



2023-04-27
KN2023/01040

Klimat- och näringslivsdepartementet

Adressater:
Se *bilaga 1*

Överklagande av Länsstyrelsens i Västra Götalands läns beslut att ge dispens för och tillstånd till markavvattning inom Karlsborgs flygplats, Karlsborgs kommun

Regeringens beslut

Regeringen prövar inte överklagandena av Aktion Rädde Vättern och Skaraborgs Naturskyddsförening.

Regeringen ändrar det överklagade beslutet på följande sätt.

Villkor 4 ska ha följande lydelse.

Reningsanläggningen som avses i villkor 2 ska utformas så att minst 95 procent av PFAS11 kan tas bort vid reningen. Fortifikationsverket ska utreda till vilken halt av PFAS11 som det är tekniskt möjligt att rena. Utredningen med förslag till haltvillkor ska redovisas till tillsynsmyndigheten senast 27 månader efter att anläggningen har tagits i drift.

Följande tillkommande delegation av villkorsreglering ska gälla.

D1. Tillsynsmyndigheten får besluta om begränsningsvärden avseende halter av PFAS11 motsvarande vad som anges i villkor 4.

Ärendet

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade den 10 januari 2020 i ärende med dnr 531-45588-2018 och 531-45789-2018 att ge Fortifikationsverket dispens för och tillstånd till markavvattning på fastigheten Karlsborg flygfält 1:1 Karlsborgs kommun. Beslutet finns i *bilaga 2*.

Fortifikationsverket och klagande enligt *bilaga 1* har överklagat beslutet.

Fortifikationsverkets ansökan om dispens för och tillstånd till att få utföra markavvattning omfattar dränering och täckdikning med syfte att förbättra bärigheten på flygfältets stråkytor, dvs. områdena runt rullbana och taxibana. Brister i bärigheten är en av anledningarna till att banan i dag inte uppfyller gällande regelverk avseende flygsäkerhet.

Överklaganden

Fortifikationsverket

Fortifikationsverket yrkar att:

a) villkor 2 ändras så att

- i. den till villkor 2 hörande bilaga 2 ska bytas ut mot figur 1 i Fortifikationsverkets överklagande daterat 12 februari 2020,
- ii. formuleringen "till recipient" tas bort.
- iii. formuleringen "en reningsanläggning" och "Reningsanläggningen" ändras till "reningsanläggning".
- iv. formuleringen "Denna separering gäller även" ändras till "Avledning till reningsanläggning gäller även"

b) villkor 3 ändras så att formuleringarna "en reningsanläggning" och "reningsanläggningen" ändras till "reningsanläggning".

c) villkor 4 ändras till följande. En utredning av vilken halt PFAS11 som går att rena ner till ska utföras av Fortifikationsverket. Reningsanläggningen som avses i villkor 2 ska utformas så att minst 90 procent av PFAS11 kan tas bort vid reningen. Utredningen med förslag till haltvillkor ska redovisas till tillsynsmyndigheten senast 27 månader efter att dräneringsarbetena har färdigställts och anläggningen har tagits i drift. Det ankommer därefter på tillsynsmyndigheten att meddela begränsningsvärden avseende halter av PFAS11 för det reade vattnet som motsvarar ovan angiven reningsgrad.

Fortifikationsverket bestrider bifall till övriga överklaganden och anför bl.a. följande. Gränsen för uppsamling av vatten till reningsanläggningen bör ligga vid en naturlig vattendelare annars krävs ytterligare en pumpstation och

föroreningen i inkommande vatten späds ut samtidigt som ytterst liten mängd ytterligare PFAS skulle kunna renas bort. En separering till recipient redan nu innan en kommande reningsanläggning vid brandövningsplatsen anläggs kan medföra ökade kostnader och försvåra framtida åtgärder. Det behöver finnas en möjlighet att ha en eller flera mobila reningsanläggningar under anläggningstiden, inte bara den slutliga reningsanläggningen. Det är inte möjligt att klara 99 procents reningsgrad dels eftersom ingångshalterna är relativt sett låga jämfört med etablerade anläggningar, dels eftersom det inte finns möjlighet att prova funktionen innan dräneringarna har anlagts. Vidare bedöms det inte rimligt utifrån befintlig teknik på marknaden.

