

YTTRANDE

2012-12-20 Ärendenr:
NV-08004-12

Länsstyrelsen i Jönköpings län
551 86 Jönköping

Yttrande i Länsstyrelsen i Jönköpings läns ärende nr 543-4399-2012, 0680-10-126 angående ansökan om bearbetningskoncession

Sammanfattning

Neova AB (bolaget) har ansökt hos Länsstyrelsen i Jönköpings län om bearbetningskoncession. Naturvårdsverket har i oktober i år yttrat sig i ärendet och framfört bedömningen att verksamheten inte är tillåtlig enligt 3 kap. MB och att den valda platsen inte uppfyller miljöbalkens krav på en lämplig lokalisering. Naturvårdsverket har nu fått tillfälle att yttra sig över senare inkomna handlingar i ärendet. Naturvårdsverket vidhåller tidigare ställningstaganden och utvecklar grunderna i enlighet med vad som anförs nedan.

Naturvårdsverket efterfrågar underlag som gör att det är möjligt att bedöma dels om verksamheten ligger inom strandskyddat område och behöver strandskyddsdispens, dels för vilka arter dispens från artskyddsförordningen krävs. Naturvårdsverket bedömer att den sökta verksamheten kräver artskyddsdispens och vill framhålla att förenlighet med artskyddsförordningen är en förutsättning för verksamhetens tillåtlighet. Detta eftersom en lokalisering som inte är förenlig med artskyddsförordningen inte kan anses uppfylla kraven i 2 kap. 6 § MB.

Naturvårdsverket bedömer att det är bättre för den framtida naturmiljön att bibehålla och restaurera områdets *naturgivna* naturvärden än att genomföra de av bolaget föreslagna restaureringsåtgärderna och efterbehandling av utbruten täkt.

Naturvårdsverket vidhåller att den aktuella verksamheten inte är förenlig med kommunens översiktsplan. Konungsömosse har naturvärdesklass 1 enligt Våtmarksinventeringen (VMI) och är av riksintresse för naturvård, vilket gör att de påverkade delarna av området kan vara lämpliga att restaurera. Naturvårdsverket vidhåller att VMI är det underlag i denna prövning som ger den regionala

utblicken och därmed möjliggör att beslut fattas som leder till att vi når miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*.

Naturvårdverket anser inte att bolaget har redovisat på vilket sätt man anser att torven på Konungsömosse är unik eller ovanlig och varför motsvarande torv inte kan hittas på en annan plats. Naturvårdverket framhåller att eftersom lokaliseringen starkt har ifrågasatts av både Jönköpings kommun och Naturvårdverket bör särskilt stränga krav ställas på lokaliseringsutredningen. Naturvårdverket vidhåller att ansökan inte uppfyller de grundläggande krav som miljöbalken ställer på alternativredovisning.

Naturvårdverket vill framhålla att kompensationsåtgärder inte kan användas som godtagbart argument för att godkänna en lokalisering som är oförenlig med bestämmelsen i 2 kap. 6 § MB.

Grunderna för Naturvårdverkets ställningstagande

Skyddsvärd och hotad fågelfauna

Naturvårdverket vidhåller att det genom de inventeringar som bolaget har genomfört står klart att området har mycket höga fågelvärden. Givet myrens dominerande betydelse som fågelhabitat är det av vikt att den planerade verksamhetens påverkan på fågelförekomsten tydligt framgår – så är nu inte fallet. Naturvårdverket vill också klargöra att vi anser att det inte enbart är inom koncessionsområdet som störning kommer att uppkomma och att konsekvensbedömningen därför måste ta hänsyn till detta.

Bolaget har i sitt yttrande anfört att den sökta verksamheten inte påverkar ett flertal arter utanför själva koncessionsområdet. Som skäl för detta hänvisar bolaget bland annat till att det finns exempel på att vissa erkänt störningskänsliga arter såsom smålom, tjäder, orre med flera, ibland har häckat i nära anslutning till torvtäkter eller annan mänsklig verksamhet. Att så är fallet är väl känt även för Naturvårdverket, men det förhindrar inte att merparten av individerna av dessa arter inte accepterar den typ av mänsklig närvaro och störning som en torvtäkt skulle innebära. Naturvårdverket vidhåller att de arter som vi beskrivit i tidigare yttrande, är mycket känsliga för mänsklig störning och kan påverkas negativt av den sökta täktverksamheten.

Bolaget anför att flera av de rödlistade arterna inte är så hotade som Naturvårdverket anger eftersom Naturvårdverkets rapport 5813 *Populationstrender för fågelarter som häckar i Sverige*, visar att populationen varit stabil över den senaste tioårsperioden. Naturvårdverket har utgått från denna rapport, de årliga rapporterna från svensk fågeltaxering, länsstyrelsens fågelrapporter, regionala miljöövervakningens årliga redovisningar samt i vissa fall även lokal information från exempelvis Sveriges Ornitologiska Förening. Sammantaget visar detta underlag att flera av arternas populationsstorlek har minskat kraftigt under de senaste trettio åren och att populationerna därefter planat ut på en lägre nivå. Det stämmer därför inte att de arter bolaget argumenterar kring har en stabil populationsutveckling.

