

SAMRÅDSYTTRANDE

2021-12-20

Ärendenr:

NV-08477-21

Cementa AB

Skolgatan 1

624 22 Slite

samradcementa@sweco.se

Yttrande över Cementa AB:s samrådsunderlag

Cementa AB (bolaget) har bjudit in Naturvårdsverket till samråd för kommande ansökan för täktverksamhet i Slite. Naturvårdsverket vill med anledning därav anföra följande.

1. Inledning

Naturvårdsverket ska enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. I syfte att uppnå att verksamheter bedrivs i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler, övriga regler och mål bör Naturvårdsverket enligt förarbetena ha en aktiv och central roll och agera i principiellt viktiga frågor eller frågor som är av omfattande natur eller rör t.ex. en hel näringsgren.¹ Naturvårdsverket har som ambition att engagera sig tidigt i processer. Det är mot denna bakgrund som Naturvårdsverket yttrar sig i detta samråd.

Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken är det verksamhetsutövaren som har att visa att verksamheten kan bedrivas i enlighet med miljöbalkens krav. Det är alltså Cementa i detta fall som ska visa att den ansökta verksamheten uppfyller dessa genom att lämna in det material som krävs för att prövningsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens miljöeffekter. Om verksamhetsutövaren inte förmår att presentera det material som krävs för att göra dessa bedömningar får denne stå för risken för att ansökan kan komma att avvisas.

¹ Se prop. 1997/98:45 del II, sid 238f.

Vad gäller den tidplan som bolaget har redovisat i samband med samrådsmötet instämmer Naturvårdsverket i att tiden är knapp. Naturvårdsverket vill betona att samma lagkrav ställs på bolagets ansökan och utredningar oavsett om den ansökta tillståndstiden är ett år, fyra år eller 20 år. Enligt Naturvårdsverket är det därmed av extra vikt att bolaget tar höjd för de synpunkter som myndigheter har framfört både i förevarande samrådsfas men också med anledning av tidigare prövningar.² Kompletteringar kan i annat fall bli nödvändiga.

Bolagets täktverksamhet i Västra brottet och Filehajtärtäkten omges av ett flertal skyddade områden såsom riksintresse för naturmiljö, Natura 2000-områden, vattenskyddsområden och ett område skyddat av Ramsarkonventionen. Kalkberggrunden i området, med dränerande spricksystem och med in- och utströmningsområden som varierar beroende på grundvattennivå under året, gör att området karaktäriseras av en komplex hydrogeologi och exklusiva ekosystem med sällsynt höga naturvärden. Mot bakgrund av dessa förutsättningar och förhållanden på den aktuella platsen ställs mycket höga krav på ett gediget prövningsunderlag.

2. Generella synpunkter om samrådsunderlaget

Av 8 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) framgår att samrådsunderlaget ska innehålla uppgifter om bl.a. miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade, vad i miljön som kan antas bli betydligt påverkat, de betydande miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter.

Naturvårdsverket anser att samrådsunderlaget till viss del är missvisande eftersom bolaget beskriver den ansökta verksamhetens miljökonsekvenser utifrån nuvarande förhållanden, dvs. utifrån att verksamhet fortfarande bedrivs. Naturvårdsverket har dock uppfattat att bolaget i miljöbedömningen kommer att beskriva verksamhetens miljökonsekvenser utifrån redovisat nollalternativ.

Naturvårdsverket är av uppfattningen att verksamhetens potentiella påverkan på närliggande Natura 2000-områden är en sådan uppgift som bolaget skulle ha redovisat på ett tydligt sätt i samrådsunderlaget. Samrådsunderlaget borde likaså ha kompletterats med information om hur verksamheten kan komma att påverka skyddade arter och om verksamheten kommer att klara aktuella miljökvalitetsnormer. Naturvårdsverket förutsätter att detta redovisas i den kommande ansökan.

