

Åke Mauritzson
Miljö- och vattenenheten
010-2239317

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över ansökan från Cementa AB om tillstånd enligt miljöbalken

Ärendet

Länsstyrelsen i Gotlands län har beretts tillfälle till yttrande över en ansökan från Cementa AB (bolaget) om tillstånd till fortsatt täkt- och vattenverksamhet vid Slite, i enlighet med de tillfälliga reglerna i 17 a kap. miljöbalken (MB), ert ärendenummer M2021/01774.

Länsstyrelsens yttrande

Sammanfattning

Med hänvisning till oklarheterna i prövningsunderlaget, och den korta remisstiden, avstår länsstyrelsen från att ta ställning till om tillstånd bör medges för den tillståndssökta verksamheten.

Länsstyrelsen bedömer utifrån sin roll som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken, och sin roll i vattenförvaltningsarbetet, att avsteg från EUs ramdirektiv för vatten vad avser skydd av status för grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) kommer att behöva göras vid ett eventuellt medgivande av fortsatt tillstånd till bolagets befintliga täkt- och vattenverksamhet vid Slite.

Länsstyrelsen bedömer vidare att ett eventuellt tillstånd till fortsatt täktverksamhet förutsätter att en tillståndsprövning genomförs av påverkan på berörda Natura 2000-områden, och att det då kan komma att behöva medges avsteg från Natura 2000-bestämmelserna genom tillämpning av 7 kap. 29 § MB.

Med anledning av de i ansökan redovisade möjligheterna till alternativa externa stenleveranser yrkar länsstyrelsen att ett eventuellt tillstånd till fortsatt verksamhet ska begränsas i tid till högst tolv månader.

Om bolaget medges fortsatt täkt tillstånd yrkar länsstyrelsen att förslaget till bullervillkor justeras på så sätt att det tidsintervall som anges för bullernivåer nattetid även i fortsättningen ges utsträckningen mellan kl. 22.00 och 07.00.

Dessutom bör det i villkoret anges att bullermätningar även ska genomföras efter uppmaning från tillsynsmyndigheten.

Om tillstånd medges yrkar länsstyrelsen vidare att ett särskilt villkor föreskrivs om att bolaget senast sex månader innan tillståndstidens utgång ska inkomma med ett förslag till detaljerad och tidsatt efterbehandlingsplan till länsstyrelsen. Samt att det delegeras till länsstyrelsen att besluta om huruvida efterbehandlingsplanen kan godkännas, och att vid behov besluta om de ytterligare utrednings- eller efterbehandlingsåtgärder som kan behöva vidtas av bolaget.

Bolagets nuvarande verksamhet och dess förhållande till delar av EU-rätten

Bakgrund

För bolagets befintliga verksamhet vid Slite föreligger ett gällande tillstånd enligt miljöbalken från 2010 för brytning av kalk- och mägersten inom angivna områden till vissa brytdjup, samt för bortledning av länshållningsvatten i samband med täktverksamheten ner till vissa avsänkningspunkter. Tillståndet begränsas även i tid till högst tio års täkt- och vattenverksamhet, och upphör den 31 oktober 2021. Av domskälen i miljödomstolens avgörande i det aktuella målet (deldom 2010-10-01, mål nr M 2334–09) framgår vidare att säkerställande av nyttjandet av den berörda grundvattenresursen för dricksvattenändamål ges företräde av domstolen framför andra och motstående intressen, och att osäkerheten kring dessa frågor i dåvarande prövningsunderlag varit skäl till att bolagets yrkande begränsades från 20 till 10 års täktverksamhet.

Länsstyrelsen bedömer i sin roll som tillsynsmyndighet, och sin roll i vattenförvaltningsarbetet enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660), att bolagets tillståndsgivna verksamhet kan stå i konflikt med förändrad tillämpning av delar av EU-rätten som tillkommit efter 2010 när det aktuella tillståndet meddelades. De konfliktområden som primärt identifierats av länsstyrelsen utgörs av förhållandet till miljökvalitetsnormer för vatten och områdesskydd enligt Natura 2000-bestämmelserna.

Tillämpningen av EUs ramdirektiv för vatten

Frågor om påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten berördes inte närmare vid miljödomstolens prövning 2010. Nytt regelverk och ny rättspraxis har därefter tillkommit som skärper och tydliggör betydelsen av miljökvalitetsnormer och det så kallade icke-försämringskravet.

