



2012-03-21
YTTRANDE
Dnr CBM 6/2012

Mark- och miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Stockholm

CBM:s yttrande över handlingar rörande ansökan om tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken för byggnation i anslutning till Natura 2000-området Halltorp i Borgholms kommun, kalmar län. Mål nr. M 9438-11 060204.

Centrum för Biologisk Mångfald (CBM) har av Mark- och miljööverdomstolen förelagts yttra sig över följande handlingar:

- Naturvårdsverkets överklagande av Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 26 oktober 2011, mål M 218-11, angående ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för byggnation i anslutning till Natura 2000-området Halltorp i Borgholms kommun, Kalmar län 2011-11-16, med förtydligande 2011-12-16.
- Borgholms kommuns svaromål om Tillstånd Natura 2000 Halltorp; Borgholms kommun 2012-02-08.

Båda handlingarna bygger i sin tur på tre underlagsdokument:

- Bevarandeplan för Natura 2000-området Halltorp.
- Åtgärdsprogram för stor ekbock.
- Skötselplan för naturvärden i byggnationsområdet i anslutning till Halltorp.

Även om föreläggandet inte gäller dessa handlingar har CBM försökt ta del av dem, som bakgrund till Naturvårdsverkets överklagande och Borgholms kommuns svaromål. Vi har härvid tagit del av bevarandeplanen och åtgärdsprogrammet. Skötselplanen beställdes av Borgholms kommun (muntligen hos Samhällsbyggnadskontoret 12-03-05), med det begärda materialet har inte lämnats ut. Vi har därför inte kunnat bilda oss en egen

uppfattning om skötselplanen utan varit hänvisade till Naturvårdsverkets och kommunens utlåtanden.

CBMs sakkunskap omfattar endast ekologiska, inte juridiska, aspekter.

Störning eller inte?

Naturvårdsverket menar att byggnation i området är att betrakta som en störning på Natura 2000-området Halltorp eftersom åtgärderna bidrar till att minska arternas möjligheter till fortlevnad i livskraftiga bestånd.

Borgholms kommun anser att byggnationen inte kan betraktas som störning *dels* eftersom skillnad bör göras mellan skada på livsmiljöer och störning av en art, *dels* eftersom störning syftar på arters vistelse i ett skyddsområde, inte deras livsrum utanför området. Kommunen menar att förarbeten till miljöbalken entydigt visar att störning rör sådant som miljöpåverkande ämnen och ljud, men inte de fysiska egenskaperna hos arternas livsrum. Kommunen citerar även förarbeten till Natura 2000 (specialmotiven sid 69), bl.a.:

- ”Myndigheten skall också förvissa sig om att verksamheten ... inte innebär en sådan störning att den på ett betydande sätt försvårar möjligheten att i området bevara den art eller de arter som avses skyddas.”
- ”En störning som bidrar till en långsiktig negativ populationsutveckling för arten i området kan betraktas som en betydande störning. Samma gäller en störning som bidrar till att artens naturliga utbredningsområde i området minskar eller kan komma att minska.”

CBM kan inte bedöma de juridiska aspekterna på vad som skall betraktas som störning, men behandlar två ekologiska aspekter.

Är förändrad livsmiljö en störning?

Från ekologisk synvinkel skulle störning kunna beskrivas ungefär som i de två ovan anförda citaten från förarbetena till Natura 2000, d.v.s. störning är något som har negativ påverkan på en art genom att bidra till en negativ populationsutveckling. Med population kan avses antingen enskilda populationer (ungefär liktydigt med artens förekomst i området) eller artens totalpopulation i exempelvis Sverige. Eftersom Natura 2000 gäller specifika områden torde det vanligen vara population i den förstnämnda betydelsen som är aktuell.

