



2019-04-11
M2019/00153/Me

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm



Miljödepartementet

Prövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken avseende bekämpning av stickmygglarver i Dalälvens översvåmningsvåtmarker, Avesta, Gävle, Heby, Sala, Sandviken, Tierp och Älvkarleby kommuner

Regeringens beslut

Regeringen tillåter att Naturvårdsverket lämnar tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken till spridning av VectoBac G från helikopter och för hand, för bekämpning av stickmygglarver under maj–augusti 2019 i Natura 2000-områdena Färnebofjärden, Färnebofjärden syd, Färnebofjärden nordväst, Hedesunda, Bredforsen, Övre Hedesundafjärden, Ista, Gysinge, Hedesundafjärden, Pellesberget, Östa, Hallaren, Kungsgårdsholmarna, Båtfors, Bredfors och Untra som omfattas av Nedre Dalälvens Utvecklings AB:s ansökan, där mängden stickmyggor vid något mättillfälle har uppgått till minst 5 000 per fälla och fångstnatt. I de områden där vitryggig hackspett häckar får bekämpning av stickmygglarver ske endast under perioden 15 juni–31 augusti 2019. Naturvårdsverket ska fastställa områdenas närmare avgränsning.

Tillståndet ska förenas med villkor om att bekämpningen ska följas upp. I uppföljningen ska även ingå att sökanden separat ska redovisa samtliga alternativa bekämpningsåtgärder som genomförts under bekämpnings-säsongen 2019. Vidare ska sökanden efter hörande av berörda länsstyrelser redovisa en plan för minskning av användandet av bekämpningsmedlet på kort- och lång sikt till förmån för andra metoder med utgångspunkt i landskapsstrategin Människor, mygg och natur vid Nedre Dalälven.

Tillståndet får inte avse bekämpning som går utöver vad som är nödvändigt för att göra situationen uthärdlig under sommarsäsongen 2019. Bekämpning får utföras vid högst tre tillfällen per område.

Ärendet

Nedre Dalälvens Utvecklings AB (NEDAB) har hos Naturvårdsverket ansökt bl.a. om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för biologisk bekämpning av stickmygglarver i Natura 2000-områden vid Nedre Dalälven. Ansökan gäller för högst fyra gånger per säsong och område under perioden 1 maj–31 augusti 2019 och omfattar ramområden om 12 555 hektar varav 5 940 hektar ligger inom Natura 2000-områden och spridning av högst 198 000 kg bekämpningsmedel varav högst 122 700 kg inom Natura 2000-områdena, dock högst 14 kg per hektar. Behovet styrs av översvämningarnas antal och omfattning under vår och sommar.

Naturvårdsverket har bedömt att det saknas förutsättningar för att lämna tillstånd enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken till den sökta verksamheten och har överlämnat frågan om att tillåta bekämpningen till regeringen enligt 7 kap. 29 § miljöbalken.

Till ärendet har fogats en miljökonsekvensbeskrivning.

Ärendet avser Natura 2000-områdena 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), Jordbärsmuren-Ålbo (SE0630153), Spjutholmen (SE0630154), Tjursöarkipelagen (SE0630188), Bredfors (SE0210240) och Untra (SE0210241).

Natura 2000-områdenas omfattning framgår av den förteckning som Naturvårdsverket för enligt 15 § förordningen (1998:1252) om områdes-skydd enligt miljöbalken m.m. Information om vilka Natura 2000-intressen som avses att skyddas inom områdena finns tillgänglig och är sökbar via Naturvårdsverkets webbplats, www.naturvardsverket.se.

NEDAB:s skäl för ansökan

Som skäl för ansökan har NEDAB anfört bl.a. följande. Periodvis översvämmade låglänta våtmarksområden är barnkammare för den långtflygande och aggressiva översvämningsmyggan *Aedes sticticus*. De specificerade ramområden som ingår i ansökan innehåller larvmiljöer som kan producera besvärande till olidliga mängder av *Aedes sticticus* och andra översvämningsmyggor. Återkommande stora till olidliga mängder stickmyggor har betydande negativa effekter på såväl boende, besökare som näringsliv. Upprepad exponering för översvämningsmygg kan leda till ångest och depression vilket kan leda till avfolkning från området. Befolkningen uttrycker tydligt att de oregelbundet återkommande olidliga stickmyggproblemen har betydande negativa effekter på alla aspekter av möjligheten att leva och bo vid Nedre Dalälven med omnejd och det finns ett uttryckligt behov av hjälp med bekämpning. Stickmyggor vid Nedre Dalälven kan bära på Sindbisvirus, ett myggburet fågelvirus som även kan spridas till människor och orsakar zoonosen Ockelbosjukan. Översvämningsmyggor bär också på harpestbakterien som även den kan spridas till människor.