Information om gällande miljökvalitetsnormer för samtliga svenska grund- och ytvattenförekomster finns redovisade i VISS (VattenInformationSystemSverige). De beslutade och nu gällande miljökvalitetsnormerna för Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) är god kvantitativ och kemisk grundvattenstatus med tidsfrist till 2021. I VISS anges också att statusklassningen för den kvantitativa statusen redan under den första förvaltningscykeln (2004–2009) var otillfredsställande status vilket inte förändrats under cykel 2 (2010–2016) eller cykel 3 (2017–2021). Statusklassningen för den kemiska statusen var under cykel

1 och 2 angiven till god, för att därefter under cykel 3 försämras till otillfredsställande med avseende på bland annat förhöjda kloridhalter. Betydande påverkansfaktorer på vattenförekomstens status är bortpumpning av stora mängder grundvatten till följd av täktverksamhet och kommunal dricksvattenproduktion. Icke-försämringskravet innebär att alla förekomster ska bibehålla god status och att mänskliga verksamheter inte får försämra statusen i någon förekomst eller bidra till att hindra beslutade förbättringar.

Med resultaten från vattenförvaltningsarbetet och den kunskap om effekterna av bolagets nuvarande verksamhet som länsstyrelsen erhållit genom den löpande tillsynen av verksamheten kan konstateras att försämringen av statusklassningen för grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma kan kopplas till bolagets nu pågående tillståndsgivna verksamhet. Samma slutsatser kan dras från den granskning som skett i samband med den nyligen avslutade domstolsprövningen av bolagets planerade fortsättning och utökning av sin täktverksamhet vid Slite, se Mark- och miljööverdomstolens dom, MÖD, M 1579-20. Detta medför att bestämmelserna i 5 kap 4 § MB utgör hinder för att bolaget meddelas tillstånd enligt miljöbalken, vilket i sin tur medför att det vid en tillståndsprövning av fortsatt täktverksamhet samtidigt behöver prövas om möjlighet finns att medge avsteg från icke-försämringskravet med hänvisning till ett undantag enligt 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Tillämpningen av Natura 2000-bestämmelserna.

Någon prövning av Natura 2000-bestämmelserna i miljöbalken skedde inte under prövningen till nu gällande tillstånd år 2010. Därefter har utvidgningar genomförts av Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate (områdeskod SE0340147) och Bojsvätar (områdeskod SE0340118). En del av den utvidgning som gjorts i Natura 2000-området Hejnum Kallgate ligger nära den pågående verksamheten vid Filehajdar-brottet. Båda dessa Natura 2000-områden utgörs av våtmarker bestående av grundvattenberoende terrestra ekosystem med känslig hydrologi. De skyddsvärden som identifierats i samtliga närliggande Natura 2000-områden riskerar att påtagligt skadas av sänkta grundvattennivåer. Vid en tillståndsprövning av fortsatt täktverksamhet behöver därför frågan om tillstånd till påverkan av dessa Natura 2000-områden utredas närmare. Länsstyrelsen konstaterar därvid att avsteg från Natura 2000-bestämmelserna enligt 7 kap. 29 § MB kan behöva göras för att en enligt 7 kap 28 b § MB otillåten skada eller störning inom något eller några av de berörda Natura 2000-områdena ska kunna medges.

Bolagets ansökan till regeringen om fortsatt verksamhet

Allmänt om bolagets ansökningshandlingar

Det föreligger betydande oklarheter, dels kring hur den tillståndssökta verksamheten förhåller sig till det ovan redovisade EU-gemensamma regelverket, dels generellt kring verksamhetens förväntade miljöpåverkan om fortsatt tillstånd medges.

Vad avser hur miljöeffekter från den aktuella verksamheten ska beskrivas i samband med miljöbalksprövningar finns värdefulla erfarenheter att hämta från den nyligen avslutade tillståndsprövningen angående utökningar bolagets bergtäkter vid Slite. MÖD lämnade i dom den 6 juli 2021, mål nr M 1579-20 användbar vägledning vad gäller bland annat betydelsen av ett korrekt nollalternativ och en relevant grundvattenmodellering vid bestämningar av påverkansområde och sakägarkrets för den då ansökta verksamheten.

Bolaget likställer i sin ansökan, i strid med MÖDs vägledning ovan, nollalternativ med nuvärdesbeskrivning. Följden blir att den värderade miljöpåverkan begränsas till att omfatta tillkommande miljöeffekter av fortsatt verksamhet. Den kumulativa påverkan till följd av tidigare och nuvarande grundvattenavsänkning, och dess inverkan på omgivande skyddsvärden, framgår därmed inte av bolagets redovisning av miljöeffekterna av den fortsatta verksamheten.

