

YTTRANDE

2018-05-03

Ärendenr:

NV-02194-18

Mark- och miljödomstolen

Nacka tingsrätt

mmd.nacka@dom.se

Yttrande i mål nr M 7575-17 angående saken ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet samt vattenverksamhet vid Slite, Gotlands kommun; nu fråga om kompletteringar av ansökan

Med anledning av domstolens fråga (aktbil. 7) om ansökningshandlingarna behöver kompletteras före kungörelse anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilaga 1.

1. Kompletteringsbehov

Naturvårdsverket anser att ansökan behöver kompletteras på flertalet punkter för att kunna ligga till grund för en prövning enligt miljöbalken. Framför allt gäller det redovisningen av skyddsåtgärder och försiktighetsmått i förhållande till de naturvärden som finns i området. Ansökan bygger också på en hydrogeologisk modell och bolaget utgår i ansökan ifrån att denna stämmer väl överens med de faktiska förhållandena på platsen. Naturvårdsverket vill understryka att det i stora delar är antaganden och simuleringar som bedömningarna baseras på. Det finns därför en osäkerhet kring hur simuleringsresultaten ska tolkas. Ansökan innehåller vidare ett mycket begränsat förslag på vilka villkor som ska gälla för verksamheten. Givet de höga naturvärdena på platsen samt de hydrogeologiska osäkerheterna behöver bolaget komplettera ansökan med samtliga villkor som behövs för verksamheten. En sådan komplettering utgör också nödvändigt underlag till vad en tillståndsdöm ska innehålla enligt 22 kap 25 § miljöbalken. De åtaganden som bolaget gör bör formuleras som tillsyns- och uppföljningsbara villkor. Det är olämpligt att sådana åtaganden endast ska omfattas av det allmänna villkoret.

Naturvårdsverket bedömer att ansökan behöver kompletteras med avseende på nedanstående punkter.

2. Hydrologi och hydrogeologi

2.1. Grundvattenmodellen

Naturvårdsverket anser att bolaget ska redovisa en osäkerhets- och känslighetsanalys avseende det valda modellsystemet. I en osäkerhetsanalys undersöks den samlade osäkerheten för hela modellsystemet. En känslighetsanalys innebär att man försöker identifiera de delar av bedömningssystemet där osäkerheten är störst och där känsligheten för fel i modeller eller parametrar får störst betydelse för den slutliga sammanfattande bedömningen. Detta är särskilt viktigt då de slutliga bedömningarna i stora delar baseras på antaganden och simuleringar och då verksamheten riskerar att påverka flera Natura 2000-områden.

Av ansökan framgår att gränsen för influensområdets utbredning har satts till förändringar i grundvattennivåer överstigande en meter. Naturvårdsverket anser att Bolaget ytterligare ska motivera detta valda gränsvärde och hur detta påverkar de hydrogeologiska bedömningarna i ansökan samt hur detta förhåller sig till försiktighetsprincipen. I ansökan (PM Natura 2000) redovisas att negativa effekter på vårmärksekosystemen i berörda Natura 2000-områdena kan uppstå även vid lägre grundvattensänkningar än en meter. Mot bakgrund av det har bolaget i konsekvensbedömningarna tagit hänsyn till hela delavrinningsområden. Naturvårdsverket anser att bolaget ska förtydliga vilka delavrinningsområden som avses i detta fall och på vilket sätt samt med vilken osäkerhet detta påverkar konsekvensbedömningen.

Naturvårdsverket anser vidare att simulering lämpligen även bör ske med utgångspunkt av flera torrår, dvs. under år då grundvattenmagasinen inte helt har fyllts på under vintermånaderna. Vidare anser Naturvårdsverket att bolaget bör förtydliga vilken hänsyn som tagits i grundvattenmodellen avseende scenario 2041D och 2041D2 kopplat till klimatförändringar och därav påföljande påverkan på grundvattenförhållandena.

2.2. Hydrogeologiska undersökningar

Naturvårdsverket anser att bolaget ska redogöra för vilka av de borrhål och mätpunkter i de hydrogeologiska testerna/undersökningarna som utgör referenspunkter, dvs. sådana punkter som inte är påverkade av tidigare eller pågående täktverksamhet.

