

REMISSYTTRANDE

2021-10-14

Ärendenr:

NV-07308-21

Regeringen

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande i ärende M2021/01774 angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till täktverksamhet i Slite i Gotlands kommun

Naturvårdsverket har beretts tillfälle att inkomma med yttrande över ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till täktverksamhet i Slite i Gotlands kommun. Med anledning därav anför Naturvårdsverket följande.

1. Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket anser att ansökt tillstånd ska avvisas pga. att utredningen i ärendet är så pass bristfällig att den inte kan ligga till grund för bedömning av verksamhetens miljöpåverkan. Om tillstånd ändå meddelas vill Naturvårdsverket informera om vikten ur miljöskyddshänseende att regeringen endast ger tillstånd för den tid som krävs samt att bedömningar behöver göras enligt 7 och 8 kap. miljöbalken samt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

2. Bakgrund

Cementa AB (bolaget) har ett lagakraftvunnet tillstånd från 2010 enligt 9 och 11 kap. miljöbalken för brytning av kalksten och märkesten. Mark- och miljödomstolen tidsbegränsade nuvarande tillstånd till 10 år pga. av osäkerheter om hur dricksvattentillgången skulle påverkas av verksamheten i ett längre perspektiv.

Bolagets ansökan om ett nytt tillstånd för utökad täktverksamhet avvisades av Mark- och miljööverdomstolen i juli 2021 eftersom utredningen var bristfällig

avseende grundvattenmodellen samt att det använda nollalternativet var felaktigt. Utredningen kunde därför inte läggas till grund för en bedömning av verksamhetens påverkan på miljön.

Den 15 oktober 2021 kommer 17 a kap. miljöbalken att träda i kraft och ska tillämpas i fråga om nu aktuell ansökan.

3. Utgångspunkter för Naturvårdsverkets bedömning av ansökan

Tillfällig lagändring

Naturvårdsverket uppfattar att den tillfälliga lagändringen medger ett undantag från vissa delar av miljöbedömningskravet i 6 kap. miljöbalken. Den tillfälliga lagen medger dock inte undantag från fullständiga bedömningsunderlag vad avser verksamhetens påverkan på artskydd, Natura 2000 och miljö kvalitetsnormer för vatten, samt även för tillämpningen av 2 kap. miljöbalken (jmf. prop. 2021/22:15 sid 28, 36 och 54). Utredningsskyldigheten kvarstår därför i dessa delar.

Nollalternativ

Mark- och miljööverdomstolen fann i sitt avgörande i mål nr M 1579-20 att bolagets redovisade nollalternativ var felaktigt och att det korrekta nollalternativet ska vara att brytning och länshållning i de två kalkstensbrotten upphör den 31 oktober 2021 och att dagbrotten därmed successivt börjar att vattenfyllas. Naturvårdsverket är även fortsättningsvis av uppfattningen att det är detta nollalternativ som ska användas för att beskriva den nu ansökta verksamhetens påverkan på miljön.

Naturvårdsverket noterar att bolaget har redovisat flera framtida scenarion som beskriver bl.a. den vattenfyllnad som hinner ske på tre år om den ansökta verksamheten inte kommer till stånd och ett slutligt framtida nollalternativ där dagbrotten är vattenfyllda. Naturvårdsverket är dock osäker på vilket scenario som bolaget har lagt till grund för sin redovisning av framtida påverkansområden vad gäller förändringar i grundvattennivå. Det korrekta nollalternativet har Naturvårdsverket redovisat ovan.

Naturvårdsverket noterar emellertid att bolagets redovisning av påverkansområden för de beskrivna alternativen enligt ovan visar att grundvattennivåerna kommer att höjas tydligt inom ett mycket stort område, särskilt under lågvattenperioden¹. Redovisningen av de olika scenarierna belyser enligt Naturvårdsverket de osäkerheter som finns gällande de hydrogeologiska förhållandena i området och kopplar också till den kumulativa påverkan som täktverksamheten har utifrån nuvarande och ansökt verksamhet.

