



2018-11-13

Er beteckning
FIHM2018-536-9Försvarsinspektören (FIHM)
exp-fihm@mil.se

Komplettering och motivering till överklagande av Försvarsinspektörens beslut, FIHM2018-536-9, daterat 2018-10-01, angående dränering av Karlsborgs PFAS-förorenade flygplats

1. Yrkande

Försvarsinspektörens beslut är olagligt och förenat med oklara, ej utredda, miljörisker. Undertecknad yrkar att Försvarsinspektören omedelbart ändrar sitt beslut och förbjuder Fortifikationsverket att påbörja det dräneringsarbete som beskrivs i Anmälan om bankantsutbyte daterad 2018-07-11.

Om inte Försvarsinspektören ändrar sitt beslut enligt ovan, yrkar undertecknad att Regeringen snarast upphäver Försvarsinspektörens beslut och återförvisar ärendet till ny handläggning. För att inte mer skada än nödvändigt ska uppstå yrkar undertecknad på omedelbar inhibering.

2. Historik

Sveriges militära försvar har sedan över hundra år använt Vättern som skjutfält, flygövningsområde och dumpningsplats för uttjänt ammunition. Under förra århundradet skedde det mesta av okunskap och brist på miljölagar. Nu är det en annan tid.

En modern nationell miljölagstiftning har vuxit fram. Sverige har i internationell samverkan lovat att skydda Vättern som ett Natura 2000-område på grund av sjöns unika ekosystem. Vi är skyldiga att efterleva EU:s vattendirektiv. Hela Vättern är klassat som vattenskyddsområde.

Sjön försörjer direkt närmare 300 000 personer med dricksvatten och ett antal Närkekommuner med Örebro i spetsen planerar att spränga en tunnel till Vättern för att klara sin vattenförsörjning. Vattenförsörjningen i Linköping och Norrköping är delvis beroende av det vätternvatten som

rinner ut i Motala ström. Fler kommuner kan i framtiden komma att bli beroende av dricksvattentäkten Vättern i ett allt varmare klimat.

3. Tillstånd enligt gamla miljöskyddslagen

Under förra århundradets sista decennium utfärdas ett antal miljötillstånd enligt den gamla miljöskyddslagen från 1969. Försvarets verksamheter börjar därmed så småningom regleras. 1994 beslutar Länsstyrelsen Skaraborg om tillstånd för skjutfälten på land, norr och söder om Karlsborg. Runt 30 ton ammunition beräknas årligen kunna hamna i Vättern från dessa skjutfält, varav flera ton bly, enligt ansökningshandlingarnas beräkningar.

1997 får Fortifikationsverket ett tillstånd för i huvudsak Försvarets materielverks provningsverksamhet. Där ingår även flygskjutmålet Hammaren utanför Enebågens populära badplats med möjlighet att skjuta 1 000 skott ute i Vättern årligen. Helt öppet motiveras brådskan att få till ett tillstånd enligt den gamla miljöskyddslagen med att den nya miljöbalken, som är på gång (och antogs 1998), kanske skulle ställa högre krav på miljöhänsyn...

4. Krav på kraftig utökning av den militära verksamheten i och över Vättern

Ett decennium senare, in på 2000-talet, upplever Försvarmakten ett behov av att kraftigt utöka verksamheten. Strategin tycks nu vara att dela upp processen i flera delar. Till att börja med delas Fortifikationsverket gamla tillstånd från 1997 upp i två delar: först ansöker FMV om tillstånd för sin provningsverksamhet, men flygskjutmålet Hammaren lämnas utanför. Där går istället Försvarmakten in och söker tillstånd till en utökning från 1 000 till 69 000 skott. Vid samma tidpunkt söker försvaret även tillstånd till att få femdubbla flygrörelserna på Karlsborgs flygplats invid Vätterns strand.

