Regeringen

2021-01-28
M2012/00021

Miljödepartementet

Adressater:
Se bilaga 1

Överklaganden av Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om tillstånd enligt miljöbalken till verksamhet inom Göteborgs skärgårdsskjutfält, Göteborgs kommun

Regeringens beslut

Regeringen prövar inte överklagandena av Kristina Sjögren, Skärgårdarnas Riksförbund, Bohusläns Skärgårdsråd, Anita Johansson, Styrsö Havskajaker HB och Styrsö Sörgårds skifteslag.

Regeringen ändrar Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 21 december 2010 på följande sätt.

Det tredje stycket under rubriken ”Beslut” utgår.

Det andra stycket i villkor 2 utgår.

Villkor 3 ska ha följande lydelse.

3. Skjutning, sprängning, övningsverksamhet med flygplan, helikoptrar och UAV-farkoster samt stridsövning med stridsbåt får inte ske under följande tider:
   - skärtorsdagen från kl. 17.00 till dag efter annandag påsk kl. 7.00
   - midsommarafton till och med 31 augusti
   - 23 december kl. 17.00 till 7 januari kl. 7.00
   - första veckan efter hummerpremiären

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

Under perioden från 1 juni till midsommarafton får följande övningsmoment inte genomföras:

- skjutning med tung kulspruta
- skjutning och sprängning på Galterö

Sprängning av oexploderad ammunition får utföras även under ovanstående tider.

Vid enstaka särskilda nationella eller internationella övningar samt oförutsedda övningar inför internationella insatser får övningsverksamhet bedrivas även under ovanstående tider efter godkännande av tillsynsmyndigheten.

Ön Knappen får inte användas som skjutmål under perioden den 1 april till den 31 juli.

Verksamheten som avses i första stycket får endast bedrivas under 30 nätter (mellan kl. 22.00 och 7.00) per år för det norra området, dvs. Galterö, Stora Stårholmen och Känsö samt under 15 nätter per år för det södra området, dvs. Lilla och Stora Rävholmen.

Villkor 7 ska ha följande lydelse.

7. Sprängning i vatten är endast tillåtet i sundet mellan Galterö och Stårholmen enligt bifogad karta. Innan sprängning genomförs ska skyddsåtgärder vidtas under perioden den 1 april till den 1 juni för att skrämma bort fisk i området.

   Under perioden den 1 juni till den 31 augusti är sprängning i vatten förbjudet. Sprängning av oexploderad ammunition får utföras utan dessa begränsningar.

   Vid enstaka särskilda nationella eller internationella övningar samt oförutsedda övningar inför internationella insatser får sprängning i vatten ske även under ovanstående tider efter godkännande av tillsynsmyndigheten.

Villkor 8 ska ha följande lydelse.

8. Öar inom skjutfältsområdet ska senast den 15 juni varje år städas från större rester av metall och annan utrustning från skjutning och sprängverksamhet.

Ett nytt villkor 11 införs, med följande lydelse.

11. Försvarsmakten ska före planerad skjutning och sprängning, övningsverksamhet med flygplan, helikoptrar och UAV-farkoster samt stridsövning med stridsbåt informera den berörda allmänheten om detta.

Regeringen avslår överklagandena i övrigt.

Ärendet

Försvarsmaktens ansökan

Försvarsmakten har hos Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansökt om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken till att bibehålla och nyttja befintliga områden för skjutning med skarp och lös ammunition, handgranats- och sprängverksamhet samt övrig verksamhet enligt närmare beskrivning i ansökan, inom en totalram under ett år av 115 skjutdagar, högst 1 325 000 skott finkalibrig ammunition och 11 500 skott grovkalibrig ammunition samt 1 745 stycken handgranater, sprängladdningar, robotar m.m. Ansökan omfattar även att få bygga och nyttja en handgranatbana på Känsö.

Det överklagade beslutet

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län gav i beslut den 21 december 2010 Försvarsmakten tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad verksamhet på öarna Galterö, Stora Stårholmen, Känsö, Lilla och Stora Rävholmen, Känsö Fjärskär och Knappen i Göteborgs kommun, se *bilaga 2*.

Tillståndet omfattar skjutning med skarp och lös ammunition, handgranats- och sprängverksamhet samt övrig verksamhet enligt ansökan inom en totalram av 115 skjutdagar per år. Vid enstaka stora nationella eller internationella övningar samt oförutsedda övningar inför internationella insatser får verksamhet bedrivas utöver angiven totalram efter att anmälan

har godkänts av tillsynsmyndigheten. Tillståndet omfattar även anläggande och användande av en handgranatbana på Känsö. För tillståndet gäller tio villkor. Miljöprövningsdelegationen har med stöd av 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken överlåtit åt tillsynsmyndigheten att vid behov fastställa vissa ytterligare villkor för verksamheten.

Överklaganden

Miljöprövningsdelegationens beslut har överklagats till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt av Försvarsmakten samt ett stort antal enskilda, föreningar och organisationer.

Kristina Sjögren har anfört att det är fel, och för båtägare tråkigt, att så många av de finaste öarna i skärgården ska belamras med detta och under de finaste årstiderna. Hon har även undrat om inte Känsö tillhör Brännöborna.

Brännö bys samfällighetsförening har yrkat att Försvarsmakten, utan särskild prövning, ska få skjuta högst 300 000 skott finkalibrig ammunition per år och att motsvarande anpassning görs till övriga vapen och tider. Föreningen har anfört bl.a. följande. Den tillståndsgivna nivån har betydelse för planarbete och möjligheter att bo och bedriva verksamhet i skärgården. Omfattningen av den tillståndsgivna verksamheten överstiger vida vad som förekommit både under senare år och förmodligen under lång tid tillbaka. I samband med anpassningen av Försvarsmakten till nya uppgifter utgör Göteborgs garnison en avsevärt mindre militär närvaro i regionen än tidigare. Stora delar av skjutfältet är i privat eller samfälld ägo. Brännöborna har tillerkänts äganderätten till Känsö. På Galterö avvecklades anläggningarna praktiskt taget helt under början av 2000-talet och på Känsö är de byggnadsminnesförklarade. Att bifalla Försvarsmaktens önskemål om utökad verksamhet och dessutom ha en öppning för att vid särskilda behov gå utöver givna nivåer framstår som alltför eftergivet. Att Göteborgs garnison behöver ett övningsområde förefaller självklart men att förhållandena på Västkusten skulle vara så speciella framstår som kraftigt överdrivet.

Skärgårdarnas Riksförbund (SRF) och Bohusläns Skärgårdsråd (BSR) har i en gemensam skrivelse anfört bl.a. följande. SRF representerar den fastboende befolkningen i landets skärgårdsområden. BSR är den regionala skärgårdsförening som är störst till antalet fastboende. Föreningarna arbetar för att förbättra förutsättningarna för boende, arbete och service året runt i

skärgården. Skärgårdsbor och sommargäster ska inte behöva stå tillbaka så ensidigt för försvarets intressen som miljöprövningsdelegationen föreslår. Skjutfältet måste anpassas till andra samhällsintressen för att Göteborgs södra skärgård ska kunna utvecklas. Förutom de boende finns ett rikt fågelliv som kommer påverkas med den föreslagna utökningen. Riksintresse för fisket kommer att påverkas negativt.

Jan Hansson har yrkat att totalramen för Stora och Lilla Rävholmen inte ska få överstiga 25 tillfällen. Han har anfört bl.a. följande. Skjutövningar under 2010 har orsakat stora skador på naturen. Tillståndsbeslutet kommer att bidra till att miljön i Södra skärgården drastiskt kommer att försämras. Totalramen i den södra delen – 50 tillfällen – är väldigt hög och den totala mängden skott kommer generera över ett ton skrot varav mycket bly som inte kommer att kunna tas om hand. Bullret från övningarna kommer störa stora delar av de boende i Södra skärgården. Stora Rävholmen är arrenderad av militären. På ön finns fornlämningar som bör märkas ut. Berguven har häckat där.

Per Arne Hansson har hänvisat till vad han tidigare framfört till länsstyrelsen och anfört bl.a. följande. Tillståndsbeslutet kommer i hög grad att påverka möjligheterna att vistas och utnyttja miljöerna på och kring Stora Rävholmen. Fårbete bedrivs på ön. Området är också välbesökt av båtfolk från skärgården och fastlandet.

Anita Johansson har anfört att hon överklagar beslutet om att militären får skjuta 115 dagar på de vackraste öarna i Göteborgs skärgård.

Monica Havström m.fl. har gemensamt anfört bl.a. följande. De yrkar i första hand att beslutet upphävs på grund av att underlaget för beslutet är bristfälligt. De yrkar i andra hand att tillståndet begränsas till färre öar, skjutdagar och skott; att dessa koncentreras till sen höst, vinter och tidig vår och att alla berörda får kännedom om planerade skjutövningar minst fyra månader i förväg. De har framfört bl.a. följande. Tillstånd bör inte ges som ett tillsvidaretillstånd utan att några begränsningar närmare beskrivits. Sedan Skärgårdsskjutfältet tillkom har förutsättningar vad gäller vapen, utbildning och förhållandena inom skjutfältet ändrats markant. Antal boende har fördubblats och turismen och det aktiva friluftslivet har växt. I miljökonsekvensbeskrivningen saknas redovisning av alternativa platser samt ett nollalternativ. Den sökta verksamheten kommer påverka alla boende i Göteborgs södra skärgård. Försvarsmakten har inte uppfyllt intentionerna

med samråd då en övervägande del av öborna inte har uppmärksammat samrådsprocessen. Samrådet kan därför inte godkännas. Området väster om Känsö och Rävholmarna är skyddat musselvatten enligt förordning (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk och musselvatten. Underlaget i dessa delar är bristfälligt. Ytterligare uppgifter bör redovisas i fråga om miljöhänsyn och konsekvenser för sjöfågel, säl fisk och hummerrev. Utredningen bör kompletteras med en konsekvensbedömning av hur bullret från den sökta verksamheten kommer att påverka friluftslivet, boendemiljön, människors hälsa och djurlivet. Med hänsyn till nämnda intressen bör perioden för övningsuppehåll förlängas från 1 april–1 oktober. Försvarsmakten bör inte få anlägga och använda en handgranatbana på Känsö som har särskilt naturskydd med flera rödlistade arter. Övningar bör inte få ske utöver angiven totalram. Flera incidenter som inneburit säkerhetsrisker har inträffat i samband med övning.