Vidare vill Naturvårdsverket att bolaget tydligare redogör för förekomsten av uppsprucken och karstifierad berggrund som finns inom influensområdet och hur detta påverkar de hydrologiska/hydrogeologiska bedömningarna. Bland annat kan områdets hydrologiska förhållanden styra förekomsten av olika våtmarkshabitat.

3. Riksintresse och artskydd

3.1. Riksintresse naturvård

Berört riksintresseområde är ett av södra Sveriges mest opåverkade områden. Kombinerat med de speciella förutsättningarna på platsen innebär detta att riksintresseområdet har, även i jämförelse med andra riksintresseområden, unika kvalitéer kopplat till de huvudkriterier som ligger till grund för utpekandet som riksintresse.

Naturvårdsverket anser utifrån detta perspektiv att det är extra viktigt att påverkan på riksintresset utreds noggrant. Man kan konstatera att prioriterade naturtyper, taiga och alvar, försvinner i själva täktområdet. Detta medför att växtplatser och livsmiljöer för 68 rödlistade arter och 30 arter som omfattas av artskyddsförordningen kommer att försvinna. Därtill kommer ett stort antal andra naturvårdsintressanta arter att påverkas. För många arter innebär avverkning och avbaning även att individer i olika livsstadier kommer att skadas eller dödas. Därtill kommer den indirekta påverkan som är svårare att bedöma.

Av ansökan framgår att konsekvenserna bedöms av bolaget som begränsade och att en stor del av de aspekter som skadas eller går förlorade inom det ansökta verksamhetsområdet att kompenseras genom att nya värden tillförs i närområdet. Utifrån områdets unika kvalitéer, framstår detta påstående som förhastat. Naturvårdsverket anser att aspekterna rörande huvudkriterierna B, C och D särskilt bör utredas vidare.

Riksintresseområdet är som nämnts ovan ett av södra Sveriges största och mest opåverkade naturområden (B). Ett areellt relativt litet direkt ingrepp kan inte med automatik sägas ha liten påverkan på riksintresset. Det är orördheten och frånvaron av negativ påverkan som är själva grunden för kriteriet. Därtill kommer den osäkerhet som den indirekta påverkan kan ha, se bl.a. ovan gällande den hydrologiska påverkan likväl som påverkan från damning och buller.

Vidare vad gäller huvudkriterierna C och D så kan man i likhet med ovan konstatera att den direkta påverkan är areellt liten i relation till riksintresset som helhet. Men med tanke på att områdets rika flora och fauna (D) till stor del består av nationellt sällsynta och hotade naturtyper och arter (C) så bör det av ansökan framgå hur sårbarheten och riskerna påverkas av att naturtyperna sammantaget nationellt och även internationellt har en liten utbredning, något som även gäller de flesta arterna. Detta innebär ju att de är mer sårbara för negativ påverkan, något som inte lyfts fram tillräckligt i ansökan.

Ansökan bör kompletteras med uppgifter om hur (B) påverkas både direkt och indirekt samt ett förtydligande av hur områdets naturtyper och arter som i huvudsak har stor sårbarhet samt liten areal/population (C,D) påverkas direkt och indirekt. Naturvårdsverket konstaterar vidare att frågan om eventuella kompensationsåtgärder inte bör lyftas fram i frågan om hur riksintresseområdet påverkas eftersom det först måste utredas huruvida verksamheten är tillåtlig och först därefter tar man ställning till eventuella kompensationsåtgärder.

3.2. Natura 2000

Bolaget ansöker om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate (SE0340147) och Bojsvätar (SE0340118). Utifrån kompletterade underlag avseende grundvattenmodellen enligt ovan (punkt 1.1-1.3) vill Naturvårdsverket att bolaget på nytt motiverar varför Natura 2000-områdena Filehajdar (SE0340111) och Kallgatburg (SE0340103) inte bedöms komma att på ett betydande sätt påverkas av sökt verksamhet.