5. Försvarets materielverk

FMV:s tillstånd vinner laga kraft 2010 utan att någon hinner överklaga beslutet. Drygt 15 ton ammunition ska nu kunna skjutas ut i vattnet, varje år, från provplatsen. I ansökningshandlingarna finns ingen hänvisning till att försvarets övriga skjutningar och lågflygningar i området ska öka dramatiskt. Ingen seriös prövning genomförs i förhållande till Natura 2000-reglerna. Tonvis med spränggranater kan tydligen tillåtas brisera helt nära fiskeförbudsområde. En serie överklaganden gällande granatbeskjutning av norra Vättern ligger nu på regeringens bord.

Efter Aktion Rädde Vätterns åtalsanmälan av FMV:s upprepade granatbeskjutning, trots ett inhibitionsbeslut från Regeringen, meddelar åklagaren den 19 januari 2018 att villkoren i FMV:s tillstånd är så oklara och luddiga att de inte kan användas i en juridisk process. Aktion Rädde Vättern har föreslagit länsstyrelsen att ompröva tillståndet men har hittills mötts av tystnad.

6. Flygskjutmålet Hammaren

I den parallella provningsprocessen av flygskjutmålet Hammaren (69 000 skott plus 150 raketer per år och 2 150 flygvarv över Vättern från Visingsö i söder till ön Jungfrun i norr) hinner dock

både kommuner och boende runt sjön överklaga länsstyrelsens beslut. Över hundra överklaganden har samlats hos Mark- och miljödomstolen i Vänersborg som just nu handlägger ärendet (Mål M 2374-16).

Ett avgörande skäl för att länsstyrelsens tillståndsbeslut angående Hammaren måste upphävas är att prövningen inte tar hänsyn till helheten av den militära verksamheten i, invid och över Vättern. Särskilt i prövning enligt Natura 2000 krävs en samlad bedömning av verksamheten *"...tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder..."* (HD mål nr T 3158-12).

7. Karlsborgs flygplats

Även tillståndsprövningen av Karlsborgs flygplats har pågått parallellt och separat. Ärendet ligger fortfarande hos länsstyrelsen (dnr. 551-19069-2010 och 551-359-2017). I kompletteringskrav har länsstyrelsen begärt in uppgifter om kumulativ påverkan av vissa andra försvarsverksamheter men utan att helheten har redovisats.

Karlsborgs flygplats ligger på en smal landremsa mellan Vättern och Bottensjön. Ingen skulle idag komma på tanken att lägga en flygplats på ett sådant utsatt läge, på stranden intill en dricksvattentäkt och ett Natura 2000-området. På ena den nordöstra sidan avrinner flygplatsområdet direkt till Vättern. På den sydvästra sidan dräneras området till Bottensjön som har direktförbindelse med Vättern. Hela flygplatsen är omgiven av vattenskyddsområdet.

När det avslöjas att flygplatsen är kraftigt förorenad av PFAS-kemikalier lyfts denna miljöproblematik ut från tillståndsprövningen och hamnar i ett annat separat ärende inom en annan avdelning i länsstyrelsen. Det hanteras som ett markavvattningsärende (dnr 531-13904-2018). Flygplatsen är nämligen inte bara PFAS-förgiftad, den är vattensjuk också. För att kunna starta och landa med stridsflyget, som ska skjuta på flygskjutmålet Hammaren, måste start- och landningsbanan dräneras inklusive närliggande gräsytor, stråkytor, som måste göras bärkraftiga. Situationen på den vattensjuka flygplatsen är nu att *"...ett flygplan inte skulle klara en avåkning utan att sjunka ner i marken..."* (Sid. 3 Samrådsredogörelse 2018-06-18.)

Länsstyrelsen beslutade 2018-08-31, bl.a. på grund av PFAS-föroreningarna, att markavvattningsprojektet innebär risk för **betydande miljöpåverkan**. Det innebär att Fortifikationsverket ska inkomma med en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. En eventuell kommande dräneringsverksamhet är alltså långt ifrån utredd och avgjord.

