

EvaLinda Sederholm
Tel: 010-698 12 64
evalinda.sederholm
@naturvardsverket.se

HEMSTÄLLAN
2019-12-20

Ärendnr:
NV-07365-19

Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Överlämnande av frågan om tillåtlighet enligt 7 kap. 29 § miljöbalken för bekämpning av larver av översvämningsmygg i Nedre Dalälvens översvämningsvåtmarker 2020-2022

Överlämnande

Naturvårdsverket överlämnar, i enlighet med 19 kap. 2 § miljöbalken, frågan om tillåtligheten av bekämpning av larver av översvämningsmygg i de översvämningsvåtmarker inom eller berörande Natura 2000-områden vid Nedre Dalälven som omfattas av Nedre Dalälvens Utvecklings AB:s (NEDAB) ansökan för regeringens avgörande enligt 7 kap. 29 § miljöbalken, då förutsättningar enligt vår bedömning inte föreligger att meddela tillstånd enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken.

En länk till samtliga relevanta handlingar i ärendet bifogas, bilaga 1.

Sammanfattning

Bakgrund

Återkommande stora mängder stickmyggor har betydande negativa effekter på såväl boende som besökare och näringsliv i vissa områden kring Nedre Dalälven och Naturvårdsverket ser ett behov av att hantera detta problem.

Bekämpning av larver av översvämningsmygg med det biologiska bekämpningsmedlet VectoBac G[®] har skett i området sedan 2002, dock inte årligen då förekomsten av larver varierat under årens lopp. Ingen bekämpning utfördes 2017, en bekämpning utfördes i maj 2018 och en i juni 2019.

Ansökan

Ansökan avser i första hand perioden 1 maj till och med 31 augusti år 2020–2022 och i andra hand motsvarande period år 2020. Ansökan omfattar sammanlagt 12 543 hektar varav 5 973 hektar ligger inom 20 Natura 2000-

områden. Sökanden planerar att som mest använda sammanlagt 198 000 kg bekämpningsmedel per år varav 122 900 kg per år inom Natura 2000-områdena, dock högst 14 kg per hektar och spridningstillfälle. Bekämpningen är planerad att i huvudsak utföras med helikopter, men även till viss del för hand. Spridningen är planerad att ske vid högst fyra olika tillfällen per område och år. Jämfört med ansökan inför 2019 års bekämpningssäsong gäller årets ansökan i stort sett samma områden men med vissa mindre skillnader, både nytillkomna områden och områden som utgår, jämfört med ansökan inför 2019. Nettominuskningen av ramområdenas totala areal är 12 hektar (-0,1 %), jämfört med 2019 medan ramområdenas areal inom Natura 2000-områden har ökat med 34 hektar (+0,6 %), jämfört med 2019.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att det råder en fortsatt osäkerhet beträffande risken för oönskade ekologiska effekter vid upprepad och storskalig spridning av VectoBac G[®]. Därför bedömer vi att det inte finns förutsättningar för att meddela tillstånd med stöd av 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken och överlämnar i enlighet med 19 kap. 2 § miljöbalken ärendet till regeringen för avgörande enligt 7 kap. 29 § miljöbalken.

När det gäller de särskilda kriterierna för tillåtlighet enligt 7 kap. 29 § miljöbalken vill Naturvårdsverket framhålla följande.

Det finns kunskap om metoder som kan bidra till att långsiktigt lösa problemet med massförekomst av översvämningsmygg och på sätt vara alternativa lösningar till bekämpning med VectoBac G[®].¹ Dessa alternativa lösningar kan dock behöva kompletteras med bekämpning med VectoBac G[®] vissa år eller vissa perioder under en bekämpningssäsong. Metoder som avses är hävd genom bete eller slätter respektive ändrad vattenreglering. Bete och slätter sker i nuläget i begränsad utsträckning genom projekt som länsstyrelsen initierat. Dock bör enligt Naturvårdsverket en långsiktig planering genomföras för att identifiera ytterligare områden lämpliga för bete eller slätter i området kring Nedre Dalälven. Frågan om en ändrad vattenreglering behöver också utredas. Naturvårdsverkets slutsats generellt är att det för närvarande saknas alternativa lösningar då varken hävd genom bete eller slätter eller ändrad vattenreglering i dagsläget kan lösa problemen med översvämningsmygg i tillräckligt hög grad. Det är heller inte sannolikt att några sådana lösningar kommer att stå till buds de närmaste tre åren. För några områden bedömer dock Naturvårdsverket att det finns alternativa lösningar och att det aktuella kriteriet inte är uppfyllt för dessa.

Naturvårdsverket bedömer, generellt sett, att det råder ett väsentligt allmänintresse av att bekämpningsåtgärder genomförs i de områden som ansökan omfattar.

Naturvårdsverket bedömer att det inte går att ställa några krav på ändamålsenliga kompensationsåtgärder för bekämpning med VectoBac G[®]. Genom krav på

¹ Se landskapsstrategiprojektet "Människor, mygg och natur i Nedre Dalälvsområdet, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, dec. 2013".

egenkontroll och uppföljning som möjliggör framtida åtgärder bedömer Naturvårdsverket ändå att kriteriet i 7 kap. 29 § 3 miljöbalken är uppfyllt.

Naturvårdsverket anser att en eventuell bekämpning med VectoBac G[®] inte bör gå utöver vad som är nödvändigt för att göra situationen uthärdlig i områden med stora mängder översvämningsmygg. Naturvårdsverket menar att så kan bedömas vara fallet när förekomst i området av minst 5 000 stickmyggor per fällnatt, alternativt minst 4 000 översvämningsmyggor per fällnatt, har påvisats. En eventuell tillåtlighet bör vidare förenas med villkor om egenkontroll och uppföljning för att klarlägga att bekämpningarna får avsedd verkan och inte leder till oönskade effekter. En eventuell tillåtlighet bör dessutom förenas med villkor som säkerställer att aktiva häckningsplatser för vitryggig hackspett inte störs. För att det villkoret ska bli mer ändamålsenligt föreslår Naturvårdsverket en annan utformning av det.

