

YTTRANDE

2019-05-23 Ärendenr:
NV-02194-18

Mark- och miljödomstolen
Nacka tingsrätt

mmd.avd3@dom.se

Yttrande i mål M 7575-17 angående ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet samt vattenverksamhet vid Slite, Gotlands kommun

Naturvårdsverket har beretts tillfälle till yttrande över aktbilagorna 124, 126-137.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Vad bolaget har anfört ändrar inte Naturvårdsverkets inställning till ansökan. Naturvårdsverket vidhåller de yrkanden och invändningar som framförts i yttrandet den 22 november 2018. Därutöver anför Naturvårdsverket följande.

1.1. Grundvattenmodellens tillförlitlighet

Bolaget anger att grundvattenmodellen har kalibrerats mot vatteninflöde i täkterna, grundvattenuttag och nivåer i kommunens brunnar samt grundvattennivå i främst borrhål BH86. Aquater AB har tidigare ifrågasatt lämpligheten av att kalibrera mot BH86 och att modellen inte har kalibrerats mot många av de andra borrhål som finns kring File hajdar.¹ Bolaget är fortsatt av uppfattningen att BH86 är en representativ mätpunkt. Naturvårdsverket anser att det fortsatt är mycket oklart hur kalibreringen har gått till och mot vilka punkter kalibrering har skett.

Bolaget anger vidare att grundvattenmodellen har validerats. Naturvårdsverket ställer sig frågande till redovisningen i avsnitt C.1.1 i bolagets yttrande daterat 2019-03-18. Där redovisas att jämförelse har gjorts mot uppmätta vattennivåer i gamla borrhål, i vilka grundvattennivåer har mätts fram till 2004. Vattennivåer

¹ Se bilaga 1 till Naturvårdsverkets yttrande daterat 2019-11-22.

för scenario 2016 har sedan simulerats. Av bolagets redovisning framgår inte att validering har skett mot verkliga mätvärden för scenario 2016. Bolaget redogör inte heller för diskrepansen mellan uppmätta och simulerade värden. Naturvårdsverket ifrågasätter mot bakgrund av detta hur bolaget kan hävda att modellen fungerar ändamålsenligt.

Modellens tillförlitlighet är avgörande för bedömning av tillåtligheten enligt Natura 2000.

1.2. Modellens begränsningar

Bolaget menar att förekomsten av karst och andra geologiska strukturer är inkluderad i grundvattenmodellen. Naturvårdsverket vill på nytt hänvisa till Aquater AB som tidigare redogjort för att den hydrauliska konduktiviteten i sprickigt urberg skiljer sig från karstifierad berggrund.² I det senare fallet följer det vertikala flödet vissa specifika brantstående sprickor som inte är slumpvis fördelade utan starkt geologiskt bestämda. Den varierande förekomsten av karstifierade sprickor i ost-västlig orientering som dokumenterats av SGU borde därmed lokalt påverka den vertikala flödesbilden.

Bolaget anger i sitt senaste yttrande att 1 meter avsänkning satts som gräns för influensområdet endast i förhållande till avgränsning av sakägarkretsen. Naturvårdsverket anser att bolaget behöver klargöra hur man har bedömt påverkan på Natura 2000-områdena i förhållande till redovisat influensområde. Det framgår inte hur bolaget har beräknat den effektiva grundvattensänkningen. Det är också fortsatt oklart vad bolaget menar med effektiv grundvattensänkning i detta sammanhang.

Naturvårdsverket anser att det i ansökan saknas ett resonemang som utgår från modellens begränsningar och osäkerheter i redovisade uppgifter. Kan man inte göra modellberäkningen noggrannare än 1 meter kan inte heller efterföljande beräkningar bli noggrannare. Naturvårdsverket ifrågasätter därav fortsatt modellens tillförlitlighet och därmed även det av bolaget redovisade influensområdet.

