

YTTRANDE

2015-04-27 Ärendenr:
NV-01787-15

Länsstyrelsen i Västra Götaland
Miljöprövningsdelegationen
403 40 Göteborg

Miljoskydd.vastragotaland@
lansstyrelsen.se

Yttrande över remiss avseende Försvarmaktens ansökan om tillstånd till utökad verksamhet vid flygskjutmålet Hammaren, Karlsborgs kommun

Försvarmakten (FM) har ansökt om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken (MB) till en utökad verksamhet vid flygskjutfältet Hammaren, från 10 till 50 dagar. FM har 2014-03-07 kompletterat ansökan med underlag gällande påverkan på berörda Natura 2000-områden. Naturvårdsverket har beretts möjlighet yttra sig över de kompletterande handlingarna och lämnar därför följande synpunkter.

Vi begränsar detta yttrande till påverkan på fåglar inom Natura 2000-områdena. Vi ser dock att den sökta verksamheten även kan komma att innebära annan miljöpåverkan, på t ex sediment, fiskar, dricksvatten och rekreation.

Naturvårdsverket ställningstaganden

Naturvårdsverket anser att underlaget är bristfälligt och det går därför inte säkert att bedöma hur Natura 2000-områdena kommer att påverkas. Det går dock inte att utesluta en skadlig påverkan. Baserat på det befintliga underlaget kan tillstånd enligt 7 kap. 28 b § MB därför inte lämnas.

Utveckling av grunderna för Naturvårdsverkets ställningstaganden

Höga naturvärden

I det tidigare underlaget finns en känslighetsbedömning på fågelfaunan i de aktuella Natura 2000-områdena, baserad på litteraturstudier och artdatabasen

Svalan, gjord av Calluna. Nu är ansökan kompletterad med en kartläggning av samma områden, gjord av Sturnus.

Vättern med omnejd har ett rikt fågelliv och är ett viktigt område för både rastande, häckande och övervintrande arter. Många av de arter som redovisas i ovan nämnda rapporter är rödlistade och/eller upptagna i EU:s fågeldirektiv. I Sturnus kartläggning har endast för områdena typiska arter (indikatorarter) tagits upp. Länsstyrelsen har begärt att även påverka på övriga ingående arter som betecknas som känsliga ska kartläggas. Ett exempel på en art som inte redovisas i rapporten är fiskgjuse. Vidare redovisas inte den eventuella påverkan på ingående, huvudsakligen terrestra, fågelarter i Natura 2000-området Omberg (SPA och SCI). Exempel på sådana arter är bivråk, sparvuggla, trädlärka och mindre flugsnappare.

Bullerpåverkan på fåglar

Det är idag känt att buller har en större inverkan på fåglar i deras häcknings-, rast- och övervintringslokaler än vad som tidigare antagits. Ett flertal vetenskapliga studier¹ visar att antalet fåglar minskar i bullerstörda miljöer jämfört med "ostörda referensområden". Störningen minskar med avståndet från bullerkällan. Vissa studier har också visat att höga bullernivåer i kombination med annan mänsklig störning (exempelvis tåg, bilar i rörelse eller mänsklig närvaro) kan ge kumulativa störningseffekter, större än vad som är fallet om enbart ett diffust buller förekommer.

Olika fågelarter är olika känsliga för buller. Generellt sett är flocklevande arter vanligen känsligare än arter som lever solitärt eller i par. Stora arter är ofta känsligare för buller och annan mänsklig störning än småfåglar, men har ofta samtidigt en större förmåga till adaptation, dvs. tillvänjning.

Det är också en skillnad i störningen om bullret är relativt konstant eller om det handlar om enstaka kortvariga ljud med kraftigt ökad ljudvolym eller ändrad frekvens (dvs. impuls ljud som exempelvis smällar och liknande). Det senare stör vanligtvis mer än vad mer konstanta bullerkällor gör.

I de flesta fall orsakar flyg endast kortvarig störning. Enligt en rapport från Naturvårdsverket utgör emellertid närhet till flygplatser, längs viktiga flygrutter eller vid militär övningsflygning undantag (Se NV Rapport 5351 s. 23). På sådana platser har negativ påverkan noterats på häckande, rastande och övervintrande fåglar. Uppgifter i Naturvårdsverkets rapport finns dock bara om sjöfåglar och rovfåglar, men vi anser ändå att denna rapport är ett viktigt underlag som pekar på att fåglar kan störas av militär verksamhet som den nu aktuella.

