

Joel Grede  
Tel: 010-698 13 32  
joel.grede  
@naturvardsverket.se

2017-05-24 Ärendenr:  
NV-01129-17

Mark- och miljödomstolen i Vänersborg  
vanersborgs.tingsratt@dom.se

### **Mål nr M 2374-16; Yttrande avseende Försvarmaktens ansökan om tillstånd till utökad verksamhet vid flygskjutmålet Hammaren, Karlsborgs kommun**

Försvarmakten har ansökt om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till en utökad verksamhet vid flygskjutfältet Hammaren, från 10 till 50 dagar per år. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, miljöprövningsdelegationen, lämnade den 18 maj 2016 Försvarmakten tillstånd enligt 9 kap. och 7 kap. 28b § miljöbalken till befintlig och utökad verksamhet under 30 kalenderdagar per år och viss angiven mängd ammunition. Naturvårdsverket yttrade sig i ärendet angående fåglar och anförde sammanfattningsvis att underlaget var bristfälligt och att det därför inte går att säkert bedöma hur berörda Natura 2000-områden kommer att påverkas. Underlaget i målet är idag tillräckligt för att göra en bedömning.

Miljöprövningsdelegationens beslut har överklagats till mark- och miljödomstolen, dels av Försvarmakten, som yrkat utökad tillstånd enligt ansökan, dels av ett antal privatpersoner, organisationer och kommuner som yrkat att tillståndet ska upphävas.

Inför mark- och miljödomstolens avgörande i saken har domstolen begärt att Naturvårdsverket yttrar sig över, (1) ansökt verksamhets påverkan på förutsättningarna för att bibehålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus för de livsmiljöer och arter som ska skyddas genom förtecknandet av Natura 2000-områden i Vättern, samt (2) ansökt verksamhets påverkan på arter som omfattas av artskyddet (8 kapitlet miljöbalken), med särskilt fokus på fågelarter som kan skadas eller störas på ett otillåtet sätt genom buller och skrämeffekter från ansökt verksamhet.

## Naturvårdsverkets ställningstagande

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att åtgärden att avstå skjutövningar under den känsliga perioden för fåglarnas häckning från april till och med augusti är en rimlig försiktighetsåtgärd i förening med att inga ljudbangar ska tillåtas vid flygning över Vättern.

Beträffande ansökt verksamhets påverkan på aktuella fiskarter bedöms påverkan inte vara betydande, under tillämpning av de försiktighetsmått som Försvarsmakten har redogjort för i sin ansökan om tillstånd enligt 28 a § miljöbalken.

Naturvårdsverket uppmärksammar att livsmiljöerna är känsliga och att övningsområdet ligger i det område där näbbsik har den idag enda kända specifika lekplatsen samt i anslutning till lekplatser för röding. Mot denna bakgrund hemställs om att ett tillstånd för verksamheten begränsas till en tid om 10 år, i enlighet med miljöprövningsdelegationens beslut.

## Skäl och utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

Ansökan innebär sammanfattningsvis att antalet skjutdagar med flygplanstypen JAS 39 ökar från 20 till 30 dagar. Med skolflygplanet SK 60 tillkommer verksamhet omfattande högst 20 skjutdagar om året, samt med helikoptrar, högst 5 skjutdagar om året. Inga ljudbangar kommer att genereras under flygningar över Vättern. Ansökan omfattar även en ökning av mängden tillåtna skott.

*Om bedömning av verksamhetens påverkan på aktuella skyddsintressen*

Enligt 7 kap. 28 b § får tillstånd enligt 28 a § lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte

1. kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas,
2. 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.

Enligt 16 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. avses med bevarandestatus för en livsmiljö summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. Med bevarandestatus för en art avses summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer.

Enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken får tillstånd således lämnas endast under förutsättning att denna 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/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. Ett visst mått av störning kan tillåtas, men inte en

betydande störning. En störning som bidrar till att artens naturliga utbredningsområde minskar eller kan komma att minska kan betraktas som en betydande störning (se prop. 2000/01:111 s. 69).

Bedömning av eventuell *betydande påverkan* på skyddsintressena bör i detta fall vara beroende av frågan om en effekt uppkommer som leder till minskad populationsstorlek hos aktuell art. Alltså inte en störning som endast är av tillfällig karaktär, t.ex. ett uppflog där individen snabbt återgår till ett normalt beteende. Eftersom det i förväg inte med säkerhet går att veta hur verksamheten kommer att påverka arten är det nödvändigt att vid riskbedömning utgå från studier som så långt möjligt berör likartade situationer. Är arten mycket ovanlig kan det vara skäl att ha ökad marginal då även en mycket liten påverkan kan bli allvarlig och påverka beståndet negativt, såväl i Natura 2000-området som i SPA-området, regionalt och nationellt.

