

Yttrande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till täktverksamhet i Slite, Gotlands kommun (M2021/01774)

Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt (nedan Vattenmyndigheten) har mottagit Regeringskansliets remiss angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till täktverksamhet i Slite, Gotlands kommun.

Vattenmyndigheten ges möjlighet att lämna synpunkter på Cementa AB:s (nedan verksamheten) ansökan. Svarstiden på remissen har varit alltför kort för att granska ansökningshandlingar med underliggande rapporter på det sätt som Vattenmyndigheten normalt skulle vilja göra. Vattenmyndighetens yttrande är därför endast principiellt och på en övergripande nivå.

Sammanfattning

Vattenmyndighetens bedömning är, utifrån inkomna handlingar, att

1. Verksamheten inte kan anses omfattas av undantag med stöd av 17 a kap. 3§ miljöbalken (MB) från kraven på miljöbedömning i 6 kap. 20-32 och 35-47 MB.
2. Miljöbedömningen uppvisar brister på liknande sätt som den miljökonsekvensbeskrivning som inlämnats i tidigare ansökan och som då avvisades av mark- och miljööverdomstolen pga. väsentliga brister. Den kan därför inte ensamt utgöra grund för att visa att verksamheten inte äventyrar eller försämrar relevanta kvalitetsfaktorer inom vattenförvaltningen.
3. Bestämmelsen i 5 kap. 4 § MB utgör hinder att tillåta den sökta verksamheten. För att verksamheten ska vara tillåtlig behöver verksamheten uppfylla 4 kap. 11-12§§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) (VFF).
4. Den sökta verksamheten kan omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 11§ VFF avseende försämring av kvantitativ status för grundvatten.
5. Den sökta verksamheten kan inte omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 11§ VFF avseende försämring av kemisk status för grundvatten.
6. Den sökta verksamheten uppfyller inte samtliga krav enligt 4 kap. 12 § VFF.
7. Verksamheten uppfyller inte kunskapskravet, försiktighetsprincipen och bästa möjliga teknik eller hushållnings- och kretsloppsprinciperna i 2 kap. MB (hänsynreglerna).

Motivering

Undantag från kraven på miljöbedömning

Enligt Kommissionens tillkännagivande om Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvens-bedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) — artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05)¹ framgår bland annat följande:

- bara för att ett fall är ”exceptional” innebär inte det att det är möjligt att göra undantag,
- det krävs att det är omöjligt att uppfylla de fullständiga kraven i direktivet utan att syftet med projektet äventyras,
- för att bestämmelsen ska kunna tillämpas måste omständigheterna vara sådana att det är omöjligt eller opraktiskt och kontraproduktivt att uppfylla direktivets krav och,
- för att bestämmelsen ska vara tillämplig ska det finnas behov av att genomföra projekten skyndsamt.

Ansökan har initierats av att en verksamhetsutövarens ansökan avvisats av Mark- och miljööverdomstolen med hänvisning till bristfällig miljökonsekvensbeskrivning i en prövningsprocess som pågått sedan december 2017. Miljökonsekvensbeskrivningen, även med gjorda kompletteringar, var enligt Mark- och miljööverdomstolen ”*behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön.*”

Den exceptionella situationen har inte uppkommit genom något naturfenomen, force majeure eller annan yttre omständighet. Enligt Vattenmyndighetens erfarenhet från andra tillståndsprövningar är det inte omöjligt för en verksamhetsutövare att i god tid inför en tillståndsprövning ta fram en robust miljökonsekvensbeskrivning med beskrivning av påverkan, ett korrekt nollalternativ och ett korrekt avgränsat influensområde, vilket är av särskild strategisk vikt för verksamhetsutövare med ett tidsbegränsat tillstånd.

Vattenmyndighetens bedömning är att verksamheten inte kan anses omfattas av undantag med stöd av 17 a kap 3§ miljöbalken (MB) från kraven på miljöbedömning i 6 kap. 20-32 och 35-47 MB.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC1114\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC1114(02))

Miljöbedömningen

Svarstiden på remissen har varit alltför kort för att granska ansökningshandlingar med underliggande rapporter på det sätt som Vattenmyndigheten normalt skulle vilja göra. Vattenmyndigheten har granskat handlingarna på en övergripande nivå och bedömer att underlaget för miljöbedömningen bygger på samma strategier för hantering av frågeställningar, data, avgränsningar och bedömningar som i tidigare av Mark- och miljööverdomstolen avvisad ansökan.