8. Bankantsdränering

Till sist görs nu ytterligare en undanmanöver genom att plocka ut en del av dräneringsverksamheten, bort från samrådsförandet runt det pågående markavvattningsärendet. Det finns ett kort stycke i samrådsunderlaget som meddelar:

*"Utöver planerad markavvattning enligt ovan kommer dränering längs rullbanan att ersättas med **ny kantdränering** som ska avvattna banans överbyggnad, men då det inte handlar om markavvattning ingår denna åtgärd ej i här aktuell ansökan, utan **kommer att behandlas i anmälan till FIHM.**"* (sid 3 i Samrådsunderlag 2018-04-11.)

Genom att falskt påstå att bankantsdräneringen inte kommer att bidra till områdets markavvattning tänker sig verksamhetsutövaren tydligen få igenom delar av sitt dräneringsprojekt utan att helheten kan bedömas.

Denna manöver uppmärksammas heller inte av remissinstanserna. Handläggningen av ”ny kantdränering” sker internt mellan Fortifikationsverket, Försvarsinspektören, Länsstyrelsen och Karlsborgs kommunledning. Grannar och allmänhet får inget veta.

Först 2018-11-07 får Aktion Rädda Vättern tillgång till handlingarna. Det visar sig att den s.k. bankantdräneringen inte är någon liten betydelselös åtgärd. Längs hela rullbanan ska dräneringen grävas om. Fem kilometer dränering ska renoveras. Grävningar måste delvis ske under grundvattenytan. 7 000 m³ uppgrävda massor, mer eller mindre kontaminerade av det PFAS-förorenade grundvattnet, ska hanteras på platsen. Förorenat vatten ska i samband med grävningsarbetet pumpas upp och om möjligt infiltreras, dock är det troligare att det måste skickas ut i dagvattensystemet.

Eftersom dräneringen åtminstone delvis kan komma att ligga upp till en halv meter under nuvarande grundvattenyta kommer det med nödvändighet att handla om markavvattning även när det gäller ”bankantsdräneringen”. Dräneringsvattnet, förorenat av PFAS, kommer att ledas ut i dagvattennätet som går till Kärnebäcken, Bottensjön och Vättern. Att grundvattennivån därmed sänks längs rullbanan kan ev. påverka övriga kraftigt förorenade områden på flygplatsen.

Om tillsynsmyndigheter och tillståndsmyndigheter samt ev. överprövande instanser godkänner detta förfarande är det en rättsskandal. Hur stor miljöskandal själva bankantsdräneringen dessutom handlar om är svårt att veta. Inga uppgifter finns om mängden PFAS-förorenat vatten som kommer att pumpas ut i dagvattensystemet för transport till vattenskyddsområdet. Det finns ingen miljökonsekvensbeskrivning i detta så kallade anmälningsärende som direkt sammanhänger med resten av markavvattningen. Varken påverkan i förhållande till Natura 2000 eller vattendirektivet nämns i beslutshandlingarna.

9. Det krävs en samlad bedömning av all verksamhet

Flygverksamheten på Karlsborgs flygplats saknar idag tillstånd. Verksamheten är endast anmäld som C-objekt till Generalläkaren (2001-11-01). Tillståndsprovning pågår hos Länsstyrelsen Västra Götaland sedan 2010. Den enda rimliga tågordningen är att först pröva om den ansökta verksamheten, som bl.a. innebär femdubbling av flygrörelserna, är lämplig och kan ges tillstånd, dels enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och dels enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. När en sådan bedömning görs ska störning och påverkan från samtliga övriga militära verksamheter i området beaktas, inkl. FMV:s provsprängningar, beskjutningen från Kråks och Nytorps skjutfält, flygskjutmålet Hammaren m.m. Hur påverkas de skyddsvärda arterna och habitaterna och hur påverkas vattenkvaliteten av de olika verksamheternas samlade påverkan? Hur påverkas människor, djur, jordbruk, turism, fiske och övrig företagsamhet? Vilka alternativ finns?

Att prövningsprocessen ska ha denna form framgår av miljöbalkens bestämmelser, EU-domar och Högsta Domstolens prejudicerande uttolkning i mål nr T 3158-12.