1.3. Redovisat nollalternativ

Enligt 6 kap. 7 § miljöbalken, i dess lydelse före den 1 januari 2018, framgår att miljökonsekvensbeskrivningen bl. a. ska innehålla en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd. Det som krävs är uppgifter om miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas. Nollalternativet blir alltså ett rörligt tillstånd som förändras med tiden. Detta gäller framförallt stora verksamheter som pågår under många år. För dessa kan omgivningsförhållanden förändras på grund av exempelvis förändrade grundvattennivåer respektive ytvattenflöden.

Såsom bolaget redovisar i ansökan (avsnitt 4.6) skulle grundvattennivåerna runt takterna i nollalternativet återgå till närmare naturliga nivåer. Det framgår inte

² Se bilaga 1 till Naturvårdsverkets yttrande daterat 2019-11-22

hur bolaget kommit fram till att detta skulle ta ett par decennier efter att länshållningen upphört. Naturvårdsverket saknar en konsekvensbeskrivning av perioden från det att länshållningen upphör till dess att täkten är vattenfylld och efterbehandlad.

1.4. Kompletterande grundvattenrör

Bolaget har kompletterat med två rör uppströms N2000 Hejnum Kallgate och Bojsvätar. Naturvårdsverket konstaterar att antalet kontrollpunkter trots detta fortfarande är alldeles för få med anledning av den komplexa hydrogeologin. Detta gäller såväl kontrollpunkter för en nulägesbeskrivning som kontrollpunkter för nu ansökt verksamhet. Beskrivningen av de kumulativa effekterna måste också omfatta tidsmässigt kumulativa effekter.

1.5. Natura 2000

Naturvårdsverket konstaterar att bolaget och Naturvårdsverket gör olika bedömningar när det gäller de juridiska följderna av täktverksamhetens påverkan på kringliggande Natura 2000-områden. Enligt Naturvårdsverket är minskningen av arealen rikkärr en skada på området i art- och habitatdirektivets mening. Tillstånd enligt 7 kap. 28 a och b §§ kan därmed inte lämnas.

Naturvårdsverket vidhåller att undersökningar av hydrogeologiska förhållanden inom Natura 2000-områdena måste utföras i erforderlig omfattning för att få ett underlag som möjliggör en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på området. I Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 april 2019 i mål M 10717-17 bedömde domstolen i ett mål om utvinning av kaolin att det inte var möjligt att dra några bestämda slutsatser om påverkan på grundvattennivåerna inom det aktuella Natura 2000-området utan att göra särskilda undersökningar där. Det ansågs inte heller tillräckligt att bolaget i efterhand skulle skaffa sig sådan kunskap genom ett kontrollprogram. De beräkningar och bedömningar som bolaget hade redovisat och som utgick från provtagningar inom verksamhetsområdet och brunnar och observationsrör i anslutning till Natura 2000-området, var inte heller tillräckliga för att det skulle kunna avgöras vilka åtgärder som behöver vidtas när verksamheten har upphört. Det förelåg alltså en osäkerhet om påverkan på grundvattennivåerna inom Natura 2000-området och det var därmed inte visat att verksamheten inte kunde skada de naturtyper och arter som avses att skyddas. Ansökan avslogs. Slutsatserna i Mark- och miljööverdomstolens avgörande ger uttryck för vikten av att ha ett underlag som visar relevanta uppgifter som gör det möjligt att bedöma effekterna av en verksamhet.

Liksom i ovanstående fall saknas i förevarande mål relevanta undersökningar inom det område som kommer att påverkas av verksamheten och som är skyddat enligt Natura 2000-lagstiftningen.

Tingstäde träsk

Naturvårdsverket har i sitt förra yttrande anfört att bolaget behöver komplettera ansökan med en beskrivning av hur den planerade verksamheten förhåller sig till icke-försämringskravet respektive uppnåendet av normen god kvantitativ status gällande de två berörda grundvattenförekomsterna (Mellersta Gotland-Roma SE638285-166696 och Norra Gotland-Stenkyrka SE640915-166638).