Vid tillståndsprövningen är det dock inte enbart den påverkan som den aktuella verksamheten eller åtgärden kan få på Natura 2000-området som skall prövas utan även kumulativa effekter, dvs. hur verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter och åtgärder sammantaget kan påverka området. I miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliga kumulativa effekter inom hela det område inom vilket en påverkan kan ske på Natura 2000-värdena redovisas. (Handbok Natura 2000, s. 76). En beskrivning av kumulativa effekter är en uppgift som behövs för prövningen enligt 7 kap 28 b § miljöbalken. Detta följer även av 6 kap. 7 § miljöbalken.

Den sammantagna påverkan på Natura 2000-områdena har även betydelse för om tillstånd enligt 7 kap 28 § överhuvudtaget kan ges. Detta eftersom tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses skyddas eller att den medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna. Bedömningen ska avse skada på den livsmiljö eller den art som avses skyddas i Natura 2000-området. Bolaget behöver komplettera miljökonsekvensbeskrivningen med en beskrivning av risken för sådan skada.

Vid bedömningen av hydrologisk påverkan på Natura 2000-områden så anser Naturvårdsverket att påverkan inte kan bedömas utifrån ett medelvärde på hela området. Naturvårdsverket menar att påverkan måste bedömas för varje enskild del i respektive område. För att en bedömning av skadan på varje enskild del ska kunna göras måste därför den hydrologiska påverkan för varje enskild del preciseras. Det räcker alltså inte med en övergripande bedömning för hela området. Naturvårdsverket anser att bolaget ska komplettera ansökan med ett sådant underlag.

3.3. Anerån och Storhagens naturreservat

Naturvårdsverket anser att bolaget ska komplettera ansökan med hur naturmiljön i och förutsättningarna för att uppnå syftet med Storhagens naturreservat kommer att påverkas i och med att länshållningsvatten inte längre kommer att överledas till Anerån och att ytterligare delar av Aneråns avrinningsområde avses brytas bort.

3.4. Artskydd

Bolaget uppger i ansökan att den allra största påverkan på arter är att merparten av all vegetation inom ansökningsområdet kommer att avbanas. Livsmiljöer för olika arter kommer därmed att försvinna. För en del arter som förekommer i låga

numerär skulle dock den lokala, i viss mån den regionala, bevarandestatusen kunna komma att försämrats. Detta gäller framför allt sällsynta arter av marksvampar och fjärilar.

Naturvårdsverket saknar en beskrivning av hur bolaget kommit fram till sin bedömning att bevarandestatusen inte påverkas hos de aktuella arterna. Som framgår ovan är många av arterna specialiserade och har sina enda förekomster i de här förekommande naturtyperna. Naturtyper som huvudsakligen har liten totalareal och har sin huvudsakliga förekomst på Gotland och Öland, något som gör många av dessa arter extra sårbara för påverkan. Bolaget behöver tydligare redovisa hur man kommit fram till sina slutsatser avseende påverkan på bevarandestatus. Det räcker inte att endast redovisa slutsatsen.

Bolaget har också uppgett att man kommer att vidta skyddsåtgärder i form av att flytta vissa artförekomster till andra lämpliga växtplatser samt undvika avverkning och avbaning under perioden mars till juli, i syfte att undvika fåglars häckningsperiod samt groddjurs lek- och yngelperioder. Naturvårdsverket ser anledning att påpeka att för att flytta vissa djur- och växtarter kan det krävas en dispens enligt artskyddsförordningen. Någon ansökan om sådan dispens finns inte med i ansökan.

3.5. Skadeförebyggande åtgärder

Under rubriken skadeförebyggande åtgärder i miljökonsekvensbeskrivningen redovisas flertalet gånger åtgärder som Naturvårdsverket bedömer är att se som kompensationsåtgärder. Det är viktigt att skilja på skadeförebyggande och kompensatoriska åtgärder. Kompensationsåtgärder tillkommer separat för att kompensera för oundvikliga negativa effekter som uppstår av en åtgärd eller verksamhet trots att alla rimliga skydds- och anpassningsåtgärder har vidtagits.