Tim och Mia Wright har därtill själva redogjort för bl.a. en incident och starkt motsatt sig den tillståndsgivna utökningen som skulle innebära ökad risk för ännu fler tillbud.

Monica Havström har därtill själv redogjort för en incident och anfört bl.a. att alla incidentrapporter för skärgårdsområdet bör tas fram för att tydliggöra riskbilden i området innan beslut om tillstånd ges.

Bitte och Lars Havstad har därtill själva anfört bl.a. följande. Miljökonsekvenserna av att bl.a. inrätta en skjutbana och av att dumpa stora mängder miljöfarligt avfall i havet har förringats. Betydelsen av skärgårdens unika miljö för människor har underskattats och hänsyn har inte tagits till att skjutandet kommer störa skärgårdsbefolkningen. Försvarsmaktens skrivningar om samexistens bygger på en helt annan omfattning av övningar än vad som nu menas. De befarar att det inte kommer vara möjligt att jaga och fiska i områden de nyttjar.

Frank Engelbrektsson har därtill själv bl.a. anfört att påverkan på sjöfarten kommer att bli omfattande och att militär övningsverksamhet och sjöfarten i området är näst intill omöjliga att förena ur säkerhetssynpunkt.

Styrsö Havskajaker HB har framfört att beslutet bör ändras och att inga skjutningar bör få genomföras inom stadsdelen Södra skärgården, åtminstone inte under perioden april. t.o.m. oktober. Bolaget har anfört bl.a.

följande. Beslutet och befintlig verksamhet strider mot Västra Götalands-regionens natur- och kulturprogram. Bolaget bedriver verksamhet inom ekoturismbranschen och upplever störningar från skjutverksamheten redan i dag. Upplevelsearrangemang har fått ställs in eller läggas om då övningar med bristfällig information visat sig pågå i området. Med den ökning av störningar och periodvisa avstängningar som föreslås i beslutet kommer verksamheten drastiskt att tvingas minska eller läggas ned. Militärövningar under en knapp tredjedel av årets dagar innebär att möjligheterna till friluftsliv för enskilda, skolor och småskalig upplevelseturism utarmas inom ett område av riksintresse för friluftslivet.

Donsö bys samfällighetsförening och Styrsö Sörgårds skifteslag har i en gemensam skrivelse anfört bl.a. följande. De yrkar i första hand att ansökan om tillstånd avslås, i andra hand att Stora Rävholmen undantas och utgår från området för skjutfältet och i tredje hand att verksamheten inskränks i linje med följande. Verksamhet får inte bedrivas under perioden maj–augusti. Om verksamhet ändå medges maj–augusti ska den av Försvarsmakten föreslagna semesterperioden utökas till att avse alla veckoslut från mitten av juni till mitten av augusti från fredag kl. 16.00 till måndag kl. 9.00. De i ansökan definierade kalenderdygnen ska ändras på följande vis: Vardag 9.00–17.00, vardag kväll 17.00–22.00. Verksamhet får inte bedrivas nattetid efter kl. 22.00. Avstädning av området ska ske före den 15 juni. Skjutområdet med centrum på Rävholmen bör ändras så att Sjumansholmen inte innefattas. Till grund för överklagandet har föreningen och skifteslaget hänvisat till vad de tidigare anfört och framfört bl.a. följande. Miljöprövningsdelegationen har felaktigt funnit att ansökan uppfyller miljöbalkens krav på lokaliserings-utredning. Förarbeten till miljöbalken ger stöd för att kravet på lokaliserings-utredning gäller även för befintliga verksamheter. Enligt praxis ska krav på utredning om alternativa lokaliseringar vara högre när lokaliseringen är starkt ifrågasatt. Försvaret har inte visat att den sökta platsen är den där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet med hänsyn till människors hälsa och miljö.

Donsö bys samfällighetsförening har därtill anfört bl.a. följande. Skjutområdet med centrum på Rävholmen innefattar enligt den karta som bilagts ansökan en del av Sjumansholmen, som använts för fritidsboende sedan 1930-talet. Inom området finns några av fritidshusen på ön. Att ön och på ön belägna fritidshus innefattas i skjutområdet har inte varit känt av de boende. Information om detta förhållande har inte delgivits dem i samband med

ansökan. Det tillstånd till skjutövningar som Försvarsmakten begär skulle, om det genomförs, i allvarlig grad störa de fritidsboende, minska möjligheterna till rekreation och sänka värdet på husen. De hus som ligger inom det angivna skjutområdet skulle inte kunna bebos, inte ens besökas, när skjutövningar äger rum.

Styrsö Sörgårds skifteslag har därtill anfört bl.a. följande. Skifteslaget äger bl.a. en del av Stora Rävholmen som Försvarsmakten använder vid skjutövningar och berörs därmed på det sätt som avses i 16 kap. 12 § miljöbalken. Förutom överklagandet har flera inlagor getts in till miljöprövningsdelegationen och domstolen. En prövningsmyndighet måste beakta vem som anför en viss olägenhet och på vilket sätt denne är berörd vid ett avgörande av ärendet. Delegationen har i tillståndsbeslutet beaktat förd talan genom exempelvis villkoren om verksamhetsbegränsningar. Inga invändningar om talerätt har framförts av delegationen eller domstolen. Skifteslaget får därmed genom konkludent handlande från nämnda instanser anses ha talerätt och därmed även klagorätt. Ingen invändning från sökandens sida har framförts vad gäller skifteslagets tale- och klagorätt. Tvärtom betraktas och hanteras skifteslaget som en samlad sakägare och talesperson för övriga delägare av den samfällda marken. Skifteslaget har hänvisat till bifogat upplåtelseavtal med Fortifikationsförvaltningen samt det nyttjanderättsavtal som för närvarade är under förhandling avseende vattenområden på fastigheterna Styrsö s:157 och s:158. Detta bekräftar skifteslagets särskilda behörighet att föra delägarnas talan. Av bifogat protokoll från skifteslagets årsmöte framgår att Jan Kjellberg i egenskap av ordförande har ensam teckningsrätt för skifteslaget.

Ekonomiska Föreningen Kårholmen har yrkat att beslutet rivs upp och att Försvarsmaktens verksamhet förblir som den varit eller åtminstone inte mer än fördubblas jämfört med tidigare år. Föreningen har anfört bl.a. följande. Föreningen medlemmar är de 84 ägarna av fritidshusen på ön Kårholmen i Göteborgs södra skärgård. Husen används året runt. Den kraftigt ökade omfattningen av verksamheten på skjutfältet är till väsentlig nackdel för medlemmarna. Tidigare skjutövningar har inte bara inneburit bullerstörningar utan även begränsat rörelsefriheten på det vatten som ligger nära ön.

Björn Gerle har anfört bl.a. följande. Att öka antalet skjutdagar och skott så pass mycket medför kraftiga inskränkningar för båt- och friluftslivet. Det

hindrar framtida bebyggelse på Styrsö och påverkar markägarna genom att mark förlorar sitt ekonomiska värde. Att ge tillstånd till en så pass kraftig ökning av skjutverksamheten visar att ingen hänsyn har tagits till de cirka 5 000 åretruntboende i Södra skärgården som nyttjar och njuter av friluftsliv, fiske och båtliv under alla årstider och dagar. Ingen hänsyn har heller tagits till de boende som redan i dag ligger inom bullerzonen. Det är mycket olämpligt att tillåta en ökad skjutverksamhet i ett område med en åretruntboende öpopulation som är en av Sveriges största. Beslutet är inte förenligt med hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken och strider mot 6 § där det anges att det ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet. Beslutet medför att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade vilket strider mot 2 kap. 9 § miljöbalken. Rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken gäller även totalförsvaret eftersom det inte kan anses orimligt att finna en annan plats längs Sveriges västkust än i den skärgård som har en av Sverige största åretruntboende befolkning. Tidigare skjutverksamhet har inte tillståndsprövats och det nya beslutet kan inte vila på argumentet att skjutning funnits i området sedan 1940-talet.

Manne Pettersson, Gustaf Svensson och Cathrine Gerle har i en gemensam skrivelse yrkat att miljöprövningsdelegationens beslut rivs upp. De har anfört bl.a. följande. Beslutet strider mot 2 kap. 6 § miljöbalken beträffande platsens lämplighet för skjutfält och det är rimligt enligt 7 § av totalförsvaret att finna en annan plats som stör färre intressenter. Eftersom tidigare skjutverksamhet har utförts utan tillstånd bör en förutsättningslös bedömning göras av lämpligheten av att ha ett skjutfält i den skärgård som är en av landets mest tätbefolkade. Området pekas ut som ett framtida bostadsområde i kommunens översiktsplan för 2009 och var redan 2003 upptaget i den fördjupade översiktsplanen för Styrsö. Detaljplanen är med i Göteborg Stads produktionsplan för 2011. De har framfört att de avser att bebygga fastigheterna Styrsö 1:197, 1:109 samt del av 1:171 med bostadshus. Möjligheten att bebygga nordvästra Styrsö äventyras genom delegationens beslut. Om tillstånd ändå ges, får ovanstående område på Styrsö inte hindras från bebyggelse trots bullerstörningar. Gustaf Svensson har 9 januari 2018 återtagit sitt överklagande.

Ingemar Törnqvist har yrkat att miljöprövningsdelegationens beslut om tillstånd undanröjs eller inskränks till att gälla enbart Försvarsmaktens egna övningar inom de områden som disponeras genom lagfart och arrenden med

väsentligt minskad omfattning. Han har vidare anfört bl.a. följande. Göteborgs södra skärgård är det enda område på Västkusten där hela vattenområdet är enskilt och därtill ligger i ett storstadsområde. Det är orimligt att medge tillstånd i det mest olämpliga området på Västkusten och påstå att alternativ saknas. Motiveringen att Försvarsmakten länge olagligt använt området för liknande verksamhet borde vara en försvårande omständighet för medgivande av tillstånd. Försvarsmakten använder även uppsåtligen privat mark och vattenområde utan nyttjanderätt, trotsar Högsta domstolen och hotar rättmätiga ägare att nyttja sina områden. Han har hänvisat till ett avgörande av Hovrätten för Västsverige samt beslut av Högsta domstolen i fråga om äganderättsutredning. Inget samråd med samtliga berörda sakägare har skett under utredningsprocessen. Det är orimligt att ge tillstånd för denna enorma mängd skjutning och sprängning. Det är orimligt och saknar stöd i miljöbalken att ge tillstånd för främmande makt att öva på område av svenskt riksintresse.