Naturvårdsverket vill härmed förtydliga att *ytvattenförekomsten* Tingstäde träsk (SE640431-166731), som ligger inom det geografiska området för *grundvattenförekomsten* Norra Gotland-Stenkyrka och som till viss del försörjs av grundvatten från Filehajdar-området, ska ingå i denna beskrivning.

Naturvårdsverket bedömer att bolagets uppskattade och beräknade vattenbalans för Tingstäde träsk bygger på osäkra data, se även 1.1 och 1.3 ovan. Det innebär att bland annat grundvattenflödena till och från Tingstäde träsk förblir närmast okända. Enligt Länsstyrelsen är utflödet från Tingstäde träsk till Ireån inte känt och inte heller sjöns vattenvolym. Naturvårdsverket konstaterar också att de nederbördsdata som bolaget använder kommer från Visby flygplats, belägen drygt 17 kilometer från Tingstäde träsk och att dessa därmed är mindre relevanta för beräkningar av vattenbalansen i det aktuella området. Stora blekebankar (benämns sedimentbankar av bolaget) är kända från Tingstäde träsk. Blekebankar av den här kända storleksordningen är inte rapporterade från några andra sjöar på Gotland. Dessa kan ha uppkommit genom utfällning av kalk som tillförts Tingstäde träsk genom grundvattenutströmning. De stora blekebankarna kan betyda att grundvatteninflödet är betydligt större än vad som redovisas av bolaget.

Påverkan på vattenbalansen för Tingstäde träsk till följd av en utvidgad täktverksamhet går därmed inte att bedöma utifrån bolagets redovisade vattenbalansberäkningar. Effekterna av förändrad vattenbalans för Tingstäde träsk är inte heller utredda på ett sådant sätt att det går att utesluta skada av bolagets planerade verksamhet på Natura 2000-området Grodvät (SE0340141).

Förhållandena och påverkan på Tingstäde träsk måste också beaktas när man bedömer verksamheten enligt 11 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att bolaget behöver komplettera ansökan med en noggrann redogörelse för hur grundvattenflödena till och från Tingstäde träsk kommer att påverkas av den ansökta verksamheten. Därtill behöver bolaget beskriva effekterna och konsekvenserna av påverkan på vattenbalansen för Tingstäde träsk. För detta krävs adekvata data och en beskrivning av den hydrologi och hydrogeologi som är av betydelse för Tingstäde träsk vattenbalans. Innan ett sådant underlag finns kan en korrekt bedömning av påverkan på Tingstäde träsk samt Natura 2000-området Grodvät (SE0340141) inte komma till stånd. Eftersom det är okänt i vilken omfattning grundvattenflödena till och från Tingstäde träsk kan komma att påverkas av ansökt verksamhet kan det inte uteslutas att det kommer att ske en påverkan på grundvattenförhållanden i ett större område kring Tingstäde träsk än vad bolaget hittills har redovisat.

1.6. Artskydd

1.6.1. Väddnätfjäril

Utgångspunkten i sårbarhetsanalysen är att de åtgärder som planeras för att kompensera för den förlust som sker av fjärilsmark i brytområdet kommer att vara framgångsrika. De antaganden och slutsatser som bolaget presenterar av fjärilarnas resiliens skiljer sig från den som ArtDatabanken gjort.

Naturvårdsverket har inhämtat ett kompletterande yttrande från ArtDatabanken (se bilaga) gällande sårbarhetsanalysen för väddnätfjäril. ArtDatabanken betonar i sitt yttrande att sårbarhetsanalyser, även om de som i detta fall är välgjorda, har svårt att förutsäga framtida populationsutveckling, och tillförlitligheten av förutsägelser baserade på sårbarhetsanalyser är också omdebatterad. Olika tillkortakommanden med analysen lyfts fram, bland annat att sårbarhetsanalysen utgår från den mycket höga populationstätheten 2017 vilket kan ge ett alltför positivt utfall. Faktorer som inte är kända eller förbisedda samt oförutsedda händelser är det som sätter gränserna för en arts överlevnad och är mycket svåra att inkludera i en modell. ArtDatabanken anger också att en reduktion av nätverket kan leda till en försämring av möjligheten för arten att fortleva i befintliga Natura 2000-områden genom fragmentering/isolering.