Naturvårdsverket anser därför att det är av stor vikt för prövningen att bolaget kompletterar med underlag som beskriver och förtydligar vilka åtgärder som bolaget anser är kompensatoriska respektive skadeförebyggande. Naturvårdsverket anser också att ansökan generellt behöver kompletteras med fler förslag till skyddsåtgärder och försiktighetsmått.

3.6. Kompensationsåtgärder

I ansökan föreslås en rad kompensationsåtgärder för naturmiljön. Det är dels viktigt att konstatera att dessa ska beaktas först efter att tillåtlighetsfrågan är avgjord, men också att det i många fall är svårt att kompensera för förlust av vissa naturvärden, både livsmiljöer och arter, oavsett hur goda föresatser man har.

För att det ska gå att ta ställning till föreslagna kompensationsåtgärder behöver det av ansökan tydligt framgå inte bara att de ska göras utan också mer precist vad de har för syfte, vad man vill uppnå samt hur, när och var de avser att genomföras. Utan dessa preciseringar går dessa förslag inte att utvärdera. Bolaget behöver komplettera ansökan med preciseringar när det gäller de föreslagna kompensationsåtgärderna.

3.7. Landskapsbild och friluftsliv

Naturvårdsverket saknar i miljökonsekvensbeskrivningen en redovisning av miljökonsekvenser avseende landskapsbild. Naturvårdsverket anser därmed att bolaget ska komplettera ansökan med dessa uppgifter.

Vidare anser Naturvårdsverket att bolaget ska komplettera ansökan med ett förtydligande vad gäller vilka konsekvenser ansökt verksamhet kan medföra på friluftsliv och rekreation i närområdet kring tårkten.

3.8. Kumulativa effekter

Bolaget bör tydligare i miljökonsekvensbeskrivningen redogöra för möjliga kumulativa effekter inom hela det område som den sökta verksamheten kan påverka miljön och människors hälsa. Detta avser inte minst när det gäller bedömning av påverkan på Natura 2000-områdena och riksintresse naturvård respektive friluftsliv. Viktiga aspekter att belysa är då bland annat påverkan på grundvattennivåer, arter och påverkan från buller.

4. Påverkan på vattenförekomster

4.1. Påverkan grundvattenförekomst

Den i ansökan redovisade bedömningen av påverkan på grundvattenförekomstens kvantitativa tillstånd baseras på jämförelse med grundvattenbildningen i hela grundvattenförekomsten. Naturvårdsverket anser att bolaget även ska redovisa en jämförelse med avseende på grundvattenbildningen inom det i ansökan angivna influensområdet. Naturvårdsverket anser vidare att bolaget, utöver nu i ansökan redovisad kemisk samt ekologisk status från VISS, ska komplettera med en redogörelse för hur ansökt verksamhet inte kommer att försämra gällande status och hur uppnåendet av miljökvalitetsnormerna inte ska äventyras.

4.2. Påverkan ytvattenförekomster

Naturvårdsverket anser, liksom i punkten ovan, att bolaget ska komplettera med en redogörelse för hur ansökt verksamhet inte kommer att försämra gällande status. I detta ingår att bolaget ska förtydliga vilka enskilda kvalitetsfaktorer som har koppling till pågående och planerad täktverksamhet och hur bolaget inte kommer att försämra statusen för de aktuella kvalitetsfaktorer.

5. Ansökans innehåll i övrigt

5.1. Gällande vattendomar

Naturvårdsverket anser att Bolaget ska förtydliga sina yrkanden avseende ansökans omfattning med utgångspunkt från på de gällande vattendomarna för verksamheten. Redovisningen ska innefatta gällande domar och i vilka avseenden de avses förändras eller upphävas. På sidan 4 i ansökan skriver bolaget att tillståndet meddelat av Miljöödomstolen vid Nacka tingsrätt den 1 oktober 2010, mål nr M 2334–09, ska upphöra att gälla när man tar det sökta tillståndet i anspråk. Vid denna tidpunkt ska även vattendomstolens vid Stockholms tingsrätt dom i mål VA 8/77, meddelad 1977-07-28, upphöra att

gälla. Naturvårdsverket ifrågasätter huruvida uttaget av processvatten från Västra-brottet kan anses vara prövat. Bolaget behöver inkomma med ett förtydligande i denna fråga.

