

YTTRANDE

2020-05-25

Ärendenr:

NV-08214-18

VÄXJÖ TINGSRÄTT
3:3

INKOM: 2020-05-25
MÅLNR: M 4188-18
AKTBIL: 144

Mark- och miljödomstolen
Växjö tingsrätt

och/eller med e-post

mmd.vaxjo@dom.se

Yttrande i mål M 4188-18 angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till täktverksamhet m.m. och vattenverksamhet inom fastigheterna Önnestöv 38:3 m.fl. i Lunds kommun, Skåne län, (Dalbytäkten)

Naturvårdsverket har förelagts att inkomma med yttrande i målet och särskilt gällande frågan om Natura 2000-tillstånd. Naturvårdsverket yttrar sig som remissmyndighet.

Naturvårdsverkets ställningstagande

1. Artskydd

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är bolagets underlag vad gäller artskyddsfrågorna bristfälligt i avgörande delar. Naturvårdsverket avser att kommentera och i vissa fall nyansera vetenskapligt bolagets slutsatser av verksamhetens påverkan på skyddade arter. Själva dispensansökan bedöms vara felaktigt utformad och är inte i överensstämmelse med bestämmelserna i artskyddsförordningen. Flera av skyddsåtgärderna bedöms därtill inte vara funktionella. Sammantaget innebär det enligt Naturvårdsverkets bedömning att verksamheten hamnar i strid med förbudsreglerna i artskyddsförordningen. En utvidgad artskyddsdispens skulle därmed behövas. En sådan dispens kan dock inte lämnas enligt Naturvårdsverkets bedömning.

Artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. Genom tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen ska domstolen bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten.

Genom att föreskriva villkor, försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan prövningen leda fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna och att det därför inte blir aktuellt med dispensprövning. Utgången av artskyddsprövningen kan också bli att verksamheten trots planerade försiktighetsmått bedöms strida mot fridlysningsbestämmelserna. Om förutsättningar för dispens då inte finns är verksamheten olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig.¹

1.1. Arter som omfattas av prövningen enligt artskyddsförordningen

Bolaget yrkar dispens enligt 14 § artskyddsförordningen för att flytta eller avlägsna de exemplar större vattensalamander och fladdermusarter som framgår av Bilaga G som skulle kunna förekomma inom utvidgningsområdet; och dispens enligt 15 § artskyddsförordningen för att avlägsna eller flytta de exemplar av backsippa, vanlig groda, ätlig groda och mindre vattensalamander som framgår av Bilaga G som skulle kunna förekomma inom utvidgningsområdet.

I bilaga G till ansökan listar bolaget nedanstående arter² som förekommer inom påverkansområdet för den sökta utvidgningen av Dalby bergtäkt och som är upptagna i artskyddsförordningens bilaga 1 eller 2. Listningen görs i tre grupper.

- Arter upptagna i bilaga 1 (med beteckning N) till artskyddsförordningen för vilka födosökmiljöer kan påverkas negativt samt att en påverkan på fortplantningsområden eller viloplatsen inte kan uteslutas:
 - Större vattensalamander
 - Barbastell
 - Fransfladdermus
 - Dvärgpipistrell (Dvärgfladdermus)

- Arter upptagna i bilaga 1 (med beteckning N) till artskyddsförordningen (2007:845) för vilka endast födosökmiljöer kan påverkas negativt:
 - Nordfladdermus (Nordisk fladdermus)
 - Sydfladdermus
 - Taigafladdermus (Brandts fladdermus)
 - Dammfladdermus
 - Vattenfladdermus
 - Mustaschfladdermus
 - Mindre brunfladdermus (Leislers fladdermus)
 - Större brunfladdermus (Stor fladdermus)
 - Trollpipistrell (Trollfladdermus)
 - Brunlångöra (Långörad fladdermus)
 - Gråskimlig fladdermus

- Arter upptagna i bilaga 2 till artskyddsförordningen
 - Backsippa

¹ MÖD 2014:47

² För arternas vetenskapliga namn, se ansökans bilaga G.

- Vanlig padda
- Ätlig groda
- Mindre vattensalamander

Som Naturvårdsverket förstår bolagets ansökan med kompletteringar söks artskyddsdispens enligt 14 § artskyddsförordningen för Större vattensalamander samt 15 av Sveriges 19 fladdermusarter. Bolaget anger att man avser ”flytta eller avlägsna” dessa vilket enligt Naturvårdsverket innebär att bolaget avsiktligt behöver fånga in och avsiktligt störa dessa arter. Det innebär att det är förbuden i 4 § 1 och 2 i artskyddsförordningen som dispens söks från, även om bolaget inte beskriver det i ansökan. Även själva destruktionsen av naturmiljöerna innebär en avsiktlig störning enligt 4 § 2. Det framgår inte av ansökan hur bolaget avser fånga in, förvara, flytta samt slutligen var och hur dessa arter ska frisläppas.

Bolaget söker även dispens enligt 15 § artskyddsförordningen för att ”avlägsna eller flytta” den växt och de tre groddjur som listas ovan under arter upptagna i bilaga 2 till artskyddsförordningen. Hur detta ska gå till för groddjuren framgår inte, men för Bacsippa skriver bolaget att dessa eventuellt kan återplanteras på annan växtplats utanför brytområdet. Enligt Naturvårdsverket innebär det att det är förbuden i 6 § 1 och 2 för groddjuren och 8 och 9 §§ artskyddsförordningen för Bacsippa som dispens söks från, även om bolaget inte beskriver det i ansökan.

Som Naturvårdsverket förstår ansökan menar bolaget att man genom skyddsåtgärder samt genom de generella kompensationsåtgärderna som avses genomföras, inte hamnar i konflikt med 4 § 2 artskyddsförordningen. Enligt bolaget kommer verksamheten inte heller att skada eller förstöra Större vattensalamanderns eller de 15 fladdermössens fortplantningsområden och viloplats. Enligt bolaget behövs ingen artskyddsdispens från förbudet i 4 § 4 artskyddsförordningen.

1.2. Bristfälligt underlag i artskyddsfrågan

Enligt Naturvårdsverkets bedömning brister underlaget i flera avseenden gällande artskyddet. Bolaget behöver beskriva hur arterna ska fångas in, hur de ska flyttas och slutligen var de ska släppas ut. Detta behöver beskrivas och ansökas om dispens för art för art. Naturvårdsverket vill poängtera att fångst, förflyttning och utplantering av fladdermöss kräver specialistkunskap och att fångst ibland är mycket svår att genomföra. Även hantering av fladdermöss kräver specialistkunskap givet fladdermössens sylvassa tänder och arternas potential som vektor för olika zoonoser och vissa epizootier. Hur bolaget avser hantera detta under en stegvis utvidgning av tåkten framgår inte av ansökan.

En annan brist är att de föreslagna skyddsåtgärdernas funktionalitet tas för given trots att det i ansökan inte finns något belägg för att åtgärderna kommer att lyckas. Det gäller exempelvis veteraniseringen av träd, bullervallarnas lämplighet som jaktmarker m.m. för fladdermusarterna. Inte heller funktionaliteten efter restaureringen av vissa våtmarker för groddjursarterna kan tas för given. Naturvårdsverket bedömer att skyddsåtgärder bör vara på plats innan verksamheten startar så att något glapp inte uppstår i den kontinuerliga

ekologiska funktionen i livsmiljön för respektive art. Vissa skyddsåtgärder kommer att vara på plats först långt efter att verksamheten startat. Det gäller exempelvis bullervallarna, som såsom Naturvårdsverket förstår ansökan, står klara först 10 år efter att verksamheten startar. Därtill är det tveksamt om skyddsåtgärdernas omfattning och kvalitet är av tillräcklig omfattning för att den kontinuerliga ekologiska funktionen för arterna ska vara intakt trots verksamhetens ingrepp i arternas naturmiljö. Sådana analyser saknas i bolagets redovisning.

Bolagets egen fladdermusinventering visar att brytområdet kan utgöra ett föryngringsområde, åtminstone för barbastell. Bolaget har haft möjlighet att följa upp den tidiga fladdermusinventeringen med ytterligare inventeringar. Det hade kunnat ge en bättre förståelse för områdets fladdermusfauna genom att utjämna den bias av ”förekomstvariation” mellan olika år som uppstår vid en enstaka inventering. Bolaget hade då haft bättre kunskap om utvidgningsområdets betydelse som föryngringslokal för bl.a. barbastell.