3. Nollalternativ

Naturvårdsverket anser att nollalternativet är att verksamheten upphör och verkningarna därav. Det som bolaget ska beskriva är bl.a. slutresultatet av att grundvattenpumpningen helt upphör, dvs. till dess att slutlig vattenbalans har

² Se M 1579-20, inklusive prövningen i mark- och miljödomstolen, och regeringsbeslutet M2021/01774.

uppnått. Bolaget ska i denna beskrivning redogöra för bl.a. vattenuppfyllnaden av täkterna, hur denna uppfyllnad påverkar grundvattennivåerna och aktuella grundvattenberoende ekosystem. Bolaget ska därtill också redogöra för hur närområdet påverkas av att exempelvis buller och vibrationer upphör samt hur omgivningen påverkas av att verksamhet upphör och att exempelvis inga fordon får köras på området. Det är detta nollalternativ som bolaget sedan ska jämföra mot hur den nu ansökta verksamhetens miljöpåverkan blir. Enligt Naturvårdsverket är därför beskrivningen av nollalternativet oberoende av hur långt tillstånd som bolaget ansöker om.

Om bolaget vill använda sig av olika scenarion ska dessa inte vara en del av nollalternativredovisningen utan ska istället vara en del av beskrivningen av verksamhetens miljökonsekvenser. Bolaget bör beskriva varför scenariona har relevans för förståelsen för verksamhetens miljökonsekvenser för att undvika missförstånd och för att tydlighet ska uppnås. Bolaget har i detta sammanhang angett att de i första hand ska göra en jämförelse mellan nollalternativet (länshållning upphör 31 oktober 2021) och verksamhetens miljökonsekvenser efter fyra år. Naturvårdsverket anser att bolaget även måste redovisa miljökonsekvenserna på kortare och längre sikt.

4. Alternativredovisning

Naturvårdsverket anser att kommande alternativredovisning ska beskriva andra lokaliseringar av kalkstenstäkter inom Sverige och EU samt att Cementa i denna del även bör redogöra för om bolaget har tillstånd för andra kalkstenstäkter som fortfarande är giltiga. Naturvårdsverket anser att det är av vikt att bolaget redovisar behovet av kalksten ur ett fyraårigt perspektiv eftersom det är den tid som bolaget nu avser att ansöka om tillstånd för. Det framgår inte heller av samrådsunderlaget hur mycket kalksten som bolaget avser att bryta ut ur täkten eller hur mycket kalksten som avses att tas in till täkten från andra aktörer för att bearbetas. Dessa uppgifter samt redovisning av aktuella verksamhetskoder bör framgå av ansökan.

Naturvårdsverket har uppfattat att krossningsverksamheten är en del av bolagets täktillstånd medan homogeniseringsmagasinet ingår i tillståndet för bolagets cementfabrik. Naturvårdsverket har förstått att homogeniseringsmagasinet är beroende av att läns hållning fortsätter. Naturvårdsverket anser att bolaget bör redovisa alternativa lokaliseringar av dessa två verksamheter och hur täktverksamhetens påverkan på grundvattennivåerna minskas om de kan förläggas till annan plats.

5. Generellt om underlagets vetenskapliga kvaliteter

Enligt Naturvårdsverkets bedömning använder sig bolaget generellt av en redovisningsteknik som gör det svårt, och ibland omöjligt, att värdera den

vetenskapliga kvalitén på underlaget. Detta är tydligast i de delar som handlar om berggrundsgeologi, hydrogeologi och kvartärgeologi/jordarter. Enligt Naturvårdsverket behöver bolaget åtgärda detta för att kommande miljöbedömning ska uppfylla MKB-direktivet och för att undvika krav på förtydliganden och kompletteringar som kan påverka prövningstiden negativt.

Det problematiska med ovannämnda sätt att redovisa är att det inte med säkerhet går att avgöra vad som är generella beskrivningar, litteraturuppgifter, bedömningar och vad som är vetenskapligt robusta undersökningar baserade på egna eller andras data. Såväl artskyddsförordningen som Natura 2000-lagstiftningen är exempel på skydds-/förbudslagstiftning som kräver bedömningar med rimlig vetenskaplig säkerhet. Det är därför vid prövningen avgörande att veta vad som är validerade vetenskapliga bedömningar och vad som är antaganden.