5.2. Försvårande av framtida vattenverksamhet

Enligt 11 kap. 7 § miljöbalken ska en vattenverksamhet utföras så att den inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar allmänna eller enskilda ändamål av vikt. Bolaget behöver komplettera ansökan med underlag som möjliggör en bedömning enligt 11 kap. 7 § miljöbalken. Givet den brist på dricksvatten som redan idag kan uppstå på Gotland så är hushållningen med grundvattenresurserna i regionen avgörande för att vattenförsörjningen i framtiden ska kunna säkras.

5.3. Alternativa lokaliseringar

Nuvarande utredning om alternativa lokaliseringar omfattar endast platser som bolaget har eller kan få rådighet över. Utifrån utgångspunkten i 2 kap. 6 § miljöbalken att verksamheter ska lokaliseras på en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö bör utredningen om alternativa lokaliseringar kompletteras förutsättningslöst med bästa möjliga alternativ gällande lokalisering oberoende av markägare och rådighet.

Även om ett bolag söker för en lokalisering måste miljökonsekvensbeskrivningen vara vidare och visa på relevanta alternativa platser och alternativa utformningar av verksamheten, 6 kap. 7 § miljöbalken. Redovisningen av alternativ är en viktig förutsättning för att syftet med miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna uppfyllas. Bolaget bör därför komplettera med en tydligare beskrivning av alternativ utformning och lokalisering.

5.4. Teknisk beskrivning

I den tekniska beskrivningen i ansökan beskriver bolaget pågående verksamhet. Naturvårdsverket saknar till viss del motsvarande uppgifter gällande ansökt verksamhet, tex vad gäller sedimentationsdammar. Naturvårdsverket anser därmed att bolaget ska komplettera ansökan med dessa uppgifter.

Vidare anser Naturvårdsverket att bolaget ska komplettera ansökan med skalenliga kartor över bryt- respektive verksamhetsområde där höjdkurvor framgår. Som underlag för bedömning av omgivningspåverkan anser Naturvårdsverket även att illustrationer från en höjdmodell ska redovisas.

5.5. Utvinningsavfall

Med utvinningsavfall avses enligt förordningen det avfall som har uppkommer som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material innan bearbetning av materialet har avslutats. Redogörelse för om verksamheten ger upphov till utvinningsavfall enligt Förordning (2013:319) om utvinningsavfall (UtvavF). Om verksamheten ger upphov till utvinningsavfall ska en avfallshanteringsplan tillfogas ansökan enligt 23 och 64 § UtvavF.

5.6. Återställning

Bolaget bör komplettera med redogörelse för hur grundvattennivåer kommer att påverkas efter att täkterna är avslutade. Det bör tydligt framgå vilka eventuella effekter täkterna kommer att ha på Natura 2000-områdena efter att denna är avslutad både avseende grundvattennivåer samt vad gäller hög- och lågvattenflöden.

5.7. Kontrollprogram

Naturvårdsverket saknar förslag till kontrollprogram för den *ansökta* verksamheten och anser således att bolaget ska komplettera ansökan med ett sådant. Förslaget till kontrollprogram ska hantera bedömningar av påverkansgrad och eventuella skaderisker kopplade till Natura 2000-områdets naturtyper och arter. Kontrollprogrammet bör innehålla uppföljningsbara mål baserat på vad naturtyperna tål.

5.8. Villkor för verksamheten om skyddsåtgärderna inte hjälper

Naturvårdsverket anser vidare att bolaget ska komplettera ansökan med villkor som ska tillämpas i de fall vidtagande av skyddsåtgärder inte uppnår erforderlig effekt. Bolaget bör redovisa vilka villkor som då ska gälla och när dessa villkor ska tillämpas.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Frida Rudsander.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Torunn Hofset samt handläggarna Stefan Henriksson och Maria Ed, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Frida Rudsander

Maria Ed

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.