Miljöbedömningen bedöms därmed ha brister i samma avseenden som den miljökonsekvensbeskrivning som inlämnats i tidigare avvisad ansökan av Mark- och miljööverdomstolen och som pga. väsentliga brister inte bedömdes kunna utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön.

Bestämmelsen i 5 kap. 4 § MB

Grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) har otillfredsställande kvantitativ grundvattenstatus i vattenförvaltningscykel tre (2016-2021), samt även i vattenförvaltningscykel två (2010-2016). Grundvattenförekomsten uppvisade god kemisk grundvattenstatus i vattenförvaltningscykel två (2010–2016) men otillfredsställande kemisk grundvattenstatus i vattenförvaltningscykel tre (2016-2021) med avseende på klorid samt tri- och tetrakloreten. I vattenförvaltningscykel tre överskrider även sulfathalten utgångspunkt för vända trend (se SGU FS 2013:02, §9-§10). Konsekvensen av ovanstående är att grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) är en av de vattenförekomster som Vattenmyndigheten behöver rapportera som försämrade i Sveriges rapportering av vattenförvaltningen till EU-kommissionen i mars 2022.

Beslutad miljökvalitetsnorm för Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) är god kvantitativ och kemisk grundvattenstatus 2021. Det behövs åtgärder för att nå miljökvalitetsnormen till 2021. Vattenmyndigheten har lämnat förslag på åtgärder i VISS

(<https://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA96690582#pagemodule15>).

Enligt Länsstyrelsen Gotland finns inga åtgärder genomförda eller planerade för att säkerställa att miljökvalitetsnormen för kvantitativ och kemisk grundvattenstatus i förekomsten kan följas. Planerade åtgärder är enbart förebyggande åtgärder - inrättande av två vattenskyddsområden.

Grundvattenförekomsten riskerar alltså att inte uppnå miljökvalitetsnormen till 2021 i brist på genomförda åtgärder.

Förslag på ny miljö kvalitetsnorm har varit på samråd under 2020–2021. Begäran om prövning av Vattenmyndighetens åtgärdsprogram har lämnats in till regeringen av en central myndighet och sex kommuner inom Södra Östersjöns vattendistrikt i maj 2021. Begäran är under beredning och något beslut om regeringen avser att pröva åtgärdsprogrammet finns i dagsläget inte. Åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer är nära kopplade och behöver beslutas samtidigt. Därför går det inte att säga när beslut om miljö kvalitetsnormer inför förvaltningscykel 2021–2027 kommer ske. Vid bedömning av äventyr av miljö kvalitetsnormen för Mellersta Gotland-Roma ska beslutad norm från 2016 tillämpas, dvs god kvantitativ och kemisk status 2021.

Vattenmyndighetens bedömning är att ansökt grundvattenbortledning, som länshållningen i ansökan medför, utgör ett ökat påverkanstryck på grundvattenförekomsten Mellersta Gotland - Roma, ger en försämring av den kvantitativa statusen (vattenbalans, och saltvatteninträngning), äventyrar miljö kvalitetsnormen för den kvantitativa statusen och utgör en risk för äventyr av miljö kvalitetsnormen för den kemiska statusen (klorid), främst i den lägre terrängen öster om File hajdar.

Konsekvensen av att tillåta en fortsatt verksamhet i vattenförekomster som är i risk att inte uppnå god status med en försämrad eller oförändrad bedömd framtida utveckling är att dessa vattenförekomster i nästa vattenförvaltningscykel kan falla ut som försämrade i rapporteringen till EU Kommissionen av Sveriges genomförande av Vattendirektivet. Vattenförekomster med försämrad status måste vid rapportering motiveras av:

1. Förändring av metod för bedömning av status
2. Ny data eller nya underlag
3. Verklig försämring på grund av ny verksamhet eller åtgärd där tillåtlighet enligt 4 kap. 11§ beslutats och motiveras i Södra Östersjöns Vattendistrikts förvaltningsplan med bifogad referensdokumentation (prövningsmyndighetens beslut).

