

Ref 50

Regeringens beslut om undantag från krav på miljöbedömning och om tillfälligt tillstånd till täkt av kalksten har inte ansetts strida mot någon rättsregel.

7 kap. 2 § regeringsformen, 5 kap. 4 § och 7 kap. 28 b § samt 17 a kap. miljöbalken¹, 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660), 4 a § artskyddsförordningen (2007:845)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 7 december 2022 följande dom (mål nr 7208-21 och 656-22).

Bakgrund

Den nu aktuella situationen

1. I området kring Slite på Gotland har det sedan länge bedrivits täktverksamhet och tillverkning av cement. Kalkstensfyndigheterna File hajdar och Västra brottet är utpekade som riksintressen mot bakgrund av att de har bedömts som mycket viktiga ur försörjnings-synpunkt.

2. I oktober 2010 fick Cementa AB ett tioårigt tillstånd till fortsatt täktverksamhet som i huvudsak medgav brytning av kalk- och mägersten samt bortledning av uppkommande yt- och grundvatten. Tillståndet gällde från och med november 2011 och löpte ut den 31 oktober 2021.

3. I slutet av 2017 ansökte Cementa om ett nytt tillstånd. I januari 2020 lämnade Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet, men i juli 2021 undanröjde Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt domen och avvisade Cementas ansökan. Högsta domstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Detta innebar att Cementa inte längre skulle ha rätt att bedriva den aktuella verksamheten när tillståndstiden gick ut.

4. I september 2021 antog riksdagen ett förslag till lag om ändring i miljöbalken, vilket bl.a. innebar att ett nytt 17 a kap. infördes. Enligt detta, numera upphävda, kapitel skulle regeringen enligt 1 § pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten. Enligt 3 § fick regeringen i enskilda fall, och under vissa förutsättningar, inför prövningen av en sådan ansökan meddela ett särskilt beslut om undantag från

¹ 17 a kap. miljöbalken trädde i kraft den 15 oktober 2021 (SFS 2021:875) och upphörde att gälla den 1 januari 2022 (SFS 2021:876), red. anm.

kraven på sådana miljöbedömningar som anges i 6 kap. miljöbalken.

5. Cementa ansökte om ett treårigt tillstånd att bedriva fortsatt verksamhet och yrkade även att regeringen skulle besluta om undantag från kraven på miljöbedömning.

6. I ett särskilt beslut den 3 november 2021 undantog regeringen den verksamhet som skulle prövas från kraven på miljöbedömning. I beslutet anges följande. Verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten kan, åtminstone på kort sikt, inte tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. En fullständig tillämpning av bestämmelserna om specifik miljöbedömning skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte. Även med de undantag som görs är kraven på underlaget långtgående. En bedömning av verksamhetens miljöpåverkan utifrån de krav som ska tillämpas på verksamheten enligt miljöbalken kommer att kunna göras.

7. Den 18 november 2021 beslutade regeringen att ge Cementa tillstånd att bryta kalk- och mörgelsten till vissa djup och att leda bort inrinnande dag- och grundvatten. I denna del motsvarade tillståndet det då gällande tillståndet från 2010. Regeringen beslutade även att ge tillstånd till att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojsvätar. Tillståndstiden begränsades till och med den 31 december 2022. I beslutet anges bl.a. följande (punkterna 8–12 nedan).

8. När det gäller grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma krävs, för att kunna lämna tillstånd till bortledning av inläckande grund- och markvatten samt tillrinnande ytvatten, att verksamheten är förenlig med bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken. Vid en samlad bedömning kan den ansökta verksamheten inte anses förenlig med den bestämmelsen. Förutsättningarna enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) för att göra undantag är, under den tillståndstid som är aktuell, dock uppfyllda.

9. Gällande ytvattenförekomsten Anerån bedöms verksamheten inte medföra en sådan försämring som avses i 5 kap. 4 § miljöbalken. Den tillståndstid som är aktuell är kort och verksamheten bedöms därför inte påverka vattenförekomstens möjligheter att uppnå de fastställda miljö kvalitetsnormerna god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus 2027.

10. Den sökta verksamheten är av sådan karaktär att det krävs Natura 2000-tillstånd avseende områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojsvätar. Avsänkningen av grundvattennivån i berg som verksamheten ger upphov till i dessa områden kommer i allt väsentligt att vara oförändrad i förhållande till tidigare tillståndsgiven verksamhet. Det har inte framkommit några tecken på försämrad bevarandestatus för utpekade våtmarksnaturtyper

inom de skyddade områdena till följd av grundvattenbortledningen under den tidigare verksamhetstiden. Det är säkerställt att verksamheten, under den korta tillståndstid som kan medges, inte innebär sådan påverkan att de aktuella naturtyperna skadas. Tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken kan därför meddelas för verksamheten.

11. Angående artskydd kan det konstateras att verksamheten inte innebär ianspråktagande av någon ny mark utanför det befintliga verksamhetsområdet och att de delar av området som berörs av brytning utgörs av avbanad mark som är kraftigt påverkad av täktverksamheten. De enstaka fynd av apollofjäril och väddnätfjäril samt vilda fåglar som gjorts inom täktområdet bedöms utgöra födosökande individer, och täktområdet med dess mycket sparsamma vegetation bedöms inte ha någon större betydelse för arternas födosök. Detta gäller särskilt då födosökmiljöer med avsevärt högre kvalitet finns i täkternas direkta närområde. Sammanfattningsvis står verksamheten inte i konflikt med något av förbuden i artskydds-förordningen (2007:845).

12. Vid en sammantagen bedömning kan verksamheten – med lämpligt utformade villkor om försiktighetsmått och med en begränsad tillståndstid – tillåtas. Tillstånd lämnas därmed dels för täktverksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, dels för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

13. Ett antal föreningar har hos Högsta förvaltningsdomstolen ansökt om rättsprövning av dels regeringens tillståndsbeslut, dels regeringens särskilda beslut om undantag från miljöbedömning och yrkar att de ska upphävas. Föreningarna gör bl.a. gällande att den tillfälliga regleringen i 17 a kap. miljöbalken inte är förenlig med regeringsformen och att regeringens beslut strider mot ett antal miljörättsliga bestämmelser.

Allmänt om rättsprövning

14. Rättsprövningsinstitutet tillkom i slutet av 1980-talet för att säkerställa att svensk rätt lever upp till Europakonventionens – den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – krav på tillgång till domstolsprövning. Rättsprövningen omfattade dels regeringsbeslut i förvaltningsärenden, dels sådana beslut av förvaltningsmyndigheter som inte kunde överklagas i vanlig ordning.

15. År 2006 ersattes den tidigare regleringen av den nu gällande lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). Prövningen enligt den nu gällande lagen har begränsats till beslut av regeringen och prövningen görs av Högsta förvaltningsdomstolen.

16. Tanken vid lagens tillkomst var att rättsprövningsinstitutet framgent endast ska tillämpas i de fall där besluten har sådana politiska dimensioner att en fullständig överprövning med

möjlighet att ändra det angripna beslutet inte kan komma i fråga. Detta bedömdes regelmässigt vara fallet avseende beslut som fattas av regeringen, även om sådana beslut också kan innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter. Beslut som fattas av någon annan myndighet än regeringen borde däremot inte ges en sådan begränsad överprövning utan i stället överklagas på vanligt sätt och ges en fullständig domstolsprövning (prop. 2005/06:56 s. 10 f.).

17. En rättsprövning är alltså betydligt mer begränsad än den sakprövning som normalt görs i förvaltningsdomstol. Prövningen är för det första i princip bunden till de skäl som sökanden anför. Av en ansökan om rättsprövning ska därför, enligt 4 § tredje stycket rättsprövningslagen, framgå vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.

18. För det andra är prövningen inriktad på frågor om rättsenlighet, dvs. om beslutet strider mot rättsregler. Således ska Högsta förvaltningsdomstolen, enligt 7 §, upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

19. Även om prövningen är inriktad på frågor om rättsenlighet innefattar den, förutom ren lagtolkning, också sådant som faktabedömning och bevisvärdering samt om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten. Även om domstolsprövningen i princip kommer att gälla förvaltningsbeslutet i hela dess vidd, ligger det i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

20. En nyhet när den nya lagen tillkom var att vissa typer av miljöorganisationer gavs möjlighet att ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen, som Sverige ratificerade 2005.

21. Århuskonventionen ställer bl.a. krav på att vissa miljöorganisationer ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Yrkanden m.m.

22. *Greenpeace Norden, Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen på Gotland och Urbergsgruppen Sverige* ansöker om rättsprövning av regeringens tillståndsbeslut och yrkar att det ska upphävas. Svenska Naturskyddsföreningen och Naturskyddsföreningen på Gotland ansöker även om rättsprövning av regeringens beslut om undantag från miljöbedömning och yrkar att det ska upphävas. Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen på Gotland och Urbergsgruppen Sverige yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

23. Sökandena anser sammanfattningsvis att regeringens beslut grundar sig på lagstiftning – 17 a kap. miljöbalken – som strider mot regeringsformen, att undantaget från krav på miljöbedömning inte är förenligt med EU-rätten, att omständigheterna inte är sådana att 17 a kap. miljöbalken är tillämpligt samt att regeringens beslut strider mot ett antal miljörättsliga bestämmelser. De olika invändningarna mot regeringens beslut kommer att behandlas under respektive avsnitt nedan.

Skälen för avgörandet*Förhandsavgörande från EU-domstolen*

24. I målen aktualiseras inte någon sådan tolkningsfråga som ger anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandena om detta ska därför avslås.