Övriga klagande

Hjo kommun, Samhällsbyggnadsnämnden i Tidaholms kommun, Miljö- och byggnadsnämnden i Skara kommun, Enar Andersson, Skaraborgs Naturskyddsförening, Ödeshögs kommun, Motala kommun, Hans Björkman m.fl. yrkar att länsstyrelsens beslut om tillstånd resp. dispens för markavvattning ska upphävas. Flera av klagandena yrkar i andra hand att ansökan avvisas på grund av bristande beslutsunderlag och miljökonsekvensbeskrivning.

Hjo kommun och Samhällsbyggnadsnämnden i Tidaholms kommun anför bl.a. att länsstyrelsens beslut strider mot försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken. Dispensbeslutet innebär att halter av PFAS i dricksvattentäkten kommer att öka. Genom teknik och annat upplägg kring sanering och dränering skulle det gå att motverka ett PFAS-läckage.

Miljö- och byggnadsnämnden i Skara kommun anför bl.a. följande. Inom det område som är tänkt att dräneras finns uppgifter om att både marken och grundvattnet är förorenat. Förorenade platser ligger nära eller inom det område där markavvattning planeras. Bottensjöns kemiska status får inte försämrats och möjligheten att uppnå god kemisk ytvattenstatus får inte äventyras. I beslutet tas inte ett helhetsgrepp över PFAS-riskerna över hela området som dräneras till Vätterns vattenskyddsområde. Verksamhetsutövaren ska utföra åtgärder som förhindrar miljöförstöring och nyttja en för ändamålet bästa möjliga teknik. En fördjupad riskbedömning och heltäckande åtgärdsplan för hela det förorenade området på Karlsborgs flygfält 1:1 bör ske.

Enar Andersson anför bl.a. att dispens och tillstånd för markavvattningsåtgärder inte får meddelas utan att sanering av hela området först har skett. Då regeringen begärt att Försvarsmakten ska ta fram en handlingsplan för hur förorenade platser ska hanteras är det högst olämpligt att släppa ut förorenat vatten i en dricksvattentäkt som omöjligt går att sanera senare.

Hans Björkman m.fl. anför bl.a. att åtgärderna strider mot miljöbalken och EU:s ramdirektiv och Natura-2000-regelverket. Beslutet griper in i handläggningen av det överklagade tillståndet för Karlsborgs flygplats. Länsstyrelsen ger dräneringstillstånd inom ett område där länsstyrelsens miljöprövningsdelegation tidigare krävt en omfattande utredning. Om markavvattningen genomförs kommer transporten av PFAS-förorenat vatten öka markant. Effekten av att tidvis snabbt öka flödet via gamla, redan förorenade diken till recipienten tillkommer. Redovisningen av föroreningsituationen brister. Vätterns ekosystem ska skyddas enligt art- och habitatdirektivet och eftersom det saknas beskrivning av PFAS påverkan på recipienten och dess livsmiljö kan inte miljökonsekvensbeskrivningen godkännas, vilket gör att hela ansökan måste avvisas.

Motala kommun anför bl.a. följande. En fördjupad riskbedömning behöver genomföras som underlag för beslut. Att öka utsläppen av PFAS/PFOS kommer att medföra risk för att beslutad miljö kvalitetsnorm inte kan uppnås och bryter därmed mot det s.k. icke-försämringsdirektivet. Det är angeläget att snarast åtgärda situationen vid flygplatsen för att förhindra vidare spridning av PFAS. En ansökan bör omfatta hela flygplatsområdet och beakta alla PFAS-föroreningar.

Ödeshögs kommun anför bl.a. följande. Ytterligare utsläpp av PFOS riskerar att försämra möjligheterna att uppnå beslutad miljö kvalitetsnorm. Det saknas ett helhetsgrepp gällande planerade åtgärder på flygfältet. En total kartläggning och plan för sanering och omhändertagande för hela flygfältet bör utföras innan markavvattning sker.