¹ Bilaga B7. Rapport grundvattenförhållanden. Grundvattenförhållanden vid Cementas dagbrott i Slite, sidan 68

4. Naturvårdsverkets bedömning av påverkan på grundvattenförhållanden och grundvattenberoende ekosystem samt Natura 2000-områden

Inledning Natura 2000-områden

Av bolagets tillstånd från 2010 framgår att mark- och miljödomstolen inte ansåg att verksamheten skulle få någon betydande påverkan på närliggande Natura 2000-områden och att det därför inte heller krävdes något tillstånd enligt Natura 2000-regelverket. Sedan 2011 har EU-domstolens praxis utvecklats avseende hur bl.a. riskbedömningen ska göras i Natura 2000-prövningar. Enligt EU-domstolen måste en fullständig, exakt och slutlig prövning kunna göras avseende en verksamhets påverkan på det skyddssyfte ett Natura 2000-område har.² Eftersom det nu är fråga om ett nytt tillstånd för verksamheten anser Naturvårdsverket att frågan om påverkan på Natura 2000-områdena måste bedömas. Naturvårdsverket noterar även att Natura 2000-områdena belägna närmast File hajdar-täkten har utvidgats betydligt sedan 2010 års tillstånd. Naturtypernas indelning och utbredning har ändrats samt prioriterade naturtyper ingår i områdena. För prioriterade naturtyper som riskerar att påverkas krävs att Sverige notifierar EU-kommissionen, se avsnitt 6 nedan.

Utredningen i målet

Enligt Naturvårdsverket är det inte möjligt att bedöma framtida påverkan på dricksvattentäkten Tingstäde träsk eller de grundvattenberoende ekosystemen utan kännedom om dränerande strukturer och flödesvägar i den omgivande karstifierade berggrunden. Ett fullständigt underlag saknas i ansökningshandlingarna. Geologin i området är alltför komplex och heterogen för att ett begränsat antal borrhål, där motivet till borrhålets geografiska placering inte är redovisad, ska kunna representera ett större geografiskt område. Enligt Naturvårdsverket finns behov av geofysiska undersökningar och redovisade längre mätserier när det gäller yt- och grundvattenförhållandena för att få en adekvat förståelse för de hydrogeologiska och hydrologiska förhållandena. Naturvårdsverket ser inte att det är möjligt för bolaget att läka dessa brister i underlaget i detta skede av aktuell tillståndsprocess.

Enligt Naturvårdsverket är bolagets använda grundvattenmodell inte konstruerad eller kalibrerad för att, på den detaljnivå som krävs, kunna bedöma konsekvenserna för exempelvis de kringliggande grundvattenberoende ekosystemen. Bristerna i kalibreringen och verifieringen av modellen innebär enligt Naturvårdsverket att modellen inte kan tillämpas för att bedöma om den sökta verksamheten riskerar att skada omgivande Natura 2000-områden. Naturvårdsverket konstaterar även att för Natura 2000-områdenas utpekade grundvattenberoende ekosystem är det inte i första hand hög- och lågvattenperioderna som är mest relevanta att studera utan det är främst påverkan på nivåer och flöden under de aktuella växternas tillväxtperiod som är av betydelse.

² Se NJA 2013 s. 613 "Bunge" och däri hänvisade rättsfall från EU-domstolen.

För att kunna bedöma framtida påverkan på de grundvattenberoende ekosystemen är det, såsom bolaget själva anger i sina handlingar, centralt att kunna förklara hur våtmarkerna vid Hejnum Kallgate m.fl. fungerar. Enligt bolaget har detta gjorts med hjälp av geohydrologiska mätningar, kemiska mätningar och biologiska inventeringar. Bolaget menar att allt vatten som tillförs våtmarkerna har en likartad sammansättning, vilket innebär att det inte spelar någon större roll vilket ursprung vattnet har³. Enligt Naturvårdsverket är de grundvattenberoende vegetationstyperna i området bundna till grundvatten som periodvis, under alla årstider, förekommer ytligt i berggrunden. Den karstifierade och uppspruckna berggrunden utgör därför en central del i de grundvattenberoende vegetationstypernas hydrologi, vilket således förutsätter underlag om geologiska och hydrogeologiska förhållanden på mer detaljerad skala än vad bolaget redovisat. Naturvårdsverket anser därför att de redovisade undersökningarna av den heterogena berggrunden inte utgör ett tillförlitligt underlag för att bedöma påverkan på grundvattennivåer och därmed påverkan på Natura 2000-områdena.

