

21 april 2015

Länsstyrelsen i Gotlands Län
621 85 Visby**Överklagan till Mark- och miljödomstolen av Länsstyrelsen i Gotlands Läns beslut om tillstånd för Svenska Naturskyddsföreningen att bedriva turisttrafik till Lilla Karlsö (Dnr 512-892-15)**

Naturskyddsföreningen Gotland (nedan kallad NF-Gotland) överklagar härmed beslutet av Länsstyrelsen i Gotlands län att ge tillstånd att bedriva turisttrafik till Lilla Karlsö (daterat 2015-04-09). Överklagan sker, eftersom tillståndet är utformat så att det innebär att otillåten skada kommer att uppstå på naturvärden inom Natura2000-området Lilla Karlsö och naturreservatet Lilla Karlsö, samt att följdverkningarna av dispensen strider mot naturreservatets syfte och reservatets skötselplan.

NF-Gotland yrkar:

- Att Länsstyrelsens beslut inhiberas för att undvika otillåten skada på Natura2000-området.
- Att båttrafiken inte ska tillåtas störa sillgrisslor och tordmular som enligt bevarandeplanen för Natura2000 området Lilla Karlsö ska ha tillgång till ostörda vattenområden.
- Att kolonierna av häckande silltrut, fisktärna, silvertärna på Lilla Karlsös högplatå ska skyddas med beträdnadsförbud innan ett trafiktillstånd med aktuell innebörd medges.

NF-Gotland yrkar i första hand att förutsättning för tillståndet ska ändras till följande:

- Antalet turer får ej överstiga två per dag (en tur är att besökare lämnas och hämtas på ön).
- Antalet besökare får ej överstiga 30 per tur.
- Det totala antalet besökare får ej överstiga 60 per dag.
- Antalet turer får ej överstiga en per dag om antalet besökare inte överstiger 30 personer per dag.
- Farten inom 2500 m från Lilla Karlsö ska begränsas till max 7 knop.
- Färd inom 2500 m från Lilla Karlsö får endast sker vid tilläggning/avfärd från bryggan. Färden ska ske kortaste sträcka inom reservatet i ostlig/västlig riktning.
- Att grundområdet söder och sydost om Lilla Karlsö ej beträds.
- Att tillstånd att vistas på ön ges av tillsynsman i enlighet med reservatsföreskrifterna.

NF-Gotland yrkar i andra hand att förutsättning för tillståndet ska ändras till följande:

- Antalet turer får ej överstiga två per dag (en tur är att besökare lämnas och hämtas på ön).

- Antalet besökare får ej överstiga 30 per tur.
- Det totala antalet besökare får ej överstiga 60 per dag.
- Antalet turer får ej överstiga en per dag om antalet besökare inte överstiger 30 personer per dag.
- Farten inom 1500 m från Lilla Karlsö ska begränsas till max 7 knop.
- Färd inom 1500 m från Lilla Karlsö får endast sker vid tilläggning/avfärd från bryggan. Färden ska ske kortaste sträcka inom reservatet i östlig/västlig riktning.
- Att grundområdet söder och sydost om Lilla Karlsö ej beträds.
- Att tillstånd att vistas på ön ges av tillsynsman i enlighet med reservatsföreskrifterna.

Skälen för yrkanden redovisas nedan.

NF-Gotland menar att allmänheten ska kunna besöka Lilla Karlsö och uppleva öns naturvärden. Naturskyddet har dock företräde enligt skötselplanen, vilket innebär att turisttrafik inte får ha en negativ påverkan på Lilla Karlsös växt- och djurliv. Naturanpassad turistverksamhet har pågått sedan 1954 och hänsyn till öns naturvärden har under denna period varit grundförutsättningen. Genom Länsstyrelsens beslut ändras dock dessa förutsättningar och det motsätter sig NF-Gotland.

Den ändrade färdrutten för turistbåten som användes 2014 och den som tillåts 2015 innebär att andelen ostörda vattenområden minskat 2014 och kommer att minska 2015 jämfört med när Natura2000-området pekades ut. Detta är ett brott mot EU-direktivet.