Naturvårdsverket bedömer att det är rimligt att tillåta upp till fyra bekämpningstillfällen per år.

Naturvårdsverket bedömer att en eventuell tillåtlighet kan meddelas för hela den ansökta perioden, dvs. 2020-2022. För det fall att det under tillståndets giltighetstid skulle framkomma skäl för att ifrågasätta detta ställningstagande kan beslutet behöva omprövas eller återkallas. Ett återkallelseförbehåll kan bl.a. mot den bakgrunden därför behöva skrivas in i beslutet.

Bakgrund

Såväl boende som besökare och näringsliv i en del områden kring Nedre Dalälven är vissa år hårt drabbade av stora förekomster av översvämningsmygg. Naturvårdsverket, liksom flera andra myndigheter, ser ett behov av att hantera detta problem.

Bekämpning av larver av översvämningsmygg med det biologiska bekämpningsmedlet VectoBac G^{®2} har pågått vid Nedre Dalälven sedan 2002, dock inte årligen då den översvämningsberoende förekomsten av mygglarver har varierat under årens lopp. Ingen bekämpning utfördes 2017. En bekämpning utfördes 8-16 maj 2018, då 45 702 kg VectoBac G[®] spreds via helikopter över 4 411 hektar och en bekämpning utfördes 3-9 juni 2019, då 35 675 kg VectoBac G[®] spreds över 3 166 hektar.

Ansökan

NEDAB har ansökt om tillstånd enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken för biologisk bekämpning av stickmygglarver i Natura 2000-områden vid Nedre Dalälven samt om dispens enligt 14 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken för spridning av biologiskt bekämpningsmedel från helikopter. Ansökningshandlingarna inkom till Naturvårdsverket den 16 oktober 2019.

² Bekämpningsmedlet VectoBac G[®] är verksamt mot larver av stickmyggor och används mot larver av översvämningsmyggor, främst arten *Aedes sticticus*. Den verksamma beståndsdelen i VectoBac G[®] är pretoxin i form av proteinkristaller som producerats i bakterien *Bacillus thuringiensis israelensis* (Bti).

Ansökan avser i första hand perioden 1 maj till och med 31 augusti 2020–2022 och i andra hand motsvarande period år 2020 och gäller bekämpning med VectoBac G[®] av stickmyggor av främst arten *Aedes sticticus* men även andra översvämningsmyggor³.

Ansökan avser ramområden som sammantaget uppgår till 12 543 hektar, (2019: 12 555 hektar), varav 5 974 hektar (2019: 5 940 hektar) ligger inom 20 (2019: 19) Natura 2000-områden. Högst 198 000 kg (2019: 198 000 kg) bekämpningsmedel avses användas per år, varav högst 122 900 kg (2019: 122 700 kg) inom Natura 2000-områden, dock högst 14 kg per hektar och bekämpningstillfälle (2019: 14 kg). Bekämpningen avses i huvudsak utföras med helikopter, men även till viss del manuellt. Spridningen är planerad att ske vid högst fyra olika tillfällen per område och år. Jämfört med ansökan inför 2019 års bekämpningssäsong gäller årets ansökan i stort sett samma områden men med skillnader enligt tabell nedan och karta, bilaga 2. Nettominuskningen av ramområdenas totala areal är 12 hektar (-0,1 %), jämfört med 2019 medan ramområdenas areal inom Natura 2000-områden har ökat med 34 hektar (+0,6 %), jämfört med 2019.

Tabell. Sökta ramområden för bekämpning inom Natura 2000-områden och som skiljer sig åt mellan 2019 och 2020-2022.

Namn	Områdeskod	Planerade ramområden (hektar)	
		2020-2022	2019
Båtfors	SE0210008	966	942
Kvarnön	SE0210320	9	-

Natura 2000-områden som berörs av ansökan är Färnebofjärden (SE0630190), Färnebofjärden syd (SE0210368), Färnebofjärden nordväst (SE0620234), Hedesunda (SE0630186), Bredforsen (SE0630187), Övre Hedesundafjärden (SE0630189), Ista (SE0630191), Gysinge (SE0630192), Båtfors (SE0210008), Hedesundafjärden (SE0210366), Pellesberget (SE0210367), Östa (SE0210369), Hallaren (SE0250171), Kungsgårdsholmarna (SE0620160), Bredfors (SE0210240), Untra (SE0210241), Jordbärsmuren-Ålbo (SE0630153), Spjutholmen (SE0630154), Tjursöarkipelagen (SE0630188) samt Kvarnön (SE0210320). De fyra sistnämnda områdena har tidigare inte bekämpats med VectoBac G[®].

Av den miljökonsekvensbeskrivning som bilagts ansökan framkommer inga nya avgörande fakta vad gäller bedömningen av risk för skada på Natura 2000-områdena jämfört med tidigare år. Sökanden föreslår att det till ansökan bilagda egenkontrollprogrammet följs och innehållsmässigt är den föreslagna egenkontrollen identisk med 2019 års egenkontroll.

³ *Aedes caspius*, *Aedes cinereus*, *Aedes detritus*, *Aedes dorsalis*, *Aedes rossicus* och *Aedes vexans*.

