

Handläggare
Sara Nordström

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt
Svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål om ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet samt vattenverksamhet vid Slite i Gotlands kommun

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 23 juni 2020 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU vidhåller vad myndigheten anfört i tidigare yttrande till Mark- och miljööverdomstolen. SGU har tagit del av vad Länsstyrelsen Gotland och Naturvårdsverket framför och har inga synpunkter med anledning av de båda myndigheternas skrivelser.

SGU anser dock att det finns skäl för myndigheten att göra vissa förtydliganden med anledning av vad Cementa AB (bolaget) anför i sina yttranden i aktbilagorna 81 och 100.

Aktbilaga 81

B.1.1.3-B.1.1.5

Avseende kompletteringsbehov och redovisning av fortsatta mätningar anser SGU att det är bra att bolaget fortsatt att genomföra mätningar och även i vissa fall utökat med ytterligare mätpunkter. Vid den kommande redovisningen av mätresultat och slutsatser från de kompletterande undersökningarna ska även information om var mätningar genomförts, vad som provtagits och hur mätningarna genomförts samt motiv till varför dessa metoder valts redovisas. Flera av frågeställningarna i målet kräver en kombination av undersökningar, exempelvis både geofysik och verifierande borrhningar, och det är därför ytterst relevant att detta tydligt redovisas.

Aktbilaga 100

B.4.2.1 Grundvattenmodellen och B.4.2.2 Underlag för bedömning av påverkan på Natura 2000-områden

Då flera myndigheter påpekat behovet av att tydligt redovisa vad bedömningar avseende påverkan på känsliga områden grundar sig i, torde det finnas en pedagogisk vinst för bolaget att inför kommande huvudförhandling redovisa underlag liknade de som redovisas i B.1.1.1 i aktbilaga 81 för att förtydliga vilka underlag som använts. Det gäller inte bara de objekt där bolaget anser att det kan komma att ske en påverkan, utan även för de objekt där man inte anser att en påverkan bör ske, med tydliga motiveringar.

B 4.2.4 Redovisning avseende påverkansområdets utbredning

SGU har förstått att en meters avsänkning av grundvattennivån har använts för att avgränsa sakägarkretsen. SGU vidhåller dock att för bergtäkter ska påverkansområdet redovisas med en utbredning till 0,3 meter. Bolaget hade med relativ enkelhet kunnat visa dels avsänkningen om en meter, dels en avsänkning om 0,3 meter. Det är SGUs uppfattning att det är ett vedertaget sätt att redovisa påverkansområdet för bergtäkter till 0,3 meter och SGU ser inget skäl att frånga detta i det aktuella ärendet. SGU konstaterar också att det även framgår av bilagan till Naturvårdsverkets yttrande (aktbilaga 101) att det även är Naturvårdsverkets uppfattning att det är så redovisningen ska göras.

B.4.4.1 Påverkan på vattenbalansen

Rent generellt anser SGU att det är bra att bolaget eftersträvar en resurshushållning med grundvattnet och SGU är väl införstådda med de åtaganden bolaget gjort avseende spillningsmagasinet. Som bolaget konstaterar *möjliggör* detta en kraftig förstärkning av dricksvattentillgången. SGU ser dock inte att denna åtgärd kan prövas inom ramen för det aktuella tillståndet. Regionen innehar tillstånd för uttag av vatten i sina brunnar och om bolaget medges tillstånd till täktverksamheten kommer det innebära att det finns tillståndsgivna verksamheter som sammantaget leder till ett överutnyttjande av den begränsade grundvattenresursen. Bolaget råder inte över regionens tillstånd och det går heller inte att inom ramen för denna prövning upphäva regionens tillstånd för att säkerställa att överutnyttjande inte kommer att ske. I praktiken överlåter således bolaget ansvaret för att grundvattenförekomsten inte överutnyttjas på någon annan.