Enligt Naturvårdsverket är bolagets bedömningar om att de livsmiljöer som irreversibelt förstörs genom den sökta verksamheten inte skulle ha betydelse som viloplats och fortplantningsområden enligt 4 § 4 artskyddsförordningen, inte vetenskapligt underbyggda. Det område som tas i anspråk är enligt Naturvårdsverket med all sannolikhet ett spridningsområde mellan de sydliga och nordliga delpopulationerna av Större vattensalamander. Områdets geografiska belägenhet och den unga björkskogen i brytområdet gör det mycket troligt att så är fallet. Att bolaget inte hittat arten vid den generella inventeringen säger egentligen inget om huruvida arten kan nyttja området eftersom arten är svår att finna (och därmed inventera) utanför lekdammarna.

När det gäller bolagets redovisning av verksamhetens påverkan på de dammar och vattensamlingar som utgör groddjurens (inklusive Större vattensalamanders) lekvatten, bygger den på en rad antaganden som åtminstone i delar inte är tillräckligt vetenskapligt underbyggda. Det gäller främst den mycket stora avsänkningen av grundvattnet som kommer uppstå i berggrunden runt nuvarande täkt och den utvidgning som bolaget söker tillstånd för. Frågan är om denna avsänkning av grundvatten i berggrunden också riskerar påverka yt- och grundvatten i jordlagren, och därigenom skada eller förstöra groddjurens dammar i egenskap av viloplats och fortplantningsområden (4 § 4 artskyddsförordningen). Det går inte att utläsa vad bolaget stödjer sina bedömningar på. Att SGU:s jordartskarta visar att dammarna troligen underlagras av leriga moräner och därför är ”täta” saknar stöd av plats-specifika undersökningar. Jordartskartan har inte heller den geografiska detaljupplösning som krävs för att uttala sig om förhållandena i en enskild punkt. Bolagets hydrogeologiska modell bygger också en homogeniserad grundvattenmodellering, medan verkligheten är heterogen. Bolagets egen senaste provpumpning visar att de tidigare bedömningar som gjorts angående hydrogeologin och diabasernas tätande förmåga i avgörande delar varit felaktiga. Detta är en effekt av just denna typ av modelleringar av homogeniserade förhållanden där de verkliga förhållandena egentligen är heterogena. Provpumpningen, som gjordes 2019 på norra sidan av täkten, kan enligt Naturvårdsverkets bedömning inte direkt användas som bedömningsunderlag

gällande risken för grundvattenavsänkningar i groddjursdammarna syd och sydost om den tänkta utvidgningen av täkten. Det handlar bl.a. om avståndet mellan punkten för provpumpningen och groddjursdammarnas läge i förhållande till denna. Dessutom finns en förekomst av diabasgångar mellan läget för provpumpningen och dammarna. Bolaget anger i andra sammanhang att diabasgångar utgör geologiska barriärer som isolerar olika grundvattenförekomster från varandra. Bolaget har haft möjlighet att göra borrhål och provpumpningar på södra och sydöstra sidan av det tänkta utvidgningsområdet. Detta skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning ha gett ett vetenskapligt säkrare resultat vad gäller risken för påverkan på groddjursdammarnas hydrologi.

Se vidare under avsnittet om Natura 2000-prövningen nedan för en diskussion om grundvattnet i berg respektive jordlager.

1.3. Skyddsåtgärderna är inte funktionella

Det kan enligt Naturvårdsverkets bedömning ifrågasättas om skyddsåtgärderna för arterna är funktionella för aktuellt syfte och plats. Skyddsvallarna som anges vara en skyddsåtgärd för förlorade födosöksområden för fladdermössen kommer att vara på plats först tio år efter påbörjad brytning. Därtill ska vegetation etableras (och eventuellt skötas) som i sin tur ska locka till sig de insekter som fladdermössen är beroende av. Hur lång tid detta sammantaget tar är inte redovisat men åtminstone halva den sökta tiden för tillståndet kommer att ha passerat innan så är fallet enligt Naturvårdsverkets bedömning. Veteraniseringen (avdödningen) av större lövträd anges vara en skyddsåtgärd för förlust av dagviloplatser och eventuella föryngringsplatser för fladdermöss inom det sökta utvidgningsområdet. I teorin kan detta låta som en god idé men enligt Naturvårdsverket finns en rad problem förknippade med veteranisering av större lövträd i naturvårdssyfte. Under naturliga förhållanden bildas vanligen lämpliga hålrum för fladdermöss i större träd genom att större grenar dör och röta i grenfästet skapar med tiden ett hålrum. Hålrum bildas också naturligt i stammarna av större lövträd genom röta. Ihåliga ekar är ett välkänt exempel. Även när träd dör naturligt sker nedbrytningsprocesser som skapar sprickor och hålrum. När man dödar av lövträd genom ”ringbarkning” eller på annat sätt (mekaniskt eller kemiskt) får träd enligt Naturvårdsverkets erfarenhet ofta helt andra egenskaper än när träd dör naturligt. Om döden sker snabbt eller relativt snabbt hårdnar vanligen veden och torkar ut vilket minskar rötangreppen och även förekomsten av de vedlevande insekter som normalt koloniserar döda och döende träd. Istället för att rötskadade hålrum bildas är det vanligt att grenarna sitter tills de knäcks utan att hålrum skapas. Ibland är problemet det omvända och det tar i stället lång tid innan trädet dör och gynnsamma egenskaper uppstår. Det går inte att på förhand avgöra hur trädens döende kommer att se ut. Ett annat problem är att det i detta fall utgör engångsåtgärder. Det framgår inte hur t.ex. egenskapen hålrum för fladdermöss ska vidmakthållas över tid när ett område har så få större lövträd som i det aktuella området för veteraniseringen. I en funktionell naturmiljö skulle det bildas döda ruttnande grenfästen och hålrum kontinuerligt i lövträd som kan bli hundratals år gamla. I naturmiljön dör under naturliga förhållanden träd då och då så att det alltid finns något eller några träd som är döda eller döende. Denna kontinuitet uteblir vid en engångsåtgärd.

Även bolagets skyddsåtgärd att sköta igenväxande fäladsmark behöver kommenteras. Det är utifrån ansökan svårt att se om bolaget föreslår åtgärden som kompensation eller skyddsåtgärd. Viktigt att förstå är dock att förlusten av naturmiljön i den sökta utvidgningen av täkten sker för alltid. Trots att man sköter kvarvarande fäladsmark som därigenom får en ökad biologisk mångfald så sker en totalförlust av naturmiljö. Fäladsytan hade kunnat restaureras även utan bolagets försorg, men den utbrutna täkten kan aldrig återskapas till fäladsmark eller annan naturlig naturtyp för området. Sammantaget är det Naturvårdverkets bedömning att skyddsåtgärderna inte med tillräcklig säkerhet visats kunna mildra intrånget och störningen av verksamheten på de berörda fridlysta arterna.

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att verksamheten med stor sannolikhet kommer att innebära att föryngringsområden och viloplats för både Större vattensalamander och flera fladdermusarter skadas och förstörs. För flertalet fladdermusarter i området bedöms det dels handla om förlorade jaktmarker men även dagviloplats. För åtminstone arten Barbastell visar underlaget att utvidgningsområdet kan utgöra ett föryngringsområde. Området bör därför betraktas som en föryngringslokal för Barbastell i enlighet med försiktighetsprincipen. För Större vattensalamander och övriga groddjur bedömer Naturvårdsverket att det sökta utvidgningsområdet utgör viloplats för arterna, i betydelse att området utgör spridningskorridor och eventuellt övervintringsplats för någon eller några av arterna. I området utanför men i anslutning till det sökta utvidgningsområdet finns ett antal lekvatten för groddjuren, d.v.s. föryngringsområden. Hydrologin i dessa dammar riskerar enligt Naturvårdsverkets bedömning att skadas av täktens grundvattenavsänkningar. Bolaget har åtminstone inte med vetenskaplig säkerhet kunnat visa att så inte är fallet. Verksamheten strider därför mot förbudsreglerna i 4 § 1, 2 och 4 vad gäller aktuella fladdermöss och Större vattensalamander, 6 § 1, 2 gällande de nationellt fridlysta groddjuren, samt 8 och 9 §§ artskyddsförordningen avseende Backsippa.

Naturvårdsverket bedömer därför att tillståndsansökan för utvidgningen av täkten kräver en utökad dispensansökan även enligt 4 § 4 artskyddsförordningen för att kunna prövas av domstolen. Därtill behöver ansökan kompletteras i de delar som handlar om infångning och flytt av arter, på det sätt som beskrivs under "Bolagets yrkanden i artskyddsfrågan", ovan.