Föreskriftsgeneralitet

25. Sökandena menar att den lagstiftning som regeringens beslut grundar sig på är avsedd att tillämpas endast i det nu aktuella fallet och att den därför inte uppfyller regeringsformens krav på föreskriftsgeneralitet. De anser därför att bestämmelserna strider mot regeringsformen och därmed inte får tillämpas.

26. Kravet på föreskriftsgeneralitet härleds från bestämmelserna i 11 kap. 4 § och 12 kap. 3 § regeringsformen, enligt vilka riksdagen är förbjuden att fullgöra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Riksdagen får alltså inte fatta beslut i enskilda fall och detta förbud får inte kringgåas genom att stifta lag om saken.

27. I regeringsformen definieras dock inte närmare vad kravet på föreskriftsgeneralitet innebär, men vad som avses är att en lag eller annan föreskrift ska vara generellt utformad och tillämpbar, dvs. att den inte uttryckligen ska avse ett konkret fall (prop. 1973:90 s. 204). Av praxis framgår att kravet är väsentligen formellt, dvs. avgörande

vikt läggs vid den språkliga utformningen av bestämmelserna i författningen (se t.ex. RÅ80 1:92 och RÅ 1999 ref. 76).

28. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den aktuella lagtexten är generell utformad och att regleringen enligt sin lydelse träffar en obestämd krets av personer, nämligen samtliga aktörer som bedriver verksamhet som avser täkt av kalksten i Sverige. Att lagstiftningen i praktiken har kommit att tillämpas endast i ett fall innebär inte i sig att kravet på föreskriftsgeneralitet inte är uppfyllt. Det finns därmed inte skäl att upphäva regeringens beslut av den anledningen att den tillämpade lagstiftningen strider mot kravet på föreskriftsgeneralitet.

Beredningskravet

29. Sökandena anför vidare att myndigheter och andra aktörer inte fick tillräcklig tid att yttra sig över regeringens förslag till införande av 17 a kap. miljöbalken, att bestämmelserna därför inte har tillkommit på rätt sätt och att regeringen av det skälet inte skulle ha tillämpat bestämmelserna.

30. I 12 kap. 10 § regeringsformen anges att om ett offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vidare anges att vid en sådan prövning av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

31. Den proposition som låg till grund för införandet av 17 a kap. miljöbalken bygger på Miljödepartementets promemoria Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall. Promemorian skickades på remiss den 30 augusti 2021 och svar skulle lämnas senast den 3 september samma år. Flera av remissinstanserna var kritiska till den korta svarstiden. Även Lagrådet uttalade kritik i detta avseende och anförde bl.a. att det, för att avvika från gängse beredningsrutiner genom en mycket kort remisstid, krävs utomordentligt starka skäl. Lagrådet ansåg att sådana skäl bara delvis fanns redovisade i ärendet och att beredningskravet därför inte hade uppfyllts.

32. När ärendet senare behandlades i riksdagens miljö- och jordbruksutskott poängterade utskottet att regeringsformen ger utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa beredningen i allvarliga och brådskande fall. Utskottet ansåg, med tanke på risken för allvarliga samhällskonsekvenser och den brådskande situationen, att beredningskravet hade uppfyllts. Riksdagen antog lagen som trädde i kraft den 15 oktober 2021.

33. Regler om beredningskrav i regeringsärenden finns i 7 kap. 2 § regeringsformen. Där anges följande. Vid beredningen av rege-

ringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

34. Innebörden av detta beredningskrav är inte närmare reglerad, men har vid upprepade tillfällen kommenterats av riksdagens konstitutionsutskott. Utskottet har bl.a. uttalat att remissförfarandet är av central betydelse i ett lagstiftningsärende, även i kris-situationer, och att det är viktigt att remisstider eller motsvarande är så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Utskottet har emellertid också yttrat att beredningskravet inte är lika för alla fall och att det i allvarliga och brådskande fall finns ett utrymme för flexibilitet, t.ex. möjlighet att förkorta tidsfristen för att lämna synpunkter. Utskottet har vidare uttalat att erfarenheterna visar att tidsfrister för lämnande av synpunkter förkortas under en kris, ibland avsevärt, och att detta följer av den brådskande natur som normalt präglar en kris (bet. 2008/09:KU10 s. 59, bet. 2009/10:KU10 s. 76, yttr. 2013/14:KU6y s. 5 f. och bet. 2015/16:KU20 s. 479). Frågan om beredningskravet har åsidosatts får således avgöras från fall till fall.

35. Vid den bedömning som Högsta förvaltningsdomstolen nu har att göra kan det inledningsvis konstateras att det saknas regler om remisstidens längd i regeringsärenden och att mycket korta tidsfrister anses godtagbara i brådskande och allvarliga situationer. Vidare kan konstateras att den korta svarstiden för remissinstanserna har uppmärksammats av miljö- och jordbruksutskottet, som bedömde att beredningskravet var uppfyllt, och att riksdagen biföll utskottets förslag att anta regeringens förslag till ändringar i miljöbalken.

36. De aktuella lagändringarna syftade till att avvärja en akut risk för allvarliga samhällskonsekvenser till följd av cementbrist. Regeringen bedömde att lagändringarna måste komma på plats snabbt för att fylla sin funktion eftersom Cements tillstånd till täkt av kalksten och till vattenverksamhet, som bl.a. innebär bortledning av uppkommande yt- och grundvatten, skulle upphöra att gälla den 31 oktober 2021. Utan tillstånd fanns risk för att ingen bortledning av vatten från täkterna skulle få ske. Byggnader och utrustning som är en förutsättning för cementproduktionen skulle därmed förstöras med akut cementbrist som följd (prop. 2021/22:15 s. 40 f.).

37. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att tillkomsten av 17 a kap. miljöbalken inte strider mot beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Det finns därmed inte skäl att upphäva regeringens beslut av den anledningen att regeringen inte borde ha tillämpat de nya bestämmelserna på grund av att beredningskravet inte var uppfyllt.

Var det rätt av regeringen att pröva ansökan?

38. Sökandena anser att förutsättningarna för en prövning enligt 17 a kap. miljöbalken inte var uppfyllda eftersom det allmänna intresset av cement till stor del kunde tillgodoses genom import och att behovet av kalksten kunde tillgodoses genom köp av sten från andra aktörer.

39. Enligt 17 a kap. 1 § ska regeringen pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

40. I förarbetena uttalas följande. Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av nationell betydelse. I denna bedömning ska hänsyn tas till det nationella behovet av kalksten och verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt. För att bestämmelsen ska få tillämpas måste fördelarna för de väsentliga allmänna intressena vara tillräckligt stora. Det är även en förutsättning att behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Vid bedömningen bör behovet av kalksten fastställas och möjligheten att bryta kalksten i andra täkter i Sverige eller att importera kalksten övervägas (prop. 2021/22:15 s. 51).

41. Regeringen har i sitt beslut beaktat uppgifter från Cementa, Ramboll Management Consulting AB (Ramboll), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Boverket enligt vilka en utebliven produktion i Cementas anläggning i Slite kan medföra betydande konsekvenser för bostadsbyggande, underhåll och byggande av infrastruktur samt vindkraftsutbyggnad liksom för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. Vidare framkom att det på kort sikt råder en stor osäkerhet om i vilken utsträckning kalksten från andra aktörer kan ersätta kalksten från Slite vid cementproduktion och att import av större mängder kalk eller cement inte heller var möjlig på kort sikt. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att det på kort sikt inte var möjligt att ersätta någon större del av bortfallet av cement genom andra lösningar än att lämna ett tidsbegränsat tillstånd till fortsatt täktverksamhet vid Cementas anläggningar och att förutsättningarna för en prövning därmed var uppfyllda.

42. Högsta förvaltningsdomstolen, som konstaterar att den aktuella regleringen medger ett relativt stort bedömningsutrymme, gör ingen annan bedömning än regeringen när det gäller frågan om Cementas verksamhet behövdes för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Det har inte heller framkommit tillräckliga skäl att ifrågasätta regeringens bedömning att behovet av kalksten på

kort sikt inte kunde tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Regeringen var således behörig att pröva Cementas ansökan och det saknas därmed skäl att upphäva regeringens beslut på den grunden.

Är tillståndet förenligt med reglerna för vattenkvalitet?

43. Sökandena gör gällande att regeringens tillstånd medför sådan påverkan på grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma samt ytvattenförekomsten Anerån att beslutet strider mot de bestämmelser om vattnets kvalitet som finns i 5 kap. miljöbalken och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. De anför också att regeringen har haft ett bristfälligt underlag för sin bedömning av vilken påverkan verksamheten kan få på de nämnda vattenförekomsterna och av huruvida det har funnits förutsättningar för att tillåta verksamheten trots dess påverkan på vattnet. De ifrågasätter att unionsrätten alls medger att en verksamhet tillåts med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen i en situation när undantag har gjorts från kravet på miljöbedömning. I detta sammanhang framhåller sökandena att berörda parter har rätt att få medverka aktivt i frågor som rör vattenförvaltningen.

44. Vilken kvalitet en vattenförekomst ska ha fastställs i s.k. miljökvalitetsnormer. Av dessa normer framgår också vid vilken tidpunkt kvalitetskravet senast ska vara uppfyllt. För grundvatten finns normer för vattnets kvantitativa respektive kemiska status. För ytvatten finns normer för vattnets ekologiska respektive kemiska status.

