

Handläggare

Carola Lindeberg

mmd.vaxjo@dom.se

SGU yttrande angående ansökan om tillstånd till vattenverksamhet för nya och befintliga grundvattenuttag för i huvudsak dricksvattenförsörjning i Kristianstad kommun

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 19 februari 2021 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU vidhåller de synpunkter som framförts tidigare i ärendet.

Tidsbegränsat tillstånd

SGU anser att tillstånd till grundvattenuttag generellt bör tidsbegränsas. Risker för försämrade grundvattenbildning och risk för vattenbrist i framtiden på grund av förändrat klimat gör det mycket osäkert att bedöma vilket uttag som är hållbart på lång sikt. Enligt nya bestämmelser i miljöbalken får inte heller möjligheterna att uppnå beslutade miljö kvalitetsnormer äventyras. Ett icke tidsbegränsat tillstånd till vattenuttag i en grundvattenförekomst som har eller riskerar att få otillfredsställande kvantitativ status bör anses som ett sådant äventyrande.

I mål M10121-13 (Listerlandet), M9449-14 (Ystad) samt M9574-15 (Mullsjö) motiveras ett icke tidsbegränsat vattenuttag till kommunal vattenförsörjning med att

- Omständigheterna i det enskilda fallet påkallar inte en sådan begränsning.
- Verksamheten är av allmänt intresse och där behovet knappast kommer att förändras över tiden.
- Osäkerheter om skaderisk på lång sikt får hanteras genom att lämpliga villkor föreskrivs för verksamheten.
- Möjligheten som finns i 24 kap. miljöbalken att återkalla och ompröva tillstånd.

Vad avser omständigheterna för det enskilda fallet är det aktuella vattenuttaget lokaliserat på Norra Kristianstadsslätten, som är ett stort och långsamt reagerande grundvattenmagasin i sedimentärt berg. En SGU-rapport från 2015 (Grundvattennivåer i ett förändrat klimat – nya klimatscenarier, SGU rapport 2015:19) visar att i Sveriges sydöstra delar beräknas grundvattnets årsmedelnivå sjunka, med störst betydelse för de långsamreagerande magasinerna och därmed också förutsättningar för den allmänna vattenförsörjningen. Grundvattenbildningen beräknas minska med mellan 5 och 15 % i dessa områden. Nivåfluktuationerna beräknas öka i landets södra och sydvästra delar. SGU anser därmed att ett tidsbegränsat uttag är viktigt, särskilt i de sydöstra länen i Sverige, Skåne, Blekinge, Kalmar och Gotland, där flera klimatscenarier pekar på att ett förändrat klimat kommer att innebära längre

torrperioder och därmed en minskad grundvattenbildning med en minskad vattentillgång som följd. I dessa län är dessutom efterfrågan på grundvatten stor från flera aktörer.

Det är också särskilt viktigt att tidsbegränsa vattenuttag i områden där vattenuttaget är stort i förhållande till grundvattenbildningen. För Norra Kristianstadsslätten är enligt ansökan befintliga nyttjandegraden av grundvattenresursen över 90 %. Vad avser vattenuttaget på Listerlandet (M10121-13) och Ystad (M9449-14) beräknas vattenuttaget utgöra drygt 30 % (40 % vid torrår) respektive drygt 70 % av grundvattenbildningen. I Mullsjö (M9574-15) bedöms grundvattenbildningen med marginal överstiga det ansökta uttaget. I SGUs Rapport 2013:01 ”Bedömningsgrunder för grundvatten” klassas områden där uttagsandel av grundvattenbildningen överstiger 50 % som att det finns en stark risk för påverkan på till exempel utflöden till våtmarker och även till ytvattensystem. Klimatförändringar i området tillsammans med en stor nyttjandegrad av grundvattenresursen föranleder att tillstånd till vattenuttaget i Norra Kristianstadsslätten behöver tidsbegränsas.

SGU instämmer med Kristianstad kommun och tidigare domar att dricksvattenförsörjning är en mycket viktig samhällsfunktion. Kristianstadsslätten är en starkt påverkad grundvattenresurs i ett känsligt område och en återkommande omprövning av tillståndet till vattenuttag utifrån ny kunskap och ändrade påverkansfaktorer är en förutsättning för att kunna säkerställa tillräcklig miljöhänsyn för att möjliggöra en långsiktig och hållbar dricksvattenproduktion.

Inom egenkontrollen för verksamheten bör miljöeffekter av vattenuttaget kontinuerligt följas upp. Resultaten kan med fördel användas som underlag inför en ny tillståndsansökan när tillståndet upphör. Om resultat från egenkontrollen visar på att verksamheten inte ger upphov till betydande miljöpåverkan finns det inget som hindrar en tillståndsmyndighet att förnya tillståndet. Om behovet av vatten har förändrats kan tillåtna vattenuttagsmängder vid ett omprövningstillfälle ökas eller minskas, avhängigt att resultat från egenkontrollen visar att det finns utrymme för förändring. Med en bra utformad egenkontroll behöver inte tillståndsprocessen bli komplicerad.