Hela föroreningsituationen och behovet av markavvattning vid Karlsborgs flygplats måste alltså föras in i miljötillståndsprocessen. Innan verksamheten fortsätter och mångdubblas måste klarhet skapas när det gäller saneringsmöjligheterna. Det går inte att ge tillstånd till en

verksamhet som innebär att PFAS-förorenat vatten fortsätter att ohämmat läcka ut i dricksvattnet eller som hindrar genomförandet av en åtgärdsplan/avhjälpandeåtgärder och en fullständig sanering.

10. Miljökvalitetsnormen för PFOS är redan överskriden

Vättern är redan påverkad av de extremt svårnedbrytbara fluorkemikalierna. Nyligen utförda mätningar ute i sjön visar att halten PFOS (en av de många PFAS-kemikalierna) överskrider miljökvalitetsnormen mer än dubbelt. Även fisk visar värden över gränsvärdena. I flera kommunala råvattenintag har PFOS uppmätts på nivåer som överskrider miljökvalitetsnormen. Det bedöms fortfarande som riskfritt för människors hälsa, men Livsmedelsverkets åtgärdsgränsvärde (PFAS-11) är föremål för kraftig revidering nedåt. De många olika PFAS-kemikalierna regnar ner på Vätterns yta och de sprids även via avloppsreningsverken. Kärnebäcken som avvattnar Karlsborgs flygplats tycks dock vara en av de största punktkällorna (Källa: Örebro universitet.)

Karlsborgs kommunalråd och kommunchef skriver i sitt remissyttrande att förekomsten av PFAS i vattnet "oroar många invånare i Karlsborgs kommun". Det finns även skäl för många kommunledning runt sjön att vara oroliga, särskilt efter Högsta Domstolens utslag att kommuner kan bli ekonomiskt ansvariga för personskador om kommunalt vatten innehållande PFAS-föreningar distribueras till kommuninvånarna.

11. Lagstiftningen måste respekteras

Aktion Rädda Vättern har i samrådet kring det större markavvattningsprojektet redan framfört att det måste tas ett samlat grepp om miljöproblematiken. Att nu rycka ut en del av dränerings- och markavvattningsprojektet, kalla det ett anmälningsärende och fatta beslut utan information till varken berörda miljöorganisationer eller grannar, är helt omöjligt om lagstiftningens intentioner ska respekteras.

Aktion Rädda Vättern kräver därför att Försvarsinspektören omedelbart ändrar sitt beslut FIHM2018-536-9, daterat 2018-10-01, och meddelar Fortifikationsverket att all dräneringsverksamhet tillsvidare är förbjuden.

12. Fler brister

Förutom den rättsvidriga uppdelningen av de sammanhängande militära verksamheternas miljöpåverkan har ärendet "bankantsdränering" ytterligare ett antal brister.

a) Fortifikationsverket (och den inhyrda konsulten Ramböll) vet inte ens att flygplatsen saknar miljötillstånd. Denna okunskap framgår av ansökningshandlingarna där det står: *"Försvarmakten har tillstånd från Länsstyrelsen för den verksamhet de bedriver på flygplatsen."* (Sid. 1 Bilaga 2 "Karlsborgs flygplats, byte av bankantsdränering" 2018-07-11.)

b) I ansökan står att syftet med projektet är *"att få rullbanan i drift igen och ett viktigt delmoment består av att byta ut befintlig bankantsdränering."* (Sid. 1 Bilaga 2 "Karlsborgs flygplats, byte av

bankantsdränering” 2018-07-11.) Innan ett sådant arbete startas bör verksamheten ha tillstånd. Eftersom Försvarmakten ansökt om ett sådan tillstånd bör det också ha vunnit laga kraft innan arbetet med att uppgradera flygplatsen påbörjas.

c) Det har konstaterats – sedan 2014! – att flygplatsområdet är förorenat. Det kan därför inte nu handla om att anmäla markarbeten som innebär att PFAS-förorenat grundvatten leds ut i vattenskyddsområdet. Det måste istället göras en anmälan enligt 10 kap. 5 § miljöbalken och 28 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Försvarsinspektören borde sedan långt tillbaka förelagt verksamhetsutövaren att vidta avhjälpandeåtgärder i enlighet med en godkänd åtgärdsplan. Något sådan föreläggande existerar inte enligt mejl daterat 2018-05-16 från Försvarmaktens Högkvarter.