Negativ påverkan på populationer orsakas ibland av direkt påverkan på individer av arten, exempelvis jakt eller förgiftning, men, mycket vanligare, av negativ påverkan på populationens livsmiljö. Både direkt påverkan och förändringar i livsmiljö måste således ingå i begreppet störning om begreppet skall vara ekologiskt relevant. Att störning skulle gälla enbart påverkan på arten genom exempelvis miljöpåverkande ämnen och ljud, men inte genom förändring av livsmiljön, är en ekologiskt irrelevant distinktion, både eftersom båda typerna av påverkan kan bidra till negativ populationsutveckling och eftersom det knappast finns påverkan på en populations fysiska miljö som inte påverkar populationen och arten.

Kan påverkan på miljön utanför Natura 2000-området vara en störning?

Vissa arter lever i miljöer som har förutsättningar att bevaras på en och samma plats. Exempel är betesmark, slättermark och öländskt alvar. Andra arter lever emellertid i miljöer som har begränsad livslängd. Exempel på sådana miljöer är gamla träd, nydöda träd, igenväxningsmark och primärlövskog som skapats av exempelvis brand. Träden, även långlivade trädslag som ek, dör förr eller senare, de nydöda träden är per definition nydöda endast ett eller några få år, igenväxningsmarken blir till skog, och primärlövskogen övergår i sekundärskog. För sådana arter innefattar livsmiljön därför inte bara den plats där de just nu förekommer, utan även intilliggande träd, områden etc. dit populationerna med nödvändighet så småningom måste sprida sig. Halltorps eklevande arter hör typiskt till den kategorin av arter som kommer att behöva ny livsmiljö när den gamla tjänat ut. Det är därför såväl bevarandeplanen för Natura 2000-området och åtgärdsprogrammet för stor ekbock betonar behovet av nya ekar inom spridningsavstånd för arterna.

Vad beträffar igenväxningsmark och primärlövskog krävs *alltid* en annan plats för att livsmiljön skall kunna nyskapas. Vad gäller gamla, solexponerade hagmarksekar kan i vissa fall nya träd växa upp i samma område som de gamla träden, medan det i andra fall krävs en ny plats. Vad som är möjligt avgörs av hur tätt de gamla träden står. Om de växer tätt finns det inte plats för nya, solexponerade träd, utan de nya träden skulle dels bli mer rakstammiga ”skuggträd”, dels beskugga de gamla träden och därmed försvaga dem. Rakstammiga träd saknar många av de ekologiska egenskaper som gammelträdsarterna behöver, exempelvis grova grenar, grov bark och stamhåligheter.

Bevarandeplanens och åtgärdsprogrammets fokus på föryngringsträd utanför Natura 2000-området tyder på att det är svårt att få plats med föryngringsträd inne i Halltorpområdet, men CBM har inte haft möjlighet att själv göra någon analys av förutsättningarna.

Även om föryngring av gammelträd är möjlig i samma område som de befintliga träden, kan många gånger träd utanför det nuvarande gammelträdbeståndet vara nödvändiga för livsmiljöns framtid. Detta eftersom lämpliga föryngringsgenerationer kan saknas inne i området. Sådana föryngringsproblem finns inne i Natura 2000-området Halltorp enligt bevarandeplanen för Natura 2000-området. Det redovisas dock inte om generationsglappet skulle kunna fyllas tillfredsställande av träd i anslutning till Natura 2000-området, se vidare under rubriken Betydande påverkan, nedan.

CBM inser att det kan verka logiskt att, som Borgholms kommun, skilja mellan störning av en art i dess nuvarande livsmiljö, och habitatskydd för att skapa nytt livsrum. Av det ovan sagda framgår att denna distinktion kan vara ekologiskt relevant för stabila livsmiljöer, men att den inte är relevant för livsmiljöer med begränsad livslängd, som träd. Ekologiskt sett utgörs livsmiljön för gammelträdsarter av de nuvarande gammelträden *plus* nödvändiga föryngringsträd. Att särskilja nuvarande träd från föryngringsträd är ekologiskt meningslöst eftersom man då bryter livsmiljöns kontinuitet, med andra ord förstör livsmiljön. Nya träd kommer således alltid att behövas, men huruvida dessa kan tillskapas i samma skyddade område som de gamla träden, varierar från plats till plats. Vi känner inte till någon analys av förutsättningarna för just Halltorp och dess omgivningar.