Effekterna av pågående klimatförändringar är mycket osäkra, särskilt vad gäller frekvensen av intensivare regnperioder och torrperioder. Det är därför orimligt att i nuläget förutserisk för skador på miljön på grund av vattenuttaget för all framtid, vilket medför att det är omöjligt att fastställa villkor som ger tillräcklig miljöhänsyn för all framtid. Särskilt svårt blir det att förutse miljöskador i områden där vattenresursen har en stor nyttjandegrad. Vid större uttag, framför allt under känsliga perioder med torka, finns stor risk för irreversibla skador på miljön. Genom att ompröva tillstånd, ca vart 25:e till 30:e år, kan skaderisker förutses och relevanta villkor kan fastställas för samma period. Att återkommande ompröva villkoren utifrån aktuella skaderiskbedömningar ger ökade förutsättning för god miljöhänsyn och därmed även för vattentäktens uthålliga nyttjande.

Samtliga domar som avstyr tidsbegränsning av kommunala allmänna vattenuttag är beslutade innan förändringen av 5 kap 4 § miljöbalken. Den 1 januari 2019 förtydligades miljöbalken vad gäller att en verksamhet inte får tillåtas eller ändras om verksamheten äventyrar möjligheten att uppnå beslutad miljö kvalitetsnorm. Den aktuella grundvattenförekomsten har idag god kvantitativ status, men statusen riskerar att försämrans. Vattenuttagen inom Norra Kristianstadsslätten är enligt beräkningar mycket nära

kapacitetsgränsen för grundvattenresursen. Det ansökta uttaget är jämförbart med det nuvarande tillståndsgivna uttaget, vilket innebär att riskbilden inte förväntas förändras inom överskådlig tid. Pågående klimatförändringar kan på sikt innebära nya och idag oförutsägbara men sannolikt negativa förändringar på bland annat grundvattenbildning. Då det inte är möjligt att konsekvensbeskriva miljöpåverkan för all framtid, går det inte heller att med villkor reglera vattenuttagets miljöpåverkan för all framtid. Att inte tidsbegränsa tillståndet till vattenuttaget medför därför en starkt ökad risk för negativ vattenbalans med försämrad kvantitativ status som följd. För att kunna tillåta det ansökta vattenuttaget utifrån miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer behöver därför vattenuttaget tidsbegränsas. Genom omprövning av villkor kan äventyrandet av miljö kvalitetsnormen regleras och minimeras.

De tidigare domarna som avstyrker tidsbegränsade uttag för kommunal allmänna vattentäkter är lokaliserade i vattenförekomster som inte bedöms vara i risk för försämrad kvantitativ status. Vad avser vattentäkten i Mullsjö (M9574-15) är grundvattenförekomsten Bottnaryd-Tunarp (WA95633813) varken i nuvarande (2016-2021) eller föregående (2009-2016) vattenförvaltningscykel bedömd att riskera otillfredsställande kvantitativ status. Vad avser grundvattenförekomsten Vomsänkan (WA12744184) som inkluderar vattentäkten i Ystad (dom M944914), riskerade den inte otillfredsställande kvantitativ status enligt bedömningar i förra cykeln, det vill säga vid tidpunkten då tillståndet till vattenuttaget konsekvensbedömdes. Enligt senaste bedömning har ny kunskap visat att den riskerar försämrad status till otillfredsställande kvantitativ status. Båda dessa tillstånd till vattenuttag grundades därmed på att vattenförekomsten inte riskerade otillfredsställande status vid den aktuella tidpunkten. Vattenförekomsten på Listerlandet (SE621427-142888) (dom M10121-13) var i förra förvaltningscykeln bedömd att riskera otillfredsställande kvantitativ status, men i nuvarande förvaltningscykel är förekomsten delad och den del av förekomsten (WA93357607) som nu inkluderar vattentäkten är inte längre bedömd att riskera otillfredsställande kvantitativ status och saknar betydande påverkanskällor vad avser vattenuttag. Det är därför tveksamt om vattentäkten ansågs bidra till bedömningen om risk för otillfredsställande kvantitativ status för grundvattenförekomsten under tillståndprocessen. Det nu ansökta tillståndet berör vattenförekomsten Norra Kristianstadslätten (WA16715379), som i senaste bedömningen riskerar otillfredsställande kvantitativ status, och där den kommunala vattentäkten är en utpekad betydande påverkanskälla, vilket innebär att tillstånd till vattenuttag inte får tillåtas om de med säkerhet inte riskerar medföra ytterligare negativ påverkan.