Utöver oklarheterna vad gäller verksamhetens förväntade miljöeffekter saknas generellt i underlaget redovisning av sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder för att begränsa störningar som i enlighet med 17 a kap. 2 § 2 st 1 pt MB ska ingå i en ansökan om tidsbegränsat tillstånd för täkt av kalksten.

Med anledning av ovan konstaterade oklarheter i ansökningshandlingarna är det svårt att bedöma bolagets ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. MB. Med hänvisning till det bristfälliga prövningsunderlaget och den korta yttrandetiden avstår länsstyrelsen därför från att ta ställning i frågan om tillstånd ska medges för den tillståndssökta verksamheten eller inte.

Ansökans förhållande till ovan redovisade EU-regelverk

EU:s ramdirektiv för vatten

Vad gäller påverkan på status för den berörda grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma bedömer länsstyrelsen som framgår ovan att redan den nuvarande verksamheten i bolagets bergtäkter vid Slite bedrivs i strid med icke-försämrings-kravet i 5 kap. 4 § MB.

För att en grundvattenförekomst ska uppnå god kvantitativ status måste det råda balans mellan den långsiktiga uttagsnivån och grundvattenbildningen. I ansökan anges att verksamheten inte kommer att ha någon påverkan på grundvattenförekomstens vattenbalans eftersom vattenbortledningen inte kommer att bli nämnvärt större än den pågående, och att det råder god balans mellan uttagsnivå och grundvattenbildning i Slite allmänna grundvattentäkt. Samtidigt anges att grundvattentäkten kommer att påverkas kraftigt på ett positivt vis med tydligt förhöjda vattennivåer när länshållningen i bergtäkterna upphör (sid 68 i bilaga B7). Länsstyrelsen gör bedömningen att en fullständig vattenbalansberäkning behöver upprättas för att kunna avgöra verksamhetens påverkan på grundvattenförekomsten och om det samlade grundvattenuttaget är långsiktigt hållbart. En vattenbalansberäkning bör bland annat innehålla en beräkning av grundvattenbildningen, en identifiering och korrekt kvantifiering av respektive uttag i närområdet och en uppföljning och utvärdering av dessa

faktorer. Ett sådant underlag saknas i bolagets ansökningshandlingar. Prövningsunderlaget styrker inte att det råder en god balans mellan uttagsnivå och grundvattenbildning i Slite allmänna grundvattentäkt.

För att en grundvattenförekomst ska uppnå god kvantitativ status får det inte heller ske långsiktiga förändringar i flödesriktningen som orsakar inträngning av saltvatten eller andra föroreningar. Inträngning av saltvatten visar att grundvattenresursen inte nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt, utan istället överutnyttjas. I ansökan redovisas kloridhalter inom spannet 160-780 mg/l till följd av bolagets befintliga verksamhet i Västra brottet (avsnitt 8 i bilaga B7), samt förhöjda kloridhalter i Slite allmänna vattentäkt under sommaren 2018. Det visar att den nuvarande verksamheten har bidragit till saltvatteninträngning vid Västra brottet och att ytterligare uttag riskerar att ge en negativ påverkan från det underliggande salta grundvattnet.

I ansökningshandlingarna saknas även en utredning av möjliga åtgärder för att motverka konstaterade negativa effekter av bolagets nuvarande verksamhet på vattenförekomstens status, samt åtaganden om sådana åtgärder från bolagets sida. Länsstyrelsen vidhåller att tillstånd till fortsatt verksamhet förutsätter att ett undantag enligt 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) kan medges vid prövningen.

Natura 2000-bestämmelserna

I ansökningshandlingarna saknas vidare underlag som säkerställer att den sökta verksamheten kan bedrivas utan risk för skada på skyddsvärden inom närliggande Natura 2000-områden. Bolaget berör i sin ansökan inte det faktum att Natura 2000-områdena Bojsvätar och Hejnum Kallgate givits utvidgad geografisk utbredning sedan det nu gällande tillståndet meddelades 2010. Vad gäller påverkan på grundvattenberoende terrestra ekosystem inom dessa och övriga närliggande Natura 2000-områden hänvisas av bolaget till det underlag som underkänts vid den nyligen avslutade domstolsprövningen av en utökning av täktverksamheten vid Slite, och där bolagets ansökan avvisades av MÖD. Det är vid beredningen av bolagets ansökan viktigt att närmare utreda om tillstånd kan medges enligt 7 kap. 28 b MB för den ansökta fortsatta verksamheten, eller om avsteg från Natura 2000-bestämmelserna enligt 7 kap. 29 § MB behöver meddelas i samband med tillståndsprövningen av fortsatt täktverksamhet.