Bolaget anger, utan källhänvisning, att det saknas faktaunderbyggnad när det gäller påståenden om att blekebildning i en jordprofil är beroende av ett källvatten som under högt tryck och låg temperatur väller upp ur källor eller undertill källkärr⁴. Rikkärren i Hejnum Kallgate Natura 2000-område karakteriseras av bleke som överlagras av tunnare lager av organiska jordarter. Enligt Naturvårdsverket är den allmänt accepterade och vetenskapligt grundade uppfattningen om blekeförekomst i våtmarker att den bildas genom uppträngande grundvatten som är övermättat på kalcium⁵. Bolaget framhårdar även i att grundvattenutströmning från berg under vegetationsperioden saknar betydelse för Natura 2000-områdena. Detta är enligt Naturvårdsverket felaktigt då både jordlagren och berggrunden är av betydelse för Natura-2000 områdenas vattenförsörjning under vegetationsperioden. Att det, som bolaget hävdar, i stort sett endast sker vattentransport i jordlagren under vegetationsperioden innebär att man bortser från en fundamental komponent i områdenas komplexa hydrologi.

Bolaget har nu genomfört flygbildsstudier avseende perioden 2010–2018, med syfte att studera våtmarkernas utbredning i de norra delarna av Hejnum Kallgate Natura 2000-område. Enligt denna studie har våtmarkernas utbredning i de norra delarna av Hejnum Kallgate inte påverkats under perioden. Det är Naturvårdsverkets uppfattning att det presenterade resultatet är av tveksam relevans då våtmarker är ett brett begrepp som även omfattar naturtyper vilka inte omfattas av art- och habitatdirektivet. Våtmarkens areella utbredning kan mycket väl vara oförändrad men våtmarkens hydrologi och växtsammansättning kan ha förändrats. Arealerna för vegetationstyperna agmyr, blååtelfuktäng, rikkärr samt knappag/axag är redovisade. Vissa förändringar i areal mellan vegetationstyperna förekommer men kommenteras inte närmare. Arealen rikkärr har minskat med drygt 11 000 kvadratmeter och arealen agmyr har ökat med

³ Bilaga B2. PM Miljöbedömning Natura 2000, sidan 51.

⁴ Bilaga B2. PM Miljöbedömning Natura 2000, sidan 51.

⁵ Naturvårdsverket. 2015. Kompletterande undersökning år 2015 av ytnära geologi, hydrologi och biologi i Bunge Ducker 1:64 och omgivande Natura 2000-områden. Rapport, 100 s. Stockholm, Naturvårdsverket.

drygt 400 kvadratmeter, motsvarande en ökning med drygt 15 procent. Naturvårdsverket vill betona att enligt Natura 2000-regelverket kan en otillåten skada på ett utökat habitat innebära att en utpekad naturtyp övergår i en annan som en följd av en långsamt förändrad hydrologi och därmed växtsammansättning. Detta kan ske utan att våtmarkens areal förändras och utan att våtmarken torkar ut helt.

Naturvårdsverket noterar att bolaget under september 2021 genomfört geofysiska undersökningar med bl.a. markradar i och kring File hajdar-täkten, i anslutning till vattentäkten Tingstäde träsk samt vid strandvallarna norr om Hejnum Kallgate Natura 2000-område. Bolaget anger att resultaten inte har hunnit inarbetas i föreliggande ansökan utan att de kommer att inkluderas i kommande tillståndsansökningar. Naturvårdsverket välkomnar denna typ av undersökningar i syfte att kartlägga dränerande strukturer och flödesvägar i den karstifierade berggrunden mellan täkten och Tingstäde träsk respektive Natura 2000-områdena. Naturvårdsverket beklagar dock att dessa ännu inte har presenterats trots att denna typ av utredning efterfrågats av Naturvårdsverket sedan 2018 i domstolsprocessen avseende ansökan om utökad täktverksamhet. Att undersökningarna inte ingår i denna ansökan innebär att det saknar betydelse för prövningen.