En del i bedömningen av kvantitativ status är om grundvattenberoende ekosystem riskerar att påverkas negativt av vattenuttaget. Endast det vatten som finns kvar när grundvattenberoende ekosystem är vattenförsörjda är tillgängligt för mänskliga vattenuttag. Kristianstadsslätans grundvatten kommer inte att ta slut, men däremot riskerar ett för stort mänskligt vattenuttag att grundvattenberoende ekosystem blir negativt påverkade. Det är mycket svårt att i nuläget förutse hur klimatförändringar kommer att förändra ekosystemens behov och därmed tillgänglig vattenresurs för all framtid. Genom att villkoren omprövas med viss periodicitet finns det större förutsättningar att ta hänsyn till de grundvattenberoende ekosystemen och därmed upprätthålla god kvantitativ status för Norra Kristianstadslätten.

För att minska risken för försämrad grundvattenstatus, och därmed påverkan på dricksvattenproduktionen, är det viktigt att det totala vattenuttaget ur grundvattenförekomsten är

hållbart över tid. Kristianstad kommuns vattenuttag för dricksvattenproduktion utgör en stor del av vattenuttaget. De åtgärder som i VISS föreslås i syfte att minska påverkan från vattenuttag är att via tillstånd reglera uttagsmängderna. Att i det läget medge ett tillstånd till vattenuttag utan tidsbegränsning riskerar att motverka hela syftet med åtgärdsarbetet. Det vattenbesparande åtgärdsarbetet behöver prioriteras, bland annat genom regelbunden omprövning av tillstånd till vattenuttag. Det är också lämpligt att samtliga nyttjare av förekomsten gemensamt genomför åtgärder för effektivare vattenanvändning i syfte att begränsa det totala vattenuttaget.

Det finns idag ett stort antal tillstånd till vattenuttag som inte är tidsbegränsade. Många av dessa nyttjar endast delvis den tillståndsgivna uttagsmängden och flera saknar tillräcklig miljöhänsyn, då villkoren beslutades under andra förutsättningar än de som råder idag. Tillstånd utan tidsbegränsning medför i många områden, till exempel Kristianstadsslätten, problem för både nyetableringar av verksamheter med vattenbehov och miljöförbättringsarbetet. En tillsynsmyndighet kan kräva återkallelse eller omprövning av ett tillstånd för vattenuttag, men arbetet är mycket resurskrävande. Erfarenheter visar att det är mycket få tillstånd till vattenuttag som blir föremål för en omprövning initierad av tillsynsmyndigheten. Det är inte heller rimligt att staten ska betala för att tillståndspröva en verksamhet i syfte att säkerställa att verksamheten uppfyller grundläggande hänsynsregler i miljöbalken och beslutade miljö kvalitetsnormer. Det finns i nuvarande lagstiftning ingen formell möjlighet för tillståndsinnehavaren att begära återkallelse av tillstånd.

Villkor för uttag

Precis som Kristianstad kommun skriver kan inte medborgarnas vattenförbrukning styras. Det är däremot inte ett skäl att inte bättre precisera tillståndsgivet vattenuttag vad avser uttagsperioder. Kristianstadsslätten har stor magasineringsförmåga för grundvatten men de sammanlagda vattenuttagen är nära kapacitetsgränsen. Ett tillstånd för vattenuttag som inte reglerar under vilka förutsättningar uttaget får ske innebär en stor risk för försämrad status. Detta eftersom de sammanlagda vattenuttagen inom en vattenförekomst inte får överstiga den tillgängliga vattenmängden. Med tillgänglig vattenmängd menas det vatten som finns kvar för uttag när grundvattenberoende terrestra och akvatiska ekosystem är försörjda. Då ekosystemen kan ha olika behov under olika tidsperioder varierar den tillgängliga vattenmängden som finns kvar för vattenuttag. Genom att med villkor reglera ansökt uttag utifrån till exempel period på året, låga grundvattennivåer, torra perioder eller dylikt så säkerställs att vattenuttaget inte överstiger tillgänglig vattenmängd, och därmed minskas risken för otillfredsställande status. Jämför till exempel med vattenuttag i sjöar och vattendrag, där vattennivån eller vattenflödet i många fall styr hur stort vattenuttag som kan tillåtas.

Vad avser lokalisering av vattenuttag vidhåller SGU att det är viktigt att i tillståndet precisera hur stora uttag som får ske inom de olika uttagsområdena. Även om de ligger i samma grundvattenförekomst så finns det risk för lokala skador och försämrad lokal status. Sättningsrisker, ökad/ändrad transport av föroreningar och risk för överuttag gör att maxuttag behöver villkoras i varje område för en given period, inkluderat de ersättningsbrunnar som planeras. Villkoren förtydligar de produktionstekniska skäl som kommunen behöver för att säkerställa balans mellan uttagsområdena, samt tillser att tillräcklig miljöhänsyn och miljöbalkens hänsynsregler genomförs i varje enskilt område.

Sammanfattning

SGU anser att tillstånd till vattenuttag kan beviljas om ovan och tidigare framförda synpunkter beaktas. Vad avser SGUs frågor anser SGU att beslut kan fattas utan huvudförhandling.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschef Mats Wallin

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeolog Mattias Gustafsson deltagit. Statsgeolog Carola Lindeberg har varit föredragande.

Mats Wallin

Carola Lindeberg