Antal besökare som kan vistas på ön

Mottagningsanläggningen på ön avseende toaletter (TC), sittplatser för att fika och äta mat (ca 50 m² inomhusyta vid dåligt väder), förvaringsutrymmen för packning och värdesaker m.m. är dimensionerat för det besöksantal som varit sedan 1954, då visningsverksamheten startade d.v.s. ca 2 x 30 personer per dag och att grupperna anländer vid separerade tillfällen och inte vistas i anläggningarna samtidigt. Ett besökstryck 150 personer per dag, som länsstyrelsen beviljat i sitt tillstånd, kräver uppförande av nya servicebyggnader, vilka, innan de i sådant fall uppförs, måste ha tillståndsprövats i enlighet med reservatsföreskrifterna och ha bygglov. Dock skulle naturvärdena riskera ta skada om ett sådant stort besökstryck skedde dagligen.

För en så omfattande förändring av besöksverksamheten ska kunna ske krävs att konsekvenserna är utredda, både avseende de praktiska möjligheterna och avseende påverkan på naturvärdena. Någon sådan utredning har inte genomförts.

I skötselplanen framgår vikten och behovet av att kanalisera besökstrycket till Lilla Karlsö för att värna om öns naturvärden. Trafikillståndet bör därför vara utformat så att antalet turer till ön anpassas efter besökstrycket. Detta medför även att påverkan på klimatet blir mindre då det blir färre turer till ön vid lägre besökstryck. Detta bör även vara ekonomiskt fördelaktigt för verksamhetsutövarna.

NF-Gotland menar därför att antalet turer inte ska överstiga en per dag om antalet besökare inte överstiger 30 personer per dag. Först om fler än 30 personer vill besöka ön skall en andra tur tillåtas. På så sätt kanaliseras besökstrycket och tillståndet följer också den beprövade erfarenhet föreningen har fått genom åren om att begränsa störningen som visningsverksamheten orsakar på naturvärden. I praktiken betyder det att om den första turen blir fullsatt, så kan en andra tur genomföras, vilket innebär att det inte blir några begränsningar för allmänheten att besöka ön inom ramen för maxantalet besökare per dag.

NF-Gotland yrkar därför att beslutet ändras i enlighet med punkterna ovan

Skyddsbehov – ”skyddet av djur- och växtlivet ska komma i första hand”

I bevarandeplanen för Natura2000 området Lilla Karlsö (Lilla Karlsö SE0340025) (bil 5) definieras ett oreglerat friluftsliv som ett av hoten mot växt- och djurlivet på grund av arterna och miljöernas störningskänslighet. Länsstyrelsen har tidigare föreslagit försämringar av skyddet av Lilla Karlsö varvid Regeringen, efter överklagan från Naturskyddsföreningen, ändrat Länsstyrelsens beslut (M2002/455/F/M). Regeringen motiverade sitt beslut med att:

”området skall därför så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada naturvärdena”.

Regeringsbeslutet innebar att perioden med beträdnadsförbud inom vissa delar av Lilla Karlsö och omgivande vattenområde istället utökades. Regeringen skrev även:

”Mot bakgrund av vad föreningen anfört i frågan om risken för störning på fågellivet och med iakttagande av den s.k. försiktighetsprincipen bör dock den ökade tillgängligheten till området kombineras med ett förstärkt skydd för naturvärdena, framför allt för fågellivet.”.

I skötselplanen för naturreservatet Lilla Karlsö (bil 4) anges bland annat att Lilla Karlsö hyser unika naturvärden *”genom att ön utgör häckningsplats för stora mängder alk-, and- och måsfåglar.”* samt att *”det zoologiska värdet innefattar även andra djurgrupper, t ex snokar, fladdermöss, sälar och insekter”.* Vidare framgår det att *”även den marina miljön är viktig. Eftersom den bl.a. utgör livsmiljö för de marina fåglarna och dess föda”* och *”ön och omgivande vattenområde har därmed stor allmän ekologisk betydelse”.*