De undersökningar som gjorts angående fåglar i det aktuella ärendet baseras inte på den kunskap som finns när det gäller hur fåglar påverkas av buller.

¹. På TRIEKOL (Ett forskningsprogram om transportinfrastruktur och ekologi) <http://triekol.se/about/51-2/> ges en kondenserad och informativ översikt av kunskapsläget om bl.a. buller och fåglar. För mer detaljerad information länkas till forskningsrapporter med omfattande referenslistor.

Bedömningarna i rapporterna är generellt hållna och det är oklart hur de aktuella arterna kommer att påverkas av den sökta verksamheten. Vi anser därför att underlaget är bristfälligt när det gäller påverkan på de berörda fågelarterna i de aktuella Natura 2000-områdena.

Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB krävs

Om en verksamhet kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt krävs enligt 7 kap. 28 a § MB tillstånd för att bedriva verksamheten. Tillstånd krävs om det finns en sannolikhet för att en verksamhet eller åtgärd kan få betydande konsekvenser för området (prop. 2000/01:111 s. 68). Mot bakgrund av vad som anförts ovan angående bullerstörningar på fåglar och omfattningen av den utökande verksamheten bedömer Naturvårdsverket att det finns en sådan sannolikhet och att det därmed krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB.

Tillstånd bör inte ges

Enligt 7 kap. 28 b § MB får tillstånd lämnas endast om verksamheten, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte 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. Av förarbetena framgår att vad som är en störning ska avgöras med utgångspunkt i syftet att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för den berörda arten. Eftersom störningen måste vara betydande för att tillstånd ska vägras, kan ett visst mått av störning tillåtas. Störningens intensitet, varaktighet och frekvens är viktiga faktorer i bedömningen av om störningen är betydande. En störning som bidrar till att artens naturliga utbredningsområde i området minskar eller kan komma att minska kan betraktas som en betydande störning (se prop. 2000/01:111 s. 69).

Av EU-domstolens praxis avseende artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) framgår att ett projekt får godkännas bara om den nationella myndigheten försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Om det råder osäkerhet om det berörda området kan komma att skadas ska ansökan om tillstånd avslås.

Att buller kan utgöra en sådan störning bekräftas av Mark- och miljööverdomstolen i ett avgörande gällande hamnverksamhet på Risholmen (M 10231-13). Där avslogs ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 b § MB på grund av att det tillkommande bullret från den sökta verksamhetens transporter, tillsammans med befintligt buller i området, ansågs utgöra en störning som kan bidra till att bevarandet av skyddade fågelarter i området försvåras.

Som angetts ovan anser Naturvårdsverket att underlaget vad gäller påverkan på Natura 2000-områdena är bristfälligt. Det går därmed inte att bedöma mer precist hur och i vilken utsträckning de berörda Natura 2000-områdena kommer att påverkas. Baserat på det befintliga underlaget och kunskapsläget vad gäller bullers påverkan på fåglar, kan det emellertid inte uteslutas att den utökade flyg- och skjutverksamheten, från 10 till 50 dagar, kan påverka de känsliga


fågelarternas rastnings- och häckningslokaler i Natura 2000-områdena i Vättern negativt, särskilt under vår, sommar och höst.

Vidare går det utifrån befintligt underlag inte heller att utesluta att en sådan negativ påverkan kan utgöra en betydande störning på områdets fågelfauna. När det råder osäkerhet om skaderisken ska ansökan, enligt EU-praxis, avslås. Ett sådant förfarande är också i linje med den i miljöbalken centrala försiktighetsprincipen. Vi anser därmed att baserat på det befintliga underlaget kan tillstånd enligt 7 kap 28 b § MB inte ges.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschefen Anna Helena Lindahl.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit sektionschefen EvaLinda Sederholm, miljöjuristen Camilla Lindholm och handläggaren Christina Rappe, föredragande.

För Naturvårdsverket



Anna Helena Lindahl



Christina Rappe

Kopia till: Länsstyrelserna i Örebro, Östergötlands och Jönköpings län
Havs- och vattenmyndigheten