Kan man skapa långsiktiga livsmiljöer i bebyggt område?

Naturvårdsverket menar att sparade grova träd i det bebyggda området kan få lägre värde för trädlevande arter än om de sparas i obebyggt miljö, och hänvisar till en studie i

Linköpings stad. Naturvårdsverket anser också att det finns risk att träd av säkerhetsskäl inte kan sparas tillräckligt länge för att få nödvändig kvalitet för vedlevande arter.

Borgholms kommun hänvisar till egna utredningar som visar att Halltorps skyddade arter även i framtiden kan nyttja Ekerum. Kommunen betonar behovet av riktad skötsel och menar att Naturvårdsverket, felaktigt, beskriver områdenas potential som att kvaliteter spontant kan utvecklas. Kommunen menar att utbyggnadsalternativet står mot ett nollalternativ utan skötsel.

CBM har inte haft tillgång till skötselplanen och har därför inte kunnat bedöma i vad mån den avser skapa ekmiljöer i bebyggda områden. Det finns emellertid ingen direkt motsättning mellan byggnation och höga trädvärden, så länge värdefulla träd i viktiga ålderklasser sparas och tillåts växa solexponerat. Det finns många bebyggda områden i landet med mycket artrika trädbestånd, exempelvis av arter knutna till ek, lind och tall. Den av Naturvårdsverket anförda studien från Linköping visar att bebyggd miljö är jämförbar med andra trädmiljöer. Två bebyggda ekmiljöer är lika artrika som de fem bästa av 55 andra inventerade områden i Östergötlands och Örebro län, två andra bebyggda ekmiljöer hamnar runt plats 35. För andra trädslagsblandningar hamnar fyra bebyggda miljöer i Linköping på plats 1, 5, 6 och 10 av 20 inventerade områden. På kort sikt är igenväxning alltid ett större hot än rätt utförd byggnation.

På längre sikt uppträder emellertid de säkerhetsproblem Naturvårdsverket nämner och det är i praktiken svårt att bevara gammelträd där människor vistas. För närvarande försvinner värdefulla gamla träd i rask takt från de flesta av våra tätorter, kyrkogårdar och liknande miljöer. CBM har inte tagit del av hur skötselplanen avser garantera den långsiktiga förekomsten av försvagade ekar (nödvändiga för exempelvis Halltorps bestånd av stor ekbock) och ihåliga ekar (för exempelvis läderbagge), men vill betona att svårigheterna kan bli avsevärda.

Att fri utveckling skulle vara ett nollalternativ förefaller vara en missuppfattning. Såvitt CBM kan tyda de aktuella handlingarna har inget sådant alternativ föreslagits, utan såväl Naturvårdsverket som Borgholms kommun är medvetna om behovet av riktade skötselinsatser. Det enda som skulle kunna motverka skötselinsatser vore om markägaren motsatte sig åtgärder. En sådan situation torde dock knappast vara aktuell med tanke på markägarens vilja att på bästa sätt gynna naturvärdena. Frågan är i stället om skötselinsatserna kopplas till ett utbyggnadsalternativ eller utförs som ren naturvårdsskötsel.

Kompensationsåtgärder eller skötsel?

Naturvårdsverket menar att flera av de åtgärder som ingår i skötselplanen är kompensationsåtgärder som inte skall vägas in vid bedömningen om verksamheten är tillåtlig enligt 7 kap. 28 § MB.

Borgholms kommun svarar att alla åtgärder utförs inom samma område, avgränsat genom planprogrammet för Ekerum, och att man tar ett samlat grepp om såväl positiva som negativa åtgärder.

CBM kan inte bedöma den formella betydelsen av att klassificera åtgärder som kompensation respektive skötsel.

Från ekologiskt perspektiv blir nettoeffekten på biologisk mångfald ett resultat av summan av negativa och positiva åtgärder. Ekologiska effekter bör därför bedömas genom ett samlat grepp över negativa åtgärder (förlust och försämring av livsmiljö) och positiva åtgärder (nyskapande och förbättring av livsmiljö). Varken negativa eller positiva åtgärder kan ekologiskt sett bedömas separat, utan negativa effekter måste räknas av från de positiva och vice versa.