Av prop. 2017/18:243 framgår att det för bedömningen av försämringsförbudet och skyldigheten att inte äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna, ska tas hänsyn till åtgärder som vidtas för att minska förorening eller störning från andra verksamheter. Det kan enligt propositionen vara fråga om såväl beslutade som planerade åtgärder¹. Frågan är då om ett minskat uttag ur de kommunala dricksvattenbrunnarna är en sådan beslutad eller planerad åtgärd. Det framgår inte av propositionen hur ”säkra” planerade åtgärder måste vara för att de ska kunna tillgodoräknas. SGU anser att det är rimligt att det inte är vilka planerade åtgärder som helst som kan tillgodoräknas utan det bör vara åtgärder som med mycket stor säkerhet eller av tvingande skäl kommer genomföras. Sådana planerade åtgärder finns exempelvis upptagna i åtgärdsprogrammen (som tas fram enligt 6 kap. vattenförvaltningsförordningen) eller i en konkret plan så som den nationella planen för moderna miljövillkor². Den åtgärd som bolaget hänvisar till finns inte i det aktuella åtgärdsprogrammet och eftersom det inte går att rikta åtgärder mot kommuner i deras egenskap av verksamhetsutövare har SGU mycket svårt att se att denna fråga skulle kunna hanteras via åtgärdsprogrammet. Eftersom grundvattenförekomsten redan idag befinner sig i den lägsta statusklassen är påverkan på kvalitetsfaktorn vattenbalans en avgörande del i tillåtlighetsprövningen av verksamheten. SGU anser inte att en fråga som avser en verksamhets tillåtlighet kan överlåtas till frivilliga civilrättsliga överenskommelser verksamhetsutövare emellan.

B.4.4.4. Saltvatteninträngning, kemisk- och kvantitativ status

Den kemiska statusen bestäms i förhållande till det beslutade riktvärdet. Ram- och grundvattendirektiven synes förutsätta att riktvärdet för klorid (benämnt tröskelvärde i direktivet) fastställs till den bakgrundshalt som råder i grundvattenförekomsten. Ett sådant synsätt skapar en logisk

¹ Prop. 2017/18:243, Vattenmiljö och vattenkraft sid. 194.

² Nationell plan för moderna miljövillkor, 2020-06-25, M2019/01769/Nm m.fl.

hantering eftersom bedömningen av när det sker betydande saltvatteninträngning blir densamma för både kemisk och kvantitativ status. Det synsättet stöds också av gemensam europeisk vägledning³. För grundvattenförekomsten Roma har Vattenmyndigheten beslutat att riktvärdet för klorid ska vara 100 mg/l, vilket är betydligt högre än bakgrundshalten i förekomsten. Det medför att riktvärdet enbart är relevant för bedömning av den kemiska statusen och inte den kvantitativa. Man kan säga att toleransen för saltvatteninträngning är mycket lägre vid bedömningen av påverkan på den kvantitativa statusen än vid bedömning av påverkan på den kemiska statusen p.g.a. det höga riktvärdet. Den kvantitativa statusen bedöms nämligen vara otillfredsställande för kvalitetsfaktorn saltvatteninträngning direkt när det sker uttag som leder till förhöjda salthalter⁴. Skälet till detta är att saltvatteninträngning är ett tydligt mått på att grundvattenförekomsten överutnyttjas och att det inte anses önskvärt att det sker inträngning av saltvatten i förekomster.

För helhetens skull ska också nämnas att riktvärdet för klorid i grundvattenförekomsten Roma överensstämmer med den kloridhalt som finns angiven i bilaga 1 till SGUs föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering av grundvatten (SGU-FS 2013:2). Bilaga 1 anger generella riktvärden för grundvatten på nationell nivå. De halter som finns angivna i bilaga 1 tar i första hand hänsyn till grundvattnets potentiella användning som dricksvatten. SGUs föreskrifter anger att Vattenmyndigheten ska fastställa riktvärden enligt förfarande som beskrivs i bilaga 3, men om tillräckligt underlag saknas ska de riktvärden som är angivna i bilaga 1 användas (jfr. 7 § SGU-FS 2013:2). Bilaga 3 ändrades genom SGU-FS 2016:1 till följd av en ändring i grundvattendirektivet där EU-kommissionen såg skäl att tydliggöra vikten av att ta hänsyn till bakgrundshalter i den specifika grundvattenförekomsten vid fastställandet av riktvärden (tröskelvärden). Detta har ännu inte fått fullt genomslag i svensk vattenförvaltning.