Redovisning av villkor i Naturvårdsverkets beslut för 2019

Naturvårdsverkets beslut för 2019 års bekämpning vid Nedre Dalälven⁴ förenades med villkor om uppföljning och redovisning enligt regeringens beslut om tillåtlighet⁵ och sökanden har med anledning av dessa villkor inkommit med tre separata rapporter.

Redovisning av villkor 5

Villkor 5 innebär att en sammanställning av 2019 års bekämpning ska avrapporteras. Mellan maj och augusti 2019 utfördes en (1) bekämpningsinsats mot översvämningsmygg. Det förekom en tidig vårflod i slutet av april/början av maj med kläckning av översvämningsmygglarver. Eftersom Naturvårdsverkets tillståndsbeslut då inte hade vunnit laga kraft kunde ingen bekämpning genomföras. I slutet av maj sattes vårfloden igång på grund av kraftiga regn i Dalälvens avrinningsområde och ledde till höga flöden med ett maxvärde i Näs på 580 m³/s den 3 juni. Mängden mygglarver varierade mellan 5 till 730 per liter (medel 66 larver per liter). Hela bekämpningsinsatsen pågick 3-9 juni och helikopterbaserad spridning av VectoBac G[®] genomfördes 5-8 juni och omfattade 3 166 hektar.

Redovisning av villkor 6

Villkor 6 innebär krav på redovisning av samtliga alternativa bekämpningsåtgärder som genomförts under bekämpningssäsongen 2019. Sökanden redovisar, efter hörande av de fyra berörda länsstyrelserna, att någon alternativ åtgärd i syfte att bekämpa översvämningsmygg inte har vidtagits under 2019. Länsstyrelsen i Gävleborgs län uppgav att flera hävdåtgärder genomförts i länsstyrelsens regi och menade att åtgärderna bör ha bidragit till en minskning av mygg. Enligt sökanden saknas vetenskapliga belägg för att hävd av mark ger någon långsiktigt minskad stickmyggförekomst.

Redovisning av villkor 7

Enligt villkor 7 ska sökanden redovisa en plan för minskning av användandet av VectoBac G[®] på kort och lång sikt till förmån för andra metoder. Sökanden uppger att man arbetar med att minska användningen. Det gäller dels en teknisk utveckling för gradvis reduktion av mängden bekämpningsmedel, genom att använda en variant av samma biologiska bekämpningsmedel men som har mindre granulattorlek. Eftersom granulatet har mindre storlek blir det fler granuler per kg vilket ger bättre täckningsgrad. Detta ger potential att sänka dosen ett par kilo med bibehållen bekämpningseffekt. Dessutom hänvisar man till en planerad utveckling av en ny bekämpningsteknisk lösning med potential att kraftigt reducera användningen av VectoBac G[®] vid Nedre Dalälven.

Redovisning av villkor 9

Villkor 9 gäller genomförande och rapportering av egenkontrollprogrammet och redovisningen ska ske senast den 31 mars 2020.

⁴ Ärendenummer NV-07960-18.

⁵ 2019-04-11, M2019/00153/Me.

Yttranden från remissinstanserna

Ansökningshandlingarna skickades till 32 remissinstanser och 23 yttranden inkom till Naturvårdsverket. Av dessa var det sju instanser som uttryckligen avstod från att svara eller inte hade några synpunkter. Övriga tillstyrker ansökan generellt sett och en del av dessa har synpunkter på åtgärder som bör vidtas och villkor som bör ställas för att bekämpningen ska tillåtas.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län respektive *Havs- och vattenmyndigheten* anser dock att Natura 2000-områdena Jordbärsmuren-Ålbo, Spjutholmen och Tjursöarkipelagen bör undantas från bekämpning med VectoBac G[®] så att det finns områden där Vectobac G[®] inte använts, då det fortfarande finns behov av att kunna utvärdera långsiktiga alternativa metoder för myggbekämpning.

Länsstyrelserna i Uppsala, Västmanlands, Dalarnas respektive Gävleborgs län anser att villkor 6 enligt 2019 års tillståndsbeslut bör utgå. De anser att det inte är sökandes ansvar att redovisa alternativa bekämpningsåtgärder. Det bör vara Naturvårdsverkets ansvar att koordinera och samla in vilka alternativa bekämpningsåtgärder som genomförts. Vidare anser *länsstyrelserna* att villkor 7 i 2019 års tillståndsbeslut bör endast omfatta krav på redovisning av plan för minskning av användandet av bekämpningsmedlet VectoBac G[®] på kort och lång sikt. *Länsstyrelserna* framför också att de noterar att sökanden önskar få bekämpa stickmygg redan vid 500 mygg/fällnatt till skillnad från de 5 000 som villkorats av Naturvårdsverket, men att de inte har tillräckligt underlag för att kunna ta ställning i frågan.

Länsstyrelserna anser att villkor för vitryggig hackspett bör lättas motsvarande Naturvårdsverkets förslag inför 2019 års tillstånd och föras in som en del i villkor 11 i den tillståndsprövning som nu är aktuell.

NEDAB har bemött de inkomna remissvaren. Med anledning av länsstyrelsernas yttranden lämnar sökanden klarläggandet att de inte begär att få utföra någon bekämpning vid så låg myggbundans som 500 per fällnatt. Sökanden anför också att skäl saknas för att avslå ansökan beträffande de tre Natura 2000-områdena Jordbärsmuren-Ålbo, Spjutholmen och Tjursöarkipelagen i Gävleborgs län. Sökanden framför att dessa områden bör bedömas i prövningen på motsvarande sätt som övriga områden som omfattas av ansökan. De stickmyggproblem som drabbar områdena är mycket besvärande för lokalbefolkningen och de som besöker området. Det är därför både ett starkt enskilt och allmänt intresse att en effektiv bekämpning av översvämningsmyggor kommer till stånd. Med hänsyn till att de miljömässiga riskerna med användningen av VectoBac G[®] är mycket små samtidigt som det mänskliga lidandet vid utebliven bekämpning är omfattande, framstår det inte som miljömässigt motiverat att underlåta en effektiv myggbekämpning i området. Sökanden anser att den studie⁶ som utfördes av Statens veterinärmedicinska anstalt 2018 inte ger något faktabaserat stöd för att använda bete eller slätter som en långsiktig lösning på stickmyggproblem orsakade av

⁶ Statens veterinärmedicinska anstalt. 2018. *Kan vegetationen ha inverkan på översvämningsmyggor vid Nedre Dalälven*. Opublicerad rapport.