Verklig försämring på grund av ny verksamhet eller åtgärd utan att tillåtlighet enligt 4 kap. 11§ beslutats kan enligt Vattenmyndighetens bedömning föranleda en granskning av Sverige från EU Kommissionen.

Bestämmelsen i 5 kap. 4 § MB utgör hinder att tillåta den sökta verksamheten. För att verksamheten ska vara tillätlig behöver verksamheten uppfylla 4 kap. 11-12 §§ VFF.

Bestämmelsen i 4 kap. 11 § VFF avseende kvantitativ och kemisk status

Vattenmyndighetens bedömning är att försämring och äventyr av en grundvattenförekomst kvantitativa status kan omfattas av begreppet i 4 kap. 11 § p. 1 ”*en verksamhet eller åtgärd... som ändrar en grundvattenförekomsts nivå*”.

Vattenmyndighetens bedömning är att den sökta verksamheten som en konsekvens av nivåförändringen, riskerar att äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormen för kemisk grundvattenstatus (klorid), särskilt öster om File hajdar. Det är Vattenmyndighetens bedömning att försämring av kemisk grundvattenstatus, eller äventyrande att nå miljökvalitetsnorm för kemisk grundvattenstatus, inte omfattas av 4 kap. 11 § VFF.

Om regeringen bedömer att äventyrandet av miljökvalitetsnorm för kemisk grundvattenstatus i detta specifika fall kan omfattas av 4 kap. 11 § VFF behöver detta motiveras tydligt. Vattenmyndigheten bedömer att detta är viktigt inför kommande prövningar och Sveriges fortsatta arbete inom vattenförvaltningen då samma principer bör gälla oavsett om det berör klorid, sulfat, PFOS eller arsenik som sprids i en grundvattenförekomst som en konsekvens av en nivåförändring.

Om regeringen överväger att tillämpa 4 kap. 11 § VFF även på kemisk grundvattenstatus är det Vattenmyndighetens bedömning att högre krav på skydds- och kompensationsåtgärder bör tillämpas än för en verksamhet som försämrar, alternativt äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormen för, enbart kvantitativ grundvattenstatus.

Bestämmelsen i 4 kap. 12 § VFF

Vattenmyndigheten redovisar sin bedömning av förutsättningarna i bestämmelsen i punkterna 1-3. Först utifrån ett generellt resonemang och sedan en bedömning utifrån innehållet i de handlingar och information som kommit in till myndigheten i ärendet.

Bestämmelsen har tre punkter och samtliga måste vara uppfyllda för att prövningsmyndigheten ska kunna tillåta verksamheten i strid mot 5 kap. 4 § MB.

Punkt 1. verksamheten eller åtgärden

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

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 §,

EU-domstolen har slagit fast att medlemsstaterna har ett visst handlingsutrymme att göra en skönsmässig bedömning av om ett specifikt projekt omfattas av ett allmänintresse av större vikt. Det kan dock konstateras att alla ”allmänintressen” inte per automatik är ”allmänintressen av större vikt”. ”Större vikt” innebär i praktiken att den nya verksamheten bedöms ha ett större allmänintresse än allmänintresset av att uppfylla målen i vattendirektivet. I EU:s vägledning anges att begreppet ”allmänintresse av större vikt” innebär förändringar av utomordentligt stor betydelse från allmän synpunkt och slutsatsen har dragits att det är rimligt att anta att de skäl som avses med ”allmänintresse av större vikt” är situationer där planer eller projekt som planeras visar sig vara nödvändiga inom ramen för:

- 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

Även om verksamheten/åtgärden inte kan anses utgöra ett allmänintresse av större vikt kan den ändå falla in under förutsättningarna enligt 4 kap. 12 § 1 p VFF om det kan konstateras att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §. Denna bedömning avser om verksamheten är förenlig med alternativt bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Viss rättspraxis kring begreppet ”allmänintresse av större vikt” finns från Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 juni 2018 i mål M 5186-17, Ansökan om tillstånd till anpassad tappning för att förebygga skador av höga vattenföringar i Mölndalsån i Mölndals stad med mera. Skälen för projektet bedömdes som allmänintresse av större vikt då åtgärder skulle leda till bättre reglering av Mölndalsån, framtida översvämningar kan förhindras i Mölndal och Göteborg samt att åtgärderna var förenliga med översvämningdirektivet.