1.4. Dispensprövningen enligt 14 § artskyddsförordningen

Första steget i prövningen att bedöma huruvida dispensen kan motiveras utifrån 14 § p. 3 a-f artskyddsförordningen.³ Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det endast andra halvan av punkten 3 c, "av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse", som kan komma i fråga. Först efter att prövningen huruvida sådana skäl föreligger blir det aktuellt att göra en bedömning enligt punkterna 1 och 2. I MÖD 2015:3 redogör Mark- och

³ Se MÖD 2015:3 samt Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, sid 53 f.

miljööverdomstolen för vad som kan anses vara tvingande skäl som har ett allt överskuggande samhällsintresse.

Naturvårdsverket delar bolagets inställning av råvaran har ett mycket stort samhällsintresse. Däremot har bolaget inte visat att det föreligger tvingande skäl som utgör ett allt överskuggande samhällsintresse.

Skulle frågan huruvida dispensen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arternas bestånd i dess naturliga utbredningsområde bli aktuell är Naturvårdsverkets bedömning att det är svårt att svara på utifrån befintligt underlag. För Barbastell bedömer dock Naturvårdsverket att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus försvåras. Skälet till det är att Naturvårdsverkets bedömer skyddsåtgärderna som otillräckliga, att de inte är på plats när skadan sker samt att deras funktionalitet är tveksam. Avsaknad av kunskap ska enligt försiktighetsprincipen ligga sökanden och inte naturen till last.

1.5. Dispensprövningen enligt 15 § artskyddsförordningen

Enligt 15 § artskyddsförordningen får dispens ges från förbudet i 6, 8 och 9 §§ om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Till skillnad från 14 § artskyddsförordningen krävs inte att det föreligger tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning skulle en flytt av Backsippa, Vanlig padda, Ätlig groda samt Mindre vattensalamander samt förlust av deras viloplats inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Bedömningen baseras enbart på det faktum att berörda groddjursarter samt Backsippa fortfarande är så vanliga att en sådan påverkan är relativt försumbar för populationsstorleken på landskapsnivå och i ett regionalt perspektiv.

Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 30 april 2019 i mål nr M 10717–17, uttalat sig om flytt av arter och konstaterade i då aktuellt fall att det inte framgick av ansökan hur arterna skulle flyttas och var de skulle placeras. Bolagets dispensansökan avslogs därför. Naturvårdsverket tolkar detta som att domstolen slår fast att man måste uppnå en viss nivå av vetenskaplig säkerhet när det gäller effekten av en åtgärd för att denna ska kunna godkännas. Situationen i förevarande fall är i allt väsentligt densamma som i ovanstående mål. I samma mål bedömdes för övrigt att den kaolingruva som var föremål för prövning inte kunde anses vara ett sådant tvingande allt överskuggande allmänintresse som möjliggjorde en dispens enligt 14 § artskyddsförordningen.

Naturvårdsverket vill även uppmärksamma mark- och miljödomstolen på att frågan huruvida det krävs en påverkan på bevarandestatusen för en art för att förbudsbestämmelserna ska aktualiseras om syftet med verksamheten är ett annat än att döda eller störa (art. 12 art- och habitatdirektivet) för närvarande är föremål för förhandsavgörande i EU-domstolen, mål C-474/19. Hänskjutande domstol är mark- och miljödomstolen i Vänersborg. Naturvårdsverket

konstaterar att utgången i målet om förhandsavgörande kan få direkt betydelse för utfallet även i förevarande mål.

2. Natura 2000

2.1. När krävs det Natura 2000-tillstånd?

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2. Tillståndskravet aktualiseras när en verksamhet eller åtgärd kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Det räcker att det finns en risk för betydande påverkan på miljön. En sådan risk anses föreligga när det på grund av objektiva kriterier inte kan uteslutas att projektet har en betydande påverkan på det berörda området.⁴ Tillståndskravet är formulerat i mer allmänna ordalag än tillståndsprövningsregeln i 7 kap 28 b § i syfte att kunna fånga upp verksamheter och åtgärder som typiskt sett kan innebära en sådan påverkan. Bortledning av stora mängder grundvatten är en verksamhet som typiskt sett kan antas påverka miljön i närliggande områden som är känsliga för torka.⁵ Naturvårdsverkets bedömning är att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs för aktuell verksamhet.

2.2. Kan Natura 2000-tillstånd meddelas?

Av 7 kap. 28 b § miljöbalken följer att tillstånd enligt 28 a § får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna. Vid prövningen ska det finnas ett underlag som genom bästa möjliga vetenskapliga information identifierar de olika aspekterna av verksamheten. Med hjälp av underlaget ska det vara möjligt att försäkra sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. En sådan försäkran innebär att det ur ett vetenskapligt perspektiv inte ska finnas några rimliga tvivel om att verksamheten inte kommer att kunna ha en skadlig inverkan på området. Ett godkännande får ske först sedan beslutande myndighet försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att skadas. Råder det osäkerhet om det berörda området kan komma att skadas ska ansökan om tillstånd avslås. Alla aspekter av planerna och projekten ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunskaper. En prövning svarar inte mot kraven enligt art- och habitatdirektivet, om den innehåller brister eller saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser.⁶

Naturvårdsverkets bedömning är att miljökonsekvensbeskrivningen inklusive de tilläggsunderlag bolaget lämnat in brister i avgörande delar. Det går exempelvis inte att utifrån underlaget med tillräcklig säkerhet bedöma vilken påverkan verksamheten inklusive återställning har på det angränsande Natura 2000-

⁴ Se EU-domstolens mål C-127/02 Waddenzee punkt 44, samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 juni 2012 i mål M 9538-11.

⁵ Jmf. MÖD 2003:100.

⁶ Se EU-domstolens mål C-127/02 Waddenzee samt NJA 2013 s 613.

området Knivsås. Naturvårdsverket bedömer dock att det redan av befintligt underlag framgår att verksamheten riskerar att skada utpekade livsmiljöer i Natura 2000-området med anledning av verksamhetens påverkan på bl.a. grundvattenförhållandena i området. Det gäller både under driftsskedet och efter det att verksamheten avslutats. Bolaget har inte ur ett vetenskapligt perspektiv skingrat varje rimligt tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det utpekade området. Det finns därmed inte förutsättningar att meddela tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken.

2.2.1. Vilket underlag krävs?

Generellt kan sägas att hydrogeologiska undersökningar i prövningar av exploateringar behöver använda en metodik som svarar på de frågor som krävs för att förstå en eventuell påverkan på ekologin. För att vetenskapligt grundade och säkra bedömningar ska kunna göras behöver utredningarna visa vid vilken förändring av den naturliga hydrologin som en negativ påverkan eller skada riskerar att uppstå på olika naturtyper och dess typiska arter. För att uppnå detta behöver det hydrogeologiska underlaget vanligen kombineras med ekologisk kunskap om de berörda vegetationstypernas (eller enskilda växtarternas) känslighet för förändringar i yt- och grundvatten. De hydrogeologiska undersökningsmetoderna måste därför kalibreras så att de kan svara på de små och varierande hydrologiska parametrar som krävs för att den ekologiska påverkan ska kunna bedömas. I stället för homogeniserade hydrogeologiska analysmodeller med årsmedelvärden för yt- och grundvatten, behöver hänsyn tas till ett områdes geologiska heterogenitet och hur de hydrologiska förhållandena varierar över året. Enligt Naturvårdsverkets erfarenhet mäter de hydrogeologiska undersökningarna i prövningar ofta förändringar i en alldeles för grov skala för att kunna göra tillförlitliga ekologiska riskanalyser. Exempelvis kan vissa av de känsligaste våtmarksnaturtyperna påverkas kraftigt negativt av mycket små hydrologiska förändringar. Skyddsåtgärder som föreslås för att förhindra denna typ av skador måste därför ha en koppling till vilken påverkan naturtyper och arter tål. Ofta utgör de i stället grovhuggna tekniska åtgärder som inte kan hantera komplicerade ekologiska system. Om naturtypernas känslighet för hydrologiska förändringar inte är känd finns en uppenbar risk att även kontrollprogrammet mäter fel saker och med fel upplösning/skala.