Johnny Sjöberg yrkar att villkor 3 och 4 ska ändras samt att villkor ska föreskrivas om kontroller i de dräneringsrör som släpper ut vatten direkt och vad man bör göra om man finner PFAS i dessa rör. Han anför bl.a. att ”låga halter” i villkor 3 är odefinierat. Helst bör rena vatten vara helt fria från PFAS för att få släppas ut. Det går att göra tester på fler ämnen än PFAS 11, t.ex. analyserar Eurofins 33 PFAS.

Mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen

Mark- och miljödomstolen har med stöd av 21 kap. 7 § miljöbalken med eget yttrande, överlämnat ärendet till regeringen för prövning.

Domstolen föreslår att överklagandena från Aktion Rädda Vättern och Skaraborgs Naturskyddsförening inte ska prövas av regeringen (avvisas) och föreslår att regeringen

- i första hand upphäver det överklagade beslutet och avvisar ansökan om dispens från markavvattningsförbudet och ansökan om tillstånd till markavvattning inom Karlsborgs flygplats,
- i andra hand undanröjer länsstyrelsens beslut och återförvisar målet till länsstyrelsen, eller
- i annat fall upphäver det överklagade beslutet och avslår ansökan.

Om regeringen beviljar dispens, föreslår domstolen att regeringen avslår Fortifikationsverkets yrkanden om ändring av villkor 2 och 3 samt med ändring av vad länsstyrelsen bestämt ger villkor 4 följande lydelse. En utredning av vilken halt PFAS11 som går att rena ner till ska utföras av Fortifikationsverket. Reningsanläggning som avses i villkor 2 ska utformas så att minst 99 procent av PFAS11 kan tas bort vid reningen. Utredningen med förslag till haltvillkor ska redovisas till tillsynsmyndigheten senast ett år efter att anläggningen har tagits i drift. Det ankommer därefter på tillsynsmyndigheten att meddela begränsningsvärden avseende halter av PFAS11 för det reade vattnet som motsvarar ovan angiven reningsgrad.

Regeringens handläggning av ärendet

Yttranden till regeringen

Fortifikationsverket vidhåller i huvudsak vad myndigheten tidigare har framfört i ärendet och anför bl.a. följande mot bakgrund av mark- och miljödomstolens yttrande. Det finns inte grund att avvisa, återförvisa eller avslå ansökan om markavvattning. Verksamheten vid flygplatsen är i dag förvisso beroende av att markavvattningen kommer till stånd men markavvattningen har inte ett sådant miljömässigt samband med flygplatsverksamheten att det skulle utgöra hinder för prövning och grund för avvisning av ansökan. Utöver de åtgärder för att minska läckage av PFAS som kommer vidtas i samband med den ansökta markavvattningen pågår andra undersökningar och planering för åtgärder inom flygplatsområdet inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken. Försvarmakten och Fortifikationsverket har en dialog och ett informationsutbyte i det pågående

utredningsarbetet som drivs framåt via miljöbalkens bestämmelser om tillsyn. Detta säkerställer att kunskap om dagvattensystemet, påträffade föroreningar och utförda utredningar finns med som underlag för åtgärdsförslag. Genom samordning med Försvarsmakten och de åtgärder som blir resultatet av tillsynen kan effektiva reningslösningar väljas, där fler föroreningsströmmar kan hanteras.

Försvarsmakten delar Fortifikationsverkets synpunkter och anför därutöver bl.a. följande mot bakgrund av mark- och miljödomstolens yttrande. Markavvattningen är en avgörande åtgärd för Försvarsmaktens möjligheter att kunna nyttja Karlsborgs flygplats. Det är också en förutsättning att markavvattningen kommer till stånd för att rening av PFAS ska kunna ske på ett så effektivt sätt som möjligt.