Aedes sticticus eller andra översvämningsmyggor. Slutligen tillstyrker sökanden länsstyrelsernas förslag till ändring av villkoren 6 och 7 i 2019 års beslut.

Naturvårdsverkets bedömning

Fråga om skada på livsmiljöer och störning av arter

Naturvårdsverket bedömer att de åtgärder som planeras av sökanden kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Vid bedömningen av om tillstånd kan meddelas ankommer det på Naturvårdsverket att förvissa sig om att verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i ett Natura 2000-område som avses att skyddas. Verksamheten eller åtgärden får inte heller medföra en sådan störning att den på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av den art eller de arter som avses att skyddas (7 kap. 28 b § miljöbalken).

Som redovisats i tidigare års beslut finns studier som visar att återkommande bekämpning kan leda till små ekosystemförändringar och att även små effekter på organismer som inte undersökts kan ha stor direkt eller indirekt betydelse för olika interaktioner mellan arter, såväl på kort som på lång sikt.⁷ Eftersom det inte har framkommit någon ny avgörande kunskap i frågan är Naturvårdsverkets bedömning fortfarande att det inte är klarlagt att spridning av VectoBac G[®] upprepade gånger över stora arealer varken skadar livsmiljöer eller stör arter som avses att skyddas genom Natura 2000-utpekandena. Den uppföljning som genomförts av tidigare bekämpningar har visserligen inte påvisat några oönskade effekter men uppföljningsprogrammet har varit av sådant slag att enbart större effekter rimligen skulle kunna detekteras. Naturvårdsverket anser därför att det är mycket viktigt att forskning bedrivs i syfte att klargöra vilka effekter användningen av VectoBac G[®] får över tid när bekämpning genomförs upprepat år efter år.

Naturvårdsverket finner det således inte klarlagt att det i ett vetenskapligt perspektiv är ställt utom rimliga tvivel att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. Av EU-domstolens dom i mål C-127/02 *Waddenzee* framgår att tillståndsmyndigheten ska avslå en ansökan om tillstånd om det råder osäkerhet om att verksamheten inte kommer att ha en skadlig inverkan på ett Natura 2000-område.

Mot bakgrund av ovanstående anser Naturvårdsverket att förutsättningar saknas för att lämna tillstånd enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken, vilket innebär att tillstånd för myggbekämpning endast kan ges efter regeringens tillåtelse enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. För att regeringen ska kunna lämna en sådan tillåtelse krävs att samtliga tre förutsättningar i bestämmelsen samtidigt är uppfyllda.

⁷ McKie, B. G., Taylor, A. Nilsson, T. & Goedkoop, W. 2015. *Kvantifiering av ekosystemeffekter av Bti-användning i Nedre Dalälven*. Sveriges lantbruksuniversitet. Nilsson, C. & Renöfält, B. 2009. *Mygg och Bti i nedre Dalälven. Utvärdering av ett vetenskapligt uppföljningsprogram*. Rapport 6305. Naturvårdsverket. NV-05266-13, 2015-11-02 *Att utvärdera effekterna av bekämpning av översvämningsmyggor*. Redovisning av ett regeringsuppdrag.

Naturvårdsverkets bedömning är, för de flesta ansökta områden, att förutsättningar kan finnas för regeringen att meddela tillåtlighet. Vår bedömning är också att de nytillkomna områdena kan bedömas på samma sätt som huvuddelen av de tidigare sökta områdena. De områden som tillkommer i årets ansökan innebär inte heller något sådant tillskott av bekämpningsmedelsmängder som i sig gör att försiktighetsprincipen behöver leda till en strängare bedömning än bekämpningssäsongen 2019.

Kriterierna i 7 kap. 29 § första stycket 1-3 miljöbalken

Inför regeringens prövning av tillåtligheten av bekämpning med stöd av 7 kap. 29 § miljöbalken vill Naturvårdsverket uppmärksamma följande:

Punkten 1, avsaknad av alternativa lösningar

Slutsats: Naturvårdsverkets generella slutsats avseende ansökan är att det för bekämpningssäsongerna 2020-2022 inte finns förutsättningar att kunna tillämpa alternativa lösningar som åtgärdar myggproblemet i tillräckligt hög grad. Det saknas alltså, generellt sett, alternativa lösningar även i år. Såvitt avser Natura 2000-områdena Jordbärsmuren-Ålbo, Spjutholmen och Tjursöarkipelagen bedömer dock Naturvårdsverket att det finns alternativa lösningar sett över de tre bekämpningssäsongerna. Vi bedömer således att det aktuella kriteriet inte är uppfyllt för dessa områden.