2.2.2. Modeller räcker inte – platsspecifika undersökningar krävs

För att kunna bedöma den lokala hydrologiska och hydrogeologiska situationen, och som i detta fall bl.a. kunna avgränsa influensområde vid grundvattenbortledning i samband med verksamheten, krävs detaljerade undersökningar även i området utanför verksamhetsområdet. Modeller och simuleringar ger oss just bara en modell av verkligheten, där förenklingar är en grund för genomförandet. Simuleringar i modeller behöver därför kompletteras med lokala undersökningar i erforderlig omfattning, inklusive platsspecifika data för Natura 2000-området. Omfattningen av sådana undersökningar är helt avhängigt av hur heterogena mark- och vattenförhållandena är i omgivningen. Om förhållandena är heterogena krävs mer detaljerade undersökningar med fler mätpunkter. En specifik fråga som måste utredas är hur yt- och grundvattnet samverkar i Natura 2000-området – vilket kan variera från plats till plats. I bolagets underlag saknas den nödvändiga kunskap som efterfrågas ovan.

2.2.3. *Synpunkter på bolagets geologiska och hydrogeologiska modell*

Bolaget har upprättat en geologisk modell som baseras på av bolaget genomförda undersökningsborrningar, propumpningar och VLF-mätningar i verksamhetsområdet och angränsande områden. Bolaget har också konsulterat SGU:s kartor för geologi, jordarter och jordartsdjup. Därtill har bolaget erfarenhet av geologi och hydrologi inom hittillsvarande täktområde – även om dessa erfarenheter till största delen är oredovisade. Den geologiska modellen bedöms därför generellt vara relevant (dvs lämplig att använda) för själva koncessionsområdet givet bolagets kunskap om berggrunden via undersökningsborrningarna. I det aktuella målet är det däremot inte möjligt att med tillräcklig vetenskaplig säkerhet bedöma om bolagets geologiska modell är relevant för Natura 2000-området Knivsås, eftersom borrdatabas och plats specifika undersökningar av geologin i stora delar saknas för Natura 2000-området och andra relevanta områden. Det är oklart vad bolagets modell för Natura 2000-området bygger på eftersom den till stor del består av antaganden utan stöd i redovisade data. För att ta fram vetenskapligt tillförlitliga bedömningar om t.ex. risken för grundvattenavsänkning i Natura 2000-området, krävs det kompletterande fältundersökningar inklusive fler propumpningar.

I detta sammanhang bör det påtalas att bolagets senaste propumpning visar på just dessa brister i modelleringen. Ett flertal antaganden i den geologiska och hydrogeologiska redovisningen visar sig inte stämma. Det gäller grundvattenavsänkningens omfattning, diabasgångarnas påstådda täthet etc. Enligt Naturvårdsverkets bedömning innebär dessa diskrepanser i bolagets underlag att tillförlitligheten i det geologiska och hydrogeologiska underlaget behöver ifrågasättas i ett Natura 2000-perspektiv.

Bolagets geologiska modell för området visar en komplex uppbyggnad av områdets geologi med ett flertal jord- och bergartslager med skilda egenskaper. Bolaget beskriver också att de diabasgångar som genomkorsar området ligger som skyddande hydrologiska barriärer mellan täkten och Natura 2000-området. Därtill anges att de leriga moräner som enligt jordartskartan dominerar i området skulle innebära att grundvattnet i jordlagren är separerat från grundvattenmagasinet i berggrunden och heller inte påverkas vid täktens avsänkning av grundvattnet i berggrunden. Enligt Naturvårdsverket beskriver bolaget en mycket komplex geologi och hydrogeologi i området. Naturvårdsverket bedömer att denna komplexitet och heterogenitet i områdets geologiska uppbyggnad inte återspeglas på ett relevant sätt, varken i bolagets modelleringar eller i bedömningarna om risken för påverkan/skada på Natura 2000-området. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det därför troligt att de enskilda lagren uppvisar en avsevärd heterogenitet avseende lagrens mäktighet, sammansättning och hydrogeologiska egenskaper.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är de hydrauliska undersökningar som genomförts inför ansökan inte tillräckliga givet att verksamhetsområdet gränsar till ett Natura 2000-område. Den enda undersökning som har genomförts med kontrollpunkter nära eller inne i Natura 2000-området är den senaste genomförda propumpningen. Enligt Naturvårdsverkets bedömning ställs bolagets presenterade hydrogeologiska underlag i nytt ljus och visar just på de komplexa och heterogena förhållanden som egentligen råder i området.

För att med vetenskaplig säkerhet kunna bedöma risken för skador på Natura 2000-området genom grundvattenavsänkningarna och huruvida skyddsåtgärden att pumpa vatten tillbaka till Lovénsjön verkligen är funktionell skulle ytterligare provpumpningar i anslutning till Natura 2000-området samt kontrollmätningar inne i skyddsområdet behöva genomföras. Utan dessa hydrauliska undersökningar som visar de olika lagrens hydrauliska egenskaper och huruvida diabasgångarna på aktuell plats fungerar som vattentäta "avdelare" går det inte att med höga krav på validitet säkerställa att skadlig grundvattenpåverkan inte kan uppkomma utanför verksamhetsområdet.

Det är oklart hur det hydrologiska influensområdet är bestämt annat än att det satts som en genomsnittlig årlig grundvattenavsänkning på 0,3 m. Det saknas i stor utsträckning kunskap om mäktighet och uppbyggnad av jordartslagren i Natura 2000-området samt hur ytvatten, jordartsakvifären och bergartsakvifären samverkar hydrologisk. Inga säkra slutsatser kan heller dras av vad en grundvattenavsänkning på 0,3 meter som årsmedelvärde ger för påverkan på ytliga jordlager och därmed indirekt för vegetationen. Bolagets antaganden saknar därför stöd i redovisade data.

Trots bristerna i bolagets hydrogeologiska redovisning indikerar dock bolagets senaste inlägga att delar av Natura 2000-områdets naturtyper kan komma att påverkas genom en sänkning av grundvattnets trycknivå.

Generellt kan sägas att återfyllning av vatten i Lovénsjön som skyddsåtgärd kan vara en bra metod men en rad kunskapskrav måste vara uppfyllda för att skyddsåtgärden ska fungera. Sådan kunskap saknas i det aktuella målet. Det är också oklart hur ett system ska konstrueras där den säsongsmässiga tryckvariationen beaktats i större utsträckning och som därigenom efterliknar naturliga årstidsvisa variationer i trycknivåer.

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att bolagets presenterade hydrogeologiska underlag är behäftat med så pass stora brister att bolagets hydrogeologiska slutsatser och bedömningar inte kan anses vara tillförlitliga. Detta har en avgörande betydelse för bedömningen av skaderisken i Natura 2000-prövningen.

2.2.4. Varför skada på Natura 2000-områdets naturtyper inte kan uteslutas?

Vissa av de naturtyper som finns i Knivsås är känsliga för en förändrad hydrologi på decimeternivå. Att definiera ett influensområde avseende Natura 2000-habitat utifrån en grundvattenpåverkan satt vid 0,3 meter är normalt ett alldeles för grovt mått i detta sammanhang. Att bolaget, i avsaknad av platsspecifik kunskap för det skyddade området, extrapolerar hydrogeologiska antaganden från verksamhetsområdet att gälla Natura 2000-området, är inte förenligt med kunskapskravet för prövningen enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken.

Bolaget hänvisar till de upprepade vegetationsuppföljningar som gjorts inne i Natura 2000-området som bevis för att verksamheten inte förändrat hydrologin och naturtypernas status. Enligt Naturvårdsverket är de subjektiva och

översiktliga metoder som bolaget använt sig av otillräckliga för att kunna upptäcka annat än mycket omfattande negativ vegetationsförändring. Det hade istället behövts en detaljerad provrutemetodik i kombination med platsspecifika undersökningar av hydrologin (med mätdata åtminstone som månadsmedelvärlden och med en noggrannhet på centimeter- till decimeternivå).⁷ Naturvårdsverket bedömer att konsultbolagets slutsats att detekterade förändringar i vegetationen i våtmarkshabitaten utgör igenväxning beroende på hävd kan ifrågasättas. Enligt Naturvårdsverket är det omöjligt att med använd metodik, samt utan platsspecifika hydrologiska data, skilja mellan igenväxning som beror på utebliven hävd och igenväxning som beror på förändrad (torrare) hydrologi.