Sammanfattningsvis anser ArtDatabanken att väddnätfjärilens långsiktiga överlevnad i det aktuella området hotas av den planerade täktutvidgningen. Möjligheterna att uppnå gynnsam bevarandestatus för väddnätfjärilen i boreal region i Sverige försvåras därmed ytterligare.

Det är enligt Naturvårdsverket inte förenligt med försiktighetsprincipen att laborera med väddnätfjäril som befinner sig i ett så utsatt läge. Verksamheten skulle ta bort redan befintliga, och för arten optimala, habitat vilket får betydelse för bevarandestatusen. Även om motsvarande areal av fjärilsmark skulle komma till ändras inte det faktum att den optimala arealen försvinner. Till detta kommer att sannolikheten för att åtgärderna kommer att lyckas är oklar. Åtgärden som bolaget planerar för väddnätfjäril är enligt Naturvårdsverket en kompensation för en förlust som inte går att undvika. En sådan åtgärd kräver en dispens enligt 15 § artskyddsförordningen.

1.6.2. Svartfläckig blåvinge och apollofjäril

Artskyddsförordningen är en förbudslagstiftning som syftar till att skydda arter. I vissa fall går det att undvika att komma i konflikt med bestämmelserna genom att vidta skyddsåtgärder. Ett visst utrymme ges till att etablera verksamheter i områden med fortplantningsområden och viloplatser om den kontinuerliga ekologiska funktionen på platsen upprätthålls. När det gäller stora ytor habitat som försvinner är det naturligt att det är svårare att upprätthålla en sådan funktion.

Det är positivt att bolaget nu formulerat ett villkor om att åtgärderna för svartfläckig blåvinge och apollofjäril ska vara på plats innan ett borttagande av befintliga habitat. Det räcker dock inte. Det som är avgörande är om den kontinuerliga ekologiska funktionen bibehålls. För att kunna veta det måste åtgärden utvärderas över lång tid. Villkorsförslaget ändrar inte heller Naturvårdsverkets inställning till vad det rör sig om för typ av åtgärd. Även kompensationsåtgärder bör vara på plats och vara funktionella innan den förstörande verksamheten påbörjas. Effekten av åtgärden ska därtill styrkas tydligt. Detta kan efter att själva åtgärderna vidtagits ta flera år, vilket även ArtDatabanken påpekar i sitt yttrande. Bolaget behöver redogöra för sin inställning till detta.

Bolaget föreslår som villkor gällande åtgärdsprogram för svartfläckig blåvinge och apollofjäril att åtgärdsprogrammet och ändringar i det ska godkännas av tillsynsmyndigheten inom tre månader från det att myndigheten erhållit Cementas förslag. Naturvårdsverket anser att åtgärder för de berörda fjärilsarterna är en tillåtlighetsfråga som ska avgöras inom ramen för tillståndsprövningen.

Bolaget har inte närmare preciserat var man avser att utföra skötselåtgärder för svartfläckig blåvinge och apollofjäril. I Mark- och miljööverdomstolens mål M 10717-17 var fråga om flytt av arter vilket krävde dispens från artskyddsförordningen. Domstolen bedömde att eftersom det av ansökan inte framgick hur flytten skulle ske eller var de olika exemplaren skulle placeras kunde ansökan inte bifallas. Naturvårdsverket anser att även det faktum att det inte närmare redogörs för var aktuella skötselåtgärder ska vidtas är ett hinder för att bedöma verksamhetens påverkan på arterna.