Birgitta Hultqvist m.fl. har gemensamt anfört bl.a. följande. De yrkar i första hand att beslutet upphävs. De yrkar i andra hand att området definieras som övningsfält och inte som skjutfält och att verksamheten begränsas till 20 dagar och 100 000 skott per år med övningsförbud den 1 april–den 1 oktober. Att inga stora nationella eller internationella övningar tillåts i området. Att representanter för generalläkaren efter varje övning kontrollerar borttagning av oexploderad ammunition. Att ingen nyanläggning får ske av en handgranatbana på Känsö. Att avtal ingås med fårägare en månad före planerade övningar. Att förevisning av krigsmateriel till utländsk makt eller uppköpare inte får ske. Att hänsyn tas till Natura 2000-området i Vrångö skärgård. Att blyad ammunition inte får användas. Att tillståndet begränsas till tio år. Att undersökningar görs på mark, vegetation, sötvatten, fårkött, fåglar, fisk, krabbor, musslor, bottensediment och havsvatten av bly, koppar, antimon och andra gifter förknippade med verksamheten innan tillstånd ges. Om undersökningar påvisar förhöjda värden ska förbud mot tillförsel av nya föroreningar föreskrivas och sanering ske. De har till grund för sina yrkanden framfört bl.a. följande. Samrådsprocessen med allmänheten har varit obefintlig och har inte levt upp till lagstiftarens intentioner. Kretsen av särskilt berörda har avgränsats alltför snävt. Kungörelser och övrig information har haft stora brister då det inte framgått att en kraftig utökning av verksamheten planeras. I miljökonsekvensbeskrivningen saknas en utredning om alternativ lokalisering samt beskrivning av nollaltalternativ. Försvarsmakten har i ansökan lämnat

bristfälliga uppgifter om ägandeförhållanden för öar och omgivande vatten. Huvuddelen av området är inte ägt av Försvarsmakten. Därmed faller Försvarsmaktens argument om att det krävs expropriering om andra områden ska tas i anspråk. Länsstyrelsen gör sin bedömning utan kontroll, undersökning eller skriftlig analys vad gäller möjligheten att inrätta ett motsvarande skjutfält på annan plats längs Västkusten. Den kraftiga utökning som planeras av verksamheten motiverar en noggrann analys av lokaliseringen. Länsstyrelsen har brustit i handläggningen när man inte krävt in ett jämförande nollalternativ utan i stället utgått från att nollalternativet inte motsvarar Försvarsmaktens behov. Miljökonsekvensbeskrivningen ska därför underkännas. Miljökonsekvensbeskrivningen anger att någon förändring i buller- och miljöpåverkan inte förväntas, trots att sökt verksamhet innebär en betydande ökning jämfört med den verksamhet som bedrivits. Bullerutredningen har även i övrigt stora brister. Skalor i diagram motsvarar konsekvent de för försvarets mest gynnsamma. Riktvärden för t.ex. skolor och för nattetid är strängare. Beräkningarna anges med en undermålig noggrannhet på ± 2,5 dB. Redovisade bullernivåer bryter mot Boverkets och Naturvårdsverkets normer och mot de normer kommunen har för området. Påverkan från flyg och helikoptrar eller från stora nationella eller internationella övningar vars omfattning är okänd redovisas inte. Tillståndsgiven verksamhet kommer försämra det allmänna hälsotillståndet för de skärgårdsboende. Vetenskapliga studier har pekat på samband mellan buller och ökad risk för högt blodtryck, hjärtinfarkt och stroke.
Fårhållningen, som har en lång tradition på öarna, försvåras. Detta riskerar att få konsekvenser för möjligheterna att hävda ängs- och hagmarker med höga värden. Inga konsekvenser för fårbetet och fårhållningen har beskrivits i miljökonsekvensbeskrivningen. Inte heller har påverkan på Natura 2000-området redovisats trots att störningarna från skjutfältet inne i området torde vara avsevärda. Arter som listas är bl.a. fisktärna, knubbsäl och tumlare. Den senare är starkt hotat och i Sverige fridlyst. Knubbsälen är mycket störningskänslig under bl.a. augusti. Inom området finns också flera skyddade och utpekade naturområden. För varje extra skjutdag påverkas fåglar, djurliv och fåren allt mer. Påverkan på viktiga grundområden med ålgräs försämrar förutsättningarna för fiskar och andra havslevande djur. Spridning av giftiga metaller kommer att störa och på olika sätt påverka djurliv samt undervattensvegetation. Det saknas redovisning av tungmetallhalter, analys av om området tål mer tungmetaller och redovisning av vilka konsekvenser utsläppen i förlängningen kan få för de boende. Försiktighetsprincipen har inte tillämpats i rätt omfattning. Utsläppen av

tungmetaller från skjutfältet bryter mot EU:s ramdirektiv för vatten, direktiv 2008/107/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område m.m. samt mot vattenförvaltningsförordningen. I miljökonsekvensbeskrivningen har inte heller analyserats hur säkerheten för befolkningen påverkas av att ambulansbåten från norra skärgården under en tredjedel av året får svårt att hämta sjuka personer i området. Stora nationella och internationella övningar kan inte anses vara av mindre betydelse. Delegeringen till tillsynsmyndigheten är därmed lagstridig. Göteborgs södra skärgård har stor fastboende befolkning, stora natur- och kulturvärden och betydelse för rekreation regionalt och nationellt. Förutsättningarna har förändrats sedan skjutfältet tillkom under krigsåren på 1940-talet.

Göteborgs kommun har genom kommunstyrelsen överklagat miljöprövningsdelegationens beslut. Kommunstyrelsen har yrkat att högst 50 skjutdagar och 300 000 skott finkalibrig ammunition ska tillåtas under ett maximalt år med ett genomsnitt per år under en treårsperiod om 25 skjutdagar och 100 000 skott. Skjuttiderna bör begränsas så att skjutning och sprängning inte sker under häckningsperioder och sälarnas pälsömsning, 1 april–31 augusti. Stora nationella och internationella övningar bör inte ske i Göteborgs skärgård. Bullerbegränsande åtgärder för att minska bullret från verksamheten måste utredas. Tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att införa ytterligare tidsrestriktioner för verksamhet på Galterö. Det bör även ställas krav på att Försvarsmakten arbetar kontinuerligt med att minska bullerstörningar från verksamheten. Kommunen har som grund för sitt överklagande framfört att det krävs en bättre balans mellan Försvarsmaktens intressen och andra riksintressen och samhällsintressen. Tillståndet innebär en kraftig ökning av övningsverksamhetens omfattning. Även om tillståndet inte utnyttjas fullt ut varje år kommer den tillståndsgivna omfattningen ligga till grund för bedömningar i samband med fysisk planering och bygglovshantering, vilket får stora konsekvenser för möjligheterna till utveckling av Brännö och Styrsö. Friluftslivets och naturmiljöns intressen bör tillgodoses på ett bättre sätt.

Försvarsmakten har yrkat ändring av villkorspunkten 3 så att sommaruppehållet endast avser skjutning och sprängning, samt att tiden för sommaruppehållet begränsas till perioden midsommarafton till och med den 15 augusti. Försvarsmakten har även yrkat att undantag från begränsningarna i villkorspunkten 3 ska få göras vid enstaka stora nationella eller internationella övningar samt oförutsedda övningar inför insatser efter godkännande av

tillsynsmyndigheten. Försvarsmakten har vidare yrkat ändring av villkorspunkten 7 så att uppehållstiden för sprängning begränsas till perioden midsommarafton till och med 15 augusti, samt att ett tillägg om undantag likalydande med yrkandet rörande villkorspunkten 3 ovan görs. Försvarsmakten har vidare anfört bl.a. följande. Villkor 3 är utformat så att tolkningssvårigheter kommer att uppstå i fråga om vad som innefattas i "annan verksamhet som medför buller eller störningar för boende och friluftslivet". Friluftslivet i skärgården under sommarperioden åstadkommer i sig mycket buller och andra störningar. Formuleringen riskerar att innebära att all övningsverksamhet förbjuds, vilket inte är rimligt vid en avvägning mot de andra angivna intressena. Villkoret ska därför ändras och förtydligas till att avse skjut- och sprängverksamhet enligt yrkandet. Tiden när skjutförbud i huvudsak råder bör påbörjas midsommarafton i stället för den 1 juni. De normalt tre veckorna i juni som detta skulle medge för övningar är väsentligt för marina förband och för möjligheterna att bedriva bl.a. ungdomsverksamhet i rekryteringsbefrämjande syfte. Betydelsen av det senare har ökat påtagligt efter riksdagens beslut att avskaffa den allmänna värnplikten i fredstid. Den skjutfria perioden skulle därmed sammanfalla med den normala semesterperioden. Försvarsmakten har föreslagit att samma undantag som angetts i villkorspunkten 2 även ska införas i villkorspunkten 3. Försvarsmakten har hänvisat till motsvarande undantag för vissa övningar som fastställts av regeringen i beslut 2007-06-20 (dnr M2006/4234/F/M) om Rinkaby skjutfält i Kristianstads kommun med liknande förutsättningar som i Göteborgs skärgård. Det är väsentligt för Försvarsmakten att möjligheten till sådana övningar finns även i Göteborgs skärgård. Försvarsmakten anser att villkorspunkten 3 i miljöprövningsdelegationens beslut innebär att de boendes och friluftslivets intresse ges företräde. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken bör försvarsintresset vid de enstaka tillfällen undantaget kan komma i fråga ha företräde. Intrånget bedöms i sådant fall vara klart begränsat. Villkorspunkten 7 bör innehålla samma undantag som villkorspunkten 2. Även i detta fall har Försvarsmakten hänvisat till behov vid enstaka tillfällen att genomföra vissa särskilda övningar under sommarperioden. I frågan om skyddet för djurlivet i området bör denna fråga kunna handläggas av tillsynsmyndigheten. Övningsverksamhet vid enstaka tillfällen torde inte nämnvärt försämra detta skydd jämfört med den omfattande trafik med fritidsbåtar som sker i området under denna period.

Mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen

Mark- och miljödomstolen har i januari 2012, med stöd av 21 kap. 7 § miljöbalken med eget yttrande, överlämnat ärendet till regeringen för prövning. Domstolen har inledningsvis anfört att frågan om klagorätt inte har utretts närmare eftersom målet rör en tillståndsfråga där alla har rätt att yttra sig oavsett om talerätt föreligger eller inte. Domstolen har vidare ansett att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och att ytterligare uppgifter om skjutfältets eventuella påverkan på skyddade arter och Natura 2000-området Vrångöskärgården inte krävs för det yttrande som domstolen ska avge. Vad gäller miljökonsekvensbeskrivningen i andra delar såsom risken för spridning av tungmetaller samt buller har domstolen ansett att ytterligare kunskap kan behövas men att frågorna lämpligen kan hanteras inom ramen för tillsynen. Domstolen har därutöver lämnat följande förslag. Villkor 3 bör förtydligas så att det uttryckligen framgår att det med verksamhet som medför buller eller andra störningar för boende och friluftslivet avses totalförsvarsverksamhet. Verksamheten nattetid bör begränsas till högst 30 nätter per år för det norra området och högst 15 nätter per år för det södra i enlighet med vad Försvarsmakten har medgett. Villkor 8 bör få ändrad lydelse så att avstädning av större rester av metall och annan utrustning från skjutning och sprängverksamhet ska gälla för hela skjutfältsområdet. Vidare bör ett nytt villkor införas om information inför planerade övningar. I övrigt anser Mark- och miljödomstolen att Miljöprövningsdelegationens beslut är väl avvägt.

Regeringens handläggning av ärendet

Yttranden till regeringen

Yttranden har under regeringens handläggning inkommit från Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Generalläkaren (numera försvarsinspektören för hälsa och miljö). Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har meddelat att de inte har några synpunkter. Försvarsmakten har bemött de synpunkter som lämnats.

Länsstyrelsen har framfört att verksamheten bör begränsas, med hänvisning till den information som genom många inkomna synpunkter tillförts ärendet i ett sent skede av prövningen och efter beslut. Länsstyrelsen har föreslagit att verksamheten ett enskilt år ska få vara av den omfattning som tillståndet medger, men att ett medelvärde per år under en treårsperiod ska vara avsevärt lägre, förslagsvis högst 75 skjutdagar och bl.a. högst 800 000 skott finkalibrig ammunition. Länsstyrelsen har avstyrkt domstolens förslag till

begränsning nattetid och i stället föreslagit en begränsning om högst 25 nätter per år. Med hänsyn till friluftsliv och sälarnas pälsömsning har länsstyrelsen även föreslagit ett förlängt sommaruppehåll till den 31 augusti.

Havs- och vattenmyndigheten har framfört att det ur frilufts-, natur- och vattenmiljösynpunkt krävs skärpta villkor för utövning och uppföljning. inklusive en förlängning av sommaruppehållet till den 31 augusti. Myndigheten har lämnat förslag till ett antal villkorsskärpningar och framfört att verksamheten som ett medelvärde under en treårsperiod ska vara avsevärt lägre än vad det överklagade tillståndet medger.

Naturvårdsverket har framfört att det varken i delegationens beslut eller i domstolens yttrande har tagits den hänsyn som krävs med hänsyn till bestämmelserna 3 och 4 kap. miljöbalken. Tillståndet bör begränsas i tiden till 15 år och verksamheten till högst 75 skjutdagar och 500 000 skott per år under ett maximalt år. Antalet skjutdagar och skott bör som ett genomsnitt per år under en treårsperiod begränsas till högst 30 respektive 300 000. I avvaktan på en Natura 2000- och artskyddsutredning bör det sättas på prövotid att skjutning och sprängning inte får ske under perioden 1 april–31 augusti.

Generalläkaren (numera försvarsinspektören för hälsa och miljö) har bl.a. framfört att stora nationella och internationella övningar bör kunna planeras och inrymmas inom totalramen för tillståndet. Generalläkaren har framfört att villkor 4 bör förtydligas så att förbudet mot sprängning på Lilla och Stora Rävholmen avser laddningar på 1 kg eller mer. Generalläkaren har även påtalat att villkor 9 om utfasning av bly i ammunition bör förtydligas för att underlätta tillsyn. Generalläkaren har vidare meddelat att man anser att ordet ”aktuellt” bör utgå i villkor 10 om kontrollprogram, då det ur tillsynssynpunkt är svårt att bedöma när ett kontrollprogram är så inaktuellt att det utgör ett villkorsbrott.

Försvarsmakten har med anledning av inkomna yttranden bl.a. anfört följande. Myndigheten medger ändring av villkorspunkten 2 på så sätt att andra stycket tas bort. Försvarsmakten har vidare justerat sina yrkanden vad avser tillägg till villkorspunkterna 3 och 7 om undantag från föreskrivna begränsningar. Myndigheten har framfört bl.a. följande. Tredje stycket i det överklagade beslutet i kombination med andra stycket i villkorspunkten 2 har lett till missuppfattningar och en övertolkning av Försvarsmaktens

övningsbehov i området. I syfte att undvika detta har Försvarsmakten föreslagit att tredje stycket i beslutet tas bort, samt att den yrkade ändringen av andra stycket i villkorspunkten 3 förtydligas. Därmed klarläggs entydigt att samtliga övningar inryms inom den i första stycket i beslutet angivna totalramen av skjutdagar och inom de i villkorspunkten 2 angivna ramarna för ammunitionsmängder, samt att möjlighet skapas till undantag från detaljregleringen i villkorspunkten 3 vid särskilda behov.

Försvarsmakten har avstyrkt övriga förslag till villkorsändringar och anfört bl.a. följande. Försvarsmakten har utgått från att beredningen av ärendet varit tillräcklig vid tidpunkten för länsstyrelsens förslag till beslut den 15 mars 2010. Eftersom behoven av verksamhet varierar mellan olika år och beroende på uppdrag och utbildningsbehov hos förbanden är det inte möjligt att planera antalet skjutdagar under ett enskilt år lång tid i förväg. Den av länsstyrelsen föreslagna genomsnittsberäkningen medför allvarliga begränsningar om verksamheten behöver ett större antal skjutdagar två år i rad. Försvarsmakten har i denna del bl.a. hänvisat till Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20). En ökning av den operativa förmågan sker i första hand genom ökad övningsverksamhet. Den långa handläggningstiden av tillståndsärenden innebär i sig att behov av en utökad totalram inte kan tillgodoses med kort varsel. Övningsverksamhet har förekommit i juni och augusti fram till 2004. Friluftsliv och djurliv har därvid uppenbarligen kunnat samsas.

Komplettering av överklaganden hos regeringen

Göteborgs kommun har anfört bl.a. följande. Mark- och miljödomstolen har i sina överväganden inte berört buller- och hälsoaspekterna. Tillståndet med föreslagna villkor innebär en verksamhet som medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden och sin miljö väsentligt försämrad. Försvarsmakten har framfört att den sökta ramen inte är den normala omfattningen på skjutningar och att stadens invändningar därmed blir missvisande. Det är dock konsekvenserna av den sökta verksamheten som måste klargöras och bedömas och som regeringen har att ta ställning till. För Göteborgs del är denna omfattning helt oacceptabel då den riskerar att omöjliggöra nödvändig utveckling av stadsdelen södra skärgården. Att riksintresset för totalförsvaret har företräde framför andra samhällsintressen innebär inte att dessa per automatik ska behöva stå tillbaka. Genom

lokaliseringen på en plats där det råder konkurrerande intressen har i sak försvarets överordnade intressen tillgodosetts.

Med hänvisning till de synpunkter som kommunen framfört i domstolsförhandlingarna har kommunen även framfört bl.a. följande. Frågor om Natura 2000 och artskydd har förbisetts. Den samlade bullereffekten har inte utretts. Buller från vapen med finkalibrig ammunition överskrider Naturvårdsverkets allmänna råd om buller dagtid vid bostäder. I bedömningen av antalet bullerpåverkade har inte tagits med de som är sommarboende. Kallelse till samråden 2002 och 2003 har haft stora brister. Sett till antalet bullerstörda har avgränsningen av de som kan anses vara berörda skett felaktigt. Ett samråd som genomförs fem år före det att en ansökan lämnas in kan inte kopplas till det aktuella förslaget och dess konsekvenser. Sökt verksamhet strider mot flera av miljöbalkens hänsynsregler. Stadsdelsnämnden Västra Göteborg har vidare anfört att Försvarsmaktens planerade aktiviteter inskränker människor dagliga liv, frihet och fiskemöjligheter. Skärgården har en mångårig kulturhistoria, unik natur och nyttjas av rikets befolkning och turister från hela världen under årets alla säsonger. I den fördjupade översiktsplanen finns inte en utökad svensk eller utländsk militärs aktiviteter inplanerad. I Sverige återfinns liknande områden där påverkan på boendemiljön skulle bli mindre.

Göteborgs kommun har vidare anfört bl.a. följande. Förslaget till skärgårdsskjutfält är i dag ett övningsområde i en av Göteborgs stadsdelar med över 4 500 boende. Där finns förskolor, skolor, äldreboende, bibliotek, vårdcentraler m.m. Göteborgs södra skärgård är ett bostadsområde som fungerar året runt. Sommartid mångdubblas befolkningen. Det är anmärkningsvärt att det inte har skett någon utredning av alternativ lokalisering. Staden har inte motsatt sig militära övningar i Södra skärgården men den militära verksamheten måste ske i samverkan och samförstånd med bl.a. boende, turism och stadsdelens utveckling. Försvarsmaktens information och dialog kring sin begäran om ökad övningsverksamhet har varit bristfällig. Staden har vid upprepade tillfällen klargjort att de av Försvarsmakten önskade och av domstolen tillstyrkta villkoren är helt oacceptabla. Fler människor än vad som redovisats kommer att utsättas för buller över lämpliga riktvärden, hänsyn har inte tagits till riktlinjer om begränsningar av skjutning kvälls- och nattetid och tillräcklig hänsyn har inte tagits till bevarandevärden i området. I bullerutredningen har använts en beräkning som pekar på att hundratalet människor drabbas av buller över

riktvärdet 95 dBC. Varken delegationen eller domstolen har ifrågasatt detta riktvärde. Naturvårdsverket pekar i sitt yttrande på att 90 dBC är ett rimligt riktvärde, vilket skulle medföra att 4 000 boende hamnar på fel sida om bullergränsen. Även det är buller på en mycket hög nivå. Arbetsmiljöverket anger att exponering för 85 dBA under en längre period kan ge hörselskador. Känsliga personer kan skadas redan vid lägre nivåer. Slagljud och impulsljud anges som särskilt riskabla. De boende däribland många barn är också till skillnad från arbetare helt oförberedda på bullret. Det är anmärkningsvärt att skjutning nattetid tillåts ske utan någon utredning om konsekvenserna. Skjutning nattetid bör i vart fall begränsas enligt vad länsstyrelsen föreslagit. Om inte stadens yrkande kan tillgodoses är Naturvårdsverkets förslag om en maximal ram ett år och en lägre genomsnittlig ram för en treårsperiod en rimlig kompromiss. Att Försvarsmakten motsätter sig en sådan begränsning motsäger vad Försvarsmakten anfört om att man inte avser att utnyttja alla tillåtna skjutdagar alla år. Övningar utöver angiven totalram kan accepteras endast vid exceptionella tillfällen såsom vid internationella krissituationer. Det bör förtydligas att städning av skjutfältet även ska avse hylsor efter skjutning. Tillståndet bör förenas med villkor om blyfri ammunition senast fem år efter lagakraftvunnet beslut. Tillståndet bör begränsas i tid.