2.2.5. *Risken för att en påverkan övergår i skada*

Ett av de svåraste momenten i en Natura 2000-prövning är att bedöma i vilken omfattning en verksamhet riskerar att påverka ett angränsande/näraliggande Natura 2000-område. Likaså i vilken grad som föreslagna försiktighetsmått och skyddsåtgärder begränsar påverkan. Det som därefter kvarstår att bedöma är om den negativa effekten på exempelvis utpekade livsmiljöer är så pass begränsad att det handlar om en tillåten begränsad påverkan eller om det utgör, eller riskerar utgöra, en otillåten skada. Ytterligare en komplikation uppstår när effekterna av en begränsad påverkan över tid riskerar att ackumuleras så att en skada uppstår.

Hydrologisk påverkan ackumuleras ofta över tid. Exempelvis kan den momentana påverkan vara så liten att den svårigen detekteras genom årlig uppföljning, inte ens i ett ambitiöst kontrollprogram. Det kan t.ex. vara att en relativt liten förändring av hydrologin innebär att vissa växtarter gynnas och andra missgynnas. Först efter många år har artsammansättningen ändrats så mycket att habitatet övergått i en annan Natura 2000-livsmiljö. Enligt Naturvårdsverkets bedömning har bolaget inte i miljökonsekvensbeskrivningen visat att de fullt ut insett vad skaderekvisitet i 7 kap. 28 b § miljöbalken kräver av kunskapsunderlaget. Bl.a. saknas redogörelser för vad de aktuella livsmiljöerna har för känslighet för ändrad hydrologi. Att en typ av utpekad livsmiljö övergår i en annan naturtyp, innebär en arealförlust av den utpekade naturtypen. Det innebär att en skada har uppstått på Natura 2000-området.

Naturvårdsverket bedömer att det föreligger en hög sannolikhet att verksamheten riskerar skada utpekade livsmiljöer i Natura 2000-området genom förändringar i hydrologin, främst kopplade till förändrade och avsänkta grundvattennivåer. Förändringar i grundvattnets trycknivåer riskerar även förändra förhållanden i ytvatten och ytligt grundvatten. Sammantaget innebär det att skada riskerar att uppstå främst på våtmarkshabitat som naturtyperna artrika stagg-gräsmarker på silikatsubstrat (6230), fuktängar med blåtåtel och starr (6410) samt öppna svagt välvda mossar, fattigkärr, intermediära kärr och gungflyn (7140). Skadan bedöms främst bestå i förändrad växtsammansättning genom förändrad hydrologi, varvid naturtyperna övergår i andra naturtyper och arealförluster för de ursprungligt utpekade naturtyperna uppstår. Naturvårdsverket kan inte heller utesluta att andra naturtyper än våtmarksnaturtyper, eller just bara

⁷ Jmf. Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 april 2019 i mål nr M 10717-17.

grundvattenberoende naturtyper, riskerar att påverkas. Även ”torrare” naturtyper kan påverkas negativt av förändrade hydrologiska förhållanden. Om så är fallet går inte att bedöma utifrån det befintliga underlaget, även om en sådan eventuell påverkan på torrare habitat gissningsvis håller sig inom en begränsad och därmed tillåten påverkan.

2.2.6. *Kontrollprogram och villkor*

Den kritik som Naturvårdsverket riktar mot bolagets underlag i Natura 2000-frågan har central betydelse även för kontrollprogrammet. Eftersom avgörande kunskap om Natura 2000-områdets geologi, hydrologi och naturtyper saknas, har bolaget inte någon möjlighet att konstruera ett kontrollprogram som exempelvis kan visa när en negativ påverkan på Natura-området uppstår eller när en begränsad påverkan successivt övergår i en skada. Det är därför avgörande för att säkerställa att skada faktiskt inte uppkommer att kontrollprogrammet är adekvat utformat för att kunna detektera förändringar som riskerar att övergå i en skada. I sammanhanget anser Naturvårdsverket att det faktum att bolaget inte med säkerhet kan säga om avsänkningen av vattenytan i Lovénsjön och grundvattnet i Natura 2000 beror på verksamheten eller på en inträffad jordbävning, visar på att nuvarande kontrollprogram inte är funktionellt för syftet att följa påverkan i Natura 2000-området.

Naturvårdsverkets bedömning är att det inte finns förutsättningar att bevilja Natura 2000-tillstånd. För det fall mark- och miljödomstolen kommer till annat slut, är Naturvårdsverkets bedömning att det behöver ställas särskilda krav genom villkoren för denna verksamhet eftersom den riskerar att påverka Natura 2000-området på ett betydande sätt. Uppföljningsbara villkor med tydliga åtgärder behövs, som reglerar vad som händer om t.ex. en påverkan som kan leda till skada detekteras.⁸ Sådana villkor kan exempelvis omfatta verksamhetsstopp tills påverkan/skadan åtgärdats. Att tillsynsmyndigheten kontaktas inom en viss tid efter att påverkan/skadan upptäcks är inte tillräckligt. Villkor gällande Natura-2000 ska heller inte sättas på provotid. I bolagets ansökan saknas uppföljningsbara villkor med åtgärder som hanterar ovanstående.

2.2.7. *Efterbehandling/Återställning*

En efterbehandlingsplan/plan för återställning krävs för att en fullständig, exakt och slutlig prövning av verksamhetens alla aspekter enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken ska kunna göras. Efterbehandlings/återställningens slutliga utformning är enligt Naturvårdsverkets bedömning därmed inte villkor av mindre betydelse som kan delegeras till tillsynsmyndigheten enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken. Frågan äger en särskild aktualitet i detta mål eftersom motparter och remissmyndigheter bedömer att en risk för skada på Natura 2000-området föreligger. I andra typer av bergtäkter där täkten exempelvis är relativt liten, få naturvärden finns och inga skyddade områden gränsar till verksamheten, kan en uppskjuten efterbehandling däremot ha praktiska fördelar och kan även hänskjutas till tillsynsmyndigheten.

⁸ Jmf. Mark- och miljööverdomstolens deldom den 1 september 2016 i mål M 5375-14 sid 23.

Förutom bolagets ingivna hydrogeologiska underlag finns endast en konceptuell efterbehandlingsplan. Bolagets beskrivning om att genom återfyllning skapa en täktsjö i brottet är inte samma sak som en fullständig efterbehandlingsplan. I den senare skulle redovisade beräkningar och bedömningar, åtgärdernas tekniska och praktiska utformning m.m. kunna granskas av berörd expertis.

En till tillsynsmyndigheten delegerad efterbehandlingsplan uppfyller därför inte, enligt Naturvårdsverkets bedömning de stränga provningsrekvisiten i art- och habitatdirektivet.

3. Riksintresse

Riksintresseområdet är som nämnts ovan ett av södra Sveriges största och mest opåverkade naturområden (B). Ett areellt relativt litet direkt ingrepp kan inte med automatik sägas ha liten påverkan på riksintresset. Det är orördheten och frånvaron av negativ påverkan som är själva grunden för kriteriet. Därtill kommer den osäkerhet som den indirekta påverkan kan ha, se bl.a. ovan gällande den hydrologiska påverkan likväl som påverkan från damning och buller.

3.1. Riksintresseavvägning

Till skillnad från bolaget bedömer Naturvårdsverket att den sökta verksamheten i vart fall på ett betydande sätt skadar riksintresset för naturvård 12086 *Hardeberga – S Sandby – Dalby – Krankesjöområdet*⁹. Enligt Naturvårdsverket behöver därför en riksintresseavvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken göras mellan riksintressena för naturvård och riksintresset för mineralutvinning. Som framgår i mer detalj nedan, bedömer Naturvårdsverket att riksintressena för friluftsliv respektive naturvård ska ges företräde framför riksintresset för mineralutvinning.

3.1.1. Risk för betydande skada på riksintressena enligt 3 kap. 6 § MB

Bolagets generella inställning till varför inget av riksintresseområdena för naturvård respektive friluftsliv skadas på ett påtagligt sätt av den sökta utvidgningen är att den utvidgade kalktåkten utgör en så liten andel av dessa areellt stora riksintressen. När det gäller riksintresset för friluftsliv anges också att den del som tas i anspråk av den sökta utvidgningen inte är viktigt för friluftslivet framförallt på grund av att det idag är svåråtkomligt p.g.a. tåkten och vägar. När det gäller riksintresset för naturvård anger bolaget att de ianspråktagna delarna är sådana som huvudsakligen inte utgörs av kärnvärdet naturbetesmark (fålad), eller att andelen fålad som försvinner är så liten i förhållande till hela den areal fålad som finns i regionen.