45. Av 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken följer att en myndighet inte får tillåta att en verksamhet påbörjas eller ändras om den ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Enligt paragrafens andra stycke ska, vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd, de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

46. Enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen får dock en myndighet, trots förbudet i 5 kap. 4 § miljöbalken, tillåta en verksamhet eller åtgärd som ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå. I 12 § i samma kapitel anges att en verksamhet får tillåtas enligt 11 § endast om tre förutsättningar är uppfyllda. Den första är att verksamheten eller åtgärden behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller 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 §. Den andra är att 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. Den tredje förutsättningen är att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

47. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att varken miljöbalken eller vattenförvaltningsförordningen hindrar att bestämmelserna i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen tillämpas när det samtidigt har beslutats om undantag från kravet på miljöbedömning. Inte heller direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (vattendirektivet), som de nationella bestämmelserna i stor utsträckning bygger på, ställer upp några hinder mot att i en sådan situation tillämpa direktivets artikel 4.7, som ligger till grund för 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen. Det är dock nödvändigt att det finns ett underlag som möjliggör en prövning mot direktivets bestämmelser.

48. I artikel 14.1 i vattendirektivet anges att medlemsstaterna ska uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av direktivet, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Enligt samma artikel ska medlemsstaterna offentliggöra vissa handlingar som rör utarbetandet av förvaltningsplaner. För att möjliggöra ett aktivt deltagande och samråd ska medlemsstaterna, enligt artikel 14.2, anslå en tid av minst sex månader för skriftliga kommentarer till handlingarna.

49. EU-domstolen har uttalat att ett tillståndsförfarande för ett projekt som kan orsaka försämring av statusen i ytvattenförekomster måste kvalificeras som ”genomförande” i den mening som avses i artikel 14. De berörda parternas aktiva medverkan är alltså inte begränsad till att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. EU-domstolen har dock samtidigt noterat att ordet ”uppmuntra” i artikel 14.1 är en formulering av ganska programmässig karaktär, vilket innebär att bestämmelsens bindande karaktär är begränsad samt att de bestämmelser i artikel 14 som innehåller verkliga förpliktelser specifikt avser arbetet med förvaltningsplanerna (Protect, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 72–75).

50. Högsta förvaltningsdomstolen noterar att regeringen har gjort handlingarna i ärendet tillgängliga för berörda parter och för allmänheten och gett dessa tillfälle att yttra sig. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens handläggning i detta avseende inte har stridit mot någon rättsregel.

Grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma

51. När det gäller grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma har regeringen, i sitt beslut, bedömt att fortsatt verksamhet i enlighet med Cementas ansökan riskerar att påverka grundvattnets kvantitativa status negativt och att det i sin tur kan leda till ökad inträngning av saltvatten, vilket kan påverka vattnets kemiska status negativt. Verksamheten medför därför en risk för att vattnet inte uppnår vare sig den kvantitativa eller den kemiska status som det ska ha enligt gällande miljö kvalitetsnorm. Frågan är därmed om det har funnits förutsättningar för att, som regeringen har gjort, ändå tillåta verksamheten med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen.

52. I detta avseende anför sökandena inledningsvis att 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen inte får tillämpas, eftersom bestämmelsen endast omfattar ändringar i grundvattnets nivå och inte försämringar av vattnets kemiska status.

53. Såväl 5 kap. 4 § miljöbalken som 4 kap. vattenförvaltningsförordningen genomför vattendirektivet. De svenska bestämmelserna ska därför tolkas i ljuset av direktivet och den unionsrättsliga praxis som finns rörande dess tillämpning.

54. Möjligheterna till undantag i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen bygger på artikel 4.7 i vattendirektivet. I artikeln anges bl.a. att medlemsstaterna inte gör sig skyldiga till överträdelse av direktivet när en försämring av statusen hos en grundvattenförekomst inte förebyggs, och detta är en följd av förändringar i nivån hos grundvattenförekomster. Artikelns utformning ger således utrymme för att även andra försämringar i en grundvattenförekomst än kvantitativa sådana kan godtas, under förutsättning att de är en följd av en nivåförändring i grundvattenförekomsten. Mot denna bakgrund bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut inte strider mot 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen.

55. Härfter gör sökandena gällande att ingen av förutsättningarna i 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda. De anför bl.a. att det saknas tillräckligt underlag för att slå fast att den aktuella verksamheten utgör ett allmänintresse av större vikt. De anser vidare att syftet med den nu tillåtna verksamheten i stället hade kunnat tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom inköp av kalksten från annan täkt i närheten av Slite.

56. Gällande kravet på ett allmänintresse av större vikt har EU-domstolen uttalat att vattendirektivet inte syftar till en fullständig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på vattenområdet utan fastställer gemensamma principer och en allmän handlingsplan för vattenskydd och att medlemsstaterna har ett visst utrymme för eget skön när de ska avgöra om ett särskilt projekt omfattas av ett

allmänintresse av större vikt (kommissionen mot Österrike, C-346/14, EU:C:2016:322, punkt 70).

57. Kalkstensfyndigheten i Slite har av SGU pekats ut som ett riksintresse eftersom materialet i tälten har bedömts ha stor betydelse för samhällets behov. Som framgår av punkterna 41 och 42 gav de yttranden från SGU, Boverket och Ramboll som regeringen hade inhämtat stöd för bedömningen att en stoppad brytning sannolikt hade fått stor negativ påverkan på byggandet av bl.a. bostäder, infrastruktur och vindkraft samt medfört stora samhälls-ekonomiska, sociala och även miljömässiga konsekvenser. Underlagen gav också stöd för regeringens slutsats att behovet av cement på kort sikt inte kunde tillgodoses på annat sätt än genom sten från Cementas anläggning i Slite. Mot denna bakgrund får regeringen anses ha haft fog för bedömningen att ett tidsbegränsat tillstånd till fortsatt verksamhet behövdes för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt och att det inte var möjligt att, inom den tidsperiod som regeringens tillståndsbeslut omfattar, uppfylla syftet med verksamheten på något annat sätt som var väsentligt bättre för miljön. Regeringens ställningstagande i denna del ligger alltså inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.

58. Sökandena anför vidare att alla genomförbara åtgärder inte har vidtagits för att mildra verksamhetens negativa konsekvenser på grundvattenförekomstens status. I sitt beslut har regeringen bestämt att s.k. ridåinjektion av bergväggar i Västra brottet ska genomföras för att begränsa inflödet av sötvatten till tälten. Sökandena menar att det är oklart hur ridåinjekteringen ska genomföras och att det saknas tillräckliga belägg för att den kommer att ha avsedd verkan.

59. För att säkerställa att alla genomförbara mildrande åtgärder genomförs har regeringen bett Cementa komplettera sin ansökan i detta avseende och bolaget har redovisat ett antal tänkbara åtgärder. Regeringen har bedömt att ridåinjektering är en möjlig åtgärd som kan antas få effekt inom tillståndstiden.

60. Även om det föreligger osäkerheter kring åtgärdens effektivitet ger utredningen stöd för regeringens bedömning att ridåinjektering har varit den lämpligaste åtgärden bland de åtgärder som presenterats. Det har inte kommit fram att det funnits ytterligare åtgärder som varit möjliga att genomföra inom ramen för det beviljade tillståndet. Regeringens beslut får därför även i detta avseende anses hålla sig inom det bedömningsutrymme som de aktuella bestämmelserna medger.

Anerån

61. När det gäller verksamhetens påverkan på Anerån anför sökandena att regeringen har fel i sin slutsats att verksamheten inte kommer att medföra en försämring av vattenförekomstens status. De anför också att verksamheten innebär en risk för att Anerån inte

kommer att uppnå den status den ska ha enligt de miljö-kvalitetsnormer som gällde vid tiden för regeringens beslut.

62. Tåktverksamhetens påverkan på Aneråns vatten består – såvitt nu är av intresse – av att länshållningsvatten avleds till ån och bidrar med förhöjda halter av uran och nitrat. Enligt de miljö-kvalitetsnormer som gällde vid tiden för regeringens beslut ska Anerån nå kvalitetskraven god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus senast 2027.

63. Regeringens tillstånd innebär att verksamheten fortsätter att bedrivas på väsentligen samma sätt som tidigare under drygt ett år. I den utredning Cementa har bifogat till sin ansökan anges bl.a. att en fortsatt verksamhet inte skulle medföra någon försämring jämfört med dagens situation, att vattenutbytet i ån sker snabbt och att länshållningens påverkan på åns vattenkvalitet bedöms upphöra mindre än ett år efter avslutad tillförsel. Det har inte framkommit tillräckliga skäl att ifrågasätta dessa uppgifter. Sammantaget kan regeringens beslut med avseende på Aneråns vattenstatus inte anses strida mot 5 kap. 4 § miljöbalken.

Natura 2000

64. Sökandena anför att avgränsningen vid regeringens prövning inte har gjorts på rätt sätt eftersom endast tre av de sju närliggande Natura 2000-områdena har prövats, att utredningen inte uppfyller kraven enligt direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt att det inte har funnits förutsättningar att meddela Natura 2000-tillstånd eftersom verksamheten kan skada de skyddade livsmiljöerna och arterna.

65. Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden som EU:s medlemsstater ska bidra till att skapa i syfte att bevara den biologiska mångfalden inom unionen. I nätverket ingår områden som skyddas med stöd av art- och habitatdirektivet. Direktivet har genomförts bl.a. genom bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken om särskilda skyddade områden.

66. Av 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår att det krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. En tillståndsprövning ska ske så snart det är troligt att planen eller projektet har en betydande påverkan på området (NJA 2013 s. 613 punkt 10). Om sådan påverkan bedöms föreligga ska planer och projekt på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området (artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet).

67. Förutsättningarna för att lämna tillstånd framgår av 28 b §. Där anges att tillstånd får lämnas endast om verksamheten – 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 eller 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.