Det finns emellertid vissa ekologiska skillnader mellan skötselåtgärder i befintliga livsmiljöer för arter och kompensationsåtgärder som innebär nyskapande av livsmiljöer. Dessa skillnader gör att exempelvis arealer och antal träd inte utan vidare kan summeras eller subtraheras. Vid skötsel arbetar man med miljöer där arterna redan finns och som alltså är eller varit lämpliga för arterna i fråga. Man behöver inte bekymra sig över hur arterna skall ta sig dit. Beträffande nyskapade livsmiljöer kan man dels sällan garantera att miljön verkligen är den rätta för arterna i fråga, dels inte vara säker på att arterna kommer att kunna ta sig till och kolonisera den nya platsen. Detta diskvalificerar på intet sätt kompensationsåtgärder, men det är oftast lättare att garantera resultat av skötselåtgärder i befintliga värdekärnor. Det kan också finnas behov av att "överkompensera" – skapa mer ny livsmiljö än vad som förstörs, för att öka chanserna till kolonisation och tillräcklig kvalitet.

CBM har inte kunnat bedöma de specifika åtgärderna i skötselplanen utifrån ovanstående resonemang.

Betydande påverkan?

Naturvårdsverket anser att förhållandena i Halltorp, med ett flertal starkt hotade arter i stort behov av fungerande spridningsvägar och kompletterande livsmiljöer, är sådana att också en liten påverkan kan vara betydande.

Borgholms kommun beskriver de planerade negativa åtgärderna och menar att mot bakgrund av områdets karaktär samt åtgärdernas ringa omfattning, kan åtgärderna inte anses nå upp till ribban för betydande påverkan. Kommunen anser att de träd som tas ner måste anses utan betydelse för Halltorps miljö.

Ekologiskt sett kan betydande påverkan anses vara sådan påverkan som förändrar en populationstrend från stabil eller positiv till negativ – populationen kommer därmed på sikt att dö ut. Det kan också vara en påverkan som förhindrar att en redan negativ populationstrend förändras till positiv. Beträffande en positiv populationstrend som ändras till något mindre positiv, är det en fråga om huruvida förändringen signifikant försämrar populationens överlevnadsmöjligheter, exempelvis genom att viktiga tröskelvärden underskrids. I samtliga fall kan förändringen vara omedelbar eller gälla den långsiktiga populationsutvecklingen.

I det aktuella området finns en rik biologisk mångfald med många arter med olika behov och status, men i de handlingar yttrandet gäller diskuteras främst arter knutna till träd. Den kortsiktiga populationsutvecklingen för arter knutna till träd beror till stor del av de lämpliga trädens antal och deras kvalitet, vilka bådadera är avgörande för populationsstorleken. För den långsiktiga populationsutvecklingen tillkommer, som ovan nämnts, tillgången på föryngringsträd inom spridningsavstånd.

Potentialen/prognosen för trädlevande arters populationsutveckling kan således i grova drag bedömas genom en analys av de tre variablerna: antal nuvarande värdeträd, deras kvalitet och antalet föryngringsträd inom olika avstånd från nuvarande värdeträd. På motsvarande sätt kan analyseras effekten av en minskning av trädbeståndet.

Om en analys genomförs är en *första* avgörande fråga om den nuvarande situationen i Halltorp i kombination med optimala åtgärder i och utanför Natura 2000-området skulle ge positiva populationstrender, d.v.s. rädda de prioriterade arterna. Om så är fallet är den *andra* frågan om de planerade avverkningarna skulle vända den positiva prognosen till negativ, vilket utan tvivel skulle innebära en betydande påverkan på biologisk mångfald. Om föryngringsträden är så få att risken är överhängande för ett framtida kontinuitetsbrott i livsmiljön, då kan avverkning av några få, särskilt viktiga träd, vara det som bryter kontinuiteten.

Man kan tänka sig två situationer där påverkan skulle bedömas som *icke betydande*. För det första om åtgärderna inte skulle vara så omfattande att de kan antas vända en positiv prognos. För det andra om prognosen inte är positiv ens med optimal skötsel och utan avverkning av träd för byggnation.

Varken bevarandeplanen för Natura 2000-området Halltorp eller åtgärdsprogrammet för stor ekbock redovisar någon tydlig analys av den nuvarande potentialen/prognosen för trädlevande arter. Det anges i båda att föryngringspotentialen inne i Halltorp-området är begränsad, och att träd utanför Halltorp därför är nödvändiga för en positiv prognos, både på kort och på lång sikt, men dessa mer allmänna påpekanden preciseras inte tillräckligt för att medge skarpa slutsatser om trädarternas framtid eller om betydelsen av olika trädgrupper i området. Vi har inte heller sett någon analys av hur de planerade avverkningarna av träd kan antas förändra potentialen/prognosen.

Sammanfattningsvis ger de handlingar CBM tagit del av inte tillräcklig information för att möjliggöra en bedömning av huruvida de planerade åtgärderna utgör betydande påverkan. Med ovanstående synpunkter som stöd skulle en analys kunna göras. Tills en sådan analys är gjord kan det inte uteslutas att även de begränsade avverkningar som beskrivs av Borgholms kommun kan utgöra en betydande negativ påverkan på biologisk mångfald, enligt de ekologiskt baserade definitioner vi diskuterar ovan.

Vilka spridningsstråk är viktiga?

Betydelsen av spridning och spridningsstråk betonas av naturvårdsverket som befarar att spridningsstråkens funktion kan komma att försämrans av de planerade åtgärderna, såväl byggnation som ingrepp i trädbeståndet.

Borgholms kommun anser att det spridningsstråk som berör Ekerum (från Borgholm till Ölandsbron över Halltorp) är av mindre betydelse än andra stråk in mot Halltorp. Kommunen menar vidare att detta stråk trots allt tagits till vara i skötselplanen och att det därmed kommer att utvecklas.

Ekologiskt sett är spridning en avgörande ekologisk process för nödvändigt genetiskt utbyte, för expansion av populationer, och för återkolonisation när populationer dör ut lokalt. För de arter som främst diskuteras i handlingarna, eklevande insekter, är det

möjligheterna till kolonisation av för yngningsträd i de nuvarande värdeträdens omedelbara närhet som är mest angelägen. Förmodligen skulle också behövas en allmän expansion av populationerna av exempelvis stor ekbock och läderbagge, för att göra dem större, mer livskraftiga och mer funktionella som spridningskärnor. Även sådan expansion skulle främst ske genom kolonisation av träd i närområdet. Möjligheterna till närkolonisation genom kortdistansspridning har såvitt CBM kunnat se inte analyserats, men skulle kunna göras genom sådan analys som beskrivs under rubriken Betydande påverkan? Kortdistansspridning innebär för de aktuella eklevande arterna några få 100-tals meter.

På längre sikt behöver arter i ett landskapsperspektiv möjligheter att röra sig längre sträckor. behovet av sådan långdistansspridning och hur den går till är tämligen dåligt kända och därtill starkt arts specifika. Det är därför svårt att utvärdera spridningsstråkens funktionalitet. Säkrast är spridningspotentialen om stråken har sådan kvalitet att de fungerar som reproduktions-livsmiljö för arterna; då kan de leva i stråket och sprida sig i långsam takt.

Eftersom Halltorp är en utpräglad värdekärna för trädknuten biologisk mångfald förefaller det rimligt att knyta samman området med trädmiljöer såväl mot Solliden och Mittlandsskogen som söderut. Om något av dessa stråk är mindre viktigt eller har sämre potential att utvecklas som spridningsstråk, har inte kunnat bedömas utifrån de handlingar CBM tagit del av.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande föreståndaren Torbjörn Ebenhard efter beredning av docenten Tommy Lennartsson.



Torbjörn Ebenhard
Ställföreträdande föreståndare, CBM