Naturvårdsverket gör i denna del en annan bedömning än bolaget. Enligt Naturvårdsverket är den areella förlusten av mark i de båda riksintressena enligt 3 kap. 6§ miljöbalken betydande. Om inte den omfattande förlust av mark som sker vid dagbrott (med dess kringaktiviteter) ska bedömas som en betydande påverkan är det svårt för Naturvårdsverket att se vilka verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka riksintressen utpekade enligt 3 kap. 6§ miljöbalken.

⁹ Värdebeskrivning riksintresset: <http://nvpub.vic-metria.nu/handlingar/rest/dokument/203133>

Skalproblematiken (arealjämförelser) behöver också ses i en skånsk kontext. De naturgivna förutsättningarna gör att Skåne har en mycket hög förekomst av sällsynta (sydliga) arter och naturtyper. Skåne är samtidigt ett av de landskap där den mänskliga omdaning av naturmiljön gått som längst, men också där samhällets olika målkonflikter som tydligast ställs på sin spets. Mycket stora arealer av regionen är antingen exploaterade eller utgörs av åkermark. Både för naturmiljön och friluftslivet saknar merparten av dessa områden större värden. Med ett högt befolkningstryck och omfattande infrastruktur tillkommer fragmentering, barriäreffekter och buller som faktorer som på ett negativt påverkar såväl naturvärden som friluftsliv i denna del av Skåne.

Förutom den uppenbara förlusten av areal påverkar även verksamheten riksintressena på andra sätt genom bl.a. buller (bullervallarna är på plats först efter 5+5 år), damning, påverkan på landskapsbilden, samt genom förlust av biologisk mångfald (se ”Artskydd” respektive ”Natura 2000-prövning” ovan). Frågan om i vilken skala påverkan av verksamheten på riksintressena för friluftsliv respektive naturvård ska bedömas, behöver också belysas ytterligare. Naturvärden kan på grund av olika ekologiska principer inte samsas på hur små ytor som helst. En av de viktigaste faktorerna för att *långsiktigt* bevara biologisk mångfald är stora arealer med höga naturvärden. Det finns vetenskaplig konsensus om att ju mindre ett område är desto mer ökar den s.k. utdöenderisken för arter och naturtyper. På samma sätt är den samlade vetenskapliga uppfattningen att den i dag dominerande faktorn för minskad biologisk mångfald är förlust av habitat genom mänsklig påverkan. Denna ”de små stegens förändring” innebär att varje enskilt ingrepp först inte har någon direkt påverkan på biologisk mångfald, men efterhand ackumuleras påverkan så att arterna eller naturtypen och dess ekologiska funktioner börjar påverkas negativt över större landskapsavsnitt. I detta stadium är det fortfarande svårt att se att varje enskild verksamhet har en negativ påverkan. Till slut blir den samlade negativa påverkan (och den minskande arealen lämplig livsmiljö) dock så stor att även enstaka verksamheter riskerar putta arten utför utrotningens brant. Ofta är det i detta sena skede som myndigheter och ideella naturvårdsorganisationer börjar reagera. I många fall sker räddningsinsatserna för sent. Denna insikt har lett till ett paradigmskifte inom naturvårdsbiologin. Det finns idag en bred konsensus för vikten att i ett tidigt skede skydda större sammanhängande områden mot de små stegens förändring – snarare än att som tidigare, främst koncentrera sig på de små fragmenterade värdekärnorna som blivit kvar. Att, som bolaget, jämföra den geografiska ytan av tälten med ytan för t.ex. riksintresset för naturvård, utan att förstå naturvärdenas eviga behov av just stora arealer, blir därför missvisande.

Därtill delar Naturvårdsverket också kommunens och länsstyrelsen bedömning att förlusten av fäladsmark genom utvidgningen är substantiell som en effekt av fäladsmarkens mycket höga naturvärden och i många fall nationellt unika artförekomster. Tidigare tillståndsgiven täktverksamhet på denna plats har redan inneburit att stora arealer fäladsmark försvunnit för alltid och en tillståndsgiven utvidgning skulle innebära att ytterligare sådan mark försvinner. I sammanhanget måste det påpekas att trots att bolaget avser röja och sköta igenväxande fäladsmark så kvarstår faktum att andelen sådan naturtyp som för alltid försvinner ökar genom bolagets sökta verksamhet.

3.1.2. *En riksintresseavvägning behöver göras*

Enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska, när ett område som utgör riksintresse för flera oförenliga ändamål, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Som framgår ovan bedömer Naturvårdsverket att riksintresset enligt 3 kap 6 § miljöbalken skulle påtagligt skadas vid en utvidgning av takten. Åtminstone bedömer Naturvårdsverket att bolaget inte på ett övertygande sätt kunnat visa att så inte är fallet. Enligt Naturvårdsverkets bedömning behöver därför en riksintresseavvägning göras.

När det gäller *avvägningen mellan riksintresset för naturvård och riksintresset för mineralutvinning* är det Naturvårdsverkets bedömning att naturvården ska ges företräde i detta fall. Att skydda riksintresset för naturvård innebär enligt Naturvårdsverket därför den bästa långsiktiga hushållningen. I andra delar av landet med annan artsammansättning, andra naturtyper och framför allt med mindre motstående samhällsintressen och därmed lägre exploateringsstryck, skulle en sådan bedömning kunnat bli annorlunda. Det samlade långsiktiga allmänna värdet med att bevara detta riksintresse för naturvård i sin helhet bör därför vara väsentligen större än att tillstånd ges för att bryta ut stenfyndigheten. Samhällets behov av krossad sten *kan* förändras. För naturmiljön och dess arter och naturtyper finns inte denna möjlighet till anpassning. Varje nettoförlust av areal naturmiljö innebär i princip alltid också en nettoförlust av biologisk mångfald, minskade ekosystemtjänster och försämrade resiliens vid exempelvis klimatförändringar. Den senaste fördjupade utvärderingen av de 16 miljö kvalitetsmålen och den senaste rödlistan talar sitt tydliga språk om det försämrade tillståndet för biologisk mångfald i Sverige.

När det gäller *avvägningen mellan riksintresset för friluftsliv och riksintresset för mineralutvinning* är det Naturvårdsverkets bedömning att många av de argument som vi för fram gällande riksintresset för naturvård även kan användas för riksintresset för friluftsliv. Dock har Naturvårdsverket inte samma inblick i de lokala förhållandena för friluftslivet som vi har för den biologiska mångfalden på denna plats. Naturvårdsverket menar att denna detaljkunskap finns hos kommunen och länsstyrelsen och att dessa kan berika underlaget ytterligare i denna del. Det kan gälla frågor som det aktuella områdets betydelse för friluftslivet i idag och i framtiden, nyttjandegrad, typ av friluftsliv och frågeställningar rörande arealjämförelser (skalproblematiken) mellan de motstående riksintressena.

4. Buller

Av ansökningshandlingarna framgår att på grund av det korta avståndet mellan brytområdet och beräkningspunkter, framför allt till Natura 2000-området i Knivsås men även till bostäder, kommer den högt belägna borrhningen ge ett bullerbidrag som kräver bullerdämpande åtgärder.¹⁰ Analys av genomförda beräkningar visar att både en bullerdämpad borrhigg kombinerat med en högre sammanhängande bullervall direkt utanför brytområdet i norr och öster behövs

¹⁰ Bilaga B3, Bullerutredning, sid 4

för att ge möjlighet att innehålla bullerkraven. Av genomförd bullerutredning framgår att bullervallarnas nuvarande höjd på 5 m inte är tillräcklig för att innehålla krav i främst Natura 2000-området Knivsås. Istället krävs bullervallar med en höjd motsvarande 8 m. En 8 m hög bullervall ställer höga krav på markens bärighet och vallens basbredd. Av genomförd bullerutredning framgår att alternativet kan vara en 5 m hög vall med 3 m skärm på krönet, vilket ger samma dämpningseffekt.¹¹ Naturvårdsverket kan inte utläsa av handlingarna att bolaget närmare utrett detta alternativ eller andra alternativ till bullerdämpande åtgärder. Naturvårdsverket saknar också en konsekvensbeskrivning vad gäller ljudnivåerna i naturreservatet Högebjär.

Såvitt Naturvårdsverket kan utläsa av ansökningshandlingarna framgår inte heller att bolaget inkluderat transporter kopplat till mottagande och hantering av externt entreprenadberg i beräkningarna. Detta kan innebära att genomförda beräkningarna inte är tillräckligt representativa för konsekvensbeskrivningen.