68. Av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet framgår att en plan eller ett projekt får godkännas bara om en nationell myndighet har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Detta förutsätter att det inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. Vidare ska den nationella myndighetens prövning omfatta alla aspekter av planen eller projektet, som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan få konsekvenser för ett område. Utredningen ska ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning (NJA 2013 s. 613 punkterna 11 och 12).

69. EU-domstolen har uttalat att om en plan eller ett projekt skulle medföra en permanent förlust av hela eller delar av en prioriterad livsmiljötyp, som inte kan återbildas och vars bevarande har motiverat att det berörda området har utsetts till område av gemenskapsintresse, ska det berörda områdets integritet anses ta skada av sådana planer eller projekt (Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 46).

70. I närheten av verksamhetsområdet finns sju Natura 2000-områden. Regeringen har bedömt att den eventuella påverkan som Cementas verksamhet kan ha på dessa är kopplad till den bortledning av grundvatten som sker i täkterna. Påverkan bedömdes vara begränsad till områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojstvåtar där hydrologin är viktig för de utpekade livsmiljöernas och arternas bevarandestatus och där en påverkan på grundvattenförhållandena bedöms kunna uppstå. Regeringen ansåg alltså att en tillståndsprövning krävdes för dessa tre områden. Regeringen bedömde sedan att det är säkerställt att verksamheten, under den korta tillståndstid som är aktuell, inte innebär en sådan påverkan att aktuella naturtyper i de berörda områdena skadas. Det fanns därmed förutsättningar för att meddela Natura 2000-tillstånd.

71. Det kan noteras att när Cementa 2010 beviljades ett tioårigt tillstånd bedömde miljödomstolen att verksamheten inte skulle komma att påverka miljön i de närliggande Natura 2000-områdena på ett betydande sätt under tillståndstiden. Det ansågs således inte behövas något Natura 2000-tillstånd.

72. Vid avgränsningen av vilka områden som ska tillståndsprövas ska det göras en bedömning av om verksamheten har en betydande påverkan på miljön i områdena. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens ställningstagande i den delen ligger inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.

73. När det gäller underlaget för bedömningen i samband med Natura 2000-prövningar krävs i vanliga fall enligt 6 kap. 20 § miljöbalken att det görs en specifik miljöbedömning, men i och med

regeringens beslut den 3 november 2021 blev verksamheten undantagen från det kravet.

74. Regeringen har trots detta i tillståndsbeslutet gjort en bedömning av om underlaget uppfyller de krav som följer av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet och bedömde, bl.a. mot bakgrund av att utredningen ger en i allt väsentligt samstämmig bild av grundvattenförhållandena inom Natura 2000-områdena, att så var fallet. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens ställningstagande även i denna del ligger inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.

75. När det sedan gäller prövningen enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken ska det göras en framåtsyftande bedömning angående risken för skada på Natura 2000-områdena. Att Cementa endast har medgetts en kort tillståndstid är en omständighet som enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har betydelse vid bedömningen. Det har vidare inte framkommit några konkreta omständigheter som tyder på att det under den föregående tillståndsperioden har uppstått skador eller störningar i den mening som avses i bestämmelsen. Dessa omständigheter ger stöd för regeringens bedömning att verksamheten under tillståndsperioden inte innebär sådan påverkan att de skyddsvärda naturtyperna i de berörda områdena skulle skadas. I vart fall får regeringens bedömning anses ligga inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.

76. Sammanfattningsvis bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut i denna del inte kan anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena angett eller som klart framgår av omständigheterna. Det har inte heller kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

Artskydd

77. Sökandena anser att regeringens tillståndsbeslut strider mot artskyddsförordningen eftersom täktverksamheten riskerar att döda, störa, förstöra ägg och skada eller förstöra vissa fjärilars fortplantningsområden eller viloplats. Sökandena anser även att verksamheten bidrar till en gradvis försämring av fjärilarnas omkringliggande livsmiljöer.

78. Enligt 4 a § (tidigare 4 §) artskyddsförordningen är det förbjudet att avseende vissa angivna djurarter bl.a. störa dem och skada eller förstöra deras fortplantningsområden eller viloplats.

79. Regeringen, som konstaterade att verksamheten inte innebär ianspråktagande av någon ny mark utanför det befintliga verksamhetsområdet, bedömde att fortplantningsområden och viloplats för de aktuella arterna inte berörs av verksamheten och att den inte står i konflikt med något av förbuden i artskyddsförordningen.

80. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens ställningstagande i denna fråga inte kan anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Det har inte heller kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

Utfallet av rättsprövningen

81. Vad sökandena har invänt innebär inte att regeringens beslut strider mot någon rättsregel och utgör därmed inte grund för att upphäva regeringens beslut. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att regeringens beslut på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandena om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Classon, von Essen och Haggren*. Föredragande var justitiesekreterarna Erik Hannus och Mårten Olsson.

Regeringen (Miljödepartementet, 2021-11-03):

Regeringen får enligt 17 a kap. 3 § miljöbalken undanta en verksamhet från kraven på specifik miljöbedömning i 6 kap., om tillämpningen av kraven skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte, och en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

Den verksamhet som ansökan avser ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 § första stycket 2 b miljöbedömningsförordningen (2017:966) och den omfattas därför som utgångspunkt av kraven på specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 20 § första stycket 2.

Verksamheten är av nationell betydelse och behovet av kalksten kan inte lösas på ett annat tillfredsställande sätt

Kraven på specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken är en del i det svenska genomförandet av MKB-direktivet. Bestämmelsen om undantag i

17 a kap. 3 § har sin grund i artikel 2.4 i MKB-direktivet². Av direktivet framgår att ett visst projekt kan undantas från direktivets bestämmelser, om tillämpningen skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte, förutsatt att målen i direktivet uppfylls. Undantagsbestämmelsen ska tillämpas restriktivt.

För att regeringen ska kunna pröva ansökan om tidsbegränsat tillstånd för täkt av kalksten krävs enligt 17 a kap. 1 § att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Regeringen har således endast behörighet att pröva verksamheten om den utgör ett sådant undantagsfall som kan aktualisera avsteg från kraven på miljöbedömning i MKB-direktivet.

Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av nationell betydelse. I denna bedömning ska hänsyn tas till det nationella behovet av kalksten och verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt. Fördelarna för de väsentliga allmänna intressena ska vara tillräckligt stora och behovet av kalksten ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Vid bedömningen bör behovet av kalksten fastställas och möjligheten att bryta kalksten i andra täkter i Sverige eller att importera kalksten övervägas (prop. 2021/22:15 s. 51).

Enligt de uppgifter som regeringen har tagit del av genom Cementas ansökan och genom rapporter från Ramboll, SGU och Boverket (N2021/02111 och N2021/02165) bedöms en utebliven produktion i Cementas anläggning i Slite kunna medföra betydande konsekvenser för bostadsbyggande, underhåll och byggande av infrastruktur samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. På kort sikt råder en stor osäkerhet om i vilken utsträckning kalksten från Nordkalk kan ersätta kalksten från Slite vid cementproduktion och en förutsättning för nyttiggörandet är att den kalkstenen kan krossas för användning i cementproduktionen. Import av större mängder kalk eller cement bedöms inte heller vara möjligt på kort sikt. Bedömningen är därför att det på kort sikt inte är möjligt att ersätta någon större del av bortfallet av cement genom andra lösningar än att ge ett tidsbegränsat tillstånd till fortsatt täktverksamhet vid Cementas anläggningar.

Regeringen bedömer därför att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och att behovet av kalksten, åtminstone på kort sikt, inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

En fullskalig miljöbedömning skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte

Den specifika miljöbedömning som krävs enligt 6 kap. miljöbalken innebär att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska samråda om avgränsningen av en miljökonsekvensbeskrivning, ta fram en

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (red. anm.).

miljökonsekvensbeskrivning och ge in beskrivningen till den som prövar tillståndsfrågan. Den som prövar tillståndsfrågan ska ge bl.a. den berörda allmänheten tillfälle att lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen. Därefter ska den som prövar tillståndsfrågan slutföra miljöbedömningen.

Verksamheten har fram till nyligen bedrivits med stöd av tillstånd enligt miljöbalken. Tillståndet gavs år 2010 och var tidsbegränsat till den 31 oktober 2021. Cementa planerar att ansöka om tillstånd som ger möjlighet att fortsätta täktverksamheten över längre tid, men sådan prövning kräver mer tid och medför ett avbrott i täktverksamheten. Utan ett tillfälligt tillstånd skulle täkterna på kort tid vattenfyllas, vilket skulle förhindra både brytning och krossning av kalk i krossen på täktområdet. En nationell brist på samhällsviktig försörjning av kalksten och cement skulle uppstå kort därefter.

Regeringen konstaterar att en tillämpning av bestämmelserna om specifik miljöbedömning skulle innebära att det nu akut uppkomna behovet av tillståndsprövning, trots skyndsamma förberedelser innan ansökningstillfället i form av t.ex. avgränsningssamråd enligt 6 kap. 29–31 §§ och en skyndsam handläggning av ansökan, skulle medföra att ärendet inte kan slutligt prövas förrän någon gång under 2022.

Regeringen konstaterar därför att en fullständig tillämpning av bestämmelserna om specifik miljöbedömning skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte.

En bedömning av verksamhetens miljöpåverkan kan göras

Vid handläggningen av det ärende som regeringen ska pröva har det vidtagits åtgärder för att ge samtliga som berörs av ansökan möjlighet att komma till tals. Det innebär bl.a. att ansökan har kungjorts och remitterats berörda myndigheter och till Gotlands kommun. De krav på beredning av regeringsärenden som följer av grundlag bedöms därmed vara uppfyllda (7 kap. 2 § regeringsformen).