1.6.3. Orkidéer

I bilaga 135 skriver bolaget att plantor av de fridlysta arterna honungsblomster, luktsporre, och salepsrot planeras att flyttas. Åtgärderna förutsätter dispens från artskyddsförordningen. Vilka undantag från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser som man avser anföra redovisas inte. I den nämnda bilagan skriver bolaget även att man avser att tillvarata ytskiktet från alvarmarker i ansökningsområdet som ”flyttas till andra platser vilket innebär att alvarvegetation kan etableras på ny mark”. I vilken mån denna åtgärd har förutsättningar att lyckas är oklar och behöver utvecklas. Det finns ytterligare fridlysta arter upptagna i aktbil. 20 som kommer att beröras av åtgärden och som omfattas av artskyddsförordningen.

Naturvårdsverket noterar att de åtgärder som bolaget avser att utföra endast är formulerade som villkor för svartfläckig blåvinge och apollofjäril vilket är en brist i ansökan. Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket alltså att ansökt verksamhet inte är förenlig med artskyddsförordningen och därmed inte tillåten.

1.7. Utvinningsavfall

Bolaget har angivit att utvinningsavfall inte uppstår i processen. Bolaget redogör vidare för att avbaningsmassor från det ansökta täktområdet delvis kommer att tillvaratas och flyttas så att vegetationen kan etablera sig på annan plats. Övriga avbaningsmassor används som kiselråvara i cementtillverkningen samt för efterbehandling.

Naturvårdsverket vill förtydliga att i 3 § förordning (2013:319) om utvinningsavfall anges att med avfall, återvinning och bortskaffande avses detsamma som i 15 kap. 1 och 6 §§ miljöbalken. Frågan om det utvunna materialet utgör produkt eller restprodukt, biprodukt eller avfall, behöver därför klargöras av sökanden³. Även avbaningsmassor utgör ett potentiellt utvinningsavfall. För att kunna avgöra huruvida det utvunna materialet utgör en

³ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Avfall-eller-biprodukt/>

biprodukt eller ett avfall måste materialet ha karakteriserats för att det ska kunna konstateras att den planerade användningen är hälso- och miljömässigt godtagbar, se 15 kap. 1 § p 3 miljöbalken och 30-36 §§ förordning (2013:319) om utvinningsavfall.

Den som, i fråga om en verksamhet som omfattas av förordning (2013:319) om utvinningsavfall, ansöker om tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken ska i samband med ansökan informera tillståndsmyndigheten om innehållet i den avfallshanteringsplan som krävs enligt denna förordning (64 § UtvavF).

1.8. Ramsarområde

Ramsarområdet Kallgate-Hejnum är beläget strax söder om Filehajdar. Området är 1 646,5 ha stort. Natura 2000-områdena Kallgatburg (SE0340103), Bojsvätar (SE0340118) och Bälsalvret (SE0340212) samt naturreservaten Kallgatburg, Bojsvätar, och Bälsalvret ingår i ramsarområdet. Överlappningen är inte komplett utan mindre delområden i ramsarområdet är belägna utanför nämnda naturreservat och Natura 2000-områden.

Sverige har som part till Ramsarkonventionen åtagit sig att bevara ramsarområdet Kallgate-Hejnum ekologiska karaktär vilken inte får försämrats. Ett generellt markavvattningsförbud gäller i Ramsarområden och för hela Gotland enligt förordningen om vattenverksamhet (1998:1388). Naturvårdsverket noterar att bolaget i sin ansökan inte tar upp frågan om hur den ekologiska karaktären av det berörda ramsarområdet Kallgate-Hejnum ska säkerställas och ej heller frågan om det generella markavvattningsförbudet som gäller för Gotland.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Frida Rudsander.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristen Torunn Hofset, föredragande, samt handläggarna Björn-Axel Beier och Maria Ed.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Frida Rudsander

Torunn Hofset

Kopia till:
Länsstyrelsen Gotland
SGU