Naturvårdverket gör även en annan bedömning än bolaget gällande flera av arternas biologi och ekologi. Exempelvis anges att tjädern endast vistas på

spelplatsen från mars till april och endast från sen natt till tidig morgon. För det första fortsätter tjädern sitt spel åtminstone in till mitten av maj i södra Sverige (ofta senare), för det andra så är tjädertupporna kvar mer eller mindre på spelplatsen och i dess absoluta närhet i flera timmar efter att spelet upphört på förmiddagen, för att äta och vila – vilket ökar perioden för artens störningskänslighet avsevärt.

Naturvårdsverket vidhåller därför det vi i tidigare yttrande framfört, angående den sökta verksamhetens negativa påverkan på de berörda arterna.

Strandskydd och artskydd

Naturvårdsverket har inte tagit ställning till om det behövs dispens från strandskyddet eller för vilka arter dispens från artskyddsförordningen krävs i det aktuella målet. Naturvårdsverket efterfrågar underlag som gör det möjligt att bedöma om verksamheten ligger inom strandskyddat område och behöver strandskyddsdispens. Bevisbördans placering innebär att det ankommer på bolaget att bedöma om strandskyddsdispens krävs och för vilka arter artskyddsdispens krävs. Att torvlagen och miljöbalken gäller parallellt framgår bland annat av 6 § lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

I strandskyddsfrågan hänvisar bolaget till sitt yttrande från den 30 augusti 2008. I detta anförs att bearbetningskoncessioner inte omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Naturvårdsverket delar bolagets bedömning att frågor om dispens från strandskyddet inte ska prövas inom ramen för koncessionsärendet. Det bör dock framgå av miljökonsekvensbeskrivningen om bolaget avser att vidta åtgärder inom strandskyddat område. Om så är fallet ska dispens sökas i behörig ordning om detta krävs.

Även när det gäller artskydd bör det framgå av miljökonsekvensbeskrivningen om verksamheten innebär att dispens från artskyddet krävs. En sådan dispens ska inte prövas i koncessionsärendet. I praxis har dock framhållits att vid prövningen av en verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken (MB) måste det i de fall det kan uppstå konflikt med artskyddsintresset, finnas ett underlag i miljökonsekvensbeskrivningen som gör det möjligt att bedöma verksamhetens förenlighet med artskyddsförordningen (2007:845) (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 maj 2012 i mål M 7639-11). Enlig Naturvårdsverkets bedömning är motsvarande resonemang tillämpligt när det är fråga om prövning av bearbetningskoncession enligt torvlagen. Naturvårdsverket anser därför att bolaget ska komplettera miljökonsekvensbeskrivningen med underlag som gör det möjligt att bedöma om strandskyddsdispens krävs och för vilka arter artskyddsdispens krävs.

Alla vilda fåglar omfattas av artskyddsförordningen. De arter som är markerade med B i bilaga 1 till artskyddsförordningen, rödlistade arter samt sådana arter som uppvisar en negativ trend bör prioriteras i skyddsarbetet (se Naturvårdsverkets handbok (2009:2) för artskyddsförordningen. Del 1 – fridlysning och dispenser). Naturvårdsverket bedömer att den sökta verksamheten kräver artskyddsdispens och vill framhålla att förenlighet med artskyddsförordningen är en förutsättning för verksamhetens tillåtlighet. Detta eftersom en lokalisering

som inte är förenlig med artskyddsförordningen inte kan anses uppfylla kraven i 2 kap. 6 § MB.

Restaureringsinsatser

Restaureringsinsatser av myrar kommer att behövas av flera orsaker, både för biologisk mångfald och för en större kapacitet av ekosystemtjänster. Regeringen beslutade i april 2012 om preciseringar av miljökvalitetsmålen och etappmål. I preciseringen av miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* anges bland annat som preciserad målformulering att våtmarker är återskapade, i synnerhet där aktiviteter som exempelvis dränering och torvtäkter har medfört förlust och fragmentering av våtmarker och att arter knutna till våtmarker har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sitt naturliga utbredningsområde. (Se Ds 2012:23 s. 79.)