Donsö bys samfällighetsförening har med anledning av inkomna remissyttranden anfört bl.a. följande. Föreningen vidhåller tidigare framförda yrkanden. Till detta har föreningen hemställt att regeringen (i) ytterligare begränsar verksamhetens totalram avseende dagar och nätter i enlighet med Göteborgs stads och Naturvårdsverkets yrkande, (ii) tydliggör att stora nationella och internationella övningar ingår i tillståndet, (iii) tidsbegränsar tillståndet i enlighet med Naturvårdsverkets förslag. Föreningen har vidare framfört bl.a. följande. Ärendet har inte belysts och prövats allsidigt. Området ligger nära och överlappar till viss del ett Natura 2000-område och naturreservatet Vrångöskärgården. Det krävs separat tillstånd för verksamheter som på ett betydande sätt påverkar Natura 2000-områden. Prövning ska även ske i de fall då verksamheten bedrivs på en plats som gränsar till området. Ett godkännande förutsätter att det inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på området. I ärendet har inte gjorts någon utredning eller bedömning om tillståndsplikt i detta avseende aktualiseras. Flera arter som förekommer inom området är skyddade enligt bestämmelserna i artskyddsförordningen. Särskild inventering och utredning krävs för att avgöra om dispens kan medges från förbuden. Någon sådan inventering har inte genomförts.

Försvarsmakten har inte heller på annat sätt visat att förbudsregelverket inte aktualiseras. Avsaknad av en fullständig prövning av artskydd och Natura 2000 har i andra ärenden fått till följd att beslut som medgett tillstånd har undanröjts och återförvisats. Dessa frågor ska enligt praxis prövas fullständigt i första instans genom en samlad bedömning som svarar mot EU-rättens krav på fullständighet, exakthet och slutlighet. Denna brist kan inte läkas i efterhand genom att en överinstans föreskriver om prövotids-förfarande.

Området för skjutövningar är beläget i en känslig skärgårdsmiljö utpekad som riksintresse för bl.a. friluftsliv och yrkesfiske enligt 3 kap. miljöbalken. Området är också av riksintresse enligt hushållningsbestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Området nyttjas flitigt för friluftslivsaktiviteter och rekreation. Stora Rävholmen är en av de mest populära badöarna. Med hänsyn till öns klassning som riksintresse och närhet till Natura 2000-området bör Stora Rävholmen undantas från Försvarsmaktens verksamhetsområde. Södra skärgården med dess rika befolkningsliv och skyddsvärda miljöer kan inte klassificeras som en "anläggning" eller "skjutfält". Oavsett om totalförsvarets intressen har eller inte har företräde ska miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas. Möjligheten till undantag för stora övningar skapar betydande osäkerhet och oförutsägbarhet, innebär att verksamhetens totala omgivningspåverkan inte är reglerad och urholkar syftet med de villkor som har föreskrivits. Det saknas lagstöd att tillåta stora övningar efter anmälan. Om regeringen finner att dessa övningar ska exkluderas i tillståndet bör aktuellt villkor kompletteras med någon form av tidsangivelse. Föreningen har hänvisat till den generella tidsgräns som anges för anmälningar i 9 kap. 6 c § miljöbalken. Intresset att skydda grundområden från aktiviteter när lek pågår som intensivast sammanfaller med friluftslivets intresse. För att sommaruppehållets skyddssyfte ska få någon effekt måste uppehållet utsträckas till att avse som allra minst perioden 1 maj–31 augusti. Det är inte tillräckligt att likt länsstyrelsen i motiveringen till beslutet ange att skjut- och sprängning i möjligaste mån bör undvikas under april och maj. Avstädning av områdena har inte fungerat tillfredsställande, vilket medför olägenheter och risker. Begreppet "större rester av metall" bör även inbegripa hylsor från ammunition. Villkor om utredningsansvar för förorenade områden samt användning av blyfri ammunition bör föreskrivas. Information till allmänheten om planerade övningar är i dagsläget otillräcklig. Domstolens villkorsförslag bör förtydligas med angivna krav.

Brännö bys samfällighetsförening har anfört bl.a. följande. Föreningen anser att Försvarsmakten bör kunna bedriva övningsverksamhet inom området. Ansökan innefattar emellertid en så omfattande verksamhet att en skälig avvägning mellan Försvarsmaktens behov och motstående intressen inte gjorts. Med och aktande av stadens och Naturvårdsverkets synpunkter finns goda förutsättningar för att parternas fortsatta verksamhet ska kunna ske i samverkan och samförstånd.

Monica Havström m.fl. har anfört bl.a. följande. Tillståndet bör begränsas till högst 10 år och därefter utvärderas och omprövas. Totalramen bör begränsas till 40 skjutdagar per år varav högst 10 nätter. Internationella övningar bör inte ske i Göteborgs skärgård. All verksamhet inklusive stora nationella övningar ska ske inom verksamhetens totalram. Försvarsmaktens yrkade ändring av villkor 3 och 7 om undantag från totalramen bör avslås. Blyfri ammunition bör få användas högst fem år efter lagakraftvunnet beslut. Städning ska omfatta hela skjutfältsområdet. Information om övningar måste finnas tillgänglig via flera kanaler på olika språk. Möjligheterna att förlägga merparten av övningarna på befintliga väl avgränsade och inhägnade skjutområden bör utredas. Den tidigare benämningen militärt övningsområde bör gälla och inte skärgårdsskjutfält som togs i bruk med ansökan. Omklassningen har inverkan på ägande- och brukanderätt av områden och innebär en viktig betydelsebärande skillnad för var skarpa skott får användas. De har motsatt sig expropriation av Känsö och expropriation av nyttjanderätt av ett stort antal fastigheter inklusive vattenområden. De ifrågasätter inte behovet av ökad övningsverksamhet utan valet av plats. Verksamheten bör i enlighet med Naturvårdsverkets yttrande betraktas som ny. Stadsdelen Södra skärgården med 4 500 invånare varav 700 barn i förskolor och grundskolor är en olämplig plats för skjutövningar med skarp ammunition i den stora omfattning som ansökan avser. Verksamhetens konsekvenser för boende i Göteborgs södra skärgård måste utredas vidare innan tillstånd kan ges. Det avser bl.a. frågor om buller, oexploderad ammunition och säkerhet samt tillgång till skärgården och dess farvatten. Eftersom Natura 2000-området Vrångöskärgården direkt angränsar till området som Försvarsmakten pekat ut som skjutfält måste sökanden utreda om skjutövningarna har negativ påverkan på de artbestånd som omfattas av EU:s art- och habitat- samt fågeldirektiv. Försvarsmakten har inte utrett hur värdena i Natura 2000-området påverkas. Myndigheten har förbisett att Natura 2000 stipulerar att området ska vara fritt från påverkan även utifrån. Många sjöfåglars häckningsperiod börjar i april. Bullernivåerna vid vissa

övningar är så höga att fåglarnas häckning störs. Sälar är i behov av skyddade områden bl.a. under pälsömsningen i slutet av augusti och början av september. För att kunna ställa olika riksintressen mot varandra måste omfattningen av de områden som tas i anspråk redovisas tydligare. Riskzonen vid övning är betydligt större än de verksamhetsområden som redovisats i ansökan. De områden som stängs av inskränker kraftigt på mångas rörelsefrihet. I riskområdet finns också ankringsplatser för stora fartyg. Rätt områdesbeskrivning bör krävas in och nytt yttrande inhämtas från Sjöfartsverket. De har med hänvisning till länsstyrelsens yttrande 2012-06-25 även velat framföra följande. Orsaken till att deras synpunkter kom i ett sent skede av prövningen är den undermåliga samrådsprocessen. De fick kännedom om ärendet först samma dag som överklagandetiden gick ut när Göteborgs-Posten publicerade en nyhetstext om ärendet. Beslutet kungjordes i tidningen på nyårsafton.

Birgitta Hultqvist m.fl. har, som det får förstås, ändrat sitt andrahandsyrkande vad avser verksamhetens totalram till att avse 30–40 skjutdagar per år varav högst 10 nätter samt att stora nationella övningar ska ske inom denna ram. De har därtill anfört bl.a. följande. Försvarsmakten måste utreda hur information om skjutövningar på bästa sätt når boende och besökare i Södra skärgården. De har framfört att i sakfrågan är deras ställningstaganden samma som Monica Havströms m.fl. och de har i en närmast likalydande skrivelse framfört i huvudsak samma yrkanden, invändningar och synpunkter. Därutöver har de framfört bl.a. följande. Nyliga beräkningar visar på mycket stora utsläpp av bly från Ravlunda skjutfält. I Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013-10-31 identifieras två områden i havet som är högkontaminerade. Med utgångspunkt i rapporten kan det antas att omkring 400 ton bly från skjutfältet finns på botten i Hanöbukten. Därmed förefaller de undersökningar från Ravlunda skjutfält som Försvarsmakten hänvisar till inte stämma. Miljökonsekvensbeskrivningen saknar grundläggande utredning om den sökta verksamheten är förenlig med vatten-, havsmiljö-, mussel-, fågel- samt art- och habitatdirektivet. Målsättningen med ramdirektivet för vatten är att de vatten som omfattas ska ha god ekologisk status till 2015 eller 2021. En bärande princip är att inget vatten får försämras. De har hänvisat till ett avgörande av Högsta domstolen i fråga om Natura 2000. Utredning saknas om buller från Stridsbåt 2000. De nya stridsbåtarna är svävare och låter lika mycket som helikoptrar. Ett felaktigt gränsvärde för buller har använts. Flera tusen

människor kommer utsättas för buller över 90 dBC. Miljökonsekvens-beskrivningen nämner inget om barnens uppväxtmiljö trots att barn-perspektivet är obligatoriskt. I samband med prospektering för vindkraft i Rivöfjorden en kilometer från skjutfältet genomfördes undersökningar och mätningar av bottensediment i dumpade förorenade muddermassor. Undersökningarna fann bl.a. förhöjda halter av tungmetaller. Det vore ett slag mot det allmänna rättsmedvetandet om två ansökningar behandlas så olika. Invändningar om jäv har även framförts.

