

REMISSYTTRANDE

2016-02-12

Ärendenr:

NV-00361-16

Umeå tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
mmd.umea@dom.se

Remissyttrande i mål nr M 3094-03, M 4494-04, M 4616-04 och M 5214-04, angående tillstånd enligt miljöbalken att anlägga Botniabanan m.m., nu fråga om redovisning av prøvotid

Umeå tingsrätt, miljödomstolen, lämnade i en deldom den 26 april 2007 tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken att anlägga Botniabanan inom Natura 2000-områdena *Umeälvens delta och slätter* (SPA) respektive *Umeälvens delta* (SCI) samt att på banan få bedriva järnvägstrafik. I deldomen sköts vissa frågor upp under en prøvotid till slutgiltigt avgörande fem år efter idrifttagandet av järnvägen. Trafikverket, i egenskap av verksamhetsutövare, har nu inkommit med en prøvotidsredovisning med anledning av dessa uppskjutna frågor.

Naturvårdsverket har beretts tillfälle att inkomma med yttrande över inlämnad prøvotidsredovisning, aktbilaga 366.

Ställningstagande

Naturvårdsverket bedömer att kompensationsåtgärderna är funktionella i förhållande till de syften och mål som anges i den av domstolen beslutade kompensationsplanen. Vi bedömer att det inte finns några uppenbara behov av ytterligare bullerdämpande åtgärder utmed den bansträckning som kan påverka fåglarnas natrastplatser i Västerfjärden. Vi ser heller inte något uppenbart behov av ytterligare kompensationsåtgärder avseende rastande fåglar. Prövotiderna kan således avslutas utan ytterligare åtgärder.

Omständigheter

I Umeå tingsrätts deldom 2007 sköts bl.a. följande frågor upp under en prøvotid:

- Behov av ytterligare bullerdämpning beträffande tågtrafiken:
”Miljödomstolen uppskjuter under en prøvotid frågan om den slutliga utformningen

av skyddsåtgärderna i form av ytterligare bullerdämpning beträffande tågtrafiken utmed de sträckor som kan påverka fåglarnas natrastplatser i Västerfjärden.

Under provotiden skall Banverket utreda hur bullerstörningarna påverkar framför allt sädgässen och förutsättningarna att vidta ytterligare bullerdämpande åtgärder.”

- **Behov av ytterligare kompensationsåtgärder avseende rastande fåglar**
”Miljödomstolen uppskjuter under en provotid avgörandet av behovet av ytterligare kompensationsåtgärder avseende rastande fåglar utöver vad som föreskrivits i denna dom.

Under provotiden skall banverket i samråd med tillsynsmyndigheten utreda behovet av ytterligare kompensationsåtgärder avseende rastande fåglar utöver vad som föreskrivits i denna dom.”

Utveckling av grunderna för ställningstagandet

Generellt om kompensationsåtgärderna och uppföljningen av dessa

De under provotiden gjorda erfarenheterna visar att kompensationsåtgärderna i stort utfallit som förväntat. Naturvårdsverket bedömer att i flera delar har åtgärderna med god marginal uppfyllt sina mål och syften. Detta gäller exempelvis storområdets ekologiska funktionalitet, samt antalet rastande sädgäss, sångsvanar, tranor och änder i såväl kompensationsområdena som i delta- och slättoområdet i stort. Störningarna av järnvägen på de berörda fågelgruppernas födosöks-, rast- och övernattningsplatser har visat sig vara mindre än vad som befarades. Vidare bedömer Naturvårdsverket att åtgärderna även har haft stora positiva effekter på en rad andra fågelarter. Bl.a. har den ökade andelen hävdade strandängar som ansluter till såväl öppet vatten som åkermark ökat storområdets värde för många änder, gäss, vadare och rovfåglar, förutom de utpekade arterna och artgrupperna som nämns ovan. Det har också visat sig att sädgås, sångsvan och trana är mer opportunistiska än vad som befarades och att de i relativt hög grad förmår att anpassa sig till nya omgivningsfaktorer. Det gäller såväl störningar av passerande tåg, som möjligheten att nyttja nya födosöks-, rast- och övernattningsplatser.

I några fall bedömer vi dock att utfallet inte helt når upp till åtgärdernas förväntade mål. Exempelvis förutsågs inte att det skulle uppstå en födosökskonkurrens mellan bl.a. sångsvan och sädgås. Sångsvanarnas nyttjande av de oskördade fodersädsfälten på hösten respektive tidigare på våren (innan gässen anlant) minskar sädgässens möjlighet att fullt ut nyttja denna kompensationsåtgärd. Mängden tillgänglig ”kompensationsmat” för sädgåsen har därför blivit mindre än vad som varit tänkt. Vidare anser Naturvårdsverket att uppföljningsresultaten indikerar att man något överskattat effekten av utfodringen. För sädgåsens del förefaller det vara så att förutom tillgången på föda så spelar även andra faktorer, som bl.a. närhet till vilo- och övernattningsplatser, förekomst av grunda svämvattenytor m.m., en viktig roll för i vilken grad oskördade fält eller utlagd säd nyttjas av sädgåsen eller inte.

