

Handläggare

Peter Åkerhammar

Svea hovrätt

Mark- och miljööverdomstolen

svea.hovratt@dom.se

Yttrande över SMA AB:s tillstånd till täktverksamhet och vattenverksamhet vid Klintebys och Snögrinde stenbrott, Klintehamn, Gotland

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 21 september 2020 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU vill framhålla att den ansökta verksamheten ligger helt inom grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Klintehamn (SE637298-164664) härfter kallad grundvattenförekomsten. Ansökan innebär bortledande av betydande mängder grundvatten från grundvattenförekomsten och därmed uppstår en risk för påverkan på grundvattenförekomsten. Det innebär att domstolen ska göra bedömningen enligt 5 kap. 4 § miljöbalken om verksamheten kommer leda till en försämring eller äventyrande av uppnåendet av miljökvalitetsnormerna för grundvattenförekomsten. Principerna för en sådan bedömning redogör SGU för nedan. För det fall att domstolen konstaterat att det föreligger en försämring eller ett äventyrande ska en prövning mot bestämmelserna i 4 kap. 11-12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660), nedan VFF, göras. Grundprinciperna för denna bedömning redogör SGU också för nedan.

Generellt om bedömning av påverkan på grundvattenförekomster

Syftet med EU:s ramvattendirektiv (2000/60/EG)¹ finns att läsa i artikel 1 i direktivet. Texten nedan är ett utdrag som endast omfattar de punkter och strecksatser som berör grundvatten.

Syftet med detta direktiv är att upprätta en ram för skyddet av inlandsvatten, kustvatten och grundvatten, för att

- b) främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser, och*
- d) Säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och förhindra ytterligare förorening, och*
- e) Bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka och därigenom bidra till*

-tillräcklig tillgång på ytvatten och grundvatten av god kvalitet som behövs för en hållbar, balanserad och rättvis vattenanvändning,

-en betydande minskning av föroreningen av grundvattnet

Det långsiktigt hållbara perspektivet är speciellt viktigt vid förvaltande av grundvatten eftersom omsättningstiderna i grundvattnet är långa. Det innebär att förebyggande arbete är ett krav för att

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

uppnå ramvattendirektivets målsättning. Medlemsstaterna är enligt artikel 4.1 b ramvattendirektivet skyldiga att

- förebygga en försämring av statusen i alla grundvattenförekomster, och
- skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster i syfte att uppnå god status.

Det innebär alltså att grundvattenförekomster som idag har god status ska fortsätta ha det, och i grundvattenförekomster som har otillfredsställande status ska situationen förbättras så att även dessa får god status. I Sverige har detta implementerats genom miljö kvalitetsnormer och förbudet mot försämring genom bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Av 1 kap. 5 § VFF framgår att grundvattenstatusen är det tillstånd en grundvattenförekomst har och som bestäms av vattnets kvantitativa status eller kemiska status beroende på vilken av dessa som är sämst. För grundvattenförekomster kan den kemiska statusen vara antingen god eller otillfredsställande och detsamma gäller för den kvantitativa statusen. Till skillnad från vad som gäller för ekologisk status för ytvattenförekomster finns således för grundvatten endast två klasser.

Miljö kvalitetsnormen uttrycks som en viss status vid en viss tidpunkt. Vattenmyndigheten för Södra Östersjön har, med stöd av tillämpliga bestämmelser i VFF och SGUs föreskrifter (SGU-FS 2013:2) om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten, meddelat föreskrifter i länsstyrelsens författningssamling². Det är i dessa föreskrifter som miljö kvalitetsnormerna för den aktuella grundvattenförekomsten framgår. Statusklassificeringen anger en nulägesbeskrivning för förekomsten. Det är därför viktigt att använda den mest aktuella information som finns att tillgå. För det aktuella målet är det därför statusklassificeringen från innevarande förvaltningscykel som ska användas. Den senaste statusklassificering och beslutade miljö kvalitetsnormerna finns redovisade i VISS. I slutet av varje förvaltningscykel sammanställs information om alla grundvattenförekomster i en förvaltningsplan och många av uppgifterna rapporteras till EU.

För tolkning av vad begreppet försämring enligt 5 kap. 4 § miljöbalken innebär finns två EU-domar att tillgå. Den första, Weserdomen (C-461/13), anger bl.a. att om aktuell kvalitetsfaktor redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses som en försämring av statusen. Målet gällde ekologisk status för en ytvattenförekomst. Den andra domen, Bielefelddomen (C-535/18), slår fast att principerna i Weserdomen gäller även för grundvattenförekomster. Vidare anger den att den kemiska statusen försämras till följd av ett projekt dels om minst ett riktvärde överskrids, dels vid en förutsägbar höjning av koncentrationen av ett ämne när riktvärdet redan överskridits för det ämnet. Varje efterföljande ökning av ett ämne som överskridit riktvärdet är alltså att betrakta som en försämring.

Bielefelddomen tydliggör vidare att det för grundvatten inte krävs att förekomsten i sin helhet ska vara påverkad för att en försämring av statusen ska kunna konstateras. I den nu aktuella överklagade domen M 7034-18 (Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolens dom av den 12 december 2019) hänvisar domstolen till den så kallade Norvikshamnsdomen (MÖD M 9616-14) och menar att bedömningen av status ska göras på förekomsten som helhet även när det är fråga om en grundvattenförekomst. Bielefelddomen visar att det, åtminstone för grundvatten, var ett felaktigt antagande. Norvikshamnsdomen får därför framgent anses enbart gälla bedömningar av ytvattenförekomster.

² Länsstyrelsen i Kalmar län (Vattenmyndighet i Södra Östersjöns vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt 08Fs 2016:15.

Bedömning av påverkan på kvantitativ status

Kvantitativ status definieras i ramvattendirektivet, artikel 2 punkt 26, som ett uttryck för i vilken grad en grundvattenförekomst är påverkad av direkta och indirekta uttag. I samma artikel, punkt 28 definieras god kvantitativ status som den status som definieras i tabell 2.1.2 i bilaga V, där det står följande.

Grundvattennivån i grundvattenförekomsten är sådan att den tillgängliga grundvattenresursen inte överskrids av den långsiktiga genomsnittliga uttagsnivån per år.

Grundvattennivån är följaktligen inte utsatt för sådan mänsklig påverkan som kan leda till

- *att de ekologiska miljömålen i artikel 4 inte kan uppnås vad beträffar förbundna ytvattenresurser,*
- *till någon som helst betydande sänkning av status hos sådana vatten,*
- *till någon som helst betydande skada på anslutna terrestra ekosystem som är direkt beroende av grundvattenförekomsten,*

och förändringar i strömningsriktningen till följd av nivåförändringar kan uppstå tillfälligt eller varaktigt inom ett begränsat område men sådana omsvängningar medför inte intrusion av saltvatten eller annan intrusion och utgör inte en indikation på en konsekvent och klar utvecklingstendens till följd av mänsklig påverkan när det gäller flödesriktningar som kan leda till sådana intrusioner.

Den kvantitativa statusen har fyra kvalitetsfaktorer, som samtliga ska vara uppfyllda för att en grundvattenförekomst ska vara av god kvantitativ status. De fyra kvalitetsfaktorerna kan för enkelhetens skull skrivas ut som

- vattenbalans
- påverkan på anslutna akvatiska ekosystem
- påverkan på grundvattenberoende terrestra ekosystem.
- inträngning av saltvatten eller förorening

Det här tankesättet stöds tydligt av europeisk gemensam vägledning, CIS Guidande No 18³, där man förespråkar att statusklassificeringen ska genomföras genom att göra olika tester. De fyra kvalitetsfaktorerna i punktlistan ovan har varsitt test och för varje test som genomförs erhålls en bedömning av om grundvattenförekomsten får god eller otillfredsställande status för det specifika testet. Grundvattenförekomstens kvantitativa status fastställs sedan till den sämsta klassen som något av testerna ledde till. Tillvägagångssättet beskrivs översiktligt i Figur 1. Även CIS Guidance No 36⁴ stödjer tydligt detta tillvägagångssätt, se Figur 2.

³ Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document No 18, Guidance on Groundwater Status and Trend Assessment.

⁴ Common implementation strategy for the Water Framework directive, Guidance Document No 36, Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4 (7).

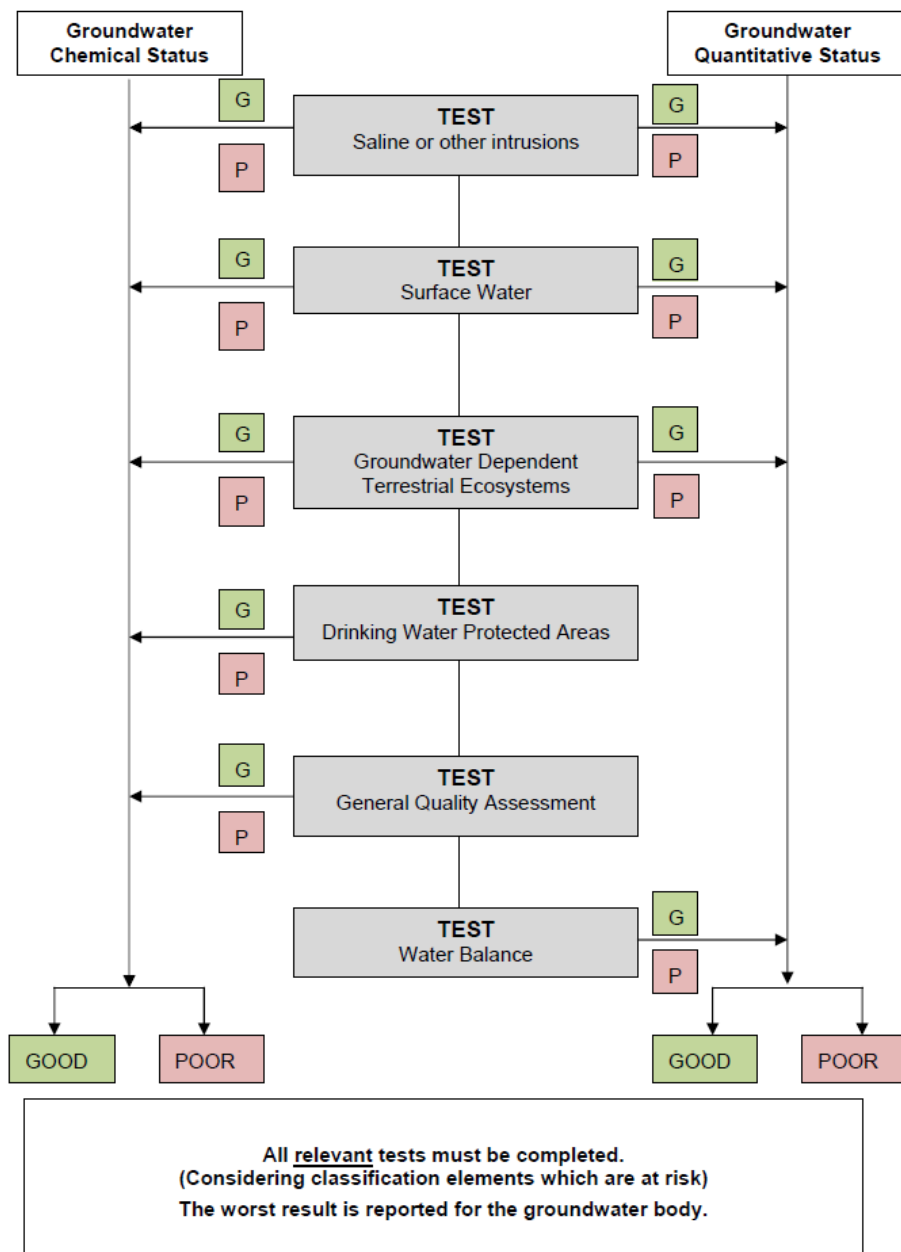


Figure 1: Overall procedure of classification tests for assessing groundwater status

Figur 1. Principiell bild över de tillvägagångssätt vid utförande av statusklassificering för grundvattenförekomster, enligt CIS Guidance No 18, sid. 16.

976 **Table 7: Example 5 – Deterioration of overall groundwater quantitative status from "good" to "poor"**

Example 5					
<p>Starting point: Overall groundwater quantitative status is classified as "good" since each criterion meets the conditions for "good".</p> <p>Effect due to modification: Due to the modification one criterion is expected to deteriorate from "good" to "poor" (in this example due to the damage of a groundwater dependent terrestrial ecosystem), as well as the overall quantitative status, therefore triggering an Article 4(7) test.</p>					
	Criteria				Overall quantitative groundwater status
	1) Available groundwater resource is not exceeded by the long term annual average rate of abstraction	2) No significant diminution of surface water chemistry and/or ecology resulting from anthropogenic water level alteration or change in flow conditions that would lead to failure of relevant Article 4 objectives for any associated surface water bodies	3) No significant damage to groundwater dependent terrestrial ecosystems resulting from an anthropogenic water level alteration;	4) No saline or other intrusions resulting from anthropogenically induced sustained changes in flow direction.	
Starting point	G	G	G	G	G
Effect due to modification	G	G	P	G	P

977 G: Good; P: Poor;

Figur 2. Figuren är hämtad från CIS Guidance No 36 och visar tydligt principen om att det räcker att ett av kriterierna för god kvantitativ status inte uppnås, för att statusen för hela förekomsten ska falla.⁵

Det framgår tydligt av CIS Guidance No 18 att bedömningen för kvalitetsfaktorn vattenbalans är den enda bedömning som ska göras på en mer övergripande skala. Övriga kvalitetsfaktorer ska bedömas i den skala som är relevant för att avgöra om det sker en påverkan från mänsklig verksamhet som gör att statusen för kvalitetsfaktorn inte kan uppfyllas. Mer ingående argumentation finns under respektive kvalitetsfaktor nedan.

Vattenbalans

Kvalitetsfaktorn om god vattenbalans är i huvudsak ett övergripande test som ska bedöma de kumulativa effekterna över hela förekomsten. För att en grundvattenförekomst ska få god kvantitativ status enligt kvalitetsfaktorn vattenbalans ska den tillgängliga grundvattenresursen inte överskridas av den långsiktiga genomsnittliga uttagsnivån per år. Den tillgängliga grundvattenresursen är det långsiktiga årsgenomsnittet för den totala grundvattenbildningen minus det långsiktiga årliga flöde som krävs för att a) uppnå de ekologiska kvalitetsmålen för förbundna ytvatten som anges i artikel 4 och b) undvika en betydande minskning i den ekologiska statusen hos sådant vatten och c) undvika betydande skada på terrestra ekosystem.

⁵ CIS Guidance No 36 sid 32.

För att en grundvattenförekomst ska få god status enligt denna kvalitetsfaktor krävs alltså att grundvattenbildningen minus den andel som krävs för att akvatiska och terrestra ekosystem ska upprätthållas ska vara större än alla andra uttag som görs från förekomsten tillsammans. Det framgår också av vägledningen att det är komplicerat att göra denna analys av vattenbalansen och att den andel av den tillgängliga grundvattenresursen som är acceptabel att ta ut ur grundvattenförekomsten för mänsklig användning varierar beroende på hydrogeologin. Enligt CIS Guidance No 18 kan gränsen för god status för denna kvalitetsfaktor innebära att bara 20 procent av den tillgängliga grundvattenresursen kan användas till mänskliga uttag.⁶

CIS Guidance No 18 är tydlig med att kvalitetsfaktorn vattenbalans i huvudsak är en bedömning som ska göras övergripande på hela förekomsten. För det fall att förekomsterna är stora finns dock en möjlighet att dela upp bedömningen i mindre delar.

Where GWBs⁷ cover geographically large areas or comprise different aquifers it may be appropriate to sub-divide the GWB into smaller representative parts to carry out this test. Each part should be relevant to the objectives for this test. Where GWBs are subdivided the test should be applied separately to each individual part. The GWB overall status (for this test) will then be the least favorable of the individual component results, providing these are significant.⁸

SGU kan konstatera att handlingarna i målet inte innehåller någon redovisning avseende vattenbalansen eller den tillgängliga grundvattenresursen så som dessa är definierad i ramvattendirektivet. Det är SGUs uppfattning att både ytlig och djupare berggrund ska ingå i bedömningen. Grundvattenförekomsten har idag otillfredsställande kvantitativ status (den sämsta statusklassen) med avseende på kvalitetsfaktorn vattenbalans. Vattenmyndighetens och länsstyrelsens riskbedömning visar också att grundvattenförekomsten riskerar att inte uppnå god status med avseende på vattenbalans under kommande förvaltningscykel. Det behöver alltså redan idag vidtas åtgärder för att grundvattenförekomsten ska uppnå god status för denna kvalitetsfaktor. Eftersom grundvattenförekomsten har otillfredsställande status avseende denna kvalitetsfaktor är varje ytterligare försämring otillåten. Bolagets ansökan innebär en ökad grundvattenbortledning från grundvattenförekomsten. Som SGU uppfattar bolaget, menar de att vattenbalansen är god i den del av grundvattenförekomsten som berörs av ansökan. Eftersom bolagets ansökan inte innehåller någon tillfredsställande redovisning av vattenbalansen har SGU svårt att avgöra om så är fallet.

Påverkan på akvatiska ekosystem

För att denna kvalitetsfaktor ska vara uppfylld får förändringen i grundvattnets flöde eller nivå inte leda till en försämring av den kemiska- eller ekologiska statusen i någon av de ytvattenförekomster som är beroende av grundvattnet. Europeisk vägledning skriver följande:

*Unlike the previous test this test considers whether, at a local scale, the pressures from groundwater abstraction are having a significant effect on **individual** surface water bodies once all the different pressures on the surface water body(ies) are taken into account. depending on the delineation of water bodies a GWB may contain many different surface water bodies each with their own objectives.⁹*

SGU anser därför att det är klarlagt att bedömningen för denna kvalitetsfaktor ska göras utifrån den lokala påverkan som grundvattenbortledning från grundvattenförekomsten har på en eller flera

⁶ CIS Guidance No18 sid 42.

⁷ Förkortning av "Ground Water Bodies"

⁸ CIS Guidance No18 sid 43.

⁹ CIS Guidance No18 sid 45.

specifika ytvattenförekomster. Bedömningen ska alltså inte sättas i relation till hur stor andel av eventuella förbundna ytvatten som får dålig status i hela förekomsten.

Som SGU tidigare framfört bedömer myndigheten att den aktuella verksamheten inte kommer leda till försämring av statusen för denna kvalitetsfaktor och inte heller något äventyrande av möjligheten att nå miljökvalitetsnormen.

Påverkan på grundvattenberoende terrestra ekosystem

Denna kvalitetsfaktor för den kvantitativa statusen anses vara uppfylld när förändringar i grundvattnets flöde eller nivå inte leder till någon som helst betydande skada på det grundvattenberoende ekosystemet. För att kunna göra denna bedömning måste det först vara klarlagt vilka flöden och nivåer som krävs för att upprätthålla ekosystemen. Om flöden eller nivåer inte upprätthålls och grundvattenuttaget är den betydande orsaken till försämringen har förekomsten inte god status avseende denna kvalitetsfaktor.¹⁰

Även denna bedömning ska göras i lokal skala för att bedöma påverkan på varje specifikt ekosystem, och alltså inte som en sammantagen bedömning för alla grundvattenberoende ekosystem för hela förekomsten. Av den tekniska rapport som tagits fram inom den gemensamma genomförandestrategin för ramvattendirektivet, till hjälp för bedömningen av påverkan grundvattenberoende terrestra ekosystem (förkortat GWDTE i citatet nedan), framgår bl.a. följande.

*When assessing a GWDTE, it is not specifically the scale (i.e. the size) of that GWDTE that is important in relation to the GWB. If a GWDTE has been identified as significant (and is therefore important) and is significantly damaged from groundwater pressures such that it can no longer perform the function for which it was identified as significant, the GWB should be at poor status.*¹¹

Ett terrestert grundvattenberoende ekosystem behöver inte var utpekad som Natura 2000-område för att vara signifikant i dessa sammanhang. Sverige har under den nu pågående vattenförvaltningscykeln (åren 2017-2021) påbörjat arbetet med att identifiera terrestra grundvattenberoende ekosystem och arbetet har initialt varit inriktat på de områden som är av gemenskapsintresse.

Vägledning kring vad som ska anses utgöra en signifikant skada på ett terrestert grundvattenberoende ekosystem som dessutom är utpekad som Natura 2000-område, kan fås av den EU-gemensamma tekniska rapporten Nr 6. Ambitionen är att EU:s olika direktiv ska harmonisera och tillsammans stödja genomförandet av de målsättningar som pekas ut. Tillgången på grundvatten är helt avgörande för upprätthållandet av många ekosystem och därför finns kopplingar mellan ramvattendirektivet och art- och habitatdirektivet (1992/43/EEG). Därför finns också en kvalitetsfaktor om grundvattentillförsel till terrestra grundvattenberoende ekosystem i statusbedömningen för grundvattenförekomster. Det är helt uppenbart att om Natura 2000-området inte upprätthåller gynnsam bevarandestatus på grund av förändringar i grundvattennivån har inte heller förekomsten god kvantitativ status med avseende på kriteriet för grundvattenberoende terrestra ekosystem.¹²

Grundvattenförekomsten har idag god status med avseende på denna kvalitetsfaktor. SGU konstaterar att det i närområdet till den ansökta täkten finns ekosystem av naturtypen kalkkärr med ag, som

¹⁰ CIS Guidance No18 sid 46.

¹¹ Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Technical Report No 6, Technical Report on Groundwater Dependent Terrestrial Ecosystems, sid. 22.

¹² Technical report No 6 sid 11.

sannolikt är beroende av grundvattenutströmning från grundvattenförekomsten. Denna naturtyp är också prioriterad enligt art- och habitatdirektivet. Området är dock inte utpekade som Natura 2000-område. Området är idag¹³ inte heller utpekade som ett grundvattenberoende terrestriskt ekosystem till den aktuella grundvattenförekomsten i VISS. Det är vattenmyndighetens och länsstyrelsens uppgift att göra ett sådant utpekande. För det fall att Stormyr utgör ett signifikant grundvattenberoende terrestriskt ekosystem till grundvattenförekomsten måste den förväntade påverkan vara noggrant utredd och effekterna av den ansökta verksamheten klarlagda innan prövningen eftersom domstolen ska väga in verksamhetens påverkan på Stormyr i tillåtighetsprövningen enligt 5 kap. 4 § miljöbalken. För det fall att Stormyr inte utgör ett signifikant grundvattenberoende terrestriskt ekosystem till grundvattenförekomsten kan skydd av våtmarken med fördel hanteras genom sättande av villkor som omfattar införande av ett kontrollprogram med noggranna mätningar som visar säsongvariationerna i våtmarken och vid behov anläggande av en tätskärm.

Inträngning av salt grundvatten eller förorening

För att en grundvattenförekomst ska ha god status avseende denna kvalitetsfaktor får det inte ske långsiktiga förändringar i flödesriktningen som orsakar inträngning av saltvatten eller andra föroreningar. Inträngning av saltvatten eller andra föroreningar i en grundvattenförekomst visar att grundvattenresursen inte nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt, utan istället överutnyttjas. Att åstadkomma ett långsiktigt hållbart nyttjande av vattenresursen och mildra effekterna av torka så att det finns tillräcklig tillgång på grundvatten av god kvalitet som behövs för en hållbar, balanserad och rättvis vattenanvändning är två av syftena med ramvattendirektivet (jfr artikel 1 b och e). Därför är denna kvalitetsfaktor viktigt. Att det är viktigt understryks också av det faktum att inträngning av saltvatten finns med som en kvalitetsfaktor vid bedömning både av den kvantitativa- och kemiska statusen för grundvattenförekomster. Den kemiska grundvattenstatusen bedöms i jämförelse med fastställda riktvärden, men riktvärdet är inte styrande för bedömningen av påverkan på den kvantitativa statusen.

Det framgår tydligt att ramvattendirektivets definition av god kvantitativ status (tabell 2.1.2 i bilaga V, se kursiverad text nedan) att bedömningen av saltvatteninträngning ska göras på lokal nivå och inte för grundvattenförekomsten som helhet.

Förändringar i strömningsriktningen till följd av nivåförändringar kan uppstå tillfälligt eller varaktigt inom ett begränsat område men sådana omsvängningar medför inte intrusion av saltvatten eller annan intrusion och utgör inte en indikation på en konsekvent och klar utvecklingstendens till följd av mänsklig påverkan när det gäller flödesriktningar som kan leda till sådana intrusioner.

Grundvattenförekomsten har idag otillfredsställande kvantitativ status med avseende på denna kvalitetsfaktor. Vattenmyndighetens och länsstyrelsens riskbedömning visar också att grundvattenförekomsten riskerar att inte uppnå god status med avseende på vattenbalans under kommande förvaltningscykel. Det behöver alltså redan idag vidtas åtgärder för att grundvattenförekomsten ska uppnå god status för denna kvalitetsfaktor.

Som SGU tidigare framfört bedömer myndigheten att den aktuella verksamheten inte kommer leda till försämring av statusen för denna kvalitetsfaktor och inte heller ett äventyra möjligheten att nå miljökvalitetsnormen. SGUs egna översiktliga kompletterande beräkningar (närmare presenterade under egen rubrik nedan) stödjer denna bedömning.

¹³ VISS 2020-10-22

Bedömning av påverkan på kemisk grundvattenstatus

Den kemiska grundvattenstatusen bedöms för varje förorenande ämne i förhållande till beslutade riktvärden. Om det saknas beslutat riktvärde för något relevant ämne ska riktvärde tas fram med stöd av SGUs bedömningsgrunder så långt som dessa tillåter.

Överskridande av riktvärde vid en övervakningspunkt leder i de flesta fall till att den kemiska statusen bedöms vara otillfredsställande. Det framgår av artikel 4.2 b i grundvattendirektivet att en grundvattenförekomst kan klassificeras till god status trots att riktvärdet överskridits i en eller flera övervakningspunkter, så länge överskridandet

- i. inte utgör en betydande miljörisk med beaktande av storleken på området som påverkas och
- ii. inte medför negativ påverkan på anslutna ytvattenförekomster eller grundvattenberoende terrestra ekosystem eller leder till inträngning av saltvatten eller annan förorening och
- iii. inte påverkar möjligheten att använda vattnet som dricksvatten och
- iv. inte väsentligt försämrar möjligheten att använda vattnet på annat sätt (artikel 4.2 c grundvattendirektivet).

EU-domstolen slår i mål C-535/18 fast att den kemiska statusen i en grundvattenförekomst har försämrats till följd av ett projekt dels om minst ett riktvärde har överskridits, dels vid en förutsägbar höjning av koncentrationen av ett förorenande ämne när riktvärdet för ämnet redan har överskridits. De värden som uppmätts vid varje övervakningspunkt ska beaktas vart och ett för sig.¹⁴

Beslutade riktvärden för den aktuella grundvattenförekomsten återfinns i föreskrifter meddelade i länsstyrelsens författningssamling¹⁵. Grundvattenförekomsten har otillfredsställande kemisk status med avseende på klorid, bekämpningsmedel och polyaromatiska kolväten (PAH). Den bedöms vara i risk att inte uppnå god status i nästa förvaltningscykel för parametrarna sulfat, klorid, konduktivitet, bekämpningsmedel och PAH. För dessa parametrar krävs alltså att åtgärder sätts in för att minska påverkanstrycket och därigenom bidra till att grundvattenförekomsten når god kemisk status.

SGU vidhåller den bedömning som myndigheten tidigare framfört, att den aktuella verksamheten inte kommer leda till försämring av den kemiska statusen och inte heller något äventyrande av möjligheten att nå miljökvalitetsnormen.

Undantagsbestämmelserna i 4 kap. 11-12 §§ vattenförvaltningsförordningen

För det fall domstolen finner att verksamheten inte är tillåtlig enligt 5 kap. 4 § miljöbalken, anser SGU att en prövning ska göras mot bestämmelserna om undantag för nya och ändrade verksamheter i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF. Av 4 kap. 11 § VFF framgår att en myndighet får tillåta en verksamhet eller åtgärd som ändrar grundvattennivån i en grundvattenförekomst.

När det konstaterats att undantagsmöjligheten i 4 kap. 11 § VFF är tillämplig ska förutsättningarna i 4 kap. 12 § VFF prövas.

Första punkten i ovan nämnda paragraf anger att verksamheten eller åtgärden

- a. behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller

¹⁴ Mål C-535/18 *IL m.fl. mot Land Nordrhein-Westfalen* av den 28 maj 2020 punkt 119.

¹⁵ Länsstyrelsen i Kalmar län (Vattenmyndighet i Södra Östersjöns vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt 08Fs 2016:15. Bilaga 4.

- b. innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §.

Verksamheter som behöva vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt är förbehållet åtgärder eller politik som syftar till att skydda grundläggande värden i medborgarnas liv (hälsa, säkerhet miljö), grundläggande principer för staten och samhället samt ekonomisk eller social verksamhet som följer av särskilda offentliga skyldigheter.¹⁶

Av 4 kap. 12 § 1 b framgår att verksamheten kan vara föremål för undantag om den innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §. Här ska bedömningen göras om verksamheten är förenlig med, alternativt bidrar till, en långsiktigt hållbar utveckling. Stöd för vad som är hållbar utveckling kan fås från miljömålen.

Av 4 kap. 12 § 2 framgår kravet att det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön.

För att ett undantag ska kunna medges ska även 4 kap. 12 § 3 vara uppfylld. Av denna bestämmelse framgår att alla genomförbara åtgärder ska vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status. De åtgärder som ska vidtas måste således minska de negativa effekterna på de kvalitetsfaktorer som är anledningen till att ett undantag behövs. Om dessa uppgifter inte redovisas kan något undantag inte medges.

Enligt gemensam europeisk vägledning om tillämpningen av undantag¹⁷ bör man vidta mildringsåtgärder i följande prioritetsordning:

1. *Åtgärder för att undvika – undvika negativa effekter t.ex. genom att ändra plats, metod eller tidsram för verksamheten eller genom att använda andra förebyggande åtgärder vid källan.*
2. *Åtgärder för att minska – vida åtgärder vid källan eller så nära effektens källa som möjligt, vilket syftar till att minimera eller minska negativa effekter till försumbara, låga eller på annat sätt godtagbara nivåer.*
3. *Åtgärder för att motverka – när det finns kvarvarande negativa effekter (t.ex. konsekvenser som är oundvikliga eller inte kan minskas ytterligare på plats) att anhjälpa, motverka eller på annat sätt kompensera för dessa effekter genom att vidta åtgärder på annat håll som hjälper till att minska den negativa nettopåverkan till försumbara, låga eller på annat sätt godtagbara nivåer.*

[...]

Begreppet "åtgärder" så som det beskrivs i artikel 4.7 a är potentiellt inriktat på ett stort antal åtgärder i alla utvecklingsfaser, däribland utformning av anläggningar, underhålls- och driftförhållanden, återställning och återskapande av livsmiljöer. [...] dessa mildringsåtgärder bör vara tekniskt utförbara, inte oproportionerligt kostsamma och förenliga med den nya modifieringen, förändringen eller hållbara mänskliga utvecklingsverksamheten. [...]

Mildringsåtgärder syftar till att minimera eller även upphäva de negativa effekterna på en vattenförekomstens status.

¹⁶ Vägledning om undantag för ny eller ändrad verksamhet, 4 kap. 11-12 §§ FVV, Havs- och vattenmyndigheten. <https://www.havochvatten.se/download/18.1e418088169a2290786dbcc2/1554730780261/vagledning-undantag-ny-andrad-verksamhet.pdf>

¹⁷ Gemensam genomförandestrategi för vattendirektivet och översvåmningsdirektivet. Vägledningsdokument nr 36. Undantag från miljömålen enligt artikel 4.7. Dec 2017. Sidan 55 i den svenska översättningen.

Krav på underlag för bedömning av påverkan på grundvattenförekomst

Bolaget menar att man visat att det inte kommer att ske någon betydande påverkan på grundvattenförekomsten. SGU anser att det underlag som bolaget redovisat i målet inte är tillräckligt detaljerat för att göra alla de bedömningar som krävs för att kunna konstatera om verksamheten kommer medför någon negativ påverkan på statusen eller äventyra möjligheten att nå god status för grundvattenförekomsten. SGU är av uppfattningen att det krävs förhållandevis detaljerade undersökningar för att det ska gå att säkerställa att det inte sker någon otillåten påverkan på en grundvattenförekomst. Om en verksamhet medför grundvattenbortledning eller utsläpp av föroreningar som berör kvalitetsfaktorer som redan idag är anledning till att grundvattenförekomsten har otillfredsställande status ökar kraven på underlaget. Detsamma gäller om grundvattenbortledning eller utsläpp berör kvalitetsfaktorer som är orsak till att grundvattenförekomsten riskerar att inte uppnå god status under kommande förvaltningscykel. I det aktuella målet har grundvattenförekomsten otillfredsställande kvantitativ status med avseende på vattenbalans och saltvatteninträngning. Grundvattenförekomsten är också i risk att inte uppnå god status för samma kvalitetsfaktorer. Den kemiska statusen är också otillfredsställande med avseende på bl.a. klorid och den bedöms riskera att fortsätta vara det för ett flertal parametrar kopplade till risken för saltvatteninträngning. På dessa områden krävs alltså redan idag åtgärder för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden gentemot EU. Den ansökta verksamheten innebär grundvattenbortledning från grundvattenförekomsten, vilket därmed riskerar att försvåra möjligheten att uppnå god status. Kraven på undersökningarna blir därför stora.

Kraven på detaljeringsgraden i underlaget styrs också av hur känsliga de olika ”skyddsobjekten” är. Växterna i ett terrestriskt grundvattenberoende ekosystem är anpassade till en viss vattentillgång en viss del av året. För att bedöma påverkan på ekosystem är det många gånger mest relevant att redovisa förändringar i grundvattennivån under vegetationssäsongen. Vårsäsongen utgör tillväxtperiod och är särskilt viktig för många växter, speciellt i gotländska våtmarker där det sker en upptorkning senare under växtsäsongen. I Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 10717-17 konstaterar domstolen att det inte är möjligt att dra några bestämda slutsatser om påverkan på grundvattennivåerna inom Natura 2000-området Jällabjär utan att göra särskilda undersökningar där. Domstolen konstaterar också att det inte är tillräckligt att bolaget i efterhand skaffar sig sådan kunskap genom ett kontrollprogram¹⁸. Det förelåg alltså en osäkerhet om påverkan på grundvattennivåerna inom Natura 2000-området.¹⁹ SGU är av uppfattningen att det bör ställas samma krav på utredningen för att avgöra eventuell påverkan på sådana terrestra grundvattensystem som är utpekade enligt vattenförvaltningen som på Natura 2000-områden. Detta eftersom de båda områdena utgör skyldigheter som åligger Sverige i enlighet med EU-rätten. För det fall att Stormyr är ett sådant signifikant terrestriskt ekosystem, vilket inte är SGUs sak att avgöra, kan det föreligga ökade skyldigheter för bolaget att genomföra ytterligare utredningar för att säkerställa att ingen otillåten påverkan kommer ske.

SGU har utfört egna kompletterande beräkningar

För att kontrollera huruvida bolagets resonemang och slutsatser om parametrarna grundvattenbildning, grundvattenflöde och hydraulisk konduktivitet är trovärdiga har SGU gjort en enkel numerisk modellberäkning med fokus på det djupare berglagret. Det dränerande randvillkoret var havet (på +0 m.ö.h.) dit allt grundvatten strävar (innan pumpning i brunnar och kalkstenstäckten tar ut sin andel av grundvattenflödet). Hydraulisk konduktivitet (K-värdet) sattes i enlighet med utförda

¹⁸ Detta är också överensstämmande med vad som framgår under punkten 76 i C-535/18.

¹⁹ Mark- och miljööverdomstolens dom av den 30 april 2019 i mål M 10717-17, sid 20.

vattenförlustmätningar till $K=5e-6$ m/s från mitten av kalkstenstäckten och över hela området sydväst om denna samt till $K=5e-7$ m/s från mitten av täkten och över hela området nordost om denna. SGU har tidigare i ärendet framfört att grundvattenflödet som når berget på större djup bör kunna vara så mycket som 25 mm/år, detta värde sattes in vid beräkningarna.

Beräkningen utfördes inledningsvis utan brunnarna i Mølner och Loggarve och utan kalkstenstäckten. Det inledande resultatet visade på orimligt höga grundvattennivåer vilket innebär antingen att den verkliga regionala hydrauliska konduktiviteten är högre än vad vi angav i beräkningen och/eller att det i beräkningen antagna grundvattenflödet sattes högre än vad det faktiskt är i verkligheten. När grundvattenuttaget i brunnarna kopplades på (med det uttag som miljödomen medger) så visade modellberäkningen på en alltför stor avsänkning framförallt vid Loggarve. Här fick vi höja K-värdet något för att inte brunnarna i Loggarve skulle slås ut.

Istället för att ange ett definierat grundvattenflöde till berglagret så ersattes detta med den effektiva nederbörden över modellområdet men med dränerande randvillkor i modellytan. På så sätt fungerade beräkningsmodellen mer lika den konceptuella modellen (som ansökan för fram – det dränerande randvillkoret motsvarar det ytliga uppspruckna berget som effektivt dränerar bort det vatten som inte flödar vidare ner i berget). Berglagret i modellen tar bara emot det grundvattenflöde som systemet medger. Grundvattenuttaget i brunnar och kalkstenstäkt visade nu rimliga avsänkingsbelopp och avsänkingsområden.

Övergripande slutsatser av den numeriska modellberäkningen

- SGU har anledning att anta att grundvattenflödet i djupare berg är mindre än 25 mm/år. SGU frångår således den bedömning myndigheten gjorde i detta avseende i sitt yttrande den 18 oktober 2020 till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.
- De K-värden som bolaget framfört för djupare berg vid kalkstenstäckten verkar rimliga.
- Troligen är K-värden vid brunnarna i Loggarve högre än de värden som bolagets utredning har visat vara gällande för kalkstenstäktens nordvästra del.
- Ytligt grundvatten fyller en viktig roll för att förklara utbredningen av påverkansområdet från kalkstenstäckten och för hur grundvattnet uppträder i djupare berg. Om tillstånd till täkten meddelas kommer de delar av det ytliga grundvattnet som inte idag når ner till djupare berg troligen fortsätta ledas bort i sprickor i det ytliga berget och följa med topografien till ytavrinningen i omgivningen. SGU menar vidare att denna slutsats gäller både scenariot med och utan kalkstenstäkt. För fallet med täkten gäller att inom påverkansområdet som utvecklas mot en utbruten täkt kommer grundvattendelaren att ha förskjutits ut från täkten. Delar av det ytliga grundvattnet kommer fortfarande dräneras bort från täkten genom topografins inverkan och delar av det ytliga grundvattnet kommer att infiltrera ner till djupare grundvatten och rinna fram i täkten.

Den viktigaste slutsatsen av den numeriska modellberäkningen anser SGU är att ytligt grundvatten spelar en mycket stor roll för hur både brunnarnas och kalkstenstäktens påverkansområden breder ut sig. SGU noterar från underlagshandlingarna att framförallt brunnarna vid Mølner visar på stor påverkan av ytligt grundvatten. Effekten av detta leder till återkommande problem med coliforma bakterier, vilket har förklarats vara vattentäktens största problem. SGU menar samtidigt att detta visar på att ytligt grundvatten effektivt bidrar till att hålla bort saltvattenproblemen som annars skulle kunna uppstå om brunnarna tog ut stor volym grundvatten som härstammar från djupare liggande nivåer.

Sammantaget antyder SGUs egna, mycket översiktliga, beräkningar att bolagets resultat avseende påverkansområdets utbredning och risk för saltvatteninträning inte är osannolika.

Sammanfattning

Den ansökta verksamheten innebär grundvattenbortledning från en grundvattenförekomst och det åligger domstolen att på ett korrekt sätt bedöma om verksamheten är tillåtlig enligt 5 kap. 4 § miljöbalken. För det fall att verksamheten strider mot nämnda bestämmelser i miljöbalken anser SGU att domstolen bör pröva möjligheten att meddela tillstånd till verksamheten med hänvisning till ett undantag, enligt 4 kap. 11-12 §§ VFF. SGU är av uppfattningen att bolagets underlag är allt för knapphändert för att bedöma om verksamheten är tillåtlig i förhållande till 5 kap. 4 § miljöbalken. Med anledning av det sena skede prövningen befinner sig i, valde SGU att utföra egna kompletterande beräkningar för att kunna värdera korrektheten i delar av bolagets underlag. SGU kom då till slutsatsen att bolagets resultat avseende påverkansområdets utbredning och risk för saltvatteninträning inte är osannolika. Enligt SGUs bedömning är dock underlaget fortfarande allt för bristfälligt för att bedöma risken för negativ påverkan på vattenbalansen och grundvattenberoende terrestra ekosystem. När det gäller behov av kalksten och lokalisering instämmer SGU i bolagets redovisningar (aktbilaga 72, sid. 3-8), vilket vi också har framfört i tidigare yttranden.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschefen Kaj Lax.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeologerna Stina Adielsson och Björn Holgersson samt juristen Sara Nordström deltagit. Utredaren Peter Åkerhammar har varit föredragande.

Kaj Lax

Peter Åkerhammar

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.