Kraven på ansökans innehåll framgår av 17 a kap. 2 § miljöbalken. Ansökan ska således innehålla det underlag som behövs för prövningen. Det innebär – även med de undantag som nu görs – att kraven på underlaget är långtgående. Vid handläggningen av förvaltningsärenden tillämpar regeringen enligt praxis de krav som följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer i största möjliga utsträckning. Regeringen kommer att kunna göra en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan utifrån de krav som ska tillämpas på verksamheten enligt miljöbalken. För prövningen av den akut uppkomna tillståndsfrågan bedömer regeringen att det finns ett tillräckligt underlag för bedömningen av verksamhetens miljöpåverkan.

Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att samtliga förutsättningar är uppfyllda för att den verksamhet som regeringen ska pröva kan undantas från krav på miljöbedömning i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§ miljöbalken. – Regeringen undantar den verksamhet som regeringen ska pröva i detta ärende från kraven på miljöbedömning i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§ miljöbalken.

Regeringen (Miljödepartementet, 2021-11-18):

Regeringen är behörig att pröva ansökan

Flera organisationer och enskilda invänder att regeringen inte är behörig att pröva ansökan och att förutsättningarna för en regeringsprövning enligt 17 a kap. 1 § miljöbalken inte är uppfyllda. Regeringen konstaterar att den verksamhet som ansökan omfattar är en sådan ansökan om täkt av kalksten och drift av därmed sammanhängande anläggningar och anordningar som avses i 17 a kap. 1 § eftersom den avser brytning av kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattades av ett gällande tillstånd, men vars brytning inte kunde slutföras på grund av tillståndets tidsbegränsning.

Möjligheten att med stöd av 17 a kap. 1 § miljöbalken ge ett tillstånd som omfattar verksamhetsdelar och anläggningar som inte omfattas av det befintliga tillstånd som avses i 17 a kap. 1 § 1 b miljöbalken ifrågasätts av bl.a. Kammarkollegiet. Verksamhetsdelar som ifrågasatts är bl.a. krossning av kalksten från andra täkter samt anläggningar för vattenverksamhet.

Av förarbetena framgår att i de fall verksamheten medför behov av bortledning av yt- och grundvatten kan det även vara fråga om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Vidare anges att exempel på anläggningar och anordningar som kan hänga samman med kalkstentäkt är anläggningar och anordningar som krävs för vattenverksamhet, utrustning för krossning, siktning, lagring, och transport av utbrutet material (prop. 2021/22:15 s. 50). Regeringen gör i denna del bedömningen att det inte finns några hinder mot att pröva anläggningar och anordningar, under förutsättning att dessa har en direkt koppling till den täktverksamhet som regeringen ska pröva enligt 17 a kap. 1 § miljöbalken. Regeringen bedömer inte att bestämmelsen utgör hinder för att pröva någon av de anläggningar och anordningar som omfattas av ansökan.

För att regeringen ska vara behörig att pröva ansökan krävs även att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av nationell betydelse. I denna bedömning ska hänsyn tas till det nationella behovet av kalksten och verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt. Fördelarna för de väsentliga allmänna intressena ska vara tillräckligt stora och behovet av kalksten ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Vid bedömningen bör behovet av kalksten fastställas och möjligheten att bryta kalksten i andra täkter i Sverige eller att importera kalksten övervägas (prop. 2021/22:15, s. 51).

Enligt de uppgifter som regeringen har tagit del av genom Cementas ansökan och genom rapporter från Ramboll, SGU och Boverket (N2021/02111 och N2021/02165) bedöms en utebliven produktion i Cementas anläggning i Slite kunna medföra betydande konsekvenser för bostadsbyggande, underhåll och byggande av infrastruktur samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. På kort sikt råder en stor osäkerhet om i vilken utsträckning kalksten från Nordkalk kan ersätta kalksten från Slite vid cementproduktion. Import av större mängder kalk eller

cement bedöms inte heller vara möjligt på kort sikt. Bedömningen är därför att det på kort sikt inte är möjligt att ersätta någon större del av bortfallet av cement genom andra lösningar än att lämna ett tidsbegränsat tillstånd till fortsatt täktverksamhet vid Cementas anläggningar.

Regeringen bedömer därför att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och att behovet av kalksten, på kort sikt, inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

Sammantaget bedömer regeringen att förutsättningarna för en rege- ringsprövning enligt 17 a kap. 1 § miljöbalken är uppfyllda. Det som i övrigt framförts om beredningen av det lagstiftningsärende som föregick de lagändringar med vilka 17 a kap. miljöbalken infördes föranleder ingen annan bedömning.

Beredningskraven är uppfyllda

Flera remissinstanser, organisationer och enskilda invänder att handlägg- ningen av ärendet och de tidsfrister som getts för att lämna synpunkter inte har gett förutsättningar för en rättssäker prövning.

Regeringen har vidtagit åtgärder vid handläggningen av ärendet för att ge allmänheten och samtliga som berörs av ansökan möjlighet att komma till tals. Det innebär bl.a. att ansökan har kungjorts. Ansökan har även remitterats till berörda myndigheter och till Gotlands kommun. Tidsfris- terna för yttrande har utsträckts så långt det varit möjligt utan att äventyra att beslut från regeringen fattas vid en tidpunkt som innebär att en nationell brist på samhällsviktig försörjning av kalksten och cement skulle vara ett faktum.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att de krav på beredning av regeringsärenden som följer av grundlag är uppfyllda (7 kap. 2 § rege- ringsformen) och att handläggningen uppfyller de krav i förfarandet som följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Cementa har rådighet för att bedriva planerad vattenverksamhet

Cementa har som ägare av fastigheten Gotland Othem Österby 1:229 rådighet för att utföra och bedriva planerad vattenverksamhet inom fastig- heten (2 kap. 1 § lagen [1998:812] med särskilda bestämmelser om vatten- verksamhet).

Kraven på ansökans innehåll är uppfyllda

I 17 a kap. 2 § miljöbalken anges kraven på vad en ansökan om tids- begränsat tillstånd till kalkstenstäkt enligt 17 a kap. 1 § miljöbalken ska innehålla. Av bestämmelsen framgår att ansökan ska innehålla de upp- gifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter, samt de förslag till skyddsåtgär- der och andra försiktighetsåtgärder som behövs. Ansökan ska även innehålla övrigt underlag om verksamheten och om övriga förhållanden som behövs för prövningen.

Kritik framförs mot Cementas redovisning av hur påverkan från den ansökta verksamheten förhåller sig till nollalternativet. Regeringen bedömer att det redovisade nollalternativet utgör en rimlig beskrivning av ett scenario där den ansökta verksamheten inte kommer till stånd och att

de bedömningar av konsekvenser som gjorts i underlaget i allt väsentligt är framtagna genom att jämföra påverkan från ansökt verksamhet med nollalternativet på ett ändamålsenligt sätt.

Ansökan kritiseras också när det gäller grundvattenmodellens tillförlitlighet och geografiska upplösning. Regeringen konstaterar att modellering av påverkan på grundvattennivåer alltid är behäftad med vissa osäkerheter, och då särskilt om en modell används för bedömning av påverkan i mer detaljerad geografisk skala. Grundvattenmodellen har, där så är relevant, använts tillsammans med kompletterande underlag. Regeringen bedömer därför att underlaget möjliggör en bedömning av verksamhetens miljöeffekter.

Underlaget för bedömningen av verksamhetens förenlighet med 5 kap. 4 § miljöbalken samt 7 kap. 28 a och b § miljöbalken behandlas i särskilda avsnitt nedan.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att ansökan innehåller de uppgifter som krävs enligt 17 a kap. 2 § miljöbalken.

Ett tillstånd bör tidsbegränsas till att gälla till och med den 31 december 2022

Enligt 16 kap. 2 § miljöbalken får tillstånd ges för begränsad tid. Bedömningen av tillståndets längd måste dock göras i ljuset av att en förutsättning för att 17 a kap. 1 § miljöbalken ska kunna tillämpas är att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

Av förarbetena framgår att om bedömningen är att kalkstenen behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen bör en bedömning göras av under hur lång tid ett sådant behov finns och hur lång tid det bör ta att bryta ut den kalksten som tillståndet omfattar. Giltighetstiden får inte vara längre än vad som bedöms nödvändigt. Om behovet t.ex. vid en viss tidpunkt bedöms kunna tillgodoses på annat sätt bör tillståndet inte utsträckas längre än till denna tidpunkt (prop. 2021/22:15, s. 51).

Cementas ansökan avser brytning av kalksten under tre år. Av utredningen framgår att Cementa har ingått ett avtal med Nordkalk om leverans av kalksten. Den yrkade giltighetstiden för tillståndet baseras på att cirka hälften av kalkstensråvaran som behövs för cementproduktion köps in från Nordkalks anläggning i Storugns och transporteras till Slite för vidare förädling.

Av utredningen i ärendet framgår att inblandning av sten från Nordkalk möjliggör nyttjande av en större del av den tillgängliga volymen kalksten i Cementas egna täkter än vid en produktion som helt baseras på kalksten från egna täkter. Vidare framgår att det skulle ta drygt åtta månader att bryta ut tillgänglig kalksten i täkterna i Slite vid den genomsnittliga brytningstakt som rått de senaste åren. Enligt regeringens mening framstår det som angeläget från allmän synpunkt att tillståndet möjliggör en brytningstakt som medför ett effektivt nyttjande av den tillgängliga volymen för cementproduktion.