Enligt reservatsbeslutet (bil 4) är ändamålet med naturreservatet bland annat att *”skydda och vårda öns fauna och flora samt att skydda den marina miljön”.* Naturskyddsföreningens verksamhet lyfts

också fram i skötselplanen: *"verksamhet[en] med naturinformation med fältbiologisk inriktning som sommartid bedrivs på ön är av stort värde"*. Vidare påtalas riskerna för störning av det känsliga fågellivet av besöksverksamhet i skötselplanen: *"Lilla Karlsö är en vida känd ö och lockar därför till sig besökare. Det faktum att det endast finns ett fåtal öar utanför Gotlands västkust bidrar till att öka besöksstrycket. För att öns naturvärden inte skall skadas, måste besöken kanaliseras och allmänhetens tillträde kunna regleras. Ett särskilt problem är det förhållandet att bryggan på ön ligger precis invid det störningskänsliga fågelberget."*

Av skötselplanen (bil 4) framgår att: *"Vid en eventuell avvägning mellan olika intressen skall skyddet av djur- och växtlivet komma i första hand. Det är därvid väsentligt att naturreservatet förblir ett reservat där natur- och kulturvärdena kommer i första hand och där för dessa värden störande inslag är starkt begränsade."*

De nya färdrutternas 2014 och 2015 medför(de) ökade störningar på djurlivet

Störningar på Lilla Karlsö djurliv har genom åren varit omfattande, men minskat med tiden tack vare daglig tillsyn (se skötselplanen för Lilla Karlsö för ytterligare information – bilaga 4). Genom den dagliga tillsynen har störning med båt kunnat förebyggas och förhindras och, i de fall de ändå skett, kunnat dokumenteras och anmälas. Allmänheten är därför medveten om öns skyddsvärde och det har gjort att småbåtstrafiken runt ön numer är begränsad. Den mest frekventa båttrafiken idag utgörs av den dagliga turisttrafiken där en stor snabbgående färja passerar utanför Lilla Karlsös fågelberg samt inom vattenområden som nyttjas av häckande och födosökande fåglar. Fartyget ska enligt trafikillståndet tillåtas passera åtta gånger om dagen.

Under 2014 ändrades rutten för turisttrafiken och den enskilt största störningen av djurlivet vid Lilla Karlsö under detta år var den reguljära turisttrafiken som dagligen skrämde gråsäl, som vilade på klipphällar, och sjöfågel. Det snabbgående fartyget splittrade kullar så att föräldrar skiljdes från ungar. Men störningarna innebar även att flockar av fåglar som ejder och svärta skrämdes iväg från födosöksområden (Bilaga 1 och 2). Vattenområdena söder om Lilla Karlsö är betydelsefulla som födosöks- och uppväxtplatser för bl.a. ejder och svärta (båda arter upptagna som NT i rödlistan). I bilaga 3 har skyddsvärda fåglar och däggdjur listats.

Länsstyrelsen skriver i beslutet att *"Det har utifrån påpekats att båttrafiken stör gråsäl och häckande fågel i området."* vilket NF-Gotland instämmer i då bl.a. NF-Gotland har framfört dessa observationer till Länsstyrelsen (bilaga 1). Dock vill vi understryka att även Länsstyrelsen har gjort dessa observationer, vilket finns att läsa i mail från Länsstyrelsens tillsynsman och i en Länsstyrelserapport där den omfattade störningen på sälar och fågelliv rapporterats (bilaga 2).

Störningarna var av den grad att NF-Gotland anser att överträdelser av 7 kap 28 a § MB förelåg samt var av sådan omfattning att det bröt mot syftet med reservatsföreskrifterna. Det nu beslutade tillståndet om trafik kommer att innebära likartade störningar. För att förhindra att sådana störningar uppkommer yrkar NF-Gotland på förändringar av förutsättningarna för tillståndet, vilka finns nämnda

ovan. Dessa förändringar kommer inte att hindra allmänheten från att besöka Lilla Karlsö och är därför inget hinder för Länsstyrelsens skötsel av skyddade områden (Värna, Vårda, Visa). Syftet med de föreslagna förändringarna är att skydda det som Länsstyrelsen benämner "störningskänsliga fågellivet" och att utforma trafikillstånd i enlighet med skötselplanen för Lilla Karlsö.