Påverkan av kloridhalter vid vattentäkten i Slite

Den modellerade höjningen av kloridhalten (från 15 till 17 mg/l) i Slite vattentäkt har ingen betydande påverkan på den *kemiska* statusen för grundvattenförekomsten eftersom den förväntade koncentrationen med god marginal understiger riktvärdet. I detta fall spelar det ingen roll att grundvattenförekomsten som helhet har otillfredsställande kemisk status. Vattentäkten i Slite har använts som en övervakningsstation för klassificering av den kemiska statusen i grundvattenförekomsten och vid denna övervakningsstation är den kemiska statusen god med avseende på klorid.

Däremot är det SGUs tolkning att även en så begränsad höjning av kloridhalten som från 15 till 17 mg/l utgör en otillåten försämring av den *kvantitativa* statusen, i vart fall utgör det ett otillåtet äventyrande av miljö kvalitetsnormen. I det här fallet spelar det stor roll att grundvattenförekomsten redan har otillfredsställande kvantitativ status för saltvatteninträngning, och verksamheten förväntas leda till ytterligare försämring vilket är en tydlig indikation på ett överutnyttjande av grundvattenresursen. Utförliga motiv till detta har framförts av SGU i tidigare yttranden⁵.

³ Common implementation strategy for the water framework directive. Guidance Document No 18. Guidance on groundwater status and trend assessment. Sidan 31, avsnitt 4.4.3.

⁴För vidare resonemang, se aktbilaga 90 i förevarande mål samt aktbilaga 161 i mark- och miljödomstolens mål.

⁵ För vidare resonemang, se aktbilaga 90 i förevarande mål samt aktbilaga 161 i mark- och miljödomstolens mål.

Påverkan av kloridhalter vid Västra brottet

Det är välkommet att bolaget redovisar uppgifter om kloridhalter i Västra brottet. SGU anser dock att information om de antaganden som ligger till grund för den extrapolering av kloridhalten i Västra brottet pall 2 som visas på sidan 30 i aktbilaga 100 är allt för knapphändig för att bedöma om resultaten är rimliga. Det är också fortfarande oklart i vilken omfattning som grundvattnet i grundvattenförekomsten utanför själva dagbrottet är påverkat av förhöjda kloridhalter samt hur denna påverkan skulle förändras av att täktsjön i Västra brottet får en högre nivå och att kloridhalten i täktsjön sjunker. Den kritiska frågan som återstår att besvara är om höjningen av vattennivån i täktsjön samt sjunkande kloridhalter i täktsjön är tillräckligt för att inte äventyra de kemiska och kvantitativa miljö kvalitetsnormerna för grundvattenförekomsten. Enligt samma resonemang som för vattentäkten i Slite, är det endast kloridhalter i relation till riktvärdet som har betydelse för bedömningen av påverkan på den kemiska statusen, medan varje höjning av kloridhalten i förhållande till bakgrundshalten har betydelse för den kvantitativa statusen.

Det finns idag ingen övervakningsstation som mäter kloridhalter i grundvattenförekomsten i nära anslutning till Västra brottet. Det är SGUs uppfattning att det borde ha funnits det. Av avsnitt 2.4.2 och 2.4.3 i bilaga V till Ramvattendirektivet framgår att kontrollerande övervakning ska ske för att komplettera och validera konsekvensbedömningsförfarandet (2.4.2) och operativ övervakningen ska ske för att fastställa kemisk status för alla grundvattenförekomster som bedöms vara i riskzonen (2.4.3). Grundvattenförekomsten Roma har redan otillfredsställande kemisk status med avseende på saltvatteninträngning. Förekomsten riskerar att fortsätta ha otillfredsställande status även under kommande förvaltningscykel. Därför ska operativ övervakning upprättas så att man kan följa förändringen av de utpekade riskfaktorerna. Mätningar av kloridhalten i nära anslutning till Västra brottet är också motiverat utifrån att grundvattenförekomsten har otillfredsställande kvantitativ status med avseende på saltvatteninträngning samt bedöms riskera att fortsätta ha denna status även under kommande förvaltningscykel.

Stora uttag av grundvatten i kustnära områden utgör en påtaglig risk för saltvatteninträngning, som kan påverka både den kemiska och kvantitativa statusen. Bolagets verksamhet i Västra brottet utgör därmed en risk för negativ påverkan på grundvattenförekomstens status och det borde därför ha upprättats en övervakningsstation i nära anslutning till verksamheten. Åtminstone borde uppföljning ha gjorts utifrån verksamhetsutövarens egenkontroll, som enligt 26 kap. 19 § miljöbalken borde innehålla relevanta uppgifter. Eftersom vattenmyndigheterna inte tilldelats resurser för att genomföra övervakning enligt 7 kap. vattenförvaltningsförordningen är det gängse arbetssättet att använda uppgifter från verksamhetsutövarna. Exempelvis används analysresultat från dricksvattenproducenternas kontrollprogram som underlag för statusklassificering av grundvattenförekomster och analysresultat från samordnad recipientkontroll används för statusklassificering av ytvattenförekomster.