Karl Nordström har därtill själv anfört bl.a. följande. Tillståndet möjliggör en mycket omfattande verksamhet som dessutom kan utökas ytterligare efter beslut från generalläkaren. Detta i ett område där den militära verksamheten praktiskt taget legat nere under lång tid och där det mesta av tidigare militära installationer tagits bort. Karl Nordström ifrågasätter lokaliseringen av sådan verksamhet till Göteborgs tätbebyggda skärgård.

Jan Hansson har anfört bl.a. följande. Han ställer sig bakom Göteborgs stads bedömningar och bekräftar den oro och kritik som staden gett uttryck för avseende bl.a. buller som han upplever som mycket störande. Bullerskydd måste finnas. Han ställer sig bakom stadens yrkade begränsning av totalramen och Naturvårdsverkets förslag om begränsningar nattetid och motsätter sig Försvarsmaktens yrkanden. Internationella övningar och särskilt nationella övningar torde ske med sådan framförhållning att även denna verksamhet får respektera miljötillståndets begränsningar. Han har lämnat förslag på hur verksamheten på öarna kan regleras och anfört att tillståndet bör tidsbegränsas till 15 år och sedan avvecklas. Han har vidare framfört följande. Stora Rävholmen är ett häcknings-, rast- samt övervintringsområde för ett antal skyddsvärda fågelarter. På ön finns även ormar och groddjur med osäker långsiktig bevarandestatus. Verksamheten måste prövas mot artskyddsförordningen. Sprängning och handgranater bör förbjudas helt på ön. Stora Rävholmen är även en populär badö och på ön bedrivs fårskötsel. I bullermätningarna har ingen hänsyn tagits till de sommarhus som finns på Sjumansholmen. Den sökta verksamheten kommer ha stor påverkan på de fartyg som trafikerar Göteborgs Hamn. Det bör redovisas hur den dagliga verksamheten som bedrivs till havs väster om Donsö Svartskär med bunker och förnödenheter/ankring i väntan på last ska kunna fortsätta. Det är anmärkningsvärt att ingen myndighet har ställt krav på redovisning av en alternativ skjutplats. På första samrådsmötet i början av 2000-talet fanns ett antal olika platser på Västkusten med i bilden.

Avslutande skriftväxling vid regeringens handläggning

Efter remitteringen av ärendet har Försvarsmakten efter begäran från Miljödepartementet kompletterat miljökonsekvensbeskrivningen vad avser aktuella riskområdens direkta och indirekta effekter på hushållningen med mark och vatten, redovisning av genomfört samråd, påverkan på Natura 2000-området Vrångöskärgården, påverkan på miljökvalitetsnormer samt påverkan på arter skyddade enligt artskyddsförordningen (2007:845).

Yttranden över kompletteringen har inkommit från Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen, Naturvårdsverket, försvarsinspektören för hälsa och miljö, Göteborgs kommun (Miljö- och klimatnämnden, Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun och Stadsdelsnämnden Västra Göteborg) samt flera enskilda. Försvarsmakten har bemött inkomna synpunkter.

Försvarsmaktens komplettering

I kompletteringen redogör Försvarsmakten för skjut- och riskområden samt säkerhetsrutiner i samband med övning med olika vapentyper. Riskområdena anges endast påverka friluftsliv och sjöfart i mycket begränsad omfattning. Övriga riksintressen bedöms endast påverkas marginellt eller inte alls av aktuella riskområden. Natura 2000-området Vrångöskärgården berörs av buller vid övning med vissa vapentyper i södra delen av området, men den påverkan som kan förväntas på miljön i det utpekade området bedöms inte vara betydande. I kompletteringen ingår en inventering av fåglar i skjutfältsområdet och en riskbedömning i förhållande till artskyddsförordningens förbudsbestämmelser. Ingen av de arter som påträffats i området anges riskera att utsättas för någon avgörande negativ påverkan. Kompletteringen redovisar hur möjligheten att nå gällande miljökvalitetsnormer för vatten påverkas av verksamheten. Den föroreningsbelastning som användningen av blyammunition medför anges vara låg och liten i förhållande till andra påverkanskällor.

Yttranden med anledning av kompletteringen

Naturvårdsverket har framfört att verksamheten bör begränsas helt eller delvis i april-maj för att stå i bättre överensstämmelse med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt artskyddsförordningen. Då konsekvenserna av särskilda övningar inte redovisats i ansökan kan tillsynsmyndigheten inte tillåtas att meddela undantag från föreskrivna tider för skjutning och sprängning (villkor 3) utan en föregående Natura 2000-

tillståndsprövning. Ett eventuellt sådant tillstånd bör förenas med villkor om landstigningsförbud och säkerhetsavstånd till öar inom Natura 2000-området Vrångöskärgården. För att minska påverkan på friluftslivet bör sommaruppehållet förlängas till den 30 augusti.

Havs- och vattenmyndigheten har framfört att underlaget, trots genomförda kompletteringar, uppvisar brister när det gäller bl.a. påverkan på tumlare och säl. Enligt bevarandeplanen finns ett antal viktiga liggplatser för säl inom Natura 2000-området och påverkan på dessa bör beskrivas tydligare. Grunda områden inom Natura 2000-omårdet är viktiga för bl.a. säl, tumlare och häckande fåglar. En bedömning av påverkan bör beakta kumulativa effekter. Den förlängning av sommaruppehållet som föreslagits av myndigheten bedöms vara viktig för att minska risken för påverkan på Natura 2000-området. Förekomst av och påverkan på tumlare utanför Natura 2000-området Vrångöskärgården redovisas inte i kompletteringen. Om en fullgod analys av påverkan på arten inte kan göras måste detta tas med i riskbedömningen som en osäkerhetsfaktor. Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att berörda miljökvalitetsnormer inte kommer att påverkas av verksamheten på skjutfältet, då endast en mindre del av det bly som sprids till följd av verksamheten är biotillgängligt. Myndigheten konstaterar dock att bly är ett utfasningsämne och ett prioriterat ämne i vattendirektivet. Försvarsmakten årligen bör därför årligen redogöra för möjligheterna att använda blyfri ammunition.

Länsstyrelsen konstaterar att det finns vissa brister i kompletteringen i fråga om påverkan på vissa arter skyddade genom artskyddsförordningen eller Natura 2000. Detta gäller bland annat tumlare. Länsstyrelsen bedömer dock inte att dessa brister väsentligt ändrar förutsättningarna för tillstånd för verksamheten. Kontrollprogrammet bör omfatta uppföljning av effekter på dessa arter. Länsstyrelsen noterar att kompletteringarna stärker den uppfattning framförts i tidigare yttrande om att sommaruppehållet inte bör inledas senare än 1 juni och samtidigt förlängas till den 31 augusti. Länsstyrelsen har även föreslagit att det föreskrivs ett särskilt villkor om att skäret Knappen ska undantas som skjutmål under 1 april-31 juli för att skydda den koloni av gråtrut som häckar på ön.

Göteborgs kommun har med anledning av Försvarsmaktens komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen framfört att verksamhetens samhällsnytta inte väger upp de olägenheter den för med sig. Verksamheten bör i första

hand upphöra och i andra hand regleras och begränsas kraftigt. Göteborgs Stad föreslår ca 10–20 skjutdagar med ett färre antal skott. Krav bör ställas på användning av blyfri ammunition. Oavsett prövningens utfall bör Försvarsmakten få i uppdrag att utveckla informationen till allmänheten inför skjutningar. Göteborgs skärgård är bebodd av åretruntboende och är också en välbesökt skärgård året runt. Den verksamhet som försvaret nu ansöker om är så omfattande att den medför påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv. Utöver det kommer boende i närområdet att påverkas negativt av buller. Bly är ett mycket giftigt ämne som kan skada nervsystemet och påverka förmåga till inlärning. Att sprida bly i känsliga marina miljöer står i strid med försiktighetsprincipen och är oacceptabelt. Svårigheterna att etablera ny bebyggelse i på öarna riskerar att göra det svårare att behålla en levande skärgård. Barnperspektivet beaktas inte i Försvarsmaktens utredningar och påverkan på barn och unga har inte redovisats i tillräcklig grad. Medborgardialoger visar att boende redan idag upplever den militära verksamheten i området som en barriär, som försvårar utvecklingen av samhället och möjligheten att besöka delar av skärgården.

Donsö Bys samfällighetsförening har med anledning av Försvarsmaktens komplettering framfört att det pågående expropriationsärendet aldrig har omfattat Stora Rävholmen.

Monica Havström m.fl. har med anledning av Försvarsmaktens komplettering framfört att riskområdets storlek inte beaktades när miljöprövningsdelegationen lämnade tillstånd till verksamheten. Verksamhetens omfattning bör därför begränsas. Givet riskområdets storlek och verksamhetens omfattning är Försvarsmaktens bedömning att påverkan på riksintresset för friluftsliv kommer att bli liten felaktig. Informationen till allmänheten i samband med övning har hittills varit otillräcklig och behöver regleras tydligare. Tillståndet behöver begränsas med ett längre sommaruppehåll för att skydda Natura 2000-området Vrångöskärgården. Försvarsmakten bör komplettera ansökan med en utredning av den ansökta verksamhetens påverkan på tumlaren i hela verksamhetsområdet. Tillståndet bör innehålla krav på att blyammunition ska fasas ut och ett utredningsvillkor avseende halter av bly och koppar i sediment och biota. Samrådsprocessen har varit otillräcklig och informationen om verksamhetens omfattning bristfällig. Verksamhetens bullerpåverkan är oacceptabel och övning med tyngre vapen, handgranater och sprängningar

borde förläggas på annan plats. Tillståndet bör innehålla ett utredningsvillkor avseende hantering och riskbedömning av oexploderad ammunition.