Enligt art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) ska alla naturtyper i direktivets bilaga 1, där bland annat högmossar ingår, ha gynnsam bevarandestatus. Vid den förra utvärderingen av bevarandestatusen för landets naturtyper framkom att högmossorna inte hade gynnsam bevarandestatus. Sverige har även ratificerat konventionen om biologisk mångfald – Convention on Biological Diversity – och därmed gjort ett internationellt åtagande om genomförandet av konventionen. Vid partsmötet i Nagoya 2010 antogs höga ambitionsnivåer gällande restaureringsinsatser av skadade livsmiljöer. Även EU:s strategi för biologisk mångfald har en hög ambitionsnivå när det gäller restaurering av skadade miljöer. Om Sverige ska uppnå ambitionerna ovan behövs restaureringsinsatser för högmossor. Naturvårdverket bedömer att sådana restaureringsinsatser med stor sannolikhet kommer att koncentreras till områden där befintliga skador har en negativ påverkan på områden med höga naturvärden (Riksintressen, skyddade områden, Natura 2000, högt klassade VMI-områden) så att deras naturvärden inte degenereras. De störda delarna av Konungsömossekomplexet är därför lämpliga restaureringsområden utifrån den aspekten och därigenom olämpliga för torvbrytning.

Efterbehandling

Det är inte enbart förlusten av habitat och mänsklig störning som påverkar arters förutsättning att häcka i ett visst område. Konkurrens med andra arter är en annan faktor som kan behöva beaktas, liksom exempelvis förändrat predationstryck. Som exempel kan nämnas att nattskärnan är en relativt konkurrenssvag art som är beroende av stora kvälls- och nattflygande insekter. Om man förändrar en arts häckningsmiljö genom att exempelvis skapa en helt ny och artificiell miljö på samma plats genom efterbehandlingen kan nya förutsättningar uppstå. Om mossen efterbehandlas till en våtmark/fågelsjö och skrattmåsvandrar in, finns en uppenbar risk att detta kan påverka förekomsten av exempelvis nattskärnan. Det beror på att skrattmåsen också gärna fångar stora kvälls- och nattflygande insekter. Det är troligen skälet till att nattskärnan normalt inte förekommer i direkt anslutning till fågelsjöar även om dessa omges av den typ av glesa skogar som arten annars föredrar. Anläggandet av våtmark/fågelsjö vid efterbehandlingen innebär att exempelvis måsar och olika andfåglar etablerar sig vilket drar till sig fler stora predatorer som örnar, rävar med mera – vilket också kan få negativa effekter på vissa av områdets arter, exempelvis skogshönsen.

Naturvårdsverket delar inte bolagets bedömning att de föreslagna restaureringsåtgärderna och efterbehandling av utbruten täkt skulle ge förutsättningar för en bättre framtida naturmiljö. De bästa åtgärderna för att bibehålla och utöka de *naturgivna* naturvärdena – både i fråga om naturtyper och arter – är istället att inte tillåta torvbrytning eller annan exploatering och istället genomföra restaureringar i det delområde av Konungsömosse som tidigare varit utsatt för torvtäkt och dikning.

Riksintressen

I förarbetena framhålls att en kommunal översiktsplan kan vara ett värdefullt underlag vid lokaliseringsprövningen och att 3 kap. MB ska beaktas vid bedömningen av om det område där materialet avses brytas har betydelse bland annat på grund av dess naturvärden, t.ex. ett rikt fågelliv. (Se prop. 2008/09:144 s. 13 f.)

Naturvårdsverket delar bolagets bedömning att det område som är aktuellt för torvbrytning har lägre värden än omgivande våtmark. Det är dock viktigt att framhålla att det aktuella området ingår i ett våtmarkskomplex med totalt sett mycket höga naturvärden. Detta har lyfts fram i såväl VMI, som registerblad och översiktsplan. Naturvårdsverket vidhåller att den aktuella verksamheten inte är förenlig med kommunens översiktsplan.

Våtmarksinventeringen

Naturvårdsverket vidhåller att VMI är det underlag i denna prövning som ger den regionala utblicken och därmed möjliggör att beslut fattas som leder till att vi når miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*. En lokal inventering av platsen med hög noggrannhet är ett viktigt komplement, men ersätter inte VMI.

Det är Naturvårdsverkets uppfattning att avgränsning och naturvärdesklassning i VMI inte ska uppdateras kontinuerligt i enskilda fall eftersom enstaka områdens klassning inte kan bedömas utan att göra en jämförelse med naturvärdesutvecklingen i ett större område. Finns det däremot en god grund för att ändra synen på en våtmarks naturvärden jämfört med inventeringstillfället kan detta däremot ge utslag vid prövning i det enskilda fallet. Naturvårdsverket vidhåller att det som framkommit i ärendet inte ger anledning att göra en annan bedömning än den som är gjord i VMI av befintlig naturvärdesklass, det vill säga naturvärdesklass 1. Det delområde som avses tas i anspråk var redan vid inventeringstillfället påverkat av tidigare täktverksamhet.