d) Arbetet beskrivs av Fortifikationsverket/Ramböll på följande sätt: *”Schakt utförs ner till befintlig dränering som ligger ca 1 m under markytan. Äldre dränering rivs och ny dränering läggs ner på nivån ca 0,9 meter under markytan och återfyllnad utförs med nytt krossmaterial. Ny bankantsdränering kommer att anslutas till befintligt dagvattensystem.”* (Sid. 2 Bilaga 2 ”Karlsborgs flygplats, byte av bankantsdränering” 2018-07-11.)

Och: *”Baserat på utförda mätningar kan delar av det planerade schaktet förväntas att ske under grundvattenytan.”* (Sid. 6 Bilaga 2 ”Karlsborgs flygplats, byte av bankantsdränering” 2018-07-11.) Det är med andra ord per definition en markavvattning som nu Fortifikationsverket försöker smyga igenom trots att länsstyrelsen 2018-08-31 har beslutat att markavvattningen innebär risk för betydande miljöpåverkan och ska föregås av miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. miljöbalken.

e) Det är ingen liten del av markavvattningsprojektet som man här försöker undandra miljöprövning. Markavvattningsprojektet (dnr. 531-13904-2018) som länsstyrelsen handlägger just nu handlar om totalt 9 km dräneringsledning. Det s.k. anmälningsärendet handlar om 5 km dräneringsledning. 7 000 m³ massor ska flyttas. Eftersom grundvattenytan ligger mellan en meter och en halvmeter under markytan är all föreslagen dränering markavvattning. Det innebär bortledning av PFAS-förorenat grundvatten till vattenskyddsområdet, om ingen sanering först sker eller reningsfunktioner upprättas i vattenflödet.

f) Ett viktigt stycke i anmälsdokumentet finns på sidan 6:

”Om det uppkommer schaktvatten i samband med markarbeten, vilket kräver länshållning ska detta i första hand återinfiltreras i närliggande grönytor för att inte sprida grumlande partiklar nedströms i dagvattensystemet.”

Eftersom dessa grönytor är vattensjuka och eftersom dräneringen av dessa ytor är ur funktion och behöver renoveras enligt ansökan om markavvattning, kommer inte några stora mängder kunna återinfiltreras på dessa ytor.

”Om det inte är tekniskt möjligt att återinfiltrera länsvatten i närliggande grönytor kan det krävas åtgärder för att avskilja partiklar innan avledning till dike eller ledningsnät, t.ex. sedimentering. Med hänsyn till att de uppmätta halterna av PFAS endast är måttligt förhöjda i relation till riktvärden, att eventuell länshållning blir begränsad i tid och volym och att befintlig föroreningsnivå i dagvattnet nedströms ligger något högre än uppmätta halter i grundvattnet, bedöm inte någon specifik rening av PFAS vara aktuellt för länsvatten innan det släpps till befintligt dagvattensystem.”

Miljö kvalitetsnormen för PFOS är 0,65 ng/L. I t.ex. mätpunkt R1703 har PFOS-halten 231 ng/L uppmätts enligt Ramböll. Alltså ca 355 gånger så hög halt som det gränsvärde som satts för miljön. Uppmätta halter PFAS i dagvattnet nedströms rullbanan uppges ligga uppemot 1 000 ng/L. Det kan jämföras med Livsmedelsverkets åtgärdsgräns på 90 ng/L, en gräns som myndigheterna nyligen meddelat kommer att sänkas betydligt pga. att hälsofaran är större än vad som tidigare varit känt. Den som kallar detta för "måttligt förhöjda" värden är diskvalificerad för seriöst miljöarbete.