Tillkommande ny vattenverksamhet

I ansökan beskrivs åtgärder i form av överledning av länshållningsvatten från Filehajdar-brottet till Västra brottet, vilket även varit ett yrkande från bolagets sida i den nyligen avslutade domstolsprövningen. Någon sådan vattenverksamhet medges inte i nuvarande tillstånd och kan därför inte heller prövas genom en ansökan om fortsatt verksamhet enligt 17 a kap. MB.

Däremot behöver bolaget, för det fall att tillstånd ges, vidta skyddsåtgärder för att begränsa de i ansökan uppmärksammade halterna av nitrat och uran i

länshållningsvatten som avleds från såväl Filehajdar-brottet till Anerån, som från Västra brottet till Östersjön.

Tillståndstid för ett eventuellt tillstånd till fortsatt verksamhet

Bolaget yrkar att tillståndstiden för den ansökta verksamheten bestäms till tre år.

Av 17 a kap. 1 § 3 pt MB framgår att en förutsättning för att tillstånd till fortsatt verksamhet ska kunna medges är att täktverksamheten behövs för att tillgodose väsentliga intressen, och att behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett annat från allmän synpunkt tillfredställande sätt.

Vid presskonferens den 10 september 2021 meddelades av bolaget att ett sex-årigt avtal slutits mellan Cementa AB och Nordkalk AB om leveranser av upp till 2,5 miljoner ton stenråvara per år från Nordkalk AB:s bergtäkter vid Stenugns på Gotland till Cementa AB:s verksamhetsområde i Slite. De avtalade stenleveranserna ska därmed klara att tillgodose behoven för säkrad svensk cementförsörjning genom produktionen i bolagets cementfabrik i Slite. Av de uppgifter som lämnades vid presskonferensen framgick att full kapacitet i transportverksamheten mellan de bägge industrianläggningarna kan uppnås först efter en övergångsperiod av några månader. I bolagets ansökan anges nu att det först i slutet av 2022 skulle vara möjligt att motta fulla leveransvolymerna från Nordkalk AB. Av bilagan B9 till bolagets ansökan framgår också att vägförbättringsåtgärder i samverkan mellan de båda bolagen och Trafikverket kan behöva vidtas innan en fullskalig transportverksamhet för bolagets hela råvarubehov kan etableras.

Bolaget har tidigare uppgivit att den stenmängd i nuvarande täktillstånd som vid utgången av tillståndstiden bedöms kunna återstå beräknas motsvara åtta månaders full produktion i bolagets cementfabrik. I den nu inlämnade ansökan anges istället den tillgängliga mängden kalk- och mägersten till cirka 4 miljoner ton, vilket med en åtgång av 2,5 miljoner ton per år (som skulle säkerställa svensk cementförsörjning) istället torde motsvara cirka 19 månaders produktion i fabriken. Bolaget har i skrivelse till länsstyrelsen den 16 september 2021 anmält ökning av bryttakten i bergtäkterna vid Slite under återstående tillståndstid fram till den 31 oktober 2021, i avsikt att kunna lägga upp ett lager av egen utbruten stenråvara att användas i cementproduktionen. En jämförelse med uppgifter lämnade i bolagets miljörapportering till länsstyrelsen visar vidare att de stenmängder som under perioden 2015 – 2020 brutits i bergtäkterna vid Slite, och försörjt bolagets cementfabrik med stenråvara, varierat mellan 2,8 och 3,5 miljoner ton sten och i medeltal legat på 3,1 miljoner ton sten per år.