Regeringen bedömer dock, med hänsyn till förutsättningarna för regeringens prövning i 17 a kap. 1 § miljöbalken, att tillståndstiden inte bör bestämmas längre än vad som är nödvändigt för att uppnå ett sådant effek-

tivt nyttjande. Tillståndstiden bör därför bestämmas till den 31 december 2022.

Verksamhetens påverkan på yt- och grundvatten utgör inte hinder för att tillåta verksamheten

Grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma

Verksamheten ligger inom grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma (EU CD: SE638285-166696). Av VISS (VattenInformationsSystem för Sverige) framgår att vattenförekomstens kvantitativa status i den senaste statusklassificeringen är otillfredsställande med avseende på kvalitetsfaktorerna saltvatteninträngning och vattenbalans. Även klassificeringen av kemisk status är otillfredsställande då vattenförekomstens status är "uppnår ej god" med avseende på bl.a. klorid. Gällande miljö-kvalitetsnorm är god kemisk grundvattenstatus 2021 och god kvantitativ status 2021 (Länsstyrelsen i Kalmar läns föreskrifter [08FS 2016:15] om kvalitetskrav för vattenförekomster i Södra Östersjön vattendistrikt, till och med ändring [08FS 2020:9]). Vattenmyndigheten har fastställt riktvärdet för god kemisk status med avseende på klorid till 100 mg/l (bilaga 4 till 08FS 2018:10). Enligt VISS förefaller det finnas en betydande påverkan i vattenförekomsten, bl.a. till följd av den pågående täktverksamheten. Denna påverkan anses utgöra en risk för att inte uppnå god kemisk grundvattenstatus år 2027 och risk för försämring med avseende på bl.a. klorid samt en risk att inte uppnå god kvantitativ status år 2027 med avseende på vattenbalans och saltvatteninträngning. Enligt arbetsmaterial i VISS föreslår vattenmyndigheten att miljö-kvalitetsnormen för Mellersta Gotland-Roma i nästa förvaltningscykel (2017–2027) ska vara god kemisk och god kvantitativ grundvattenstatus 2027.

För att regeringen ska kunna lämna tillstånd till borrhledning av inläckande grund- och markvatten samt tillrinnande ytvatten måste verksamheten vara förenlig med bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Av EU-domstolens dom i mål C-461/13 framgår att om den aktuella kvalitetsfaktorn avseende ekologisk status redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses som en försämring av statusen. EU-domstolen har i domen i mål C-535/18 avseende kemisk grundvattenstatus uttalat att varje efterföljande ökning av koncentrationen av ett förorenande ämne som redan överskrider en miljö-kvalitetsnorm eller ett tröskelvärde som medlemsstaten fastställt, utgör en försämring. I en dom mot Spanien i mål C-559/19 uttalade EU-domstolen avseende försämringsförbudet att det i en grundvattenförekomst som redan har otillfredsställande kvantitativ status föreligger en försämring när uttagen av grundvatten ökar ytterligare.

Regeringen konstaterar att miljö-kvalitetsnormen god kvantitativ status 2021 och god kemisk grundvattenstatus 2021 för Mellersta Gotland-Roma (Länsstyrelsen i Kalmar läns föreskrifter [08FS 2016:15] till och med ändring [08FS 2020:9]) gäller tills vattenmyndigheten fastställer nya miljö-kvalitetsnormer i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen och SGU-FS 2013:2. God kvantitativ status och god kemisk grundvattenstatus definieras i 13 § respektive 14 § i SGU:s föreskrifter om miljö-kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2013:2).

Om verksamheten medför sådan försämring eller en sådan risk som avses i 5 kap. 4 § miljöbalken får regeringen enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen i vissa fall tillåta en verksamhet eller åtgärd som ändrar grundvattenförekomstens nivå. Verksamheten får enligt 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen endast tillåtas om

1 den behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring som avses i 11 §,

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

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

I en dom om tillämpning av undantag från miljömål enligt artikel 4.7 i Österrike i mål C-346/14 hade det nationella beslutet att meddela undantag och tillåta verksamheten baserats på en vetenskaplig och detaljerad analys i vilken verksamhetens fördelar vägdes mot dess negativa påverkan på den aktuella vattenförekomstens status.

Vid en samlad bedömning av Cementas ansökan och kompletteringar samt med beaktande av myndigheternas yttranden instämmer regeringen i myndigheternas slutsatser om att den ansökta verksamheten inte kan anses vara förenlig med 5 kap. 4 § miljöbalken.

Regeringen bedömer att det inte kan uteslutas att det sker en mindre ökning av mängden grundvatten som bortleds med anledning av den ansökta verksamheten vilket innebär att bortledningen ska anses innebära en försämring av kvantitativ status med avseende på vattenbalansen i jämförelse med dagens situation. För det fall en ökning av mängden grundvatten inte sker innebär fortsatt länshållning ett äventyrande av miljö kvalitetsnormen god kvantitativ status 2021.

I fråga om vilka provtagningsplatser som ska tillmätas betydelse vid bedömning av påverkan på kvalitetsfaktorerna saltvatteninträngning och klorid konstaterar regeringen följande. Det framgår av SGU-FS 2013:2 att vattenmyndigheterna ska grunda sina klassificeringar av grundvattenförekomsternas kvantitativa och kemiska status på övervakningsresultat. Under vissa förutsättningar, t.ex. när underlagsdata saknas, ska vattenmyndigheterna göra en expertbedömning. Underlagen för vattenmyndigheternas statusklassificering utgörs bl.a. av analysresultat från provtagning inom ramen för en verksamhetsutövers egenkontroll. Systemet innebär att klassificeringen av en vattenförekomst och bedömningen av om en vattenförekomst når miljö kvalitetsnormen bygger på bedömningar och precisionen kan variera beroende på kvaliteten på tillgängligt underlag. Det framgår av underlag som ligger till grund för bedömningar av grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma att analysresultat från provtagningsplatser inom ramen för Cementas egenkontroll i Västra brottet använts i vattenmyndigheternas arbete med statusklassificeringen av vattenförekomsten. I likhet med SGU anser regeringen att en övervakningsstation borde ha upprättats och regeringen ser ingen anledning att i detta fall bortse från provtagningsplatser i och omkring Västra brottet vid bedömning av verksamhetens påverkan. Av handlingarna i ärendet framgår att Cementas verksamhet redan i dag orsakar saltvatten-

inträngning i påverkansområdet. Att vattenfyllnad av Västra brottets lägsta del på sikt enligt Cementa förväntas påverka salthalterna i positiv riktning visar vidare på att den finns en påverkan av inträngande saltvatten samt höga kloridhalter i och omkring Västra brottet som orsakats av Cementas dränering av Västra brottet.

Regeringen bedömer att fortsatt länshållning kommer leda till fortsatt saltvatteninträngning i påverkansområdet och att denna påverkan kvarstår åtminstone så länge den ansökta verksamheten pågår. Regeringen delar SGU:s och andra myndigheters bedömning att den ansökta verksamheten innebär ett äventyrande av uppnåendet av miljö kvalitetsnormen god kvantitativ status 2021 med avseende på saltvatteninträngning och miljö kvalitetsnormen god kemisk grundvattenstatus 2021 med avseende på klorid.

Frågan blir då om undantag enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen är möjligt.

Regeringen bedömer att ansökt bortledning av grundvatten ändrar grundvattenförekomstens nivå i förhållande till den situation som skulle uppstå om verksamheten inte fick komma till stånd dvs. där länshållningen upphör och vattnet stiger. Regeringen bedömer vidare att verksamhetens påverkan på grundvattenförekomstens nivå i det här specifika fallet kan omfattas av undantag avseende kvantitativ status (vattenbalans respektive saltvatteninträngning) och kemisk status (klorid). Grundvattenförekomstens kemiska status med avseende på klorid är i det aktuella området nära sammankopplad med påverkan på grundvattennivåerna. De förhöjda kloridhalterna beror på att både salt havsvatten strömmat in från havet och att salt grundvatten i djupt liggande berglager lyfts upp till följd av verksamhetens påverkan på vattenförekomstens kvantitativa status. Under dessa särskilda omständigheter, när verksamhetens påverkan på grundvattenförekomstens kvantitativa status är naturligt sammankopplad med påverkan på dess kemiska status, kan den omfattas av undantag enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen.

Regeringen har inhämtat ett yttrande från Vattenmyndigheten för Södra Östersjön i enlighet med 4 kap. 13 § vattenförvaltningsförordningen i samband med remittering av Cementas ansökan. Vattenmyndigheten ifrågasätter möjligheten att tillämpa undantag enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen och anför bl.a. att alla förutsättningar för att tillämpa undantaget inte kan anses vara uppfyllda, vilket redovisats ovan under inkomna synpunkter för påverkan på grundvattenförekomsten. Regeringen konstaterar att verksamheten uppfyller samtliga förutsättningar enligt 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen under den tid som kan bli aktuell för ett tillstånd vid tillämpning av 17 a kap. 1 § miljöbalken.

Regeringen bedömer att verksamheten ska anses utgöra ett sådant allmänintresse av större vikt som avses i 4 kap. 12 § 1 a vattenförvaltningsförordningen och hänvisar i denna del till vad som anförs kring uppfyllnad av kravet i 17 a kap. 1 § c miljöbalken.