Det biologiska larvbekämpningsmedel som ska spridas är granulatet VectoBac G som är godkänt och specifikt ämnat för bekämpning av stickmygglarver. Det består av torkad och förfinad kultur av *Bacillus thuringiensis israelensis* (Bti). Inga ekologiska miljökonsekvenser av Bti-baserad larvbekämpning riktad mot översvämningsmyggor i naturliga våtmarker har kunnat identifierats. VectoBac G påverkar varken prioriterade arter eller naturtyper inom Natura 2000-områdena. Det har en extremt låg eller obefintlig risk för negativa effekter på övrig fauna. Effekten av den aktiva ingrediensen Bti är begränsad till larver av stickmyggor vid avsedd dosering. Larver av fjädermyggor eller larver av enstaka andra myggfamiljer kan endast påverkas vid kraftig överdosering, medan varken övriga ryggradslösa djur eller ryggradsdjur har någon känslighet för Bti. Lågflygande helikopter stör inte häckande fåglar. Det råder inga tvivel om att det för samtliga ramområden enligt ansökan helt saknas alternativa bekämpningslösningar med bevisad förmåga att ge tillräcklig reduktion av mängden översvämningsmygglarver för att minska användningen av VectoBac G.

Det finns ett samband mellan mängden stickmyggor per fällnatt och de problem som upplevs. Ungefär 5 000 stickmyggor per fällnatt kan ses som ett riktvärde för stora myggproblem. Mer än 10 000 stickmyggor per fällnatt

är olidligt. Översvämningsmyggorna sprider sig aktivt inom 5–10 km från kläckningsplatserna.

Naturvårdsverkets hemställan

Sammanfattningsvis framgår att återkommande stora mängder stickmyggor har betydande negativa effekter på såväl boende som besökare och näringsliv i vissa områden kring Nedre Dalälven och det finns ett behov av att hantera detta problem. Det råder fortfarande osäkerhet beträffande risken för oönskade ekologiska effekter vid upprepad och storskalig spridning av VectoBac G. I dagsläget finns kunskap om metoder, hävd genom bete eller slätter respektive ändrad vattenreglering, som kan bidra till att långsiktigt lösa problemet med massförekomst av översvämningsmygg, men dessa kan behöva kompletteras med bekämpning av VectoBac G under vissa perioder. Den generella slutsatsen är att det i dagsläget saknas tillräckliga alternativa lösningar som kan lösa problemen med översvämningsmygg i tillräckligt hög grad. För några Natura 2000-områden, Jordbärsmuren-Ålbo, Spjutholmen och Tjursöarkipelagen, bedöms dock att det finns alternativa lösningar varför bekämpning med VectoBac G inte bör tillåtas där. Det råder ett väsentligt allmänintresse av att bekämpning genomförs och det går inte att ställa några krav på ändamålsenliga kompensationsåtgärder för bekämpning med VectoBac G. Genom krav på egenkontroll och uppföljning som möjliggör framtida åtgärder bedöms kriteriet om kompensationsåtgärder i miljöbalken uppfyllt. Eventuell tillåtelse måste förenas med villkor, bl.a. bör bekämpning endast tillåtas för att göra situationen uthärdlig, villkor om egenkontroll och om uppföljning, villkor om redovisning av alternativa åtgärder och om en plan för minskning av användandet av VectoBac G samt om skydd för den vitryggiga hackspetten.

Yttranden i tillåtlighetsfrågan

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i Naturvårdsverkets bedömning, men tillägger att det är viktigt att vara restriktiv med att bekämpa nya områden. Försiktighetsprincipen bör tillämpas. Ett eventuellt tillstånd bör förenas med villkor avseende bl.a. analyser av aktuell bekämpningsmetod och alternativa metoder, utvärdering av bekämpningsmedlets faktiska effekt på myggtätheten och undersökningar på fisk och bottenfauna.

Folkhälsomyndigheten instämmer i Naturvårdsverkets bedömning avseende kriterierna i 7 kap. 29 § miljöbalken och tillägger att det viktigt att alternativa lösningar tas fram i den mån det är rimligt. Myndigheten är positiv till

villkoren om redovisning av alternativa åtgärder respektive plan för minskning av användandet av VectoBac G.

Jordbruksverket har inte något att invända mot Naturvårdsverkets bedömning av fortsatt bekämpning vid behov.

Kemikalieinspektionen har inga synpunkter på remissen.