Mot bakgrund av de konflikter med gällande EU-rätt som konstateras ovan, beträffande den nu pågående verksamheten vid stentäkterna vid Slite, bedömer länsstyrelsen att ett eventuellt tillstånd till fortsatt verksamhet så långt möjligt bör begränsas i tid. Det kan även ifrågasättas om den nu tillståndssökta verksamheten är förenlig med bestämmelserna i 17 a kap. 1 § 3 pt sedan det framgått att behovet av sten även kan tillgodoses genom det avtal om stenleveranser som slutits med

Nordkalk AB. Länsstyrelsen uppfattar att bolaget motiverar sin ansökan med att hänsyn behöver tas till nödvändig tidsåtgång för att bygga upp tillräcklig transportkapacitet för de externa stenleveranserna, och förmåga att integrera bolagets egen brytning med mottagning av extern stenråvara. Länsstyrelsen bedömer att motiv saknas för att bedriva fortsatt verksamhet under tre år, och yrkar därför att en eventuell tidsförlängning begränsas till högst tolv månaders verksamhet.

Bullerpåverkan och förslag till villkor om buller

Av ansökningshandlingarna framgår att det bland annat genom förändringar av transporter till och från Västra brottet kan förväntas ökad bullerpåverkan jämfört med nuvarande täktverksamhet, och att ytterligare bullerskyddsåtgärder därför kommer att behöva vidtas av bolaget. Av ansökan framgår vidare att det bullervillkor som föreslås skulle medge 10 dB högre ljudnivåer (dvs en fördubbling av ljudtrycket) mellan kl. 6 och 7 under vardagsmorgnar, och 5 dB högre ljudnivåer under sön- och helgdagsmorgnar, än i nu gällande tillstånd. Något skäl till att en så påtagligt ökad bullerpåverkan för kringboende skulle behöva godtas lämnas inte i bolagets ansökningshandlingar. För det fall att tillstånd medges till fortsatt täktverksamhet yrkar länsstyrelsen därför att det tidsintervall som anges för bullernivåer nattetid även i fortsättningen ges utsträckningen mellan kl 22.00 och 07.00. Dessutom bör det i villkoret anges att bullermätningar även ska genomföras efter uppmaning från tillsynsmyndigheten.

Efterbehandling

I ansökan föreslår bolaget att utformningen av efterbehandlingen bör tas fram tillsammans med tillsynsmyndigheten när tillståndstiden närmar sig sitt slut.

En vanlig villkorskonstruktion vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken, som även brukar tillämpas för betydligt mindre täktverksamheter utan risker för påverkan på särskilda skyddsvärden eller sårbara naturresurser, är att dels föreskriva en relativt lång tid för upprättande av en detaljerad och tidsatt efterbehandlingsplan innan en verksamhet ska upphöra (vanligen 1 eller 2 år), dels kombinera detta villkor med en delegation till tillsynsmyndigheten enligt 22 kap. 25 § 3 st MB om att godkänna planen och vid behov kunna besluta om ytterligare utrednings- eller efterbehandlingsåtgärder.

Efterbehandlingen av bolagets hittillsvarande och ansökta fortsatta täktverksamhet, i och kring de omfattande täkt- och påverkansområdena vid Slite, kommer att ha en avgörande betydelse för såväl säkerställande av dricksvattenresurser som för skydd och återskapande av naturvärden, och därmed även för övrig samhällsutveckling på Gotland. Eftersom den tillståndssökta verksamheten redan närmar sig sitt slut behöver arbetet med att ta fram en detaljerad efterbehandlingsplan snarast inledas av bolaget.

Medges tillstånd till fortsatt verksamhet yrkar länsstyrelsen därför att ett särskilt villkor föreskrivs om att bolaget senast sex månader innan tillståndstidens utgång till länsstyrelsen ska redovisa ett förslag till detaljerad och tidsatt

efterbehandlingsplan. En sådan efterbehandlingsplan behöver utöver åtgärder inom själva brytområdet även innehålla efterbehandlings- och återställningsåtgärder i de ytvattenförekomster som påverkats och förändrats av bolagets tidigare och nuvarande verksamhet.

Vidare yrkas att det i ett eventuellt tillståndsbeslut delegeras till länsstyrelsen att besluta om huruvida den redovisade efterbehandlingsplanen kan godkännas, och att vid behov besluta om de ytterligare utrednings- eller efterbehandlingsåtgärder som kan behöva vidtas av bolaget.

De som deltagit i beslutet

Beslut om yttrandet har fattats av landshövdingen Anders Flanking med miljöskyddshandläggaren Åke Mauritzson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsrådet Anneli Bergholm Söder, enhetscheferna Karin Fager och Anna-Lena Fritz, vattenhandläggarna Frida Eklund och Peter Landergren, naturvårdshandläggaren Magnus Martinsson och länsjuristen Marlene Andersson deltagit.

Handlingen har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.