I fråga om det finns alternativa sätt att uppfylla syftet med verksamheten som är väsentligt bättre för miljön enligt 4 kap. 12 § 2 vattenförvaltningsförordningen framgår det av EU-gemensam vägledning att bedömningen kan omfatta en verksamhetsspecifik nivå såsom alternativa placeringar eller en annorlunda omfattning av den ansökta verksamheten samt en strategisk nivå som går bortom verksamheten i sig för att tillgodose

behovet av verksamheten. Regeringen bedömer att det av tekniska skäl inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön under den tillståndstid som är aktuell och hänvisar i denna del till vad regeringen anför kring uppfyllnad av kravet i 17 a kap. 1 § c miljöbalken gällande behovet av kalksten och möjligheten till import (se vidare i avsnittet ovan om regeringens behörighet att pröva ansökan). På strategisk nivå bedömer regeringen därmed, i likhet med bl.a. SGU, att det på kort sikt inte är möjligt att ersätta någon större del av bortfallet av cement eller kalksten för cementproduktion genom andra lösningar än att lämna ett tidsbegränsat tillstånd till fortsatt täktverksamhet vid Cementas anläggningar. En närmare redogörelse finns i prop. 2021/22:15, avsnitt 13.4. Med anledning av den begränsade tillståndstiden bedömer regeringen vidare att det på verksamhetspecifik nivå inte finns tekniska förutsättningar för att utforma verksamheten på ett sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön, såsom genom alternativa placeringar eller annorlunda omfattning av verksamheten.

Avseende kravet om genomförbara skyddsåtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status enligt 4 kap. 12 § 3 vattenförvaltningsförordningen, framgår det av Cementas komplettering flera åtgärder som enligt Cementa skulle kunna begränsa verksamhetens påverkan på vattenförekomstens kvantitativa status. Enligt EU-gemensam vägledning innebär ordet "genomförbar" att åtgärderna ska vara tekniskt utförbara, inte oproportionerligt kostsamma och att de ska vara förenliga med verksamheten. Vid en samlad bedömning av kompletteringen och myndigheternas yttranden, bedömer regeringen att ridåinjektering av grundvattenförande sprickor i täktväggen i Västra brottet är en genomförbar åtgärd som kan antas få effekt inom den tillståndstid som kan bli aktuell vid tillämpning av 17 a kap 1 § miljöbalken. Eftersom det råder osäkerheter kring i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt åtgärden kan bidra till minskat inläckage i tækten, bör Cementa planera och följa upp genomförandet av åtgärden under tillståndstiden.

Tillämpningen av undantag enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen för den tillståndstid som är aktuell vid tillämpning av 17 a kap. 1 § miljöbalken varken hindrar permanent eller äventyrar uppfyllandet av miljökvalitetsnormer för andra vattenförekomster i vattendistriktet.

Ytvattenförekomsten Anerån

I området för den ansökta verksamheten finns ett antal vattenområden som omfattas av miljökvalitetsnormer för ytvatten: sjön Tingstäde träsk, kustvattnen Bogeviden och Östra Gotlands norra kustvatten samt vattendraget Anerån. Mot bakgrund av utredningen i ärendet och inkomna synpunkter från SGU och Havs- och vattenmyndigheten gör regeringen bedömningen att påverkan av betydelse för statusen hos Tingstäde träsk samt de två kustvattenförekomsterna inte kommer att uppstå.

Vatten från länshållningen av File hajdar-tækten avleds i dag via ett dike till ytvattenförekomsten Anerån (EU CD: S640357-167483), som mynnar i Bogeviden i Östersjön. Av VISS framgår att Aneråns ekologiska status i dag är måttlig och att den kemiska statusen är ej god. Miljökvalitetsnormen är god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus 2027.

En verksamhet får tillåtas endast under förutsättning att den inte ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm.

Cementa anger att man, om regeringen bedömer att fortsatt avledning av länsvattnet från File hajdar-täkten inte är förenligt med 5 kap. 4 § miljöbalken, i stället kan leda över vattnet till täktsjön i Västra brottet för vidarepumpning till havet. Cementa åtar sig vidare att oavsett utsläppspunkt genomföra åtgärder för att minimera kontakt mellan det finpartikulära kalkstensmaterialet och vattenflödena i täkten. Åtgärderna ska syfta till att dels minska volymerna finpartikulärt kalkstensmaterial inom täktområdet, dels förbättra möjligheterna till snabb avrinning i syfte att minska urlakningen.

Avledningen av länsvattnet bidrar under tillståndstiden med förhöjda halter av uran och nitrat i den del av Anerån som ligger närmast utsläppspunkten för länsvattnet. Då behovet av grundvattenbortledning från File hajdar-täkten vid fortsatt täktverksamhet i allt väsentligt kommer att vara detsamma som i den hittillsvarande verksamheten bedöms belastningen av de aktuella ämnena på Anerån inte öka. Regeringen bedömer därför att verksamheten inte medför en sådan försämring av ytvattnets kemiska status som avses i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Bedömningen av en verksamhets påverkan på en ytvattenförekomst ska göras mot en representativ del av vattenförekomsten (Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 oktober 2015 i mål nr M 9616-14). Regeringen konstaterar att länshållningsvattnets haltbidrag minskar längre ned i vattendraget till följd av ett ökat flöde. Tillförseln av uran och nitrat upphör vid avslutad tillförsel av länshållningsvattnet. Den tillståndstid som kan bli aktuell för verksamheten vid tillämpning av 17 a kap. 1 § miljöbalken är som tidigare konstaterats kort. Den ansökta verksamheten bedöms därför inte påverka vattenförekomstens möjligheter att uppnå de fastställda miljö kvalitetsnormerna god ekologisk status 2027 och god kemisk ytvattenstatus.

Övrig påverkan på yt- och grundvatten

Regeringen delar SGU:s bedömning att den sökta verksamheten, i förhållande till nollalternativet, med en gradvis återfyllnad av File hajdar-täkten och Västra Brottet, innebär en lägre grundvattennivå i de kommunala vattentäkterna under lågvattensituationer, vilket i någon utsträckning ökar risken för att salt grundvatten från djupare liggande berglager lyfts upp till följd av vattenuttaget i produktionsbrunnarna under torrår. Regeringen konstaterar dock att den korta tillståndstid som kan bli aktuell enligt 17 a kap. 1 § miljöbalken innebär att riskerna för att en sådan situation faktiskt uppstår minskar. Regeringen gör sammantaget bedömningen att påverkan på den kommunala vattentäkten inte innebär hinder för att tillåta verksamheten.

Inte heller i övrigt innebär den sökta verksamheten någon påverkan på yt- eller grundvatten som innebär hinder mot att tillåta verksamheten.

Natura 2000-tillstånd kan meddelas

En verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område på ett sådant sätt att tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken krävs, får komma till stånd endast om ett sådant Natura 2000-tillstånd har lämnats. Natura 2000-tillstånd får lämnas först efter att prövningsmyndigheten har försäkrat sig om att det berörda Natura 2000-området inte kommer att ta skada av verksamheten. Bedömningen ska utgå ifrån från de kumulativa effekterna av den sökta verksamheten tillsammans med andra pågående och planerade verksamheter som berör området.

Verksamhetsområdet omfattas inte av något Natura 2000-område men i området runt verksamhetsområdet finns sju Natura 2000-områden: Hejnum Kallgate, Kallgatburg, Bojsvätar, File hajdar, Tiselhagen, Grodvät och Hejnum hållar. Regeringen konstaterar att påverkan på ytvatten inom dessa Natura 2000-områden inte kan förväntas uppstå, då täktverksamheten sker i andra avrinningsområden än de som Natura 2000-områdena tillhör. Verksamheten innebär inte heller ianspråktagande av mark som utgör habitat för någon av de arter som är utpekade i något av de omkringliggande Natura 2000-områdena. Den eventuella påverkan som verksamheten kan ha på omkringliggande Natura 2000-områden bedöms uteslutande vara kopplad till den borrhledning av grundvatten som sker i täkterna. Natura 2000-områdena Tiselhagen, Filehajdar och Hejnum hållar, som alla ligger i närheten av täkterna, saknar naturtyper och arter som är hydrologiskt känsliga och bedöms därför inte påverkas. Natura 2000-området Grodvät hyser våtmarksmiljöer i form av strandängar och agmyr, men deras hydrologi är i första hand beroende av vattennivån i Tingstäde träsk. Som tidigare redovisats bedöms ingen mätbar påverkan på Tingstäde träsk uppstå som följd av verksamheten. Natura 2000-tillstånd är därmed inte nödvändigt för dessa områden. Regeringens bedömning av påverkan på närliggande Natura 2000-områden begränsas till det våtmarkskomplex som omfattar tre Natura 2000 områden där hydrologin är viktig för de utpekade livsmiljöernas och arternas bevarandestatus och där en påverkan på grundvattenförhållanden bedöms kunna uppstå, nämligen Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojsvätar.

Regeringen konstaterar att grundvattenbortledningen från täkterna i Slite innebär en sänkning av grundvattennivån i berg i delar av de aktuella Natura 2000-områdena under delar av året. Utpekade naturtyper i dessa områden omfattar bl.a. kalkkärr med gotlandsag (7210), kalktuffkällor (7220) och rikkärr (7230), som enligt bevarandeplanerna för områdena bl.a. är beroende av en naturlig hydrologi för att gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås och upprätthållas. Regeringen bedömer redan på denna grund att den sökta verksamheten är av sådan karaktär att det krävs Natura 2000-tillstånd för att bedriva verksamheten. Bedömningen nedan avser därför frågan om det finns förutsättningar att enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken bevilja tillstånd för Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojsvätar.

Enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet får en plan eller ett projekt godkännas först efter att en nationell myndighet har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Enligt EU-domstolen innebär det att "det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan". Vid prövningen ska den nationella myndigheten beakta de kumulativa effekter

som olika planer och projekt kan ha på målsättningen att bevara Natura 2000-området (se mål C-127/02, punkterna 53 och 59). Enligt Högsta domstolen ska tillståndsprövningen omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på Natura 2000-området. Enligt domstolen måste det i sin tur anses innebära att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig (NJA 2013 s. 603).