I nu kommande ansökan är det därför, enligt Naturvårdsverkets bedömning, nödvändigt att bolaget tydligt redovisar vad som är egna undersökningar, vad som är referenser till annan forskning eller litteratur, samt vad som är bolagets egna bedömningar. Ett vetenskapligt förhållningssätt innebär också att omfattande undersökningsmaterial som i detta fall, behöver presenteras på ett systematiskt, strukturerat och transparent sätt. Respektive undersökningsrapport behöver därför innehålla uppgifter om varför en viss metod används, metodens eventuella för- och nackdelar, vilka data som ingår (och vilka begränsningar som aktuellt val av data innebär) samt hur bedömningar och litteraturuppgifter använts. I redovisningsdelen behöver osäkerheter rapporteras i enlighet med försiktighetsprincipen och, i förekommande fall, känslighets- och osäkerhetsanalyser redovisas.

6. Grundvattenmodellen

I den kommande ansökan anser Naturvårdsverket att Cementa behöver vara tydlig med när och varför bolaget finner det lämpligt respektive olämpligt att använda grundvattenmodellen som underlag för att bedöma den hydrologiska påverkan av den ansökta verksamheten. Detta behöver bolaget bl.a. beskriva utifrån gjorda antaganden och förenklingar vid upprättandet av modellen, modellens upplösning, genomförd kalibrering och verifiering av modellen samt den osäkerhet som avspeglas i modellparametrarna och resultaten. Det är också av vikt att bolaget redogör för möjliga sätt att använda sig av modellering på mer lokal skala, särskilt i syfte att beskriva påverkan på Natura 2000-områdena och Tingstäde Träsk.

7. Bolagets utredningar avseende påverkan på yt- och grundvatten

Naturvårdsverket och bolaget har i tidigare prövningar haft divergerande uppfattningar i flera grundläggande frågor som rör bl.a. hydrogeologi och de grundvattenberoende ekosystemens hydrologi. Det gäller exempelvis synen på spricksystemens och de dränerande strukturernas betydelse för ekosystemens hydrologi. Det gäller även synen på hur utbytet av vatten sker mellan det djupare och det ytligare delarna i kalkberggrunden respektive grundvattnet i jordlagren. Enligt Naturvårdsverket är de geologiska och hydrogeologiska förhållandena i området så komplexa att det inte är vetenskapligt rimligt att enstaka provtagningspunkter kan representera förhållandena i ett större område. Det är bl.a. med anledning därav som Naturvårdsverket i tidigare prövningar har efterfrågat underlag från t.ex. geofysiska undersökningar, fler provtagningspunkter inom Natura 2000-områdena och längre mätserier.

Naturvårdsverket vill särskilt understryka behovet av följande undersökningar:

- Geofysiska undersökningar eller motsvarande för kartläggning av dränerande strukturer mellan täktområdena och de skyddsvärda områdena samt inom Natura 2000-områdena. Det behöver framgå vilka områden som har valts ut för undersökningar – och varför dessa valts ut. Det är också av vikt att det går att förstå och enkelt följa hur resultaten från undersökningarna sedan används i efterföljande miljöbedömningar. Det behövs även en redovisning av om genomförda geofysiska undersökningar ger erforderligt underlag för att på ett adekvat sätt kunna beskriva de hydrogeologiska förhållandena – eller om ytterligare undersökningsmetoder kan behövas.
- Utökad redovisning³ av dränerande strukturer med andra metoder än med geofysik. Exempelvis strukturgeologisk kartering av karstsprickor på bara hållar, samt flygbildstolkning av karstsprickor (i form av träd-/vegetationslineament) där jordarter och vegetation döljer berggrunden. Resultaten behöver analyseras tillsammans de uppgifter som framkommer vid de geofysiska undersökningar som efterfrågas ovan.
- Redogörelse för hur förekomsten av karstsprickor i området passar in i, dels bolagets hydrogeologiska modeller, dels i bolagets beskrivning av de lokala våtmarkernas hydrologi.
- Utökad redogörelse av in- och utströmningsområden för grundvatten i ett relevant landskapsutsnitt runt täkterna.
- Mätningar av yt- och grundvattennivåer samt flöden i fler mätpunkter i berggrunden än vad som hittills redovisats, särskilt inom Natura 2000-områdena. Mätningarna syftar till att ge ytterligare underlag gällande de hydrogeologiska förhållandena och därmed förbättra riskbedömningarna.
- En ny beskrivning av jordarternas förekomst i området baserad på undersökningar på plats och med relevant täthet i provtagningspunkterna. Jordarternas förekomst, mäktighet och hydrologiskt tätande förmåga är avgörande för att kunna bedöma bolagets teori om en huvudsaklig ytavrinning av regnvatten samt att våtmarker är belägna i fördjupningar i berggrunden med tätande jordarter i botten. Bolaget anger i samrådsunderlaget att de bl.a. har använt sig av SGU:s jordartskarta som