När det gäller uppföljningen av kompensationsåtgärdernas funktionalitet är det uppenbart att en rad olika samverkande omvärldsfaktorer försvårar bedömningen. Dels uppvisar sädgåsens, sångsvanens och tranans nyttjande av Umeälvens delta och slättland som rastplats under våren mycket stora årstidsvisa variationer. Detta beror bl.a. på hur tidig eller sen våren är, snötäckets utbredning, temperatur m.m.

Dessutom finns andra områden längs kustlandet av Västerbotten och Norrbotten som i varierande grad används som alternativa rastplatser av dessa arter under våren. Även fåglarnas nyttjande av de olika delområdena i deltat och slättlandet varierar kraftigt under olika år beroende på bl.a. ovanstående omvärldsfaktorer. Sammantaget försvårar detta utvärderingen av kompensationsåtgärdernas funktionalitet och huruvida de olika syftena och målen har uppnåtts.

I sammanhanget är det också viktigt att förstå det historiska perspektivet. Även om det är Botniabanans intrång i Natura 2000-områdena som utlöst kompensationsåtgärderna, så har tidigare epokers markutnyttjande haft stor påverkan på områdets värde och funktionalitet som vårrastplats för änder, svanar, gäss, tranor m.fl. fågelarter. Det gäller exempelvis förändrade jordbruksmetoder, ändrad markanvändning, exploatering (inklusive vägar och flygplats), m.m., som redan flera decennier innan Botniabanan byggdes har påverkat berörda fågelarter negativt. Naturvårdsverket anser att kompensationsåtgärderna har hjälpt till att bryta denna trend.

Frågan om ytterligare bullerdämpning beträffande tågtrafiken

Naturvårdsverket bedömer att Trafikverkets redovisning i bullerfrågan visar att det är tveksamt om ytterligare bullerdämpande åtgärder kan motiveras i förhållande till den förväntade effekten. Det förefaller som att de berörda arterna inte störs i den utsträckning av passerande tåg som befarats. Dessa arter är relativt anpassningsbara, inte minst om utfodring sker samt om annan mänsklig störning kan minimeras. Det är dock så att trafikvolymen ännu inte nått upp till den i ansökan tillståndsgivna. Det kan därför inte uteslutas att ökad störning skulle kunna uppstå då trafikvolymen uppnår den maximalt tillståndsgivna. Vi delar emellertid Trafikverkets bedömning, att den traditionella (sädgås-)natrastplatsen vid Västerfjärden, även vid ett högre antal tågpassager än idag, inte kommer att påverkas nämnvärt. Det beror bl.a. på det relativt långa avståndet till järnvägen, vilket bl.a. innebär relativt låga bullernivåer. Sammantaget bedömer vi därför att det inte finns några uppenbara behov av ytterligare bullerdämpande åtgärder utmed den bansträckning som kan påverka fåglarnas natrastplatser i Västerfjärden.

Frågan om ytterligare kompensationsåtgärder avseende rastande fåglar

Syftet med kompensationsåtgärderna

När det gäller syftena med de tre kompensationsåtgärderna i områdena Skärberget-Stranden, Storavan och Stöcke strandängar bedömer Naturvårdsverket att de med god marginal är uppfyllda. Den ekologiska funktionaliteten för deltat och slättilandskapet har förbättrats avsevärt jämfört med situationen innan kompensationsåtgärderna vidtogs. De berörda fågelarterna har i stort nyttjat kompensationsområdena såsom det var tänkt enligt planen. Befintliga natrastplatser har upprätthållits, och nya alternativa övernattningsplatser har skapats. Fälthälsa med oskördad fodersäd och områden med utspridd säd har dragit till sig stora mängder fåglar. Även andra arter och artgrupper än de som utpekats i kompensationsplanen, bl.a. vadare och rovfåglar, har dragit nytta av de nya kompensationsåtgärderna.

Kompensationsåtgärderna är också ett bra exempel som visar på vikten av hävd och skötsel i våra kulturlandskap för att upprätthålla den biologiska mångfalden. Vidare visar kompensationsåtgärderna på betydelsen av att planera ekologisk funktionalitet i ett större landskapsperspektiv.

Kvalitetsmålen avseende kompensationsåtgärdernas funktion

De antalsmässiga kvalitetsmålen för de i kompensationsplanen utpekade arterna har nåtts med marginal, med undantag för trana. Eftersom antalet rastande fåglar så kraftigt kan påverkas av olika omvärldsfaktorer kommenterar vi nedan närmare de viktigaste arterna och artgrupperna.