Slutsats

Delar av underlaget gällande bl.a. dränerande strukturer och flödesvägar i den karstifierade berggrunden har betydande brister. Bristerna i kalibreringen och verifieringen av grundvattenmodellen innebär enligt Naturvårdsverket att modellen inte kan användas för att bedöma konsekvenserna för de kringliggande grundvattenberoende ekosystemen. Vidare anser Naturvårdsverket att det i ansökan saknas ett systematiskt förhållningssätt i redovisningen av miljökonsekvenser och adekvata slutsatser av genomförda undersökningar. Dessa brister medför att underlaget i ansökan är så bristfälligt att det inte går att bedöma konsekvenserna av ansökt verksamhet. Denna bedömning gäller även om ansökt verksamhet begränsas till en förlängning av nuvarande tillstånd och avser en tidsperiod på endast tre år. Mot bakgrund av Naturvårdsverkets ståndpunkt, dvs. att bedömningsunderlaget är så pass bristfälligt att det inte kan ligga till grund för tillståndsansökan, kan inte heller verksamhetens påverkan på de aktuella Natura 2000-områdena bedömas och någon fullständig, exakt och slutlig prövning kan följaktligen inte göras.

Mot bakgrund av de brister som föreligger i bedömningsunderlaget anser Naturvårdsverket att ansökan ska avvisas.

5. Naturvårdsverkets bedömning avseende påverkan på miljökvalitetsnormer

Naturvårdsverket anser att en fortsatt bortledning av grundvatten inte kan gynna uppfyllandet av miljökvalitetsnormen för den kvantitativa statusen för grundvattenförekomsten Mellersta Gotland- Roma. Cementas nuvarande verksamhet har ett uttag av den berörda delen av grundvattenresursen om ca

1 000 000 m³/år, vilket motsvarar ca 80 procent av det totala uttaget (se uppgifter i Mark- och miljööverdomens beslut i mål nr M 1579-20). SGU har också i ett yttrande till Mark- och miljööverdomstolen angett att den aktuella grundvattenförekomsten idag har otillfredsställande kvantitativ status avseende kvalitetsfaktorn saltvatteninträngning och att det föreligger tydliga bevis för att bolagets nuvarande verksamhet leder till saltvatteninträngning i Västra brottet. Mot bakgrund av dessa uppgifter anser Naturvårdsverket att verksamheten i vart fall kommer att äventyra möjligheten att uppnå god kvantitativ status för den aktuella grundvattenförekomsten varför verksamheten inte är tillåtlig enligt 5 kap. miljöbalken.

Av ansökan framgår att, för en del av Anerån och under tillståndstiden, kommer verksamheten att bidra till att två parametrar, nitrat och uran, (under den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktor särskilda förorenade ämnen) inte uppnår riktvärdet för god status. Bolaget gör den samlade bedömningen att länshållningsvattnet lämpligen släpps till Anerån även under den ansökta tillståndstiden med hänsyn till att tillståndstiden är så kort, att det inte är fråga om en försämring jämfört med års nuvarande halter som varit under lång tid, att bidraget från länshållningsvattnet genom utspädning sänker halterna arsenik och koppar, att endast en del av Anerån påverkas av bidraget från Cementas länshållningsvatten och att utsläppen av länshållningsvatten inte påverkar vattenförekomstens möjligheter att uppnå MKN (år 2027).

Mot bakgrund av dessa uppgifter noterar Naturvårdsverket att verksamheten, trots vad bolaget har anfört, sannolikt äventyrar möjligheten att uppnå aktuell miljö kvalitetsnorm. Om verksamheten, trots påtalade brister, ska tillåtas måste regeringen pröva möjligheten att tillåta verksamheten med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen.