Av ansökningshandlingarna framgår vidare att verksamheten vid den mobila krossplatsen även kommer att bedrivas nattetid. Naturvårdsverket saknar i ansökningshandlingarna en tydlig motivering till varför bolaget anser att den mobila krossanläggningen behöver bedrivas från kl. 04:00. Enligt Naturvårdsverket utgör krossning en sådan verksamhet som inte bör bedrivas nattetid pga. den bulleralstring som genereras. Även om bolaget bedömer att begränsningsvärdena kommer att innehållas saknar Naturvårdsverket skäl från bolaget som motiverar det särskilda behovet.

Vidare är det av vikt för prövningsunderlaget att bolaget tydligt anger om den mobila krossanläggningen avser hantera krossning av såväl utvunnet material från tåkten som krossning av externa massor. I det fall krossanläggningen behöver bedrivas nattetid för att bearbeta externa massor anser Naturvårdsverket att införsel och bearbetning av externa massor särskilt behöver belysas inom ramen för verksamhetens alternativa utformningar.¹²

Naturvårdsverket konstaterar att bolagets bedömning av impulsljud endast baseras på beräkningar och inte uppmätta mätvärden. Vidare hänvisar bolaget till förekommande bakgrundsbuller. Naturvårdsverket anser att det utifrån det underlaget och rådande avstånd till närmast boende finns skäl att villkora att om impulsljud förekommer ska en generell sänkning av ekvivalentvärdena ske med 5 dB(A)-enheter.

5. Flöden av externa och interna massor kopplat till tåktverksamheten

Naturvårdsverket anser att underlaget i ansökan inte är tillräckligt för att kunna bedöma huruvida verksamheten innefattar ett bortskaffnings- eller återvinningsförfarande. Naturvårdsverket anser att det är avgörande för prövningen att det i ansökningshandlingarna tydligt och samlat framgår, vilken teknisk och miljömässig kvalitet de mottagna externa massorna kommer att ha

¹¹ Bilaga B3, Bullerutredning, sid 23

¹² Se även punkt 8, alternativa utformningar

och vad massorna planeras att användas till. Motsvarande gäller de olika typer av massor som kommer att genereras vid själva brytningen av berg- och moränmaterial i takten. En sådan redovisning behöver inkludera såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter. Utan en sådan redovisning är det enligt Naturvårdsverket inte möjligt att följa bolagets resonemang gällande behov av bl.a. externa massor för anläggningsändamål. Naturvårdsverket anser vidare att dessa brister i ansökan medför såväl svårigheter att fastställa ändamålsenliga rutiner för egenkontroll som för tillsynsmyndighetens arbete och bedömning vad gäller kontroll av massornas lämplighet.

5.1. Införsel av massor för anläggningsändamål

5.1.1. Återvinning av avfall

Av ansökningshandlingarna framgår att bolaget anser att anläggandet av bullervallar utgör återvinning av massor för anläggningsändamål. Naturvårdsverket anser att det som framförallt utmärker en återvinningsåtgärd är att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål.¹³ Åtgärden ska även vara lämplig för ändamålet enligt den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen.¹⁴

Vidare har Naturvårdsverket inte funnit någon tydlig motivering i ansökningshandlingarna som styrker att det finns ett behov av så mycket som 500 000 kubikmeter (m³) externa massor för anläggandet av bullervallar. Naturvårdsverket anser att uppskattade mängder bör motiveras och verifieras med beräkningar tillsammans med redovisning på situationsplan, både i plan och profil.

Naturvårdsverket anser att ansökningshandlingarna inte ger tillräckligt underlag för att kunna bedöma om anläggandet av bullervallarna skulle ha utförts med annat material än avfallsmassor om sådana inte fanns att tillgå.¹⁵ Naturvårdsverket anser således att det inte kan anses vara säkerställt att det faktiskt är fråga om återvinning av avfall.

5.1.2. Externa massors miljömässiga kvalitet

Naturvårdsverket konstaterar att de externa massor som planeras att tas in till takten för anläggande av bullervallarna inte finns beskrivna i ansökningshandlingarna. I och med att det inte är klargjort från vilka platser avfallet ska hämtas/inkomma ifrån anser Naturvårdsverket att bolaget har dragit alltför långtgående slutsatser avseende avfallets potentiella kvalitet. Eftersom en redovisning om avfallets faktiska kvalitet saknas anser Naturvårdsverket att bolaget inte kan anses ha den kunskap som krävs för att kunna genomföra en ändamålsenlig riskbedömning. En sådan riskbedömning anser Naturvårdsverket ska innefatta en analys som ger erforderligt svar på om återvinning och

¹³ se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-6/00

¹⁴ se EU-domstolens mål C-147/15 samt Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 2 juli 2019 i mål nr M 7582-18

¹⁵ Jmf. Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 oktober 2019 i mål M 5961-18.

användande av avfall för att anlägga bullervallar, på det sätt som bolaget avser, är lämplig och tillräckligt säker för människors hälsa och miljön.

Bolaget har för åtgärden beräknat platsspecifika riktvärden baserat på Naturvårdsverkets riktvärdesmodell för förorenade områden. Bolaget hänvisar¹⁶ till Naturvårdsverkets handbok för återvinning av avfall i anläggningsändamål¹⁷ när det gäller att bedömning om avfallens lämplighet för åtgärden ska utföras i det enskilda fallet. Naturvårdsverket håller med om att en platsspecifik bedömning måste göras för att prövningsmyndigheten ska kunna ta ställning till om anläggandet av bullervallarna ska kunna tillåtas utföras med massor av föreslagen kvalitet. Naturvårdsverket anser dock att bolaget felaktigt tillämpat Naturvårdsverkets vägledning som anges i refererad handbok. Naturvårdsverket kan exempelvis inte se hur bolaget bedömt utlakning från det avfall som ska tas emot för åtgärden.

I bolagets komplettering till Länsstyrelsens yttrande¹⁸ redovisas en utredning avseende en grov uppskattning av den teoretiska utlakning som avfallet antas kunna ha. Att utredningen baserar sig på ett hypotetiskt avfall med generella antaganden om avfallens egenskaper är anmärkningsvärt i sig (se ovan). Eftersom bolaget ännu inte vet vilket avfall som kan komma ifråga för åtgärden, kan bolaget inte anses ha sådan kunskap om avfallens egenskaper och misstänkta föroreningsinnehåll som är grundläggande för att kunna fastställa halt- och utlakningskriterier för alla relevanta ämnen.

Naturvårdsverket kan också konstatera att den utredning som genomförts utgår från de haltkriterier för ytvatten som Naturvårdsverket använt vid beräkningen av de generella riktvärdena för förorenad mark. Som framgår av Naturvårdsverkets rapport 5976¹⁹ använder riktvärdesmodellen haltkriterier för att beräkna generella riktvärden för mark som ger ett skydd mot förorening av bl.a. ytvatten. Dessa haltkriterier är framtagna för att användas som underlag för riktvärdesberäkningen och utgör således inte riktvärden för ytvatten som kan användas för bedömning av uppmätta halter. Vad Naturvårdsverket kan se har bolaget felaktigt använt dessa haltkriterier för jämförelse mot de teoretiskt uppmätta halterna av vissa utvalda organiska ämnen. Bolaget har som jämförelsevärden också använt sk bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen (ekologisk status) och gränsvärden för kemisk status (HVMFS 2013:19). Vid bedömning av ett avfalls påverkan på närliggande recipienter behöver bedömningen utgå från de specifika förutsättningar och behov av skydd som råder i det enskilda fallet, i den enskilda recipienten. Se särskilt om riskbedömning av vatten nedan.

5.1.3. Särskilt om riskbedömning för vatten

EU:s ramdirektiv för vatten är genomfört i Sverige bl.a. genom reglerna i 5 och 2 kap. miljöbalken samt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten

¹⁶ Bilaga 1, WSP 2018-11-27

¹⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/978-91-620-0164-3/>

¹⁸ Bilaga 14, WSP 2019-01-21

¹⁹ <https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/5900/978-91-620-5976-7/> (avsnitt 2.5, sid 136)

på vattenmiljön och i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19. Enligt den nya lydelsen av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken, vilket innebär restriktioner för det resultat som en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § får leda till.²⁰ Detta innebär att rimlighetsavvägningen inte får leda till att en verksamhet eller åtgärd tillåts bedrivas eller vidtas på ett sätt som är oförenligt med myndigheters och kommuners skyldigheter i fråga om att försämra kvaliteten på vattenmiljön eller äventyra att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås.²¹ Icke-försämringskravet framgår vidare av Weserdomen, i vilken EU-domstolen slog fast att medlemsstaterna är skyldiga att inte ge tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller äventyra uppnående av god status vid den tidpunkt som anges i direktivet.