Länsstyrelserna i Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län och i Västmanlands län har i likalydande skrivelser sammanfattningsvis anfört att det inte är sökandens ansvar att redovisa förekommande bete och slätter och att tillståndperioden bör avse flera år. Länsstyrelserna i Gävleborgs län, Uppsala län och i Västmanlands län har även anfört att man huvudsakligen instämmer i vad Naturvårdsverket framfört i sin hemställan. Länsstyrelserna i Dalarnas län och i Västmanlands län har därutöver lagt till att man anser att det inte är sökandens ansvar att redovisa en plan för minskning av användandet av bekämpningsmedlet VectoBac G. Länsstyrelsen i Gävleborgs län har dessutom tillagt att avseende områdena Jordbärsmuren-Ålbo, Spjutholmen och Tjursöarkipelagen så pågår slätter/eller bete och det är viktigt att skötsel i dessa områden kan fortsätta utan att VectoBac G används så att utvärdering kan göras på sikt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har inga synpunkter att lämna.

Skogsstyrelsen har inget att erinra i ärendet.

Stockholms universitet har sammanfattningsvis anfört att man tydligt vill framhålla att användningen av bekämpningsmedel bör vara mycket restriktiv, inte minst i Natura 2000-områdena. Det är positivt att det under senare år har förts fram flera alternativa stickmyggbekämpningsmetoder, men i nuläget verkar det dock saknas storskaliga och systematiska underlag för att visa att dessa antingen enskilt eller i kombination, är fullgoda ersättningsmetoder till VectoBac G. Det finns skäl till att lämna tillstånd till bekämpning av stickmygglarver, men ett sådant tillstånd bör dock villkoras på så sätt att VectoBac G endast sätts in om graden av problem överstiger tidigare fastställda kriterier.

Region Uppsala instämmer i huvudsak i vad Naturvårdsverket framfört i hemställan, men tillägger bl.a. att de ansvarar för regional utveckling i länet

vilket innebär bl.a. att de boende ska få ett gott liv. Man efterfrågar en långsiktig planering, bl.a. bör prövningarna avse flera år.

Gävle kommun har anfört att man inte har några synpunkter på Naturvårdsverkets hemställan.

Heby kommun stödjer Naturvårdsverket i dess åsikt att det är viktigt att bekämpning utförs i de områden som ansökan omfattar.

Sandvikens kommun instämmer i vad NEDAB framfört.

Tierps kommun har inga invändningar mot bekämpning med VectoBac G, men man är orolig över de minskade anslagen. Bekämpning är nödvändig, men arbetet med att hitta långsiktiga hållbara lösningar måste prioriteras. Fleråriga tillstånd vore önskvärt. Det är viktigt med uppföljning.

BirdLife Sverige har inget att erinra mot Naturvårdsverkets hemställan, men påpekar bl.a. att alternativa metoder bör studeras och kunna utökas.

NEDAB har i huvudsak framfört att argument för bete och slätter som alternativa bekämpningsmetoder saknar vetenskaplig grund. Alternativa lösningar saknas för alla Natura 2000-områden i ansökan. Villkoren behöver ändras, bl.a. är förslaget som Naturvårdsverket för fram om den vitryggiga hackspetten positivt, villkor om redovisande av vidtagna alternativa bekämpningsåtgärder bör utgå och vidare är det inte sökandens ansvar att redovisa en plan för minskad användning av VectoBac G.

Föreningen för myggbekämpning har inkommit med en skrivelse.

Skälen för regeringens beslut

Om den bekämpning som avses med NEDAB:s ansökan på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område, krävs ett särskilt s.k. Natura 2000-tillstånd för att få genomföra bekämpningen. Ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken får, enligt 28 b § samma kapitel, lämnas endast om bekämpningen ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas och inte heller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna. Trots dessa

bestämmelser får tillstånd lämnas under de förutsättningar som anges i 7 kap. 29 § miljöbalken, men endast efter regeringens tillåtelse. Av 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att om en tillåtlighetsprövning avser en verksamhet eller åtgärd som kan påverka miljön i ett område som innehåller en prioriterad art eller en prioriterad livsmiljötyp, får vid prövningen hänsyn endast tas till sådana omständigheter som rör människors hälsa, den allmänna säkerheten, väsentliga miljöskyddsintressen eller andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Regeringen konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet är tillräcklig för den prövning som ska göras.

Naturvårdsverket har anfört att alternativa lösningar är möjliga i Natura 2000-områdena Jordbärsmuren-Ålbo, Spjutholmen och Tjursöarkipelagen, varför kriterierna i 7 kap. 29 § miljöbalken inte är uppfyllda för dessa områden. Regeringen instämmer i den bedömningen och medger därför inte tillåtelse för dessa Natura 2000-områden.