Birgitta Hultqvist m.fl. har med anledning Försvarsmaktens komplettering framfört att underlaget är fortsatt bristfälligt när det gäller miljöpåverkan från bly och koppar samt påverkan på tumlare i hela verksamhetsområdet. Det saknas en riskanalys för skjutningar vid inloppet till Göteborgs hamn. Samrådsprocessen har varit otillräcklig och kan inte godkännas. Den bullerpåverkan som den sökta verksamheten leder till är oacceptabel. Dessutom saknas analys av påverkan för ortsbefolkning av alla förflyttningar av fordon, materiel och människor inom övningsområdet. Miljökonsekvensbeskrivningen saknar fortfarande utredning av alternativ lokalisering. Beslut om internationella övningar är inte en sådan mindre fråga som kan delegeras till tillsynsmyndigheten. Försvarsmaktens hantering av oexploderad ammunition är bristfällig och behöver förändras radikalt. De kompletteringar som avkrävts Försvarsmakten visar på bristerna i det underlag som legat till grund för mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen. Frågan om långsiktig hushållning med mark och vatten behöver belysas mer och Trafikverket bör få möjlighet att bedöma riskerna för sjöfarten. Skärgårdsskjutfältet ligger mitt i en levande och expanderande stadsdel och verksamheten kommer att försvåra samhällsutvecklingen. Barnperspektivet saknas i miljökonsekvensbeskrivningen.

Försvarsmakten har med anledning av de yttranden som inkommit efter komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen framfört att Havs- och vattenmyndighetens hänvisning till påverkan på Natura 2000-området Vrångöskärgården förefaller bygga på ett missförstånd. Med utgångspunkt i bevarandeplanen, planerad verksamhet och avstånd till platser inom Natura 2000-området som är viktiga för utpekade arter kan konstateras att påverkan från skottbuller kommer att bli marginell. Vad gäller påverkan på tumlare är det undervattensbuller den militära verksamheten bidrar med marginell i förhållande till den civila båt- och fartygstrafiken. Försvarsmakten anger vidare att Naturvårdsverkets förslag om skjutförbud under april, maj och hela augusti skulle innebära att nödvändig övningsverksamhet inte kan bedrivas under fem månader per år. Detta är inte förenligt med försvarsbeslut fattade av riksdag och regering i enlighet med propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109). Försvarsmakten anser att båt- och friluftslivet i området är mer störande än den militära övningsverksamheten, och att ett förlängt

övningsuppehåll skulle innebära större konsekvenser för djurlivet. Försvarsmakten har inget behov av att framföra bevakningsbåt i närheten av eller landstiga på öar inom Natura 2000-området. Det finns dock inget behov av att reglera detta, då motsvarande förbud inte finns för det rörliga friluftslivet. Försvarsmakten anser inte att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs för att bedriva verksamhet i april och maj, och anser i tillägg till detta att verksamheten omfattas av övergångsbestämmelsen till denna bestämmelse. Försvarsmakten finner kommunstyrelsens uppfattning om att verksamheten bör upphöra anmärkningsvärd mot bakgrund av riksdagens och regeringens beslut om Försvarsmaktens inriktning, organisation och verksamhet. Frågan om bebyggelseutveckling får hanteras inom ramen för tillämpning av plan- och bygglagen, där länsstyrelsen har en viktig roll när det gäller avvägningar mellan olika intressen. Vad Stadsdelsnämnden Västra Göteborg framfört om ökad turism i området stöder bedömningen att minskad militär verksamhet innebär risk för ökad störning. Försvarsmakten noterar stadsdelsnämndens synpunkt om behov av ökad och förbättrad information om skjutverksamhet, och ser över möjligheterna till utveckling i den delen.

Försvarsmakten har med anledning av synpunkter som framförts av Birgitta Hultqvist m.fl. framfört att riskanalys avseende skjutning med skarp ammunition har skett och sker återkommande inför varje övningstillfälle och att information om riskområden och planerade övningar lämnas via Försvarsmaktens hemsida och på anslagstavlor på öar i området. Riskområdet övervakas ständigt under pågående övning och uppehåll görs om båtar passerar riskområdet.

Skrivelser till regeringen

Utöver parternas skriftväxling i ärendet som redogjorts för ovan har ett stort antal enskilda och några organisationer kommit in med skrivelser till regeringen med synpunkter på miljöprövningsdelegationens beslut. Monica Havström m.fl. och Birgitta Hultqvist m.fl. har tillsammans kommit in med drygt 1 600 namnunderskrifter mot beslutet.

Skälen för regeringens beslut

Prövningsram

Mark- och miljödomstolen har lämnat över ärendet till regeringen med hänvisning till 21 kap. 7 § miljöbalken. Av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken följer att om mark- och miljödomstolen finner att ett mål rör

även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens avgörande. Av förarbetena (prop. 1997/98:45, del 2, s. 235) framgår att det endast är mål där miljöintresset står mot annat allmänt intresse som ska överlämnas. Utgångspunkten bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Frågor som rör försvaret är allmänt av denna natur.

Regeringen har i detta ärende endast att pröva miljöprövningsdelegationens beslut om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken till verksamhet inom Göteborgs skärgårdsskjutfält. Frågor om att genom expropriation med ägande- och nyttjanderätt ta i anspråk fastigheter i Göteborgs södra skärgård prövas inte i detta ärende. Inte heller prövas frågor om huruvida framtida bebyggelse kan få komma till stånd i berört område.

Klagorätt

Enligt 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken får överklagbara beslut överklagas av den som beslutet angår, om avgörandet gått honom eller henne emot. För att en enskild ska ha rätt att överklaga krävs att beslutet antingen påverkar den enskildes rättsställning eller annars berör ett sådant intresse hos den enskilde som på något sätt har erkänts av rättsordningen. Som sakägare brukar betraktas bl.a. den som bor i sådan närhet av en verksamhet att han eller hon kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten. En anknytning som grundar sig endast på allemansrätt är inte tillräcklig för att ge rätt att föra talan mot beslutet.

Vad först gäller överklagandena av Kristina Sjögren, Skärgårdarnas Riksförbund, Bohusläns Skärgårdsråd, Anita Johansson och Styrsö Havskajaker HB konstaterar regeringen att det av handlingarna i ärendet inte framkommit att de äger mark eller innehar rätt i övrigt till mark som berörs av miljöprövningsdelegationens beslut. Det har inte heller framkommit att beslutet haft sådana rättsverkningar för Kristina Sjögren m.fl. eller i övrigt berört deras intressen på ett sådant sätt att de har rätt att föra talan mot beslutet. Överklagandena av Kristina Sjögren m.fl. bör därför inte tas upp till prövning.

Vad gäller överklagandet av Styrsö Sörgårds skifteslag konstaterar regeringen att det av utredningen i ärendet framkommit att samfälligheten Styrsö s:156 (del av Stora Rävholmen), samt Styrsö s:157 och s:158 tillhör ett stort antal delägande fastigheter. Enligt 4 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter framgår att en samfällighet förvaltas antingen direkt av delägarna (delägarförvaltning) eller av en särskild bildad samfällighetsförening (föreningsförvaltning). Av 6 § samma lag följer att vid delägarförvaltning beslutar delägarna gemensamt. Det har framkommit att ovan nämnda samfälligheter inte förvaltas av en särskild bildad samfällighetsförening, vilket innebär att samtliga delägare måste vara överens om alla förvaltningsåtgärder. I ärendet har inte visats att Jan Kjellberg har getts särskild behörighet av samtliga delägare att föra deras talan. Överklagandet av Styrsö Sörgårds skifteslag bör därför inte heller tas upp till prövning.

Regeringen prövar ärendet i sak på talan av övriga som listas under rubriken överklaganden ovan.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Flera klagande har framfört att miljökonsekvensbeskrivningen har allvarliga brister, bland annat när det gäller bullerstörning, lokaliseringsutredning, påverkan på Natura 2000-området Vrångöskärgården, påverkan på arter skyddade enligt artskyddsförordnigen samt spridning av tungmetaller. Synpunkter har även framförts på brister i samrådet. Försvarsmakten har, efter föreläggande från regeringen, kompletterat underlaget i flera av dessa avseenden.

Med hänsyn till att verksamheten på Göteborgs skärgårdsskjutfält har bedrivits under lång tid samt de uppenbara svårigheterna att hitta alternativa platser på västkusten som motsvarar Försvarsmaktens behov gör regeringen bedömningen att lokaliseringsutredningen kan accepteras. Regeringen gör sammantaget bedömningen att miljökonsekvensbeskrivningen, efter genomförda kompletteringar, även i övrigt uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och kan godkännas.

Natura 2000, artskydd och miljökvalitetsnormer

Av underlaget i ärendet framgår att det i samband med vissa övningsmoment uppkommer buller med en utbredning som sträcker sig in över vattenområden och öar i norra delen Natura 2000-området Vrångöskärgården. Dessa övningsmoment är dock begränsade i tid och avståndet till det

skyddade området är förhållandevis stort. Övningsverksamheten innebär vidare ingen landstigning på öar inom Natura 2000-området. Regeringen gör sammantaget bedömningen att verksamheten inte innebär en sådan påverkan på miljön i Natura 2000-området Vrångöskärgården att tillstånd krävs enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Försvarsmakten har i komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen redovisat underlag i fråga om påverkan på skyddade fågelarter inom övningsområdet. Regeringen gör sammantaget bedömningen att verksamheten kan komma att innebära viss påverkan på enskilda individer av fågelarter upptagna i artskyddsförordningen. Påverkan bedöms dock inte bli av sådan omfattning att verksamheten står i strid med 4 § artskydds-förordningen.

Försvarsmakten har i komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen redovisat underlag i fråga om påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten och miljökvalitetsnormer enligt förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Av denna framgår att påverkan på vattenmiljön i första hand är kopplad till tillförsel av bly från finkalibrig ammunition. I de miljökvalitetsnormer som fastställts för de aktuella vattenförekomsterna saknas klassning för parametern bly. Mängden biotillgängligt bly som tillförs recipienten till följd av verksamheten är dock liten, både i absoluta tal och i förhållande till andra källor som belastar området. Regeringen gör bedömningen att verksamheten inte påverkar möjligheterna att uppfylla fastställda miljökvalitetsnormer.