5.1.4. Om skydd av grundvatten

Naturvårdsverket kan slutligen konstatera att bolaget inte har utgått från skydd av grundvattnet varken i riskbedömningen eller i beräkningarna av de platsspecifika riktvärdena. Naturvårdsverket ser allvarligt på det faktum att bolaget bedömer att skyddet av grundvattnet inte behöver beaktas närmare i en samlad bedömning av miljö- och hälsorisker. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning ska man i en sådan riskbedömning inte bortse ifrån det skyddsvärde som grundvattenförekomsten inom området har både på kort och lång sikt endast med hänvisning till att den inte brukas för dricksvattenförsörjning. I direkt anslutning till den befintliga och den ansökta utvidgningen av täktverksamheten finns flera naturområden.

5.2. Mottagning och hantering av externa massor

Av ansökningshandlingarna framgår att bolaget eventuellt kommer att mottaga och vidareförädla externa bergmassor i form av entreprenadberg motsvarande 4 miljoner ton.²² Av handlingarna i målet framgår emellertid inte om tilltänt entreprenadberg är klassat som ett avfall och om den vidareförädling bolaget beskriver utgör avfallsverksamhet enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Med hänsyn till att entreprenadberg i hög grad kan variera, både med avseende på teknisk och miljömässig kvalitet beroende på dess ursprung, anser Naturvårdsverket att bolaget behöver redovisa hur man avser ta hänsyn till och hantera potentiellt innehåll och variation av farliga ämnen. Med farliga ämnen avses exempelvis strålning, svavelhalt och innehåll av vattenlösligt kväve i form av sprängmedelsrest.

Naturvårdsverket anser vidare att det i ansökningshandlingarna saknas motiv till behovet av att ta emot och vidareförädla 4 miljoner ton entreprenadberg. Naturvårdsverket kan inte utläsa av behovsutredningen att det trots ansökan om utvidgad täktverksamhet råder ett underskott av täktberg i Skåne för att täcka regionens behov av bergmaterial.

²⁰ Bilaga 14, WSP 2019-01-21

²¹ (prop. 2017/18:243, s. 187)

²² ansökan del 1, s 18 Bilaga 1 teknisk beskrivning, sid 9 ansökan

5.3. *Utvinningsavfall*

Det avfall som uppkommer som en direkt följd av täktverksamhet kallas utvinningsavfall. För de material som lösgörs gäller antingen produktlagstiftning eller avfallslagstiftning. Verksamhetsutövaren behöver således klargöra om ett utvunnet material, som av olika anledningar inte förs vidare i produktionskedjan, utgör en restprodukt och om denna restprodukt är ett avfall eller en biprodukt.²³ Vanliga avfallsslag från täktverksamhet är avbaningsmassor, ofyndiga massor och bearbetningsavfall. Exempel på bearbetningsavfall i täktverksamhet är vissa krossade fraktioner och sediment i sedimenteringsdammar.

Av handlingarna i ärendet framgår att tvättningen av stenhjöl årligen genererar ca 5 000 – 8 000 ton filler som sedimenterar i sedimentationsdammen.²⁴ Ett troligt scenario är att produktionen av tvättat stenhjöl kommer att fördubblas inom en tioårsperiod.²⁵ Befintlig sedimentationsdamm utgör ett äldre och avskilt täktschakt som kommer att fyllas ut med sedimenterat fillermaterial med syfte att skapa område för framtida markanvändning.²⁶ Av ansökningshandlingarna framgår också att ofyndigt material läggs i bullervallar enligt täktplanen.²⁷

Naturvårdsverket saknar i ansökningshandlingarna en redovisning av huruvida det uppkommer utvinningsavfall i täktverksamheten eller hur verksamheten förhåller sig till utvinningsavfallsförordningen. Naturvårdsverket anser att en sådan redovisning behöver baseras på hur det utbrutna materialet fördelar sig på produkter, biprodukter respektive avfall. För att avgöra lämpligheten av att använda de biprodukter och det avfall som uppstår inom täktverksamheten behöver dessa material även karakteriseras och beskrivas i ansökningshandlingarna.

Givet uppgifterna i ansökningshandlingarna, där bolaget bl.a. anger utfyllnad med sedimenterat material och förekomst av ofyndiga massor, anser Naturvårdsverket att detta är viktiga tillåtlighetsfrågor som behöver utredas i förevarande prövning. Naturvårdsverket anser vidare att sedimenteringsbassängen kan utgöra en utvinningsavfallsanläggning.

Den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning enligt 23 § förordning (2013: 319) om utvinningsavfall ska ha en avfallshanteringsplan. Avfallshanteringsplanerna har en central roll vid en ansökan om miljötillstånd. I samband med ansökan om miljötillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken ska sökanden informera tillståndsmyndigheten om bl.a. vem som driver eller avser att driva verksamheten och innehållet i avfallshanteringsplanen. Detta framgår av 64 § utvinningsavfallsförordningen. Av 28 § utvinningsavfallsförordningen följer vidare att en avfallshanteringsplan prövas av tillståndsmyndigheten inom ramen för tillståndsprövningen.

²³ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Gruvor-takter-och-markavvattning/Utvinningsavfallsforordningens-tillampningsomrade/samt-Mark-och-miljooverdomstolens-dom-den-21-februari-2020-i-mal-M-11690-18>

²⁴ TB sid 17

²⁵ TB sid 18

²⁶ MKB sid 20

²⁷ TB sid 11

6. Alternativa utformningar

Enligt 6 kap. 35 § miljöbalken ska alternativa platser och alternativa utformningar av verksamheten redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Redovisningen av alternativ är en viktig förutsättning för att syftet med miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna uppfyllas.

Naturvårdsverket konstaterar att bolagets alternativredovisning endast utgår från ett antal utvidgningsalternativ. Naturvårdsverket saknar en redovisning av alternativa utformningar med utgångspunkt från de ingående delverksamheterna, framförallt vad gäller återvinningsverksamheten. För att uppfylla syftet enligt 6 kap. 35 § miljöbalken är det av vikt att prövningsunderlaget i förevarande prövning även innefattar alternativa och kompletterande skyddsåtgärder.

7. Verkställighetsförordnande

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen förordnar att det blivande tillståndet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft, så kallat verkställighetsförordnande. Bolaget anger att skälet för att verkställighetsförordnande ska meddelas är att kvarvarande material i nuvarande tillstånd kommer ta slut flera år innan tillståndstiden löper ut. Enligt bolaget innebär det en stor skada för såväl bolaget som hela regionens materialförsörjning.

I NJA 2012 s 623 inhiberade Högsta domstolen ett av Mark- och miljööverdomstolen beslutat verkställighetsförordnande. Verksamheten omfattade ett kalkbrott dikt an två Natura 2000-områden där frågeställningarna bl.a. handlade om risken för grundvattenavsänkningar i de skyddade områdena samt artskyddsfrågor i verksamhetsområdet. Högsta domstolen angav att det måste krävas att verksamhetsutövarens intresse med viss marginal väger tyngre än de intressen som talar för att ett lagakraftvunnet avgörande bör föreligga innan tillståndet får tas i anspråk. Särskild hänsyn ska enligt Högsta domstolen tas till de skador på miljön som kan uppstå om tillståndet omedelbart tas i anspråk och de möjligheter som finns att läka sådana skador om tillståndsbeslutet upphävs eller ändras.

Enligt Naturvårdsverket bör ett verkställighetsförordnande inte ges i detta fall. Bolaget riskerar skada vissa naturtyper i det angränsande Natura 2000-området som en följd av tåkten mycket omfattande grundvattenavsänkningar i omgivningen. Den senast genomförda provpumpningen har visat att denna risk är större än vad som tidigare redovisats. Föreslagen skyddsåtgärd är också oprövad. Bolagets bedömningar ifrågasätts också av kommunen, länsstyrelsen och nu även Naturvårdsverket. Därtill finns en risk för att verksamheten, även vid en mindre omfattning vid ett verkställighetsförordnande strider mot artskyddsförordningens förbudsregler. Som Naturvårdsverket bedömer saken finns en uppenbar risk att skador på miljön kan uppstå om tillståndet omedelbart tas i anspråk – skador som svårigen kan läkas om tillståndsbeslutet senare upphävs eller ändras.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjurist Torunn Hofset, föredragande, teknisk handläggare Maria Ed samt biolog Krister Mild.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Torunn Hofset