Tillämpningen av direktivet ska enligt SGUs uppfattning göras på ett sådant sätt att man uppfyller direktivets syfte. Ett viktigt syfte (som SGU redogör för i aktbilaga 90) är ett hållbart nyttjande av grundvattenresursen så att saltvatteninträngning inte sker. SGU anser därför att man ska ta hänsyn till saltvatteninträning i anslutning till Västra brottet vid bedömning av bolagets påverkan både på den kemiska och kvantitativa statusen, trots att det i dagsläget inte har inrättats någon relevant övervakningsstation för att övervaka denna påverkan.

B.4.6.5 Alla genomförbara åtgärder för att mildra konsekvenserna

SGU finner att den redovisning av genomförbara åtgärder som bolaget lämnat in är allt för översiktlig och innehåller för få undersökta åtgärdsalternativ för att utgöra ett tillräckligt underlag för bedömning mot detta undantagskriterium.

Enligt gemensam europeisk vägledning om tillämpningen av undantag⁶ 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 avhjälpa, 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. [...]

Mildringsåtgärderna syftar till att minimera eller även upphäva de negativa effekterna på en vattenförekomsts status.

SGU anser därför att bolaget på ett mer omfattande och detaljerat sätt behöver redovisa:

- vilka tänkbara mildringsåtgärder som finns för att mildra de negativa effekter som bolagets ansökta verksamhet förväntas ge, förslagsvis kategoriserade enligt punktlistan 1-3 ovan,
- vilka av dessa mildringsåtgärder som bolaget anser är genomförbara utifrån vad som är tekniskt utförbart och inte oproportionerligt kostsamt,
- vilken mildrande effekt de valda åtgärderna förväntas ge kopplat till de förväntade negativa effekterna av bolagets ansökta verksamhet samt
- hur mildringsåtgärderna ska genomföras.

Vid avvägning i punkterna ovan måste 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken beaktas.

SGU menar att den aktuella ansökan kommer leda till en otillåten påverkan på grundvattenförekomsten med avseende på vattenbalans, terrestra ekosystem och saltvatteninträngning. Det innebär alltså att åtgärderna ska vara inriktade på att mildra dessa effekter. De åtgärder som vidtas måste således minska de negativa effekterna på de relevanta kvalitetsfaktorerna.

⁶ Gemensam genomförandestrategi för vattendirektivet och översvänningsdirektivet. Vägledningsdokument nr 36. Undantag från miljömålen enligt artikel 4.7. Dec 2017. Sidan 55 i den svenska översättningen.

Övriga kommentarer

Slutligen konstaterar SGU att det framgår av B.4.4.3, aktbilaga 100, att bolaget avser att presentera nytt material avseende bedömning av verksamhetens påverkan på andra relevanta ekosystem utanför Natura 2000 områdena och att detta material ska presenteras vid huvudförhandlingen. SGU anser *inte* att det är lämpligt att bolaget inkommer med sådant nytt material under huvudförhandlingen utan att SGU fått skälig tid på sig att gå igenom underlaget inför huvudförhandlingen. Om så ändå sker kommer SGU behöva begära att få bemöta materialet skriftligen vid ett senare tillfälle.

Upplysningsvis vill SGU meddela att myndigheten har noterat att det i SGUs yttrande den 1 juni 2020, aktbilaga 90 saknas ett *inte*. Under rubriken 6. Möjlighet till undantag enligt 4 kap. 11-12 §§ ska första meningen i sjätte stycket ha följande lydelse. ”Utifrån detta har SGU dragit slutsatsen att det *inte* är helt uteslutet att meddela undantag”...osv. SGU noterar dock att bolaget ändå uppfattat vad SGU menat.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschefen Jakob Levén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeologerna Mattias Gustafsson och Stina Adielsson samt utredaren Peter Åkerhammar deltagit. Juristen Sara Nordström har varit föredragande.

Jakob Levén

Sara Nordström