Länsstyrelserna har genomfört våtmarksinventeringen med stöd från Naturvårdsverket. Metodiken för våtmarksinventeringen arbetades fram av flera personer på 1980-talet och därefter genomfördes VMI av ett stort antal personer under en sammanlagd tid av 25 år. Lars Franzén (naturgeograf) inventerade Blekinge län och östra delen av Jönköpings län. I den sistnämnda inventeringen deltog även Tomas Hallingbäck (botanist). Naturvårdsverket anser att den övergripande metodiken håller, även om det förvisso kan behövas kompletterande information i enskilda fall.

Lokalisering och alternativ lokalisering

Koncessionsprövningen av torvtäkter gör att lokaliseringen inte styrs av enskilda markägares intressen och möjliggör att torvtäkter förläggs till platser där de gör minst skada från naturvårds- och miljösynpunkt (se prop. 1984/95:120 s. 322.). I förhållande till verksamheter som prövas utifrån miljöbalken, har verksamhetsutövare av energitorvtäkter därför större möjligheter att finna alternativa lokaliseringar.

Våtmarker och därmed torvmarker är en ändlig naturresurs. Av denna anledning infördes en särskild bestämmelse som skyddar de våtmarker som utgör värdefulla natur- och kulturmiljöer. (Se prop. 2008/09:144, s. 21 f.) Även om det rör sig om en ändlig resurs är marktypen inte ovanlig. I Sverige finns det 5–6 miljoner hektar torvmarker. Jönköpings län tillhör ett av de mest våtmarksrika länen i Sverige. Landarealen i Jönköpings kommun täcks till cirka 11 % av våtmarker. (Jönköpings Naturvårdsprogram, s. 43.) De fall där annan lokaliseringen inte behöver utredas är när fyndighet på en plats är unik eller mycket ovanlig. Bolaget har inte redovisat på vilket sätt man anser att torven på Konungsömosse är unik eller ovanlig och varför motsvarande torv inte kan hittas på en annan plats.

I rättsfallet bolaget hänvisar till, NJA 2009 s. 321 (T 3126-07), betonas att kravet på en redovisning av alternativ är grundläggande. Denna ska inte bara omfatta alternativa utformningar utan också – i förekommande fall – alternativa platser. I det återopade fallet var det fråga om tillstånd att få anlägga en skyddsbarriär för att skydda Arvika mot översvämningar. Utifrån det som ovan anförts bedömer Naturvårdsverket att till skillnad mot förhållandet i det ovan nämnda rättsfallet så är det i det nu aktuella ärendet möjligt att både redovisa alternativa lokaliseringar och alternativa utformningar.

Naturvårdsverket instämmer med Energimyndigheten att bolaget bör kunna redogöra för närliggande torvmarker med lägre naturvärden enligt VMI:s naturvärdesklassning. Naturvårdsverket vill framhålla att eftersom lokaliseringen starkt har ifrågasatts av både Jönköpings kommun och Naturvårdsverket bör särskilt stränga krav ställas på lokaliseringsutredningen. (Se MÖD 2009:48). Naturvårdsverket vidhåller att ansökan inte uppfyller de grundläggande krav som miljöbalken ställer på alternativredovisning. Naturvårdsverket vidhåller även bedömningen att verksamheten inte är tillätlig enligt 3 kap. MB och att den valda platsen inte uppfyller miljöbalkens krav på en lämplig lokalisering.

Kompensation

Naturvårdsverket vill framhålla skillnaden mellan åtgärder som förebygger eller begränsar skador på miljön (skyddsåtgärder och anpassningar av projektet) och åtgärder som gottgör för förlorade miljövärden (kompensationsåtgärder).

Bestämmelser om åtgärder som förebygger eller begränsar skador på miljön finns i 2 kap. MB. Av lokaliseringsprincipen 2 kap. 6 § MB framgår att man ska välja den plats för verksamheten som leder till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Lokaliseringsbedömningen kan påverkas av krav på försiktighetsmått som leder till att platsen blir lämplig och intrång och olägenheter minimeras (se prop. 1997/98:45 del 2 s 20). Om flera platser är lämpliga ska den bästa platsen väljas.

Naturvårdsverket anser som tidigare framhållits att den valda platsen inte uppfyller miljöbalkens krav på en lämplig lokalisering.

En bestämmelse om kompensation, det vill säga åtgärder som gottgör för förlorade miljövärden, finns i 16 kap. 9 § MB. Kompensationsåtgärder kan användas för att kompensera intrång i naturvårdsintressen och andra allmänna intressen. Naturvårdsverket vill framhålla att kompensationsåtgärder inte kan användas som godtagbart argument för att godkänna en lokalisering som är oförenlig med bestämmelsen i 2 kap. 6 § MB.

—

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschefen Gunilla Ewing Skotnicka.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit Annika Ryegård, Jenny Lonnstad, Krister Mild och Linn Åkesson och den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Gunilla Ewing Skotnicka

Linn Åkesson