6. Naturvårdsverkets synpunkter om tillstånd meddelas

Om regeringen anser att tillstånd, trots ovan nämnda brister i utredningsunderlaget, ska meddelas, bör frågan om artskyddsdispens för fridlysta arter och Natura 2000-tillstånd prövas enligt gällande regleringar. Ett Natura 2000-tillstånd krävs så fort en verksamhet på ett betydande sätt *kan* påverka miljön i ett naturområde. Betydande grundvattenbortledning i närheten av grundvattenberoende Natura 2000-områden får anses vara en sådan åtgärd som kan påverka Natura 2000-områdena på ett sådant sätt att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs. Om verksamheten innebär en skada på livsmiljöerna får tillstånd inte medges. Regeringen har dock möjligheten att bevilja ett undantag enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. Naturvårdsverket vill dock understryka att det, för att lämna ett tillstånd enligt 7 kap. 29 § miljöbalken, bl.a. krävs att tillräckliga kompensationsåtgärder vidtas från bolagets sida. Naturvårdsverket ser dock inte hur dessa bedömningar ska kunna göras utan att skadan är fastställd.

Naturvårdsverket vill också framhålla att det, vid en tillståndsprövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken där berörda Natura 2000-områden hyser någon prioriterad art eller en prioriterad livsmiljötyp, krävs att Europeiska kommissionen ges

tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs.⁶ I de berörda Natura 2000-områdena återfinns agmyr och källkärr som båda är prioriterade livsmiljöer.

Regeringen bör också pröva frågan om tillstånd enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen avseende verksamhetens påverkan på miljö kvalitetsnormer.

Bolaget har i sin ansökan framfört att de har ingått ett avtal med Nordkalk AB om att köpa kalksten men att det kommer ta en viss tid för att kunna inarbeta kalkstenen i produktionen.⁷ Mot bakgrund av dessa uppgifter anser Naturvårdsverket att det är upp till regeringen att pröva frågan om ansökan uppfyller rekvisiten i 17 a kap. miljöbalken och om rekvisiteten är uppfyllda under hela den treårsperiod som ansökan omfattar.

Om tillstånd meddelas vill Naturvårdsverket också understryka att frågan om efterbehandling av täktområdet, i enlighet med principen om att förorenaren ska betala, bör hanteras i tillståndet. Det vore därför lämpligt att i tillståndet delegera frågan om villkor för efterbehandling till tillsynsmyndigheten, innefattande möjlighet att kräva att bolaget vidtar ytterligare åtgärder om så behövs.

Naturvårdsverket anser att regeringen bör ta ställning till om verksamhetens bullerpåverkan från täktverksamheten och tillkommande följdverksamhet i form av transporter till och från verksamheten överensstämmer med Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (NV rapport 6538) samt inte överskrider de riktvärden och åtgärdsnivåer som framgår av infrastrukturpropositionen 1996/97:53. Bullerpåverkan bör i huvudsak regleras i tillståndet men tillsynsmyndigheten bör medges delegation att, vid behov, kräva ytterligare bullerdämpande åtgärder på exempelvis bullerutsatta fastigheter.

7. Naturvårdsverkets sammanfattande bedömning

Naturvårdsverket anser att utredningen i ärendet inte är tillräcklig för att kunna avgöra vilken påverkan den ansökta täktverksamheten har på grundvattenförhållandena och hur denna kommer påverka Natura 2000-områdena och miljö kvalitetsnormerna för vatten. Ansökan innebär att ytterligare material bryts ut och att läns pumpning av inläckande grund- och ytvatten kommer att fortsätta under ytterligare tre år. Även denna tidsbegränsade verksamhet kommer att innebära en påverkan på grundvattenförhållandena. Hur stor denna påverkan blir kan dock inte fastställas på befintligt material. Ansökan ska därför avvisas.

Om tillstånd ändå ska medges anser Naturvårdsverket att regeringen behöver ta ställning till frågan om artskyddsdispens, Natura 2000-tillstånd och påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten samt om rekvisiten i 17 a kap. miljöbalken är uppfyllda under hela den ansökta verksamhetstiden.

⁶ Se 20 § förordningen om områdesskydd (1998:1252).

⁷ Se bolagets ansökan om tillstånd enligt miljöbalken, sidan 9.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av biträdande avdelningschef Johanna Farelius.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit den tekniska handläggaren Maria Ed, biologen Björn-Axel Beier, miljöjuristen Lena Lidmark och enhetschefen Karolina Ardesjö Lundén.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Johanna Farelius

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.