#### *Fåglar - vilka fågelarter och områden*

I området vid Vättern är det främst häckande fåglar som är aktuella. För flyttande och övervintrande arter är området av mindre betydelse.

I Vättern finns ett SPA-område, Östra Vättern, till skydd för fåglarna, och där finns sju fågelarter upptagna enligt lista 1. Dessa är: fisktärna, vitkindad gås, svarthakedopping, silvertärna, storlom, fiskgjuse och drillsnäppa. Andra arter som kräver hänsyn och häckar vid Vättern är bland annat pilgrimsfalk, havsörn och mindre flugsnappare.

#### *Bevarandeplan för Vättern*

Av Vätternvårdsförbundets bevarandeplan 2008 framgår att de största hoten mot de angivna arterna är ökad båttrafik och friluftsliv, för Svarthakedopping särskilt predation av mink och eventuellt kråka. För vitkindad gås och drillsnäppa anges att inga kända hot finns. För övrigt kan nämnas att svarthakedopping och drillsnäppa inte finns med i den nyligen uppdaterade versionen av svenska rödlistan (ArtDatabanken 2015). Även miljögifter och vindkraft lyfts fram som potentiella hot. Försvarsmaktens nuvarande flygverksamhet omnämns inte som ett potentiellt hot mot fågelarterna.

Bevarandestatus beskrivs som gynnsam för fisktärna, vitkindad gås, svarthakedopping, silvertärna, storlom, fiskgjuse. Samtliga dessa arter har endast små populationer i Vättern men är vanliga i Sverige. Samtliga kan även ses som ansvarsarter för Sverige sett i ett EU-perspektiv då de är ovanliga eller mindre vanliga i många andra delar av EU-området.

Bevarandestatus för Drillsnäppa beskrivs som ej gynnsam, men beståndet förefaller snarare ha ökat något under senare år i Vättern, även om den fortfarande är ovanlig där. I Sverige är drillsnäppan en av de vanligaste vadararterna.

#### *Kunskap om påverkan av skjutverksamhet och flygbuller på fåglar*

I Sturnus rapport (PG Bentz 2017-01-12) finns en omfattande genomgång av vetenskaplig litteratur om potentiella störningar från luftfarkoster. Underlaget i målet har förbättrats sedan april 2015. Som kompletterande underlag har

Naturvårdsverket även inhämtat underlag från ornitologisk expertis med erfarenheter av störningsverksamhet, exempelvis av fåglars reaktioner invid flygplatser. Rådande kunskapsläge är inte fullständigt men får anses vara tillräckligt gott med hänsyn till att området framförallt är av betydelse för häckande fåglar.

Det finns i litteraturen studier som tyder på att fåglar kan störas av militär flygverksamhet, men det finns inte stöd för att betydande störningar kan uppkomma vid den [begränsade?] omfattning av flygverksamhet som ansökan avser, under förutsättning att ljudbangar undviks. Det finns även studier som visar att miljön kring skjutfält kan vara positiv då störningar från konkurrerande verksamheter undviks. Utifrån rådande kunskapsläge kan inte någon entydig slutsats dras om militär skjutverksamhet generellt innebär en risk för störningar, med hänsyn tagen till verksamhetens samlade effekter för fågellivet. Vad som är känt angående påverkan på fåglar specifikt kring flygskjutmålet Hammaren tyder inte heller på att verksamheten tidigare har inneburit störningar som är betydande.

#### *Försiktighetsåtagande från Försvarmaken om skjutövningar i Vättern*

Till grund för ansökan har Försvarmakten angett att inga skjutningar får äga rum under fåglarnas häckningsperiod från april till augusti. Försvarmakten har vidare angett att inga ljudbangar ska tillåtas vid flygning över Vättern.

Beträffande sjöfågelarter som häckar i Vättern, och andra annex 1 arter som häckar i SPA-området Östra Vättern, bör dessa under alla förhållanden fortsätta att övervakas med den metodik som redan används. Detta kan även fungera som kontroll av den utökade verksamhet i det fall tillstånd ges.

Naturvårdsverkets bedömning är, utifrån rådande kunskapsläge, försiktighetsmått och sökandens kompletteringar, att det inte finns risk för påverkan som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av de aktuella arterna. Naturvårdsverket delar samtidigt länsstyrelsens bedömning att de för området typiska arterna kommer att påverkas åtminstone lokalt både vid sina häckningsplatser och rastplatser norr om Hjo, Enebågsudden och Hammarudden/Sidön. Mot denna bakgrund kan försiktighetsprincipen motivera att flyg- och skjutverksamheten inte överstiger totalt 30 dagar per år i enlighet med Miljöprövningsdelegationens beslut.