Enligt reservatsföreskrifterna är det förbjudet att vistats inom ett avstånd av 500 meter från stranden för att inte störa det känsliga fågellivet på ön. Skyddsavståndet på 500 meter har tillkommit för att förhindra störningar av fågel på land, inte fåglar i vattenområdet. Det framgår dock av bevarandeplanen för Natura2000-området att "Fågelarterna sillgrissla och tordmule ska ha tillgång till ostörda vatten för födosök". Den ändrade färdrutten har inneburit att andelen ostörda vattenområden minskat jämfört med när Natura2000-området pekades ut. Detta är ett brott mot EU-direktivet.

Redan på 1970-talet visades i vetenskapliga studier att vuxna häckande sillgrisslor vistas på vattnet utanför boplatserna för att vila, putsa fjädrar och för att söka föda (Hedgren 1980). På Lilla Karlsö befinner sig sillgrisslor och tordmular i stora mängder i vattenområdet upp till minst 2500 meter från stranden. Snabbgående stora båtar skrämmer fåglar på ett avstånd av minst 500 meter (ofta längre än så), vilket är anledningen till att det skyddsavståndet runt ön för häckande fåglar som befinner sig på land är satt till 500 meter. Tidigare var detta skyddsavstånd varierande från 200 till 1000 meter, men skyddsavståndet har harmoniserats till 500 meter runt hela ön för att det skulle bli enklare för allmänheten att tolka vilka avstånd som gällde samtidigt som även båttrafiken minskade beroende på minskad fisktillgång. NF Gotland yrkar därför i första hand att hänsyn tas till det störningskänsliga fågellivet genom att begränsa daglig färd av snabbgående färjor inom vattenområdet 2500 meter från Lilla Karlsös strand. I andra hand yrkar NF Gotland att de vattenområden inom Natura2000 området som sillgrisslor och tordmular haft tillgång till för att ostörd kunna födosöka när Natura2000-området pekades ut fortsatt skall vara ostörda. Då sillgrisslor och tordmular är lika störningskänsliga på land som i vatten ska ett minsta avstånd på 500 meter tillämpas. Därför ska trafikillståndet inte tillåta daglig trafik inom 500 meter från gränsen till Natura2000-området vilket är det samma som 1500 meter från stranden.

Länsstyrelsen har även brustit i implementeringen av EU direktiven då vattenområdet med beträdnadsförbud inte pekats ut med hänsyn till att arterna sillgrissla och tordmule ska ha tillgång till ostörda vattenområden i enlighet med bevarandeplanen utan enbart störning av häckande fågel på land. Detta beror på att daglig trafik i vattenområdet inte varit ett tänkbart scenario. Trafiklösningen 2014 och i synnerhet 2015 ändrar dock på förutsättningarna då den dagliga färjetrafik kommer att ske upp till åtta gånger i de vattenområden som ska vara ostörda enligt bevarandeplanen för Natura2000-området.

Den nya trafiklösningen till Lilla Karlsö följer en annan rutt än tidigare år. Sedan 1954 har en långsamtgående fiskekutter transporterat besökare till ön den närmaste vägen och uppehållit sig längs en färdrutt som går rakt in mot och från ön i västlig respektive östlig riktning. Den nya rutten som påbörjades 2014 innebar att ett stort snabbgående fartyg kör runt halva ön utanför "fågelskyddsområdet". Dels utanför Österberget och Norderslätt (där majoriteten av sillgrisslorna och tordmularna häckar och ligger på vattnet samt även flera viloplats och yngelplats för säl finns) enligt nuvarande avtal

och dels utanför Suderslätt (där majoriteten av sjöfåglar som ejder och svärta födosöker samt även flera viloplats och yngelplats för säl finns). Rutten gick rakt igenom grundbankarna och grundområdena (Gubbgrundet med omnejd) under 2014. Den nya rutten 2015 ändras så att den inte går söder om ön, men den går ändå utanför fågelbergen. Det är alltså en påtaglig förändring av färdrutt samt tid, hastighet och omfattning av turisttrafiken som skett jämfört med tidigare år. Detta har genomförts utan att någon miljöanalys har gjorts av Länsstyrelsen. För detaljer av förändrad färdrutt se bilaga 1.

NF Gotland vill här också påpeka att när Natura2000-området Lilla Karlsö pekades ut så gjordes det genom att dra gränsen för området i fastighetsgränsen som sträcker sig 1000 meter ut ifrån stranden. Naturvärdena och det skyddsvärda fågellivet sträcker sig dock långt utanför fastighetsgränsen, vilket årliga inventeringar av bl.a. fågellivet som genomförts i decennier visar på. Vid utpekande av Natura2000-områden är regelverket tydligt. Myndigheterna får enbart väga in naturvetenskapliga faktorer i beslutet, vilket även framgår av Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd: *"urvalet av områden ska ske på vetenskapliga grunder"*. Länsstyrelsen har således brustit i implementeringen av rådets direktiv (92/43/EEG och 79/409/EEG) vid utpekandet av Natura2000-området Lilla Karlsö då de vägde in fastighetsgränser vid utpekandet.

EG-domstolens har slagit fast i Santona-fallet (C 355/90) att områden som ska skyddas enligt unionens direktiv har ett skydd även om medlemslandet formellt inte har skyddat det. Att ett medlemsland brister i handläggningen och implementeringen av unionens direktiv och på felaktiga grunder inte skyddar ett område betyder således att området ändå är skyddat i enlighet med unionens direktiv. Vidare har Miljödomesten slagit fast att naturtyper som inte är utpekade inom ett Natura2000-område har samma skyddsstatus som om de vore upptagna på förteckningen av habitat som ska skyddas och att skyddet genom nätverket Natura2000 därmed gäller för alla de naturtyper som nätverket avser att skydda även om de inte är upptagna i beslutet (MÖD 2003:105). Att Länsstyrelsen brister i handläggningen och implementeringen av Art- och habitatdirektivet får inte ligga till grund för att habitat inte är skyddat enligt Artikel 6 i Art- och habitatdirektivet 92/43/EEG (MÖD 2003:105). Högsta Domstolen menar att domstolens handläggning av ärenden *"inte får ligga till grund för att förhindra en tillståndsprövning som uppfyller kraven i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG"* (NJA 2013 s. 613, T3158-12).

NF Gotland menar att Länsstyrelsens handläggning och bristande implementering av Art- och habitatdirektivet samt Fågeldirektivet gällande utpekandet av Lilla Karlsö som Natura2000-område, av ovan anförda anledningar, inte får ligga till grund för att områden som ska vara skyddade i Natura2000-nätverket inte är det. Därför måste vattenområdet som sträcker sig 2500m från stranden runt hela Lilla Karlsö, som nyttjas av sillgrisslor och tordmular, samt gubbgrundet med tillhörande grundbankar (grundområdena söder och sydost om Lilla Karlsö) anses vara skyddade enligt rådets direktiv. Därtill gäller även att Natura2000-skyddet för alla arter och habitat som är upptagna i Fågeldirektivets och art och habitatdirektivets bilagor även om länsstyrelsen skulle ha missat att ta upp dem i förteckningen i bevarandeplanen för Lilla Karlsö.

Tillstånd att besöka ön

Då fågellivet är känsligt för störning och områden med beträdnadsförbud inte är markerade i terrängen har reservatsföreskrifterna formulerats så att tillsynsmannen på Lilla Karlsö ger tillstånd för besökare att vistas på ön. Detta innebär att tillsynsmannen har möjlighet att informera om öns naturvärden och vilka regler som gäller vid besökares ankomst till ön. På så sätt har störningar och skador av öns växt- och djurliv kunnat minimeras. Att Länsstyrelsens trafikillstånd medger att tillstånd att vistas på ön ges i samband med resan, d. v. s. innan besökare har hunnit bli informerade om öns naturvärden och det störningskänsliga djurlivet ökar risken för olovlig skada, samt ökar behovet av tillsyn väsentligt. Länsstyrelsen har dock inte beslutat om utökad tillsyn eller att göra markeringar av gränserna för tillträdesförbud. Dessutom finns stora kolonier av häckande arter som är störningskänsliga och hotade utanför områden med beträdnadsförbud, t.ex. silltrut, fisktärna, silvertärna och havstrut. Dessa arter riskerar nu att få sin häckning spolierad och att skrämmas från sina ägg och ungar. I rödlistan framgår det att silltruten främst är hotad på grund av att den minskat kraftigt i Östersjöregionen, Lilla Karlsö populationen inkluderat: *"Arten som helhet minskade med cirka 40 % från början av 1970-talet till 2005 beroende på nominatrasens kraftiga minskning i Östersjön."* Utöver silltrut häckar här årligen arter som är upptagna i Fågeldirektivets bilaga 1 som silvertärna, fisktärna, småtärna, vitkindad gås och pilgrimsfalk samt rödlistade arter som pilgrimsfalk, ejder, svärta, storspov, roskarl, gråtrut, silltrut, småtärna, sånglärka och hämpling. Även gråsälkolonierna ligger så pass till att de kan störas från land om besökare inte har blivit informerade om det störningskänsliga djurlivet.