Flera kommuner anför bl.a. följande. Försvarsinspektören för hälsa och miljö har förelagt Försvarsmakten och Fortifikationsverket att inkomma med åtgärdsutredningar och utvidgad kartläggning av PFAS-föroreningar i dagvattensystemet. Arbete pågår som kan ge bättre förutsättningar att ta hand om de kemikalier som i dag läcker ut från flygfältet till dricksvattentäkten Vättern. Det vore därför olyckligt att ge dispens och tillåtelse till dräneringsverksamhet utan att detta kopplas ihop med en åtgärdsplan. Sedan länsstyrelsens beslut har skälen för försiktighet ökat. Ett flertal vetenskapliga rapporter har visat att Karlsborgs flygplats är en av de större punktkällorna till PFAS i Vättern och i under 2022 meddelade länsstyrelsen förhöjda halter av PFAS i fisk från Vättern.

Andra klagande anför bl.a. följande. Åtgärdsutredningen som Försvarsmakten lämnat in till tillsynsmyndigheten om minskning av spridning av PFAS via dag- och ytvatten till Kärnebäcken motiverar upphävande av både länsstyrelsens beslut om markavvattningsdispens och tillståndsbeslutet för flygplatsen. Åtgärdsutredningen visar att en serie av åtgärder först måste vidtas för att minska utflödet av PFAS-förorenat dag- och ytvatten. Markavvattningen kan orsaka att PFOS läcker ut eftersom kunskaperna om föroreningssituationen på flygplatsen är otillräcklig. Samordning och helhetssyn behövs. Mycket har hänt sedan ansökan lämnats in vad gäller tekniker, haltnivåer och vilka ämnen man bör beakta i PFAS-gruppen. Sanering behöver ske innan ett beslut om dränering fattas.

Aktion Rädda Vättern framför också att föreningen har rätt att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut. Föreningen anger att miljöorganisationers rätt att överklaga grundar sig i Århuskonventionen.

Skälen för regeringens beslut

Mark- och miljödomstolen har lämnat över ärendet till regeringen med eget yttrande med hänvisning till 21 kap. 7 § miljöbalken andra stycket sista meningen.

Regeringen prövar inte alla överklaganden

Av 16 kap. 13 § miljöbalken framgår att vissa ideella föreningar får överklaga beslut om t.ex. tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken. Rätten att överklaga gäller dock inte beslut som rör Fortifikationsverket. Varken Aktion Rädda Vättern eller Skaraborgs Naturskyddsförening har därför rätt att överklaga beslutet med stöd av 16 kap. 13 § miljöbalken. Det har inte heller framkommit att beslutet angår Aktion Rädda Vättern eller Skaraborgs Naturskyddsförening på ett sådant sätt att de kan anses ha rätt att överklaga beslutet med stöd av 16 kap. 12 § miljöbalken. Regeringen bör därför inte pröva överklagandena av Aktion Rädda Vättern och Skaraborgs Naturskyddsförening.

Miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig

Miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet är tillräcklig för den prövning som regeringen ska göra.

Övergripande utgångspunkter för regeringens beslut

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). I propositionen konstaterar regeringen, mot bakgrund av det fortsatt försämrade säkerhetspolitiska läget, att det militära försvaret fortsatt behöver stärkas och den operativa förmågan öka. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. Att uppnå denna målsättning förutsätter att Försvarsmaktens förband övar mer än vad de har gjort tidigare. Likaså behöver Försvarsmaktens grundorganisation förändras och förstärkas genom att sex regementen eller flottiljer återinrättas. Rysslands invasion av Ukraina har inneburit att det säkerhetspolitiska läget har skärpts ytterligare. Sveriges försvarsförmåga måste av denna anledning öka och upprustningen

måste ske i snabbare takt, varför anslaget till det militära försvaret har tillförts två miljarder kronor under 2022. Så fort det är praktiskt möjligt ska anslagen för det militära försvaret öka till två procent av bruttonationalprodukten (BNP). Kopplat till detta har regeringen gett Försvarmakten i uppdrag att planera för att anslagen till det militära försvaret når två procent av BNP senast år 2028.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår bl.a. att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår bland annat att kraven på hänsyn i 2 kap. 3 § gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är frågan om en totalförsvarsverksamhet eller åtgärd som behövs för totalförsvaret ska hänsyn tas till detta förhållande vid avvägningen.

