



Miljödepartementet

SOU 2021:51 Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) vill svara på ovan rubricerad remiss och inledningsvis sammanfatta synpunkterna enligt följande.

- Lagstiftningsprocessen ska genomsyras av transparens och delaktighet. Utredningen har bedrivits i ett mycket forcerat tempo och expertgruppen har inte haft möjlighet att vara delaktiga på det sätt som är önskvärt.
- Utredningens konsekvensanalyser är otillräckliga för förslagets effekter på exempelvis jord- och skogsbruk, utredningsbehov och domstolsprövningar.
- Utredningen har misslyckats med tre av dess grundläggande syften; ett effektivt artskydd, ökad rättssäkerhet och att värna och stärka den privata äganderätten till skogen. LRF har lämnat både lagförslag och argument för dessa under utredningens gång, men dessa har inte utredningen övervägt eller beaktat i nämnvärd utsträckning
- EU:s krav på medlemsstaterna ligger inte på de enskilda medborgarna att uppfylla.
- Utredningen gör inte en objektiv analys av gällande rätt. I flera av sina slutsatser efter omfattande juridiska utläggningar påstår utredningen att det är det gällande rättsläget, när det egentligen är en förflyttning. En förflyttning som politiken inte har önskat.
- Utredningens analys av vilken kunskap en enskild som bedriver icke-tillståndspliktig verksamhet inom jord- och skogsbruket ska kunna redogöra för är en förflyttning som inte är förenlig med rättsordningen och den politiska viljan.
- LRF anser inte att utredningens förslag motsvarar ett effektivt artskydd. Det råder en obalans mellan skyddet av arter, rättssäkerhet och den enskildes intressen och mellan miljö-, ekonomiska och sociala intressen.
- Kommittédirektivet satte den nedre gränsen för äganderättens styrka och begärde ytterligare styrka i regelverken, ändå har utredningen gått lägre och devalverat äganderätten ytterligare genom sina förslag samtidigt som utredningen låter påskina att detta inte är någon förändring från nu gällande ordning.

Postadress

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress

Franzégatan 1B
Stockholm

Telefon

010-184 40 00

E-post

info@lrf.se

Hemsida

www.lrf.se



- EU ställer kraven i sina direktiv mot medlemsstaterna. EU kräver inte att enskilda verksamhetsutövare ska bära hela eller större delen av bördan för att skydda arter, livsmiljöer och fåglar.
- Visioner hör inte hemma i lagstiftning. Lagstiftningen ska uppfylla formella krav på realism.
- Utredningens tolkning av förhandsavgörandet ”Skydda skogen” är inte fullständigt. En sådan skulle föranleda en bättre reglering och skillnad mellan arter och livsmiljöer (art- och habitatdirektivet) och alla vilda fåglar (fågeldirektivet).
- LRF välkomnar förslaget att skilja på förbuden kring fåglar och arter/livsmiljöer. Därmed tar utredningen även bort förbudet att försämra fåglars livsmiljöer. Dock menar utredaren i författningskommentarerna att skador på fåglars livsmiljöer i många fall räknas som en otillåten störning. Det gäller exempelvis när kontinuerlig ekologisk funktion inte kan upprätthållas för arten i närområdet. Med en sådan tillämpning blir det ingen förbättring alls
- Utredningen föreslår att fridlysningsbestämmelserna även ska gälla vid pågående markanvändning för nationellt fridlysta arter innefattande de nationellt fridlysta arternas livsmiljöer. Det riskerar medföra omfattande förbud för verksamheter och stora byråkratiska kostnader för dispensprövningar. Många nationellt fridlysta arter är nämligen mycket vanligt förekommande. En sådan ordning är varken påkallad eller proportionerlig.
- Utredningen lägger bevisbörda och utredningsansvar på den enskilde även vid pågående markanvändning. Markägaren ska därmed bevisa sin rätt att fortsätta med sin, i grundlag, skyddade verksamhet. Detta synsätt strider mot egendomsskyddets utformning och kräver därmed en ändring i grundlagen. Ett avsevärt försvagande av äganderätten som strider mot regeringens tydliga vilja i kommittédirektivet.
- Förslagen om ersättning till markägare vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning kan verka mer generösa än tidigare, men utredningen fastställer kravet på hänsyn så högt att det i realiteten kommer att bli få markägare som kommer att få ersättning. Detta synsätt strider mot egendomsskyddets utformning och kräver ändring av grundlagen. Ett avsevärt försvagande av äganderätten som strider mot regeringens tydliga vilja i kommittédirektivet.
- Generellt bör begränsningar som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras lösas genom formellt områdesskydd eller avtal med nyttjanderättsinnehavaren. Vid generella förbud blir annars frågan om ersättning ofta en prövning i domstol.

- Rättssäkerheten för den enskilde ökar inte genom utredningens förslag trots att regeringen uttryckligen krävde detta resultat i kommittédirektivet. Utredningen vill bland annat införa en möjlighet för regeringen att besluta om nya generella föreskrifter kring artskyddet som kan bryta tillståndets rättskraft. Retroaktiv lagstiftning hör inte hemma i en rättsstat.

Utredningens genomförande

En offentlig utredning lägger grunden till det lagförslag som regeringen lägger fram inför riksdagen. Regeringen ber utredningen att lösa ett problem enligt den politiska vilja som regeringen uttrycker. Utredningen behöver ofta samtidigt besvara en rad frågor och beskriva konsekvenser av de förslag som utredningen i sitt betänkande kommer fram till bäst tillgodoser regeringens direktiv.

Artskyddsutredningen, nedan kallad ”utredningen” har bedrivit sitt arbete mycket ambitiöst, i hög hastighet och därmed har tiden för expertgruppen att analysera och reflektera över de olika förslagen också varit begränsad. Utredningen brister därför i kunskap och empati för hur markägare bedriver sin verksamhet i Sverige. Den bristen hade kunnat tillgodoses genom mer tid för ökad dialog och öppenhet under utredningens gång. Det är inte rimligt att utreda så omfattande rättsområden under mindre än ett års tid. Utredningen ser inte att förslagen slår allt för hårt mot jord och skogsbruket eftersom konsekvensanalyserna inte kunnat genomföras inom tidsramen. LRF anser att förslagen inte kan leda till lagstiftning eftersom konsekvenserna för framförallt skogsbruket men även för jordbruket är alltför stora.

I en demokrati är transparens och delaktighet grundläggande i lagstiftningsprocessen. Utredningen har lämnat ifrån sig ