

Handläggare

Peter Åkerhammar

Vänersborgs tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

mmd.vanersborg@dom.se

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till viss ändrad verksamhet vid Zinkgruvan i Askersunds kommun, Örebro län

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 13 maj 2022 tagit emot ovanstående ärende för yttrande om den ansökta verksamheten kan anses medföra en otillåten påverkan på grundvattenförekomsten Forsaåsen, och om så skulle vara fallet myndighetens syn på förutsättningarna att tillåta verksamheten med tillämpning av 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

Medför verksamheten en otillåten verksamhet

Forsaåsen (WA35069527) har otillfredsställande status vad avser både kvantitativ och kemisk status. Den otillfredsställande kvantitativa statusen baseras på att grundvattenuttaget för dricksvattenproduktionen tidigare medförde en infiltration av förorenat ytvatten. Vattentäkten är flyttad och påverkas inte i nuläget av inträngning av förorenat ytvatten. Däremot kvarstår föroreningarna i grundvattnet och orsakar otillfredsställande kemisk status i form av förhöjda halter av sulfat och hög konduktivitet. Beslutad miljökvalitetsnorm för kvantitativ status är god kvantitativ status senast 2027. Miljökvalitetsnormen för kemisk status är att god status för sulfat och konduktivitet ska uppnås senast 2027, och att koncentrationen av övriga ämnen inte ska öka och bidra till risk för otillfredsställande status. Motivering till tidsfristerna för att uppnå god kvantitativ status, och god status för sulfat och konduktivitet är tekniska skäl.

I 5 kap. 4 § miljöbalken framkommer att en myndighet eller en kommun inte får tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Om en förekomst redan har otillfredsställande status är det inte tillåtligt att öka belastningen och ytterligare försämra förhållandena.

SGU delar inte Zinkgruvan Mining AB:s (bolagets) syn på att de enda representativa övervakningspunkterna i förekomsten Forsaåsen är belägna i uttagspunkten för dricksvatten eller i en provpunkt nära brunnen (1703). Visserligen kan områden med förhöjda föroreningshalter tillåtas inom en förekomst som trots detta uppnår god status, men det finns då stränga krav på att överskridandet inte skadar människa eller angränsande miljö och att möjligheten att använda grundvattnet inte försämras. Det innebär i praktiken att området är litet, väl avgränsat, och att det inte finns risk för att föroreningarna under någon omständighet sprids i förhöjda halter utanför områdets gränser. Detta kan inte sägas vara situationen för Ekershyttebäckens vatteninläckage i Forsaåsen, och därmed bör även de provpunkter som är påverkade av inläckande sulfatinnehållande ytvatten inkluderas i bedömningen.

Som en följd av den ansökta verksamheten kommer inläckaget av ytvatten från Ekershyttebäcken till Forsaåsen att öka. Ökningen bedöms enligt ansökan utgöra promillen eller som mest någon enstaka procent av vattenförekomstens totala vattenbalans. Nollalternativet för den ansökta verksamheten, det vill säga att den ansökta verksamheten inte beviljas tillstånd, är att ökningen av ytvatteninläckage inte sker överhuvudtaget.

För kemisk grundvattenstatus medför det ökade ytvatteninläckaget att en större mängd föroreningar (sulfat och metaller) riskerar att transporteras till grundvattenförekomsten jämfört med nollalternativet.

Bolaget har i nuvarande tillstånd till brytning en provotid för att fastställa villkor för rening av utsläppsvattnet till Ekershyttebäcken. Reningen har det senaste året inneburit en minskning på ca 35 procent för metallhalter och ca 16 procent av sulfathalterna i utsläppsvattnet till Ekershyttebäcken, och det finns ambitioner för fortsatt rening, till så mycket som en 65-procentig reduktion av sulfat. Reningsgraden kommer att följas upp genom provotiden och villkorsuppföljning.

I och med reningen av utsläppsvattnet har föroreningsbelastningen på både Ekershyttebäcken och den underliggande Forsaåsen minskat. Minskningen i belastning för Forsaåsen kommer med stor sannolikhet att inträda även om den ansökta verksamheten beviljas, det vill säga trots att mer ytvatten läcker in i grundvattenförekomsten kommer koncentrationsminskningen i ytvattnet sannolikt resultera i minskad belastning trots ökat inläckage.

Sett till den totala belastningen av föroreningar till Forsaåsen medför den ansökta verksamheten därmed ingen otillåten försämring.

Det är däremot juridiskt oklart om avsaknaden av den ytterligare förbättring vad avser sulfatföroreningen, som skulle inträffa med nollalternativet, är att betrakta som en otillåten försämring för kemisk grundvattenstatus.

Situation kan förtydligas genom följande sammanställning:

- Ansökt verksamhet leder till ett ökat inläckage av förorenat ytvatten som tillför föroreningar till Forsaåsen.
- Reningen av utsläppsvattnet innebär en reduktion av sulfat och metaller i ytvattnet som läcker in i Forsaåsen.
- Effekten av reningen på ytvattnet innebär att även med sökt verksamhet blir det en belastningsminskning på grundvattenförekomsten jämfört med tiden innan provotidsutredningen i den pågående redan tillståndsgivna verksamheten.
- Dock blir effekten av reningen av ytvattnet större om den ansökta verksamheten inte tillåts, det vill säga nollalternativet.

Det är osannolikt att sulfathalterna i Forsaåsen sjunker så pass mycket att god status uppnås 2027, trots att det nuvarande inläckaget av ytvatten har betydligt lägre föroreningshalter än innan provotidsutredningen. Det kommer därför fortsatt vara förbud mot ökad belastning och ytterligare statusförsämring. Frågan om avsaknaden av den ytterligare förbättring vad avser sulfatföroreningen (som nollalternativet innebär jämfört med ansökt verksamhet) är att betrakta som en otillåten försämring för kemisk grundvattenstatus behöver besvaras av domstolen. Såvitt SGU känner till saknas praxis i dessa delar.

SGU instämmer i att det ökade ytvatteninläckaget till grundvattenförekomsten inte medför påverkan på grundvattenförekomstens vattenbalans. En grundvattenförekomstens kvantitativa status baseras dock också på om vattenbortledningen medför intrusion av saltvatten och andra föroreningar. Bedömningen om den sammanlagda kvantitativa statusen är därmed avhängt svaret vad avser belastningen av sulfat och metaller. Om skillnaden mellan nollalternativet och ansökt verksamhet är att betrakta som otillåten belastningsökning anses också den kvantitativa statusen vara otillfredsställande. Om däremot den totala belastningsminskningen av metaller och sulfat jämfört med tiden innan vattenbehandlingen beaktas anses inte Forsåsens kvantitativa status påverkas negativt.

Förutsättningar för undantag

Om skillnaden i belastning mellan nollalternativet och ansökt verksamhet, det vill säga avsaknad av ytterligare förbättring jämfört med nuvarande påverkan, är att juridiskt betrakta som en otillåten försämring behöver verksamheten utredas för möjlighet för undantag från krav på god status (tillämpning av 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660)).

Trots 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller kommun i enlighet med 4 kap 11 § vattenförvaltningsförordningen tillåta en verksamhet som ändrar en grundvattenförekomstens nivå. Det är inte möjligt att få undantag för överskridande av kemisk status. Då det är ytvatteninläckaget och den påföljande nivåförändringen som medför ökad belastning av sulfat och metaller kan även en förhöjning av dessa koncentrationer omfattas av undantag för kvantitativ status (se Regeringens beslut 2021-11-18 om tillstånd för Cementa, M2021/01774).

Undantag till ansökt verksamhet får endast tillåtas om verksamheten a) behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, *eller* b) innebär att den ansökta verksamhetens fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med nivåförändringen, och i detta fall även den påföljande kemiska påverkan. Det krävs också att det på grund av tekniska skäl eller orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

SGU har inte möjlighet att definiera och kvantifiera vad allmänintresse av större vikt innebär. Gruvområdet omfattas dock av SGU utpekade riksintresse för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken, som i vattenmyndigheternas utredning om undantag till följd av 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen anses utgöra en samhällsviktig verksamhet. SGU konstaterar också att det för utvinningsverksamhet ligger i sakens natur att det är svårt att hitta alternativa lokaliseringar. Den brytvärda fyndigheten ligger där den ligger och det får därför antas saknas alternativa lokaliseringar för verksamheten. Det kan därför vara svårt att uppfylla syftet med verksamheten på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön. Vidare kan SGU konstatera att händelseutvecklingen i år medfört ett ökat behov av försörjningstrygghet av råvaror både nationellt och inom EU, och att försörjningsfrågor ånyo är att betrakta som en säkerhetsfråga.

Om verksamheten innebär fördelar för hållbar utveckling behöver utredas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. SGU instämmer dock i bolagets resonemang om verksamhetens samhällsnytta.

Beslutad miljö kvalitetsnorm för Forsåsen medger för närvarande tidsfrist till 2027 för att uppnå både kemisk och kvantitativ status med motivering tekniska skäl. Det är oklart hur en sannolikt fortsatt otillfredsställande kemisk status efter 2027 kommer att motiveras. Bolaget anger i ansökan motivering till undantag utifrån tekniska skäl och domstolen behöver bedöma om dessa är tillräckliga.

Den åtgärd som vidtas för tillfället är att reningsåtgärder på utsläppsvatten för att minska utsläppet av sulfat och metaller till Ekershyttedäcken samt att det pågår en utredning om kulvertering av bäcken. Åtgärderna ingår i den prøvotidsutredning som bolaget genomför och under förutsättning att dessa åtgärder genomförs så långt möjligt samt att resultaten följs upp och kontrolleras på lämpligt sätt anser SGU att kravet på åtgärder är uppfyllt. I åtgärdsarbetet ska dock också beaktas andra stycket i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschefen Kaj Lax.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Helena Kjellson, statsgeologerna Björn Holgersson och Carola Lindeberg deltagit. Utredaren Peter Åkerhammar har varit föredragande.

Kaj Lax

Peter Åkerhammar

Detta yttrande har bekräftats digitalt och saknar därför underskrifter.