Mark- och miljödomstolen har i dom 14 november 2019 i mål M832-19, Ansökan om tillstånd för kommunal vattenförsörjning ur brunnar på fastigheterna Risinge 4:4 med flera bortleda bräckt grundvatten, Mörbylånga kommun, ansett i likhet med Vattenmyndigheten, att verksamheten uppfyller samtliga

punkter för undantag från förbudet i 5 kap. 4 § MB. Samma slutsats återfinns i Mark- och miljödomstolens dom 16 juni 2021 i mål M 4716-20, Tillstånd till grundvattentäkt vid Avanäset på Fårö, Region Gotland. Vattenmyndighetens bedömning var i båda målen att dricksvattenförsörjning både var ett allmänt intresse av större vikt och innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring.

Vattenmyndigheten gör bedömningen att riksintressen för värdefulla ämnen och mineral som pekats ut av SGU generellt bör övervägas som verksamheter och åtgärder som uppfyller kriterierna i punkt 1. Utpekade riksintressen rymmer mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material som så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa.

De kriterier som används vid utpekande av riksintresse är:

1. ämnet eller materialet har stor betydelse för samhällets behov,
2. ämnet eller materialet har särskilt värdefulla egenskaper och,
3. området innehållande fyndigheten av ämnet eller materialet är väl avgränsat, undersökt och dokumenterat.

Alla ovanstående kriterier ska vara uppfyllda för att peka ut en fyndighet som riksintresse. Kriterierna har sin utgångspunkt i förarbetena till hushållningsförordningen. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som särskilt viktiga från samhällsekonomiska utgångspunkter. Skyddet avser främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap. Utpekanden har genomgått remiss och samråd med nationella myndigheter och/eller som har skett med stöd av några särskilda bestämmelser i miljöbalken eller annan relevant lagstiftning.

Om verksamheten eller åtgärden i det enskilda fallet är ett allmänintresse av större vikt eller inte bör bygga på information och en värdering av den sektorsmyndighet som gjort utpekandet av riksintresset.

Punkt 2. 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, och

En bedömning ska göras om syftet med verksamheten går att uppnå på ett annat sätt, rent tekniskt eller utan att det innebär orimliga kostnader, som är väsentligt bättre för miljön. Här ska man alltså bedöma om

det finns alternativa sätt att genomföra den föreslagna nya modifieringen eller den hållbara mänskliga utvecklingsverksamheten, exempelvis genom alternativ placering, annorlunda omfattning eller utformning på verksamheten eller alternativa processer. Att hänvisa till tekniska skäl är försvarbart om ingen teknisk lösning finns tillgänglig.

När det gäller orimliga kostnader anges i EU:s vägledning att orimlighet är ett omdöme med en politisk, teknisk och social aspekt, som beror på ekonomisk information och analys av kostnader och nyttor. Som underlag för att bedöma om kostnaderna av alternativa lösningar är orimliga, så behövs en uppskattning av det mervärde som den alternativa lösningen ger i form av ökad miljönytta (i relation till den föreslagna verksamheten) samt en uppskattning av vilka merkostnader den alternativa lösningen skulle medföra jämfört med den föreslagna verksamheten.

Vattenmyndighetens för Södra Östersjön har i yttrande avseende den aktuella verksamhetens tidigare ansökan gjort bedömningen att ett utpekande av riksintressen för utvinning av värdefulla ämnen bör kunna omfattas av punkt 2. Detta därför att man tekniskt och samhällsekonomiskt gjort en bedömning att fyndigheten är särskilt viktig från samhällsekonomiska utgångspunkter och bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap.

Vattenmyndigheten noterar dock att det i nuvarande ansökan och pressmeddelande² som sökande publicerat verkar syftet med verksamheten delvis vara möjligt att uppnå på ett annat sätt för de kommande sex åren.