Verksamheten kan tillåtas och de villkor som länsstyrelsen beslutat om bör kvarstå med mindre justeringar

Möjligheten att nå respektive vidmakthålla god kemisk status i vattenförekomsterna Bottensjön, Storsvättern samt Karlsborg-S. Fågelås påverkas av mark- och vattenhanteringen vid och kring flygplatsen som helhet. Påverkan inkluderar både Försvarmaktens och Fortifikationsverkets verksamheter. Mark- och vattenåtgärder som Fortifikationsverket planerar syftar till att möjliggöra flygplatsverksamhet vid Karlsborg och i flygplatsverksamheten ingår hantering av föroreningar som flygplatsverksamheten har gett och ger upphov till. Fortifikationsverkets och Försvarmaktens planerade verksamheter och åtgärder vid flygplatsen är därmed inte frikopplade från varandra varken till syfte eller till miljöeffekter. Det är viktigt att åtgärder som vidtas i en del av flygplatsen fungerar tillsammans med övriga åtgärder som pågår och planeras för att förhindra att föroreningar sprids till vattenförekomsterna. Samarbetet som pågår mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket kring planerade åtgärder vid

flygplatsen är centralt. Det är mycket angeläget att åtgärder som behövs för att förhindra spridning av föroreningarna vid flygplatsen sker skyndsamt.

Den markavvattning som Fortifikationsverket ansöker om att få genomföra kan tillåtas då den bedöms kunna genomföras utan att äventyra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormer för vatten. En förutsättning för att tillåta markavvattningen är att de skyddsåtgärder som framgår av länsstyrelsens beslut genomförs. Utifrån förhållandena i och skyddsvärdet hos berörda vattenförekomster samt PFAS svårnedbrytbara och bioackumulerande egenskaper finns anledning att ställa höga krav på skyddsåtgärder kopplat till mark- och vattenhanteringen vid flygplatsen. Miljö kvalitetsnormen innebär att i princip inga ytterligare utsläpp av PFOS kan tillåtas i Bottensjön. Med de förhållanden som råder i området och kunskapsläget om strömningsriktning etc., bör den separering av vatten som länsstyrelsen har beslutat om i villkor 2 kvarstå. I villkor 4 bör ett förtydligande göras som kopplar villkoret till villkor 2. Villkor 4 bör också ändras så att Fortifikationsverket får en längre tid att följa reningen under olika förhållanden innan myndigheten ska redovisa en utredning med förslag till haltvillkor till tillsynsmyndigheten. Utredningstiden bör därför ändras från ett år till 27 månader. Kravet på reningsgrad, vilket gäller även under denna utredningstid, bör ändras för att säkerställa att det är tekniskt möjligt att uppnå kravet. Reningsanläggningen bör utformas så att minst 95 procent av PFAS11 kan tas bort vid reningen.

Tillsynsmyndigheten bör få en delegation att besluta om haltvillkor

Haltvillkor för utsläppen från reningsanläggningen bör beslutas av tillsynsmyndigheten utifrån den utredning som Fortifikationsverket ska göra enligt villkor 4. Tillsynsmyndigheten bör därmed få en sådan delegation.

Övrigt

Vad som i övrigt anförs i ärendet medför inte skäl att ändra det överklagade beslutet.

Regeringen har i dag även fattat beslut i ärendet rörande tillstånd till verksamhet vid Karlsborgs flygplats (KN2023/01033).

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Anna Berglund

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Försvarsdepartementet/MFI, RS
Finansdepartementet/BA, ESA
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/SPN
Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt
Havs- och vattenmyndigheten
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Naturvårdsverket
Statens geotekniska institut
Karlsborgs kommun
Vadstena kommun
Vätternvårdsförbundet