³ Jämfört med den rapport som presenterats i aktbil. 119 i mål nr M 1579–20.

referens för detta. Naturvårdsverket bedömer att det inte är tillräckligt att använda sig av jordartskartan givet kartans begränsningar. Syftet med en sådan undersökning är att med vetenskaplig säkerhet kunna bedöma om bolagets teori, om en huvudsaklig ytavrinning respektive relativt täta jordarter i våtmarkerna, går att verifiera.

- Redovisning av använd terminologi för beskrivning av jordartsförekomst och dess betydelse för områdets hydrologi. Bolaget behöver redovisa vad som avses med termerna moränlera, leriga vittringsjordar och bleke. Vidare behöver bolaget beskriva de leriga jordarternas genes, förekomst och tätande förmåga – givet bolagets kommande redovisning av ytavrinning, förekomst av våtmarker samt vattenmagasin i lokala moränförekomster.
- Utökad redovisning av källförekomster i relevant landskapsutsnitt med exempelvis kemiska analyser och andra bedömningar av vattnets härkomst. En väl designad vetenskaplig studie med hjälp av kemisk ”fingerprinting”, och som täcker in yt- och grundvattnets årstidsvisa variation, kan ge svar på avgörande frågor om ursprunget av inläckande grundvatten i täkterna samt hydrologin i områdets våtmarker.
- Redogörelse för vilka undersökningar och mätningar som ligger till grund för bedömning av kumulativ påverkan på omgivningen från exempelvis täktverksamheten och regionens grundvattentäkt.
- Redogörelse för hur den ekologiska karaktären av det berörda Ramsarområdet Kallgate-Hejnum ska säkerställas.
- Beskrivning av hur efterbehandlingen ska genomföras, inklusive vad som ska göras när och hur lång tid det bedöms ta tills målet med efterbehandlingen är uppnått.

8. Påverkan på Natura 2000-områden

Naturvårdsverket bedömer utifrån det befintliga samrådsunderlaget att den ansökta verksamheten kräver Natura 2000-tillstånd. För att kunna ta ställning till om tillstånd kan meddelas behöver bolaget visa att verksamheten inte medför en betydande påverkan på de aktuella Natura 2000-områdena.

För att bedöma risken för påverkan från verksamheten, som på kort eller lång sikt kan leda till skada på utpekade arter och habitat i omgivande Natura 2000-områden, behöver bolaget redovisa platsspecifika undersökningar i respektive område. Ett flertal sådana undersökningar listas i avsnittet ovan.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning behöver efterbehandlingen ingå i en samlad Natura 2000-prövning för att verksamhetens ackumulerade påverkan på Natura 2000-områdena ska kunna bedömas av den prövande myndigheten vid ett och samma tillfälle. Bolaget behöver därför, med tillräcklig vetenskaplig säkerhet, redovisa hur efterbehandlingen kommer att gå till samt vilken påverkan som det blir i Natura 2000-områdena. En konceptuell efterbehandlingsplan uppfyller generellt inte kraven på en samlad, slutlig och exakt Natura 2000-prövning. Av samma skäl kan efterbehandlingen heller inte hänskjutas till tillsynsmyndigheten för beslut i samband med verksamhetens upphörande.