Punkt 3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Det krävs att sökande vidtar ”alla genomförbara åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status”. Begreppet åtgärder, så som det beskrivs i vattendirektivet, är potentiellt inriktat på ett stort antal åtgärder i projektets alla utvecklingsfaser, däribland utformning av anläggningar, underhålls- och driftförhållanden, återställning och skapande av livsmiljöer. Mildrande åtgärder syftar till att minimera eller upphäva de negativa effekterna på en vattenförekomstens status, och bör vara en integrerad

² <https://www.cementa.se/sv/bred-samverkan-kravs-for-en-trygg-cementforsorjning>

del i projektet. Dessa åtgärder skulle också kunna vidtas i andra vattenförekomster så länge deras effekter inträffar i den vattenförekomst som undantagsbestämmelserna tillämpas för. Beroende på omfattning kan vissa mildrande åtgärder i vissa fall även möjliggöra förbättrad status. Om alla genomförbara mildrande åtgärder som vidtas skulle leda till att det inte kommer att ske någon försämring av statusen eller att man inte äventyrar miljö kvalitetsnormen finns det inget behov av att tillämpa undantagsbestämmelsen.

Det är sökanden som har bevisbördan för att projektet uppfyller de krav som anges i 4 kap. 12 §§ VFF. Sökanden bör komma in med en detaljerad lista över åtgärdsalternativ, tekniska lösningar, alternativa lösningar med mera.

Vattenmyndigheten har granskat handlingarna i ärendet och bedömer att de inte innehåller någon beskrivning av alla genomförbara åtgärder som sökanden i åtagande eller villkor avser att vidta för att milda de negativa konsekvenserna för vattenförekomsternas status, särskilt avseende vattenförekomsterna Mellersta Gotland-Roma och Anerån. Nyttor som behöver uppnås med åtgärder är, bland annat, nyttiggörande av vattenresursen som pumpas ut i Östersjön, förstärkning av grundvattenmagasin och grundvattenbildningen samt rening av förhöjda halter i utgående länshållningsvatten avseende nitrat och uran.

Sökande föreslår som en skyddsåtgärd för Anerån att avleda länshållningsvattnet från File hajdar-täkten till täktsjön i Västra brottet. Vattenmyndighetens bedömning är att omledning av länshållningsvatten är en vattenverksamhet som kräver tillstånd enligt 11 kap. MB, inte en skyddsåtgärd.

Vattenmyndighetens bedömning är ansökt verksamhet därför inte uppfyller samtliga bestämmelser i 4 kap. 12 § VFF.

Om 4 kap. 11-12 §§ VFF tillämpas bör tillståndet förses med åtagande att då tillståndet tagits i anspråk och försämring av den kvantitativa statusen kan konstateras via övervakning bör verksamhetsutövaren inkomma till Vattenmyndigheten med de underlag som behövs för att bedöma om tillståndet kan leda till att ett mindre strängt krav för vattenförekomsten enligt 4 kap. 10 § VFF ska beslutas.

Miljöbalkens hänsynsregler

Utifrån ovan är det Vattenmyndighetens bedömning att verksamheten inte uppfyller hänsynreglerna i 2 kap. MB avseende kunskapskravet, försiktighetsprincipen och bästa möjliga teknik samt hushållnings- och kretsloppsprinciperna pga.:

- miljöbedömningen uppvisar brister på liknande sätt som den miljökonsekvensbeskrivning som inlämnats i tidigare ansökan och som då avvisades av mark- och miljööverdomstolen pga. väsentliga brister. Den kan därför inte ensamt utgöra grund för att visa att verksamheten inte äventyrar eller försämrar relevanta kvalitetsfaktorer inom vattenförvaltningen,
- handlingarna i ärendet innehåller inte någon beskrivning av alla genomförbara åtgärder som sökanden i åtagande eller villkor avser att vidta för att milda de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status, särskilt för vattenförekomsterna Mellersta Gotland- Roma och Anerån och,
- inga åtgärder vidtas avseende nyttiggörande av vattenresursen som pumpas ut i Östersjön, förstärkning av grundvattenmagasin och grundvattenbildningen.

Beslut om detta yttrande har fattats av för Vattendelegationen för Södra Östersjöns vattendistrikt *per capsulam*. Fördragande var Irene Bohman, Vattenvårdsdirektör, och i handläggningen av ärendet deltog också samordnarna Katrin Herrlin Sjöberg och Martin Rappe George, Vattenmyndigheten Södra Östersjön.

Peter Sandwall
Ordförande

Irene Bohman

Denna handling har godkänts elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.