Situationen i de övriga områden som avses i NEDAB:s ansökan har under vissa somrar varit så allvarliga, med så stora mängder stickmyggor att förhållandena har beskrivits som olidliga för människor, som inte har kunnat vistas utomhus. Problemet har fått negativa konsekvenser för människors välbefinnande. Den stora myggförekomsten kan således innebära en olägenhet för människors hälsa. Det är därför angeläget att begränsa kläckningar av nya stickmyggor för att påtagligt förbättra det allmänna hälsotillståndet. Bekämpningsåtgärder måste i dessa fall genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och det finns för närvarande inte någon praktiskt genomförbar alternativ lösning för att bekämpa massförekomst av stickmyggor på kort sikt. Baserat på erfarenheter från tidigare år har NEDAB gjort bedömningen att bekämpning av stickmygglarver kan behöva utföras redan i maj för att antalet stickmyggor ska kunna reduceras till en rimlig mängd.

Regeringen bedömer att eftersom det i nuläget är oklart om bekämpningen har någon negativ inverkan av betydelse för Natura 2000-intressena, så är det för närvarande inte möjligt att före bekämpningen vidta några kompensationsåtgärder som fyller en ändamålsenlig funktion. Om det visar sig att den

bekämpning som avses i det här ärendet får en sådan effekt att kompensation behöver ske beträffande något Natura 2000-område, måste berörda myndigheter vidta nödvändiga åtgärder. För att skapa förutsättningar för att kunna göra en bedömning av behovet av kompensationsåtgärder bör en noggrann uppföljning ske efter genomförd bekämpning. Mot denna bakgrund finns det förutsättningar att med stöd av 7 kap. 29 § miljöbalken tillåta Naturvårdsverket att ge tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för dessa övriga områden.

Med hänsyn till att de långsiktiga effekterna av en storskalig användning av VectoBac G ännu inte är tillräckligt utredda och till att det inte är klarlagt vilka effekter på Natura 2000-områdena som en storskalig bekämpning av myggor i de aktuella områdena kan få över tid bör bekämpningen begränsas till det som är nödvändigt för att göra situationen uthärdlig under sommarsäsongen 2019. Av bilaga till ansökan framgår att inte någon gång har något Natura 2000-område besprutats vid fyra tillfällen. Mot bakgrund av att en spridning av användandet av VectoBac G inte är en långsiktigt hållbar lösning och av att regeringens uttalade mening är att användandet av bekämpningsmedlet ska minska samt att det är mycket viktigt att komma framåt med alternativa lösningar bör besprutning få utföras vid högst tre tillfällen per område.

Bekämpningen bör begränsas till områden där mängden stickmyggor vid något mättillfälle uppgått till minst 5 000 per fälla och fångstnatt. Naturvårdsverket bör fastställa områdenas närmare avgränsning. Som villkor för bekämpningen bör gälla att den följs upp. I uppföljningen ska ingå att sökanden separat ska redovisa samtliga alternativa bekämpningsåtgärder som genomförts under bekämpningssäsongen 2019. Vidare ska sökanden efter hörande av berörda länsstyrelser redovisa en plan för minskning av bekämpningsmedlet på kort och lång sikt med utgångspunkt i landskapsstrategin Människor, mygg och natur vid Nedre Dalälven. Syftet är att skapa utbyte av kunskap och erfarenheter kring frågan om alternativa hållbara lösningar i de aktuella områdena. Detta eftersom det är ytterst angeläget att komma framåt i användandet av hållbara metoder för bekämpning av stickmyggor. Regeringen vill framhålla att bekämpning av stickmyggor genom spridning av Bti inte är en långsiktigt hållbar lösning och regeringens uttalade mening är att användandet av VectoBac G ska minska.

Regeringen konstaterar att vitryggig hackspett, som är akut hotad enligt den s.k. rödlistan, häckar i områden som berörs av ansökan. Bobyggandet påbörjas i mars–april och ungarnas utflygning sker i slutet av maj eller första hälften av juni. För att inte riskera att de vitryggiga hackspettarna utsätts för en oacceptabel störning under häckningstiden får bekämpning endast utföras under perioden 15 juni–31 augusti 2019 i de områden där de häckar.

På regeringens vägnar



Isabella Lövin



Caroline Weckfelt

Kopia till

Socialdepartementet
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Infrastrukturdepartementet
Folkhälsomyndigheten
Havs- och vattenmyndigheten
Jordbruksverket
Kemikalieinspektionen
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Skogsstyrelsen
Stockholms universitet
Region Uppsala
Avesta kommun
✓ Gävle kommun
Heby kommun
Sala kommun
Sandvikens kommun
Tierps kommun
Älvkarleby kommun
BirdLife Sverige
Föreningen för myggbekämpning
Nedre Dalälvens Utvecklings AB