För sångsvanen och flertalet berörda änder är vår bedömning att kompensationsåtgärdernas kvalitetsmål är uppfyllda med god marginal. Sångsvanen är också en art som har ett ökande bestånd på nationell nivå. Naturvårdsverket anser således att inga ytterligare kompensationsåtgärder behövs avseende rastande individer av dessa arter.

För tranan har uppställda kvalitetsmål för antal individer inte nåtts under alla år under prövotiden. Enligt Naturvårdsverkets bedömning speglar antalsvariationerna under prövotiden inte kompensationsåtgärdernas verkliga funktionalitet och potential för arten i ett längre perspektiv. Det finns indikationer på att antalet övernattande tranor periodvis varit betydligt fler än de som kunnat räknas dagtid. Viktigast enligt vår bedömning är dock att tranans val av vårrastplatser tydligt påverkas av omvärldsfaktorer som exempelvis väder. Tranan är dock en födosöksopportunist som i andra delar av Sverige i allt ökande grad lär sig nyttja rastplatser där utfodring sker via fodersädsfält eller utspridd säd. Det är därför troligt att tranan i framtiden i ökad omfattning kommer att nyttja kompensationsområdena. Tranan visar vidare en kraftig beståndsökning såväl nationellt som internationellt.

Även sädgäsen har uppvisat stora mellanårsvariationer i antal rastande fåglar. Även om vi bedömer att kvalitetsmålen i kompensationsåtgärderna uppnåtts för arten, så bör det uppmärksammas att antalet rastande fåglar inte ökat under prövotiden, dvs. sedan 2010. Eftersom mellanårsvariationerna så uppenbart och kraftigt påverkas av hur långt våren fortskridit, dagstemperatur, snötäckets tjocklek etc. går det dock inte att dra några säkra slutsatser om trender utifrån detta material. Det finns således skäl att bevaka sädgåsens uppträdande även i fortsättningen, eftersom den underart av sädgås (ssp. *fabalis*, "tajgasädgås") som helt dominerar bland de rastande sädgässen vid Umeälvens delta och slätter, har en mycket liten häckande svensk population (ca 850 par) och omfattas av allmän jakt. Vidare har de internationella vinterräkningarna av gäss indikerat ett minskande europeiskt bestånd. Det är dock först under senare år som "tajgasädgässen" börjat separeras från "tundrasädgässen" (ssp. *rossicus*) i de internationella gäsrräkningarna, varför den vikande populationstrenden för "tajgasädgässen" bör betraktas med viss försiktighet. "Tundrasädgässen", som häckar i tundraområden i nordligaste Norge och österut längs norra Sibirien, har däremot haft ett tydligt ökande bestånd under de senaste decennierna. Antalet rastande "tundrasädgäss" i norra Sverige varierar kraftigt från år till år men brukar som mest utgöra några få procent av antalet "tajgasädgäss".

Trots ovanstående påpekanden gör Naturvårdsverket bedömningen att även kvalitetsmålen avseende kompensationsåtgärdernas funktion är uppfyllda. Enligt vår bedömning finns därför inga uppenbara behov av ytterligare kompensationsåtgärder avseende rastande fåglar utöver vad som förskrivits i miljödomstolens deldom 26 april 2007.

Förbättringsåtgärder

Som framgår ovan anser Naturvårdsverket att det finns en del metodikproblem som försvårar uppföljningen av kompensationsåtgärdernas funktionalitet, syften och mål. Vidare finns, som Trafikverket själv konstaterar, utrymme för förbättringar av kompensationsåtgärderna. Naturvårdsverket bedömer dock inte att de är av sådan art och omfattning att ett behov att föreslå ytterligare kompensationsåtgärder eller ytterligare provotid föreligger. Trafikverket har föreslagit flera åtgärder som kan förbättra områdenas potential för rastande fåglar, men också insatser för att minska mänskliga aktiviteter som stör fåglarna. Vi ställer oss bakom dessa förslag.

Vi har också ett eget förslag till åtgärder som innebär att särskilt fokus bör läggas på att fodersädsfälten eller spridningen av säd optimeras för att gynna sädgässens behov. Det kan också innebära att placeringen av fodersädsfälten behöver justeras för att ligga så nära som möjligt lämpliga svämytor respektive övernattningsplatser för sädgässen. Även åtgärder som minskar sädgässens födosökskonkurrens med exempelvis sångsvan, grågås och kanadagås bör prioriteras. Detta förslag, men också den förbättringspotential som Trafikverket påtalat när det gäller åtgärdernas funktionalitet och kvalitetsmål (inklusive antalet rastande individer av olika arter), anser vi kan hanteras inom ramen för stiftelsens fortsatta skötsel av kompensationsområdena och länsstyrelsens förvaltning av Natura 2000-områdena i stort.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen/biträdande avdelningschefen Rikard Janson.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit sektionschefen EvaLinda Sederholm, miljöjuristen Camilla Lindholm, handläggaren Åsa Wisén och biologen Krister Mild, den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Rikard Janson

Krister Mild