Verksamhetens lokalisering

Verksamhetens lokalisering och tillåtlighet har ifrågasatts av flera klagande, i första hand med hänvisning till de bullerstörningar och säkerhetsrisker som verksamheten medför.

Regeringen konstaterar att Försvarsmakten i varierande omfattning har bedrivit övningsverksamhet i området sedan 1940. De större öarna inom skjutfältet är utpekade som riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Området är bl.a. också utpekat som riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska, i fall där ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Av samma

bestämmelser framgår att försvarsintresset ska ges företräde i fall där området eller del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret.

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). I propositionen konstaterar regeringen, mot bakgrund av det fortsatt försämrade säkerhetspolitiska läget, att det militära försvaret fortsatt behöver stärkas och den operativa förmågan öka. Att försvara Sverige mot väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. Att uppnå denna målsättning förutsätter att Försvarsmaktens förband övar mer än vad de har gjort tidigare. Likaså behöver Försvarsmaktens grundorganisation, av geografiska, beredskaps- och utbildningsskäl förändras och förstärkas genom att sex regementen/flottiljer återinrättas. För att bidra till att försvara och skydda de viktiga västliga förbindelserna organiseras ytterligare en amfibiebataljon som lokaliseras till Göteborg som en del av det återinrättade Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg.

Göteborgs skärgårdsskjutfält är det enda kvarvarande skärgårdsskjutfältet på västkusten och har därmed avgörande betydelse för att nå detta mål, vilket i sin tur är en förutsättning för att tillgodose riksintresset för totalförsvar. Regeringen konstaterar samtidigt att den fortsatta och utökade verksamheten på Göteborgs skärgårdsskjutfält innebär betydande bullerstörningar för närboende och påverkar förutsättningarna för friluftsliv i delar av ett område av riksintresse för friluftslivet. Antalet dagar då de mest störande vapentyperna används begränsas dock genom vad Försvarsmakten angivit i ansökans verksamhetsbeskrivning, och genom verksamhetsuppehåll under sommaren säkerställs att området är tillgängligt för allmänheten under den period då friluftslivet är som mest intensivt. Området som pekats ut som riksintresse för friluftsliv omfattar stor areal, och med tydlig information och god dialog ökar förutsättningarna för samutnyttjande av området. Regeringen bedömer därför att verksamheten vid Göteborgs skärgårds-skjutfält inte kommer att medföra en påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv. Vid en samlad bedömning delar regeringen miljöprövnings-delegationens och mark- och miljödomstolens bedömning att skjutfältets lokalisering är godtagbar.

Tillståndets omfattning och villkor

Flertalet klagande har yrkat att miljöprövningsdelegationens beslut ska ändras så att omfattningen på övningsverksamheten begränsas kraftigt.

Försvarsmakten har å sin sida bl.a. yrkat på ett förkortat sommaruppehåll samt möjlighet till undantag från uppehållstider i samband med särskilda övningar.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår bl.a. att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår bl.a. att kraven på hänsyn i 2 kap. 3 § miljöbalken gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är frågan om en totalförsvarsverksamhet eller åtgärd som behövs för totalförsvaret ska hänsyn tas till detta förhållande vid avvägningen.

Regeringen konstaterar att den huvudsakliga miljöpåverkan av den militära övningsverksamheten på Göteborgs skärgårdsskjutfält är kopplad till bullerstörning i samband med skjutning och sprängning. De övningsmoment som innebär störst bullerstörningar är sprängning av större sprängladdningar, skjutning med granatgevär samt skjutning med tung kulspruta, i synnerhet från båt. Det överklagade tillståndsbeslutet innebär att dessa övningsmoment begränsas i tid och omfattning.

Regeringen har i propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53) uttalat att det är ett övergripande samhällsintresse att Försvarsmakten effektivt kan utbilda och öva krigsförband i fred och att toleransen mot buller från militär verksamhet därför bör vara högre än från annan verksamhet i landet.

Regeringen anser, mot bakgrund av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30), att Försvarsmaktens bedömning av verksamhetens totalram gällande antal skjutdagar och skott är realistisk och motiverad. Av underlaget framgår samtidigt att störningarna vid användning av vissa vapentyper är omfattande, och möjligheten att vidta skyddsåtgärder som

minskar bullerutbredningen vid övning är begränsad. Detta innebär i sin tur att särskilt bullrande verksamhetsdelars lokalisering, omfattning och fördelning över året och dygnet är avgörande för störningarnas omfattning.

Vid en samlad bedömning finner regeringen att miljöprövningsdelegationen i huvudsak har gjort en rimlig avvägning mellan å ena sidan Försvarsmaktens behov av att kunna bedriva nödvändig övningsverksamhet på västkusten och å andra sidan de boendes behov av en god boendemiljö samt friluftslivets och naturvårdens intressen. Regeringen anser dock att vissa skärpningar och förtydliganden av villkoren för verksamheten är motiverade enligt nedan.

Villkor 3 och 7 – uppehållstider och begränsningar i fråga om bullrande och störande verksamhet

I villkor 3 anges att skjutning och sprängning eller annan verksamhet som medför buller eller andra störningar för boende och friluftsliv inte får ske under vissa tider. I villkor 7 regleras uppehållstider och skyddsåtgärder vid sprängning i vatten.

Försvarsmakten har yrkat att formuleringen ”eller annan verksamhet som medför buller eller andra störningar för boende eller friluftslivet” ska utgå i villkor 3. Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning att villkor 3 i dess nuvarande lydelse kan innebära tolkningssvårigheter. Regeringen konstaterar dock att det kan finnas andra verksamhetsdelar än sprängning och skjutning som kan innebära omfattande störningar. Villkoret bör därför förtydligas så att det framgår att de begränsningar som anges i villkoret ska gälla för skjutning, sprängning, övningsverksamhet med flygplan, helikoptrar och UAV-farkoster samt stridsövning med stridsbåt.

En lång rad klagande och remissmyndigheter har anfört att det uppehåll i bullrande övningsmoment som föreskrivits av miljöprövningsdelegationen under perioden 1 juni–15 augusti bör förlängas. Försvarsmakten har å sin sida yrkat att uppehållet ska inledas först vid midsommar. Regeringen anser att det är angeläget att skjutfältet kan nyttjas på ett sätt som motsvarar Försvarsmaktens övningsbehov, samtidigt som verksamhetens samlade påverkan på boendemiljö, naturmiljö och friluftsliv begränsas så långt som möjligt. För att Försvarsmakten ska ha möjlighet att kunna genomföra en fullgod grundutbildning av totalförsvarspliktiga vid Göteborgs garnison är det av stor betydelse att skjutfältet kan nyttjas under perioden från 1 juni till midsommar. För att minska störningarna under den tid då flest människor

vistas i skärgården och då risken för störning av bl.a. häckande fågel, fisk, knubbsäl och tumlare är störst anser regeringen att sommaruppehållet för skjutning och sprängning i villkor 3 respektive villkor 7 bör förlängas till och med den 31 augusti, och att restriktioner bör införas i dessa villkor för vissa särskilt störande övningsmoment under perioden 1 juni-midsommarafton.

Försvarsmakten har efter synpunkter som framförts av länsstyrelsen medgivit en begränsning av användningen av skjutmålet Knappen under april–juli till skydd för häckande fågel, samt en begränsning av övningsverksamhet nattetid till högst 30 nätter per år för den norra delen av området och högst 15 nätter per år för den södra delen av området. Regeringen finner att dessa begränsningar är motiverade och bör föras in i villkor 3.

Ramvillkor samt villkor 2, 3 och 7 – Särskilda övningar

Ett flertal klaganden har motsatt sig att tillståndets ramvillkor medger att störande verksamhet efter anmälan till tillsynsmyndigheten får ske utöver angiven totalram i samband med särskilda nationella och internationella övningar.

Regeringen anser att det är av stor vikt att Försvarsmakten har möjlighet att genomföra särskilda övningar inför exempelvis internationella insatser och konstaterar att det under vissa omständigheter kan vara svårt att styra över tidpunkten för dessa. Regeringen anser dock att det överklagade beslutet är formulerat på ett sådant sätt att det skulle kunna tolkas som att tillsynsmyndigheten har möjlighet att i samband med särskilda övningar besluta om undantag från samtliga villkor i tillståndet. Regeringen anser att detta är olämpligt och att tillsynsmyndighetens mandat i denna del bör förtydligas så att det framgår att möjligheten till undantag endast avser de uppehållstider som föreskrivs i villkor 3 och 7. Det allmänna villkoret bör därför ändras så att tredje stycket utgår och villkor 2 bör ändras så att andra stycket utgår. Villkor 3 och 7 bör ändras så att det framgår att undantag från uppehållstider får göras efter godkännande av tillsynsmyndigheten i samband med särskilda övningar.

Närmare villkor om nödvändiga försiktighetsmått i samband med särskilda övningar, exempelvis i fråga om information, skydd för häckande fågel samt begränsning av särskilt bullrande moment, kan föreskrivas av tillsyns-myndigheten med stöd av befintligt delegationsvillkor.

Villkor 8 – Avstädning

Donsö Bys samfällighetsförening m.fl. har yrkat att kravet på att städa området från större rester av metall och annan utrustning från skjutning och sprängverksamhet ska avse hela skjutfältsområdet.

Regeringen konstaterar att Göteborgs skärgårdsskjutfält nyttjas intensivt av det rörliga friluftslivet, med en tydlig topp i besöksfrekvensen under den period då övningsuppehåll är föreskrivet. Regeringen finner därför att kravet på avstädning inför sommaruppehållet bör avse alla öar inom skjutfältsområdet. Villkor 8 bör därför ändras i enlighet med mark- och miljödomstolens förslag.

Villkor om information i fråga om planerad verksamhet

Ett flertal klagande har anfört att det hittills funnits brister i informationen till allmänheten om planerad verksamhet på skjutfältet. Regeringen anser att tydlig och lättillgänglig information till allmänheten och de närboende är viktigt för säkerheten och för att de upplevda störningarna från verksamheten ska kunna begränsas. Ett nytt villkor (villkor 11) om information inför verksamhet som innebär störningar bör därför föreskrivas.

Regeringen finner att det som i övrigt anförts i ärendet inte bör medföra ändringar i det överklagade beslutet.

På regeringens vägnar

Isabella Lövin

Anna Berglund

Kopia till

Försvarsdepartementet
Finansdepartementet
Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Naturvårdsverket
Havs- och vattenmyndigheten
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Sjöfartsverket