Enligt NF-Gotland kan det inte anses förenligt med Länsstyrelsens uppdrag att myndigheten ger "dispens" från reservatsföreskrifterna om man betalar pengar till privata företag för att åka till ön, medan de som besöker ön med egen båt inte erhåller samma "dispens". Därtill står den dagliga turistverksamheten för den överväldigande majoriteten av besökare, vilket innebär att det är i samband den verksamheten som risk för skada på naturvärdena är störst, och det är i huvudsak denna grupp som bör kanaliseras, i enlighet med skötselplanen för reservatet. Dispensen strider alltså även mot uppdraget Länsstyrelsens har att ska sköta skyddade områden (Värna, Vårda, Visa).

Av skötselplanen framgår att *"Allmänhetens tillträde till ön måste av naturvårdsskäl regleras under den känsligaste delen av året. Och besöken på ön måste av samma skäl kanaliseras. Detta måste dessutom kunna ske för att man skall kunna hålla en fortsatt hög kvalitet på naturinformationen."* NF-Gotland menar därför att formuleringen *"tillstånd ges i samband med resan"* ska strykas ur trafikillståndet. Länsstyrelsen motiverar heller inte denna förändring av trafikillstånd, vilket i praktiken innebär att reservatsföreskrifterna ändras. Om Länsstyrelsen har för avsikt att ändra reservatsföreskrifterna skall detta följa gängse praxis. Föreningen menar att länsstyrelsens beslut om trafikillstånd med dispens från reservatsföreskrifter strider mot hur förändringar av reservatsföreskrifterna skall genomföras, vilket är oacceptabelt.

NF-Gotland menar att stora förändringar av verksamheten, vilket skett när man ändrade rutter för turisttrafiken, skall så som tidigare ske på ett sätt där skyddet av öns växt- och djurliv inte riskerar

negativ påverkan och att detta bör regleras i bland annat de förutsättningar som Länsstyrelsen specificerar för tillstånd att bedriva turisttrafik.

NF-Gotland vill påpeka att avtalet som Länsstyrelsen hänvisar till mellan Naturskyddsföreningens rikskansli och Stora Karlsö Jakt- och Djurskyddsföreningen AB kan omförhandlas och därtill innehåller det klausuler om att rutten och förutsättningar för trafiken kan förändras. Trafiktillståndet tar inte hänsyn till detta faktum, utan utgår istället från att avtalet är permanent, vilket är felaktigt.

Slutligen vill NF-Gotland påpeka att den turisttrafik som Stora Karlsöbolaget genomförde till Lilla Karlsö under 2014 skedde utan trafiktillstånd och därmed var ett brott mot reservatsföreskrifterna.

Anncatrin Hjernquist
Ordförande
Naturskyddsföreningen Gotland

Naturskyddsföreningen Gotland
c/o Anncatrin Hjernquist
Sproge Snoder 808
623 44 Klintehamn

Referenser

Stellan Hedgren 1980. Ecological aspects of the breeding biology of the guillemot *Uria aalge* in the Baltic Sea. Fil. Dr. avhandling. Stockholms Universitet.

Bilagor

Bilaga 1: Fågel och säl skrämde av årets båttrafik runt Lilla Karlsö. Natur på Gotland Nr 3-4 2014, s 18-19

Bilaga 2: Lilla Karlsö – årsrapport 2014. Länsstyrelsen i Gotlands Län.

Bilaga 3: Störningskänsliga arter som är extra skyddsvärda och regelbundet fortplantar eller har födosöksrevir på Lilla Karlsö med omgivande vatten

Bilaga 4: Reservatsföreskrifter och skötselplan

Bilaga 5: Bevarandeplan för Natura 2000-område: Lilla Karlsö SE0340025