Invändningar framförs mot det underlag som presenterats av Cementa, framför allt rörande grundvattenförhållandena i de aktuella Natura 2000-områdena samt grundvattenmodellens förutsättningar att förutsäga vilken påverkan som kan förväntas uppstå på dessa Natura 2000-områden. Geofysiska mätningar efterfrågas av Naturvårdsverket för att undersöka eventuell förekomst av vattenförande strukturer som skulle kunna bidra till ökad risk för lokal påverkan på vattentillförseln i våtmarksnaturtyper inom Natura 2000-områdena. Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att geofysiska undersökningar skulle kunna tillföra ytterligare kunskap om de geohydrologiska förhållandena i de berörda områdena. Regeringen konstaterar dock att underlaget i denna del, utöver grundvattenmodellen, bl.a. utgörs av data från uppmätta grundvattennivåer i berg och jord under hela året, fältkartering av grundvattenhållande strukturer i jord i anslutning till våtmarker, kemiska mätningar i yt- och grundvatten samt utredning av vegetationsförändringar genom fältinventering och flygbildsstudier. Då resultaten av samtliga genomförda studier ger en i allt väsentligt samstämmig bild av grundvattenförhållanden inom de tre berörda Natura 2000-områdena gör regeringen bedömningen att underlaget sammantaget uppfyller de krav som följer av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet och att underlaget därmed ger en tillräcklig grund för att bedöma om det finns förutsättningar enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken för att meddela tillstånd enligt 28 a § för den sökta verksamheten.

Regeringen bedömer att avsänkningen av grundvattennivån i berg som den sökta verksamheten ger upphov till i de aktuella Natura 2000-områdena, i allt väsentligt kommer att vara oförändrad i förhållande till tidigare tillståndsgiven verksamhet. Regeringen konstaterar att det i ärendet inte framkommit några tecken på försämrad bevarandestatus för utpekade våtmarksnaturtyper inom de skyddade områdena till följd av grundvattenbortledningen under den tidigare verksamhetstiden. I ärendet framförs att det trots detta inte kan uteslutas att den hittillsvarande verksamheten påverkat de utpekade våtmarksnaturtyperna. Av bevarandeplanerna för de aktuella Natura 2000-områdena framgår att vissa av de utpekade våtmarksnaturtyperna till följd av igenväxning inte uppnår gynnsam bevarandestatus. Igenväxning av våtmarker kan orsakas eller förvärras av långvarig hydrologisk påverkan. Av bevarandeplanerna för de aktuella områdena framgår dock att igenväxningen främst bedöms bero på svag hävd och tidigare dikningsåtgärder.

De mätningar som genomförts av Cementa indikerar vidare att korrelationen mellan grundvattennivåerna i jord och i berg är svag under vegetationsperioden. Grundvattennivåerna i berg i området uppvisar stora naturliga säsongsbundna variationer. Under vegetationsperioden ligger grundvattennivån i berg vid normala förhållanden så långt under markytan att berggrundvattnet inte bedöms kunna bidra med vattentillförsel av någon betydelse till de aktuella våtmarkerna. Detta talar för att de våt-

marker som förekommer i berörda delar av de aktuella Natura 2000-områdena under vegetationsperioden till helt övervägande del får sin vattenförsörjning från grundvattenmagasin i jord, som fylls på under vinterhalvåret och håller vatten under den nederbördsfattiga period som inleds under våren. Detta innebär att den avsänkning av grundvattennivåerna i berg som verksamheten ger upphov till inte kan förväntas få någon betydande påverkan på de grundvattenmagasin i jord som under vegetationsperioden förser de skyddade våtmarkerna med vatten. Det faktum att grundvattenberoende våtmarksnaturtyper i Natura 2000-områdena till övervägande del förekommer i anslutning till strandvallar eller andra strukturer med stor vattenhållande förmåga ger stöd för denna bedömning.

Regeringen gör mot denna bakgrund den samlade bedömningen att det är säkerställt att verksamheten, under den korta tillståndstid som kan medges för verksamheten vid tillämpning av 17 a kap. 1 § miljöbalken, inte innebär sådan påverkan att naturtyperna rikkärr, kalktuffkällor eller kalkkärr med gotlandsag i de berörda områdena skadas. Regeringen finner därför att tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken kan meddelas för verksamheten. Vad som anförts av bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelsen föranleder ingen annan bedömning.

Verksamheten är förenlig med kraven i artskyddsförordningen

Regeringen konstaterar att verksamheten inte innebär ianspråktagande av någon ny mark utanför det befintliga verksamhetsområdet och att de delar av verksamhetsområdet som berörs av brytning utgörs av avbanad mark som är kraftigt påverkad av täktverksamheten.

Regeringen bedömer att fortplantningsområden och viloplats för arter som skyddas enligt 4 § artskyddsförordningen (2007:845) inte berörs av verksamheten. De enstaka fynd av apollofjäril och väddnätfjäril samt vilda fåglar som gjorts inom täktområdet bedöms utgöra födosökande individer, och täktområdet med dess mycket sparsamma vegetation bedöms inte ha någon större betydelse för arternas födosök. Detta gäller särskilt då födosöksmiljöer med avsevärt högre kvalitet finns i täkternas direkta närområde.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att verksamheten inte står i konflikt med något av förbuden i artskyddsförordningen. Vad som anförts av Naturvårdsverket och Naturskyddsföreningen föranleder ingen annan bedömning.

Lokalisering och utformning av vissa verksamhetsdelar kan godtas mot bakgrund av den korta tillståndstiden

Platsen för den ansökta verksamheten är utpekad som riksintresse för mineralutvinning. Området ingår även i utpekade riksintressen för naturvården respektive turismen och det rörliga friluftslivet. Verksamheten innebär inte ianspråktagande av någon ny mark utanför det befintliga verksamhetsområdet och de delar av verksamhetsområdet som berörs av brytning utgörs av avbanad mark som är kraftigt påverkad av täktverksamheten. Med hänsyn till att verksamheten bedrivits i området under lång tid bedömer regeringen att påtaglig negativ påverkan på motstående riksintressen inte kan förväntas av den ansökta verksamheten.

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det enligt 2 kap 6 § miljöbalken väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Vidare ska enligt 2 kap 3 § miljöbalken de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs vidtas för att förbygga skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön. Regeringen konstaterar att verksamhetens lokalisering på övergripande nivå i allt väsentligt styrs av den förekomst av brytvärd kalksten som motsvarar kvalitetskraven för cementproduktion. Vad avser den närmare lokaliseringen av olika verksamhetsdelar och utformning av vattenverksamheten konstaterar regeringen att de dräneringsnivåer som föreslås gälla som villkor i Västra brottet samt Östra brottet bestäms av de anläggningar i form av kross respektive homogeniseringsmagasin som är lokaliserade till lågpunkter i respektive täkt. Östra brottet är sedan lång tid tillbaka utbrutet och sedan några år är även pall 2 i Västra brottet utbrutet. De nuvarande dräneringsnivåerna i dessa täkter är således inte nödvändiga för själva brytningen av kalksten, utan snarast för att krossa respektive homogenisera och lagra den utbrutna stenen. Mot bakgrund av att dräneringsnivåerna i respektive täkt kan förväntas ha stor betydelse för grundvattenbortledningens omfattning och den påverkan vattenverksamheten har på grundvattenförekomsten mellersta Gotland-Roma bedömer regeringen att Cementa inte visat att lokaliseringen av anläggningar samt utformning av vattenverksamheten uppfyller kraven i 2 kap. 3 § samt 2 kap. 6 § miljöbalken. Med hänsyn till svårigheterna att på kort sikt omlokalisera anläggningar och ändra dräneringsnivåer, bedömer regeringen dock att sådana förändringar i verksamheten på kort sikt vore orimliga i enlighet med 2 kap. 7 § miljöbalken. Lokaliseringen och utformningen av verksamheten kan mot den bakgrunden godtas för verksamheten under den kortare tillståndstid som är aktuell.

Verksamheten kan tillåtas vid en sammantagen bedömning enligt miljöbalken

Regeringen gör sammantaget bedömningen att verksamheten – med lämpligt utformade villkor om försiktighetsmått och med en begränsad tillståndstid, kan tillåtas. Tillstånd ska därmed lämnas dels för täktverksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, dels för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

[text här utelämnad]

– Regeringen ger Cementa AB tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att inom fastigheten Gotland Othem Österby 1:229 bryta kalk- och mörgelsten till ett djup av +20 meter i File hajdar-täkten respektive -26 meter i Västra brottet inom de koordinatsatta brytområden som anges i bilagan [här utelämnad], samt att driva därmed sammanhängande anläggningar och anordningar.

Regeringen ger Cementa tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken att inom fastigheten Gotland Othem Österby 1:229 leda bort inrinnande dag- och grundvatten i Östra brottet, Västra brottet och File hajdar-täkten samt att driva därmed sammanhängande anläggningar och anordningar.

Regeringen ger Cementa tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken att, inom ramen för vad tillståndet i övrigt medger, bedriva verksamhet som

HFD 2022

Ref 50

på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate (SE0340147), Kallgatburg (SE0340103) och Bojsvätar (SE0340118).

Tillståndet gäller från den dag då en anmälan om ianspråktagande av tillståndet ges in till tillsynsmyndigheten till och med den 31 december 2022.

[Tillståndet förenades med ett antal villkor för verksamheten som här har utelämnats.]