Ett omfattande arbete för att finna alternativa lösningar till bekämpning med VectoBac G[®] har genomförts i och med det landskapsstrategiprojekt, ”Människor, mygg och natur i Nedre Dalälvsområdet”, som Länsstyrelsen i Gävleborgs län har ansvarat för. Syftet med projektet har bland annat varit att finna långsiktiga lösningar för att komma till rätta med grundorsakerna till problemen i området. Projektets slutrapport överlämnades till Miljödepartementet den 29 november 2013. I rapporten föreslås tre huvudsakliga åtgärder för att minska problemen med mygg:

- ändrad vattenreglering
- ökad hävd genom bete eller slätter
- kompletterande bekämpning med VectoBac G[®]

Regeringen har i sina tidigare beslut angivit att det inför respektive bekämpningssäsong inte funnits någon praktiskt genomförbar alternativ lösning på problemet. I slutrapporten från ovannämnda regionala landskapsstrategi ”Människor, mygg och natur vid Nedre Dalälven” redovisas att det i dagsläget finns kunskap om alternativa lösningar för att väsentligt kunna bidra till att långsiktigt lösa problemet med massförekomst av översvämningsmygg. Av slutrapporten framgår dock att dessa alternativa lösningar sannolikt inte innebär att användningen av VectoBac G[®] kan upphöra helt.

Det har visats att hävd genom bete och slåtter kan väsentligt reducera förekomsten av mygglarver.⁸ Den studie som utfördes år 2018 av Statens veterinärmedicinska anstalt visade också på färre kläckta mygg på betade ytor än på ohävdade eller slagna ytor⁹. De dokumenterat positiva effekterna av hävd bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning så långt som möjligt omsättas i praktiken. Hävd har igångsatts i begränsad utsträckning vid Nedre Dalälven men behöver utökas då betydande effekter av hävden kan förväntas på sikt.

Mot bakgrund av ovanstående finner Naturvårdsverket att det i dagsläget inte finns något alternativ till bekämpning med VectoBac G[®] som kan åtgärda myggproblemen kring Nedre Dalälven i tillräckligt hög grad, inklusive de områden som lagts till i årets ansökan. För att undvika ett systematiskt användande av den möjlighet till ”undantag” från Natura 2000-skyddet som 7 kap. 29 § miljöbalken kan sägas innebära anser dock Naturvårdsverket att det är viktigt att godtagbara alternativa lösningar planeras och genomförs.

För Natura 2000-områdena Jordbärsmuren-Ålbo, Spjutholmen samt Tjursöarkipelagen gör Naturvårdsverket en annan bedömning när det gäller alternativa lösningar. Områdena har hittills inte bekämpats. Länsstyrelsen i Gävleborgs län skriver i sitt remissyttrande att ”det är viktigt att även fortsättningsvis inte bekämpa Jordbärsmuren[-Ålbo], Spjutholmen och Tjursöarkipelagen så att det finns områden där VectoBac G[®] inte använts, då det fortfarande finns behov av att kunna utvärdera långsiktiga alternativa metoder för myggbekämpning.”. Vi bedömer att det inte är möjligt att tillåta bekämpning i dessa områden under säsongerna 2020-2022, även om de i nuläget inte i sin helhet hävdas med bete eller slåtter. Om bekämpning tillåts i områdena kan det väsentligt försvåra tillämpning och utvärdering av alternativa lösningar, vilket kan behöva ske under en följd av år.

Regeringen har vid prövning av ansökan om bekämpning av mygg vid Nedre Dalälven år 2019 framhållit att metoden för bekämpning av stickmyggor genom spridning av VectoBac G[®] inte är en långsiktigt hållbar lösning och att regeringens uttalade mening är att användandet av bekämpningsmedlet ska minska samt att det är mycket viktigt att komma framåt med alternativa lösningar¹⁰. Länsstyrelsen i Gävleborgs län får anses ha visat att det finns alternativa metoder för några områden. Mot bakgrund av detta, samt mot bakgrund av den tydliga målsättning för minskning av användandet av VectoBac G[®] som regeringen har satt upp, gör Naturvårdsverket bedömningen att det finns alternativa lösningar för de aktuella områdena. Regeringen bör därför inte tillåta att Natura 2000-tillstånd meddelas i aktuella delar. Detta kan också bidra till att åstadkomma underlag för en meningsfull uppföljning och en plan för utveckling av alternativa bekämpningsmetoder.

⁸ Länsstyrelsen i Gävleborgs län. 2013. Förslag till hur myggproblemet vid Nedre Dalälven kan hanteras på lång sikt. Redovisning av regleringsbrevsuppdrag. Rapport 500-8033-13.

⁹ Statens veterinärmedicinska anstalt. 2018. *Kan vegetationen ha inverkan på översvämningsmyggor vid Nedre Dalälven*. Opublicerad rapport.

¹⁰ 2019-04-11, M2019/00153/Me.

Punkten 2, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse

Slutsats: Naturvårdsverkets slutsats avseende ansökan generellt är att det under 2020-2022 råder ett väsentligt allmänintresse av att kunna genomföra bekämpning med VectoBac G[®].

För att tillstånd ska kunna lämnas av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse måste rimligen mycket stora myggproblem föreligga. Bekämpning bör endast tillåtas om det är nödvändigt för att göra situationen uthärdlig. Naturvårdsverket bedömer att så bör anses vara fallet när förekomst av minst 5 000 stickmyggor, alternativt minst 4 000 översvämningsmyggor, per fällnatt har påvisats. Enligt sökanden är översvämningsmygg betydligt mer aggressiva än andra stickmygg vilket innebär att ett lägre gränsvärde för dessa förefaller rimligt. Naturvårdsverket bedömer mot bakgrund av skillnaderna i det avseendet mellan översvämningsmygg och andra stickmygg att 4 000 översvämningsmyggor per fällnatt innebär att mycket stora myggproblem ska anses föreligga.