På samrådsmötet 2021.12.02 uppgav bolaget att grundvattenytan kommer att ligga högre i omgivande områden när brotten är slutligt vattenfyllda jämfört med när Natura 2000-områdena bildades. En effekt kan därför, enligt bolagets uppgift, bli att Natura 2000-områdenas hydrologi förändras och att förhållandena blir blötare än vid tidpunkten för Natura 2000-områdenas bildande. Det är av stor vikt att bolaget redogör för detta i relevant detalj och med vetenskaplig säkerhet. Bolaget behöver även beskriva varför fortsatt täktverksamhet och fortsatt avsänkning av grundvattenytorna å ena sidan inte bedöms ha någon stor betydelse för hydrologin i omgivande våtmarker i Natura 2000-systemet – medan å andra sidan en återställning av tidigare grundvattenförhållande, enligt bolagets uppgift, kan innebära en påtaglig hydrologisk förändring. Den efterfrågade redovisningen avser belysa samrådsunderlagets ståndpunkt om en dominerande generell ytavrinning samt våtmarker på relativt täta jordarter.

9. Artskydd

I den kommande ansökan behöver bolaget redogöra för vilka arter som omfattas av artskyddsförordningens (2007:845) fridlysningsregler som förekommer i brytområdet och i området runt det verksamhetsområde som den kommande ansökan omfattar samt på vilket sätt arterna kommer påverkas av verksamheten. Vidare måste det framgå vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som avses vidtas för att minska verksamhetens påverkan på arterna.

Om verksamheten står i strid med förordningens förbudsregler behövs en artskyddsdispens för att verksamheten ska vara tillåtlig. Bolaget behöver då redogöra för hur man uppfyller dispensrekvisiten, inklusive hur arternas lokala och regionala bevarandestatus kan komma att påverkas. Bolaget behöver också analysera hur exempelvis torråren 2018–2019 påverkar arternas bevarandestatus – dels eventuella skyddsåtgärders kort- och långsiktiga funktionalitet – dels hur sådana händelser kumulativt samverkar med verksamhetens negativa påverkan på berörda arters bevarandestatus. Naturvårdsverket anser att det är av vikt att bolaget tydligt redovisar vilka uppgifter som härrör från egna undersökningar och vad som är litteraturuppgifter eller bedömningar.

Bolaget behöver tydligt redogöra för vilka eventuella åtgärder som är skyddsåtgärder och vilka som är generella kompensationsåtgärder samt förtydliga hur man i så fall gjort en sådan åtskillnad. När det gäller eventuella skyddsåtgärder behöver bolaget redovisa vid vilken tidpunkt, det vill säga vilket år, dessa är fullt ut funktionella.

Naturvårdsverket konstaterar att EU-domstolen under 2021 har meddelat avgöranden som medför att de svenska domstolarna kommer behöva revidera den praxis som finns inom artskyddsområdet. Bolaget måste därför i ansökan redovisa för hur bolaget i enlighet med EU-domstolens praxis anser att verksamheten är tillåtlig enligt artskyddsregleringen och på vilka grunder bolaget anser att det finns förutsättningar att meddela eventuella artskyddsdispenser.

10. Övriga frågor

- Naturvårdsverket kan inte på befintligt material ta ställning till om några ytterligare åtgärder bör föreslås avseende påverkan på yt- och grundvattenförekomster.
- Naturvårdsverket anser att bolaget bör beskriva varför inget utvinningsavfall uppkommer inom verksamheten. Om utvinningsavfall uppkommer behöver bolaget upprätta en avfallshanteringsplan.
- Naturvårdsverket anser att bolaget i kommande ansökan bör redovisa hur den ansökta verksamheten kan komma att inverka på bl.a. de grundvattenbrunnar som konkurrerar om grundvattnet (se 11 kap. 7 § miljöbalken).

11. Avslutande synpunkter

Naturvårdsverket har i detta yttrande lyft frågeställningar och behov av underlag för den kommande ansökan i ett tidigt skede av processen. Naturvårdsverket vill dock understryka att synpunkterna är lämnade utifrån ett befintligt och översiktligt samrådsunderlag. Naturvårdsverket kan således under processens gång både återkomma med andra synpunkter eller förändra sin inställning utifrån tillkommande underlagsmaterial och information.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karolina Ardesjö Lundén.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Lena Lidmark, föredragande, samt handläggare Maria Ed och Krister Mild.

För Naturvårdsverket

Karolina Ardesjö Lundén

Lena Lidmark

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:

(Endast externa kopior på den utgående skrivelsen)