13. Övriga fel i Förvarsinspektörens beslut

a) Beslutet handlar om att utan åtgärd godkänna en anmälan och beslutet fattas med stöd av 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Detta är inte möjligt då projektet handlar om markavvattning i förorenat område. Det är 28 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som eventuellt skulle kunna tillämpas. Men då ska det handla om **avhjälpandeåtgärd** och inte dräneringsåtgärder som **förvärrar** problemet.

Förvarsinspektören skriver i beslutet: *"Det förekommer dock en föroreningsproblematik i det aktuella området..."* och *"Av den anledningen gör Förvarsinspektören bedömningen att ärendet bör hanteras som en anmälan om efterbehandling enligt 28 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd."* Men så sker alltså inte. Det handlar inte om någon efterbehandling och beslutet att låta dräneringsarbetet köra igång motiverar Förvarsinspektören med 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

b) Förvarsinspektören skickade ärendet på remiss till länsstyrelsen. Där hamnade ärendet hos en handläggare som inte var involverad i det pågående markavvattningsärendet. Pga. semestertider har samordningen inom länsstyrelsen tydligen brustit. Rådet från länsstyrelsen blir alltså inte att avbryta anmälningsärendet och foga det till det redan pågående markavvattningsärendet. Istället förslås att förorenat läns-pumpningsvatten ska infiltreras i markområden som redan är förorenade, så att inte nya, rena markområden kontamineras av PFAS. Det innebär att infiltration inte kan ske i de gräsytor som ligger närmast rullbanan eftersom dessa ytor, enligt tidigare uppgifter i markavvattningsärendet, är mindre förorenade än de så kallade hotspots vid själva brandövningsplatserna.

Förvarsinspektören säger sig dock dela *"såväl Länsstyrelsens som verksamhetens egen bedömning."* Detta är dock omöjligt. Verksamhetens plan är att infiltrera i de närliggande ytor som tidigare förklarats vara relativt opåverkade och som länsstyrelsen alltså inte anser ska förorenas. Såvida det inte är tekniskt omöjligt, vilket det troligen är på grund av den odränerade vattensjuka marken. Lösningen blir istället att leda länsvattnet och det förorenade grundvattnet direkt till dagvattensystemet.

c) Förvarsinspektören skriver vidare att *"Förvarsinspektören gör bedömningen att åtgärdslösning för rening av PFAS-förorenat vatten behöver tas fram inom hela det område där PFAS-förorening detekterats och det föreligger risk för spridning. Vid framtida schaktarbeten ska därefter länshållningsvatten kunna ledas till den reningsfunktion som finns inom området."* Det är bra att Förvarsinspektören inser att hela området behöver en åtgärdslösning. Men varför bara i framtiden? Varför krävs ingen reningsfunktion nu, för den markavvattning som upptar drygt en tredjedel av längden på ny dränering inom flygplatsområdet? Det finns ingen saklig grund för detta undantag.

14. Sammanfattningsvis

Försvarsinspektörens beslut är olagligt. En del av markavvattningsärendet rycks ut och behandlas som ett anmälningssärende utan miljöprövning. Förorenat vatten planeras ledas ut i dagvattensystemet utan att påverkan på Natura 2000-området eller vattenskyddsområdet redovisas. Varken vattendirektivet eller art- och habitatdirektivet nämns i anmälan.

Grävning i förorenat område regleras i 10 kap. miljöbalken. Planerat arbete handlar inte om **avhjälpan** enligt 28 § förordning miljöfarlig verksamhet och hälsa, utan om **spridning** av föroreningarna.

Hur stora miljöriskerna kan vara går inte att uppskatta då anmälan inte innehåller tillräcklig information och saknar genomarbetad miljöbedömning.

Undertecknad yrkar att Försvarsinspektören omedelbart ändrar sitt beslut och förbjuder Fortifikationsverket att påbörja dräneringsarbetet.

Om inte detta sker yrkar undertecknad att Regeringen inhiberar Försvarsinspektörens beslut och återförvisar ärendet till ny handläggning.

Aktion Rädda Vättern

Elisabeth Lennartsson
Ordförande

ARV:s kontaktperson i miljöprövningsärenden:
Christer Haagman
christer.haagman@gmail.com
072-895 16 91