#### *Påverkan på fisk i Natura 2000-området*

Så som Miljöprövningsdelegationen beskriver i sitt beslut kan fler skottnedslag och ackumulering av skrot innebära en lokal påverkan på växtarter, och lekplatser för sik och röding. Detta kan även få konsekvenser för Natura 2000-området som helhet, för det fall att de påverkade arterna har en betydande del av sin uppväxtmiljö/förekomst i det lokalt påverkade området.

Beträffande Näbbsik utgör den en ekomorfologiskt avvikande delpopulation av sik som finns i Vättern. Den har sitt enda kända lekrområde i Kråksviken nära Sidön, inom riskområdet för verksamheten men på tillräckligt avstånd från målområdet. Detta innebär att lekbottnarna i Kråksviken inte bör riskera ökad övertäckning på grund av verksamheten eller betydande störning från

skottnedslag. Den militära verksamhetens påverkan på Näbbsikens lek har aldrig studerats. Med hänsyn till de restriktioner på fiske som gäller inom området är påverkan inte med nödvändighet negativ. Det är dock önskvärt att ett eventuellt tillstånd omfattar ett utredningsvillkor angående påverkan på lekområdet i Kråksviken och Näbbsik.

I Vättern finns Sveriges förmodligen enskilt största rödingbestånd. Rödingen i Vättern har tidigare haft mycket svag status men till följd av en rad strikta inskränkningar i fisket har beståndet återhämtat sig. (Axenrot, T. 2017. Vätterns pelagiska fiskbestånd. I: ”Årsskrift 2016”, Vätternvårdsförbundet rapport nummer 126: sid 63-72.)

Generellt känsliga områden i anslutning till det aktuella flygskjutmålet är således lekplatser för röding. Rödingens lekplatser i Vättern har inventerats av Länsstyrelsen. Resultaten finns i rapport 96 från Vätternvårdsförbundet (vattn.org) (Sandström, A., Engdahl, F. & L. Edsman 2017. Fiskets fångster och trender för Vätterns kommersiella fisk- och kräftarter. I: ”Årsskrift 2016”, Vätternvårdsförbundet rapport nummer 126: sid 105-122).

Effekter på röding av militära aktiviteter sammanställdes i en rapport redan 1977 av B. Essvik (Essvik, B, 1977, Röding och militär verksamhet i Vättern. Rapport 1977 från Fiskeristyrelsen). I denna mycket omfattande sammanställning slås fast att man inte kunnat finna betydande skadeverkan på Vätterns rödingbestånd. Man konstaterar dock att den tidigare viktiga lekplatsen Höjen ödelagts som lekplats på grund av bombfällningar under 1940-talet. Utredningen föreslog att förbud mot skjutning med brisant ammunition borde införas inom vissa skyddsområden samt att försvaret borde bekosta försök att restaurera grundet Höjen som lekplats för röding.

Försvarsmakten har redovisat en rapport daterad den 22 januari 2015, ”Ekotoxikologisk utvärdering avseende risken för påverkan på de aktuella lekområdena/fiskbestånden med avseende på buller/vibrationer, kemikalier (främst metaller) och mekaniska/fysiska skador till följd av den sökta verksamheten”. Av rapporten framgår att hittills utförda kartläggningar av recipientförhållandena i Vättern inte har kunnat påvisa att statusen i vattenförekomsten är försämrad till följd av påverkan från metaller och organiska föroreningsämnen från den militära verksamheten. Vidare framgår att de bullernivåer som genereras av flyg- och skjutverksamheten inte uppgår till en nivå som kan ge upphov till skador på fiskarter som i bullerhänseende är lika aktuella fiskarter i Vättern. Naturvårdsverket har inte skäl att ifrågasätta rapportens slutsatser.

Naturvårdsverket bedömer att det inte idag finns vetenskapligt underlag för att uppskatta mer än en mycket liten risk för skada på populationerna av fisk och livsmiljöer, vare sig på grund av buller, skrot, eller vattenkvalitet. Grumlingseffekterna kan förväntas vara små och inverkar inte på bedömningen. Sammanfattningsvis innebär en utökning av verksamheten enligt ansökan inte att de fiskarter som Vätterns Natura 2000-områden avser att skydda utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arterna i områdena.

Naturvårdsverket instämmer i Miljöprövningsdelegationens bedömning att försiktighetsprincipen motiverar utredningsvillkor beträffande påverkan från ansamlad gammal och nytillkommen ammunition och behov av att sanera ammunitionen och villkor om att endast blyfri ammunition används.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristen Joel Grede, föredragande och handläggaren Kyriakos Zachariadis.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Joel Grede