Då regeringen vid sin prövning av tillåtligheten har att ta hänsyn till människors hälsa måste det också röra sig om relativt tätbefolkade områden för att ett väsentligt allmänintresse ska kunna anses föreligga. Inom det område ansökan avser uppger sökanden att det inte råder något tvivel om att många människor, såväl bofasta som besökare och näringslivet, skulle påverkas negativt av de långtflygande översvämningsmyggor som kan produceras i Natura 2000-områdena och andra översvämningsområden som specificerats i ansökan. Naturvårdsverket bedömer att det mot bakgrund av ovanstående generellt sett råder ett väsentligt allmänintresse av att bekämpningsåtgärder får vidtas när angivna mängder mygg uppnås samt att intresse kan förväntas vara fallet även under den kommande treårsperioden.

Punkten 3, kompensation för förlorade miljövärden

Slutsats: Naturvårdsverkets slutsats är att det inte går att ställa några krav på ändamålsenliga kompensationsåtgärder för bekämpning med VectoBac G[®] 2020-2022. Genom krav på egenkontroll och uppföljning som möjliggör framtida åtgärder bedömer Naturvårdsverket ändå att kriteriet i 7 kap. 29 § 3 miljöbalken är uppfyllt.

Mot bakgrund av föreliggande kunskapsbrist rörande såväl kort- som långsiktiga konsekvenser av användningen av VectoBac G[®] är det, i likhet med vad regeringen konstaterat i sina tidigare beslut, inte möjligt att för bekämpning under 2020-2022 vidta några åtgärder som kompenserar för förlorade miljövärden.

Finner regeringen att tillåtelse kan meddelas trots avsaknad av kompensationsmöjligheter anser Naturvårdsverket att som villkor för bekämpning bör även för 2020-2022 gälla att den noggrant kontrolleras och följs upp i huvudsak i enlighet med vad Naturvårdsverket har krävt i tidigare tillstånd. Detta för att berörda tillsynsmyndigheter i efterhand, om så visar sig vara

nödvärdigt, ska kunna vidta de åtgärder som kan komma att behövas. Regeringen har i tidigare beslut påpekat att utformningen av uppföljningsåtgärderna bör ske i samråd med de operativa tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket anser att berörda tillsynsmyndigheter har haft tillfälle att lämna synpunkter på villkor om uppföljning inom ramen för remissen av ansökan och att ytterligare samråd därför inte är nödvändigt.

Naturvårdsverket bedömer att det är möjligt att uppfylla kompensationskriteriet på detta sätt även om tillståndet utökas till tre år jämfört med tidigare ett år. För det fall att det under tillståndets giltighetstid skulle framkomma konkreta skäl för att ifrågasätta detta ställningstagande kan beslutet behöva omprövas eller återkallas. Ett återkallelseförbehåll kan bl.a. mot den bakgrunden därför behöva skrivas in i tillståndsbeslutet.

Villkor för regeringens tillåtelse

Naturvårdsverket förutsätter att eventuell tillåtlighet enligt 7 kap. 29 § miljöbalken förenas med de villkor som är nödvändiga mot bakgrund av ovanstående. Bekämpning med VectoBac G[®] bör således endast tillåtas om det är nödvändigt för att göra situationen uthärdlig, dvs. när förekomst av minst 5 000 stickmyggor, alternativt minst 4 000 översvämningsmyggor, per fällnatt har påvisats. Vidare behövs villkor om egenkontroll och uppföljning. Vad gäller övriga villkor vill vi framhålla följande.

Gällande produktgodkännande

Naturvårdsverket bedömer att kraven i gällande produktgodkännande för VectoBac G[®] är uppfyllda för de områden som omfattas av ansökan. Vid ett eventuellt tillstånd till bekämpning kan dock Naturvårdsverket komma att komplettera tillståndsbeslutet med vissa villkor utöver vad som föreskrivs i produktgodkännandet.

Villkor om redovisning av alternativa åtgärder

Villkor 6 i 2019 års tillståndsbeslut innebär att sökanden ska redovisa samtliga alternativa bekämpningsåtgärder som har genomförts. Länsstyrelserna har i sina remissyttranden framfört att detta villkor bör utgå i kommande tillståndsbeslut med hänvisning till att detta inte är sökandens ansvar. Naturvårdsverket bedömer att villkoret bör kvarstå, men att det bör preciseras till att avse en redovisning av förekommande bete och slätter som länsstyrelserna svarar för inom ramområdena för bekämpning, som kan anses ha en effekt på myggproduktionen.

En förutsättning för att regeringen ska kunna ge tillåtelse enligt 7 kap. 29 § miljöbalken är att det saknas alternativa lösningar för att tillgodose det väsentliga allmänintresse som ansökan avser. Förutsättningarna för att kunna utföra sådana alternativa lösningar behöver redovisas, för att prövningsmyndigheten därigenom ges möjlighet att bättre kunna ta ställning till kriterierna i 7 kap. 29 §. Av 6 kap. 36 § miljöbalken följer att inför en ansökan om Natura 2000-tillstånd ska tas fram en redogörelse för de alternativ som har övervägts, med en motivering till varför ett visst alternativ valts, samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Naturvårdsverket bedömer att det mot denna bakgrund ligger inom sökandens

ansvar att redovisa en sammanställning över vidtagna åtgärder som kan anses dämpa myggproduktion och därigenom minska behovet av bekämpning med VectoBac G[®]. Redovisningen kan helt eller delvis avse åtgärder som annan aktör än sökanden själv har utfört. Men eftersom redovisningen fyller ett behov för att kunna pröva ansökan bör det ändå vara sökandens ansvar att sammanställa och ge in denna redovisning. Det är enligt vår bedömning inte heller orimligt att ställa detta krav på sökanden.

Villkor om plan för minskning av användandet av VectoBac G[®]

Villkor 7 i 2019 års tillståndsbeslut innebär att sökanden ska redovisa en plan för minskning av användandet av VectoBac G[®] på kort och lång sikt till förmån för andra metoder. Länsstyrelserna har i sina remissyttranden framfört att detta villkor endast bör omfatta krav på redovisning av plan för minskning av användandet av bekämpningsmedlet VectoBac G[®] på kort och lång sikt, eftersom utredning av andra metoder inte anses vara sökandes ansvar. Naturvårdsverket överväger att låta villkoret kvarstå. Naturvårdsverket bedömer att det fortfarande finns ett behov av ett villkor av detta slag och att det är motiverat av en kontinuerlig strävan efter att minska mängden använt bekämpningsmedel.

Vitryggig hackspett

Vitryggig hackspett, som i den gällande nationella rödlistan har klassats i kategorin Akut hotad, är en art som avses att skyddas i några av de berörda Natura 2000-områdena. Denna art kan under häckningsperioden störas av buller från helikoptrar. Naturvårdsverket bedömer därför att eventuell tillåtlighet bör förenas med villkor som säkerställer att aktiva häckningsplatser för arten inte störs. Vitryggiga hackspettens ungar lämnar boet från slutet av maj, vissa år redan i mitten av maj, till mitten av juni. Därefter är boplatsen inte längre aktiv och följaktligen inte känslig för störning. Tidigare villkor har angivit att bekämpning inte fick utföras före den 15 juni inom en radie av minst 300 meter från häckningsplatser med aktiva bon av vitryggig hackspett. Mot bakgrund av att hackspettens ungar kan lämna boplatsen avsevärt tidigare än så, föreslår Naturvårdsverket en annan utformning av villkoret, som länsstyrelserna också har tillstyrkt. Istället för ett bestämt datum formuleras villkoret så att Länsstyrelsen i Uppsala län, som samordnande länsstyrelse för samråd om vitryggig hackspett, meddelar tillståndsinnehavaren positionen för aktiva bon samt tidpunkt för när boplatsen inte längre är aktiv, dvs. när ungarna är utflugna och har lämnat boplatsen. Efter den tidpunkten kan således bekämpning ske även inom områden där vitryggig hackspett tidigare under året har häckat. Genom ett sådant villkor skyddas häckningar från störningar i lika hög grad som tidigare, samtidigt som möjligheten att utföra bekämpning inte inskränks mer än nödvändigt. Vi bedömer också att denna utformning av villkoret kan bidra till en bättre förståelse hos allmänheten för arbetet med att bevara vitryggig hackspett, snarare än att se det som enbart ett hinder för bekämpning av översvämningsmygg.

Antal bekämpningstillfällen

NEDAB har ansökt om tillstånd till fyra bekämpningstillfällen per år under perioden 2020-2022. Inför Naturvårdsverkets beslut om tillstånd 2019 gav regeringen tillåtelse för högst tre bekämpningstillfällen inom Natura 2000-

områden, bl.a. med hänvisning till att inte någon gång har något Natura 2000-område bekämpats vid fyra tillfällen. Under perioden 2002-2019 har antalet utförda bekämpningar, såväl inom som utom Natura 2000-områden sammantaget, varierat enligt tabell nedan.

År	Antal bekämpningar	Använd mängd bekämpningsmedel (kg)
2002	2	21 100
2003	1	8 163
2004	0	0
2005	2	11 228
2006	1	13 351
2007	1	653
2008	3	23 982
2009	4	72 268
2010	3	103 508
2011	1	543
2012	4	75 640
2013	0	0
2014	2	45 377
2015	3	108 781
2016	1	24 851
2017	0	0
2018	1	45 702
2019	1	35 675

Naturvårdsverket kan konstatera att behov vissa år har funnits av upp till fyra (4) bekämpningar, vilket har varit fallet både 2009 och 2012. Vi konstaterar också att den årliga totala förbrukningen av bekämpningsmedel har överstigit 100 000 kg under två av de arton säsongerna, 2010 och 2015, vilket ligger långt under den högsta tillåtna mängden (2019: 198 000 kg).

Naturvårdsverket menar att användandet av VectoBac G[®] inte är en långsiktigt hållbar lösning och att det är mycket viktigt att komma framåt med alternativa lösningar. Regeringens uttalade mening är också att användandet av bekämpningsmedlet ska minska. Naturvårdsverket bedömer, mot bakgrund av antalet faktiska bekämpningstillfällen under tid, att en minskning av antalet tillåtna bekämpningstillfällen till tre sannolikt inte ger någon effekt av betydelse på användningen av bekämpningsmedel, totalt sett. Däremot kan en sådan inskränkning i antalet tillåtna bekämpningstillfällen, jämfört med tidigare, möjligen leda till en ökad oro och osäkerhet hos den befolkning som lever och verkar i de berörda områdena.

Mot bakgrund av det bedömer Naturvårdsverket att det är rimligt att tillåta upp till fyra bekämpningstillfällen per år.

Tillståndstid

Inför beslut om tillstånd för bekämpning 2019 föreslog flera remissinstanser, inklusive samtliga berörda länsstyrelser, att tillstånd/dispens skulle lämnas för flera år. NEDAB hade uttryckligen ansökt om dispens/tillstånd enbart för år 2019, varför det inte var möjligt att ge tillstånd för längre tid. Utöver det bedömde vi att det är mycket angeläget att snarast komma vidare i arbetet med att utveckla användandet av alternativa metoder. En sådan utveckling kan komma att påverka förutsättningarna för tillståndsprövning av bekämpning med VectoBac G[®] de närmast kommande åren. De återkommande stora mängderna

med stickmyggor har betydande negativa effekter på såväl boende som besökare och näringsliv i vissa områden kring Nedre Dalälven och Naturvårdsverket anser att detta problem behöver hanteras. Det aktuella bekämpningsmedlet har använts under lång tid, både i Sverige och utomlands, utan att några större negativa miljöeffekter har kunnat påvisas. Prövningsmyndigheterna har årligen sedan 2002 lämnat tillstånd till bekämpning med VectoBac G[®] vid Nedre Dalälven. Naturvårdsverkets slutsats generellt är att det för närvarande saknas tillräckliga alternativa lösningar då varken hävd genom bete eller slätter eller ändrad vattenreglering i dagsläget kan lösa problemen med översvämningsmygg i tillräckligt hög grad. Det är heller inte sannolikt att några sådana lösningar kommer att finnas de närmaste tre åren. Naturvårdsverket bedömer därför att en eventuell tillåtlighet kan meddelas för hela den ansökta perioden, dvs. 2020-2022, i enlighet med ansökan.

Försiktighetsprincipen bör dock även fortsättningsvis tillämpas, särskilt med tanke på den skyddsstatus som Natura 2000-områdena har. Därför överväger Naturvårdsverket att i ett eventuellt beslut som gäller för en treårsperiod villkora det med ett förbehåll att tillståndet och dispensen kan omprövas eller återkallas under tillståndstiden, om olägenhet av väsentlig betydelse för miljön i Natura 2000-områdena uppkommit eller riskerar att uppkomma och olägenheten inte förutsågs när verksamheten tilläts. Om detta inträffar kan återkallelse komma att behövas för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Ett annat skäl för att ompröva eller återkalla tillståndet skulle kunna vara om det framkommer konkreta skäl för att ifrågasätta ställningstagandet i bedömningen av kompensationskriteriet (7 kap. 29 § första stycket 3 miljöbalken).

Naturvårdsverket anser att det fortfarande behöver ske en rapportering varje år minst motsvarande den som skulle ha krävts vid ett ettårigt tillstånd. Denna rapportering kommer att vara en del av underlaget för att bedöma om omprövning eller återkallelse behöver ske.

Beslut om denna hemställan har fattats av biträdande avdelningschefen Gunilla Ewing Skotnicka.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen EvaLinda Sederholm, föredragande, samt handläggaren Thomas Pettersson och miljöjuristen Olof Ekström.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Gunilla Ewing Skotnicka

EvaLinda Sederholm

Kopia till

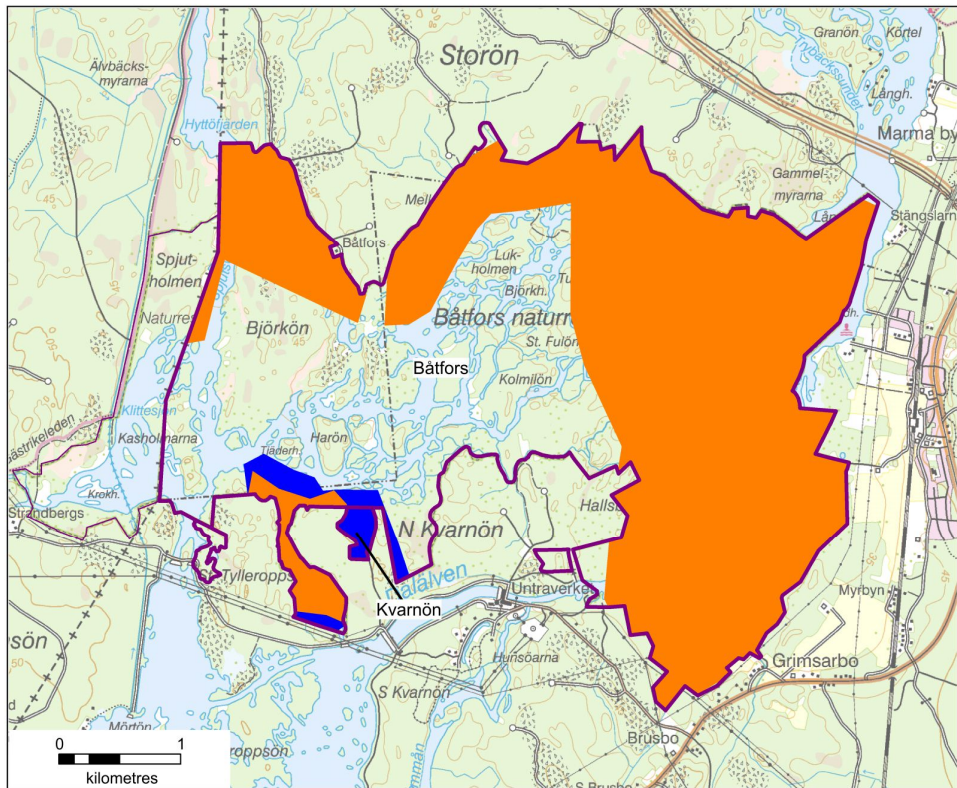
Nedre Dalälvens Utvecklings AB
Havs- och vattenmyndigheten
Statens veterinärmedicinska anstalt
Kemikalieinspektionen
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Avesta kommun
Gävle kommun
Heby kommun
Sala kommun
Sandvikens kommun
Tierps kommun
Älvkarleby kommun

Bilaga 1***NV-07365-19***

Länk till samtliga relevanta handlingar angående ansökan om myggbekämpning vid Nedre Dalälven 2020-2022; <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Remisser-och-Yttranden/Remisser/Remisser-2019/Ansokan-om-myggbekampning-20202022-i-Nedre-Dalalvsomradet-/>

Bilaga 2

NV-07365-19



- Natura 2000 identiskt med ansökan 2019
- Nya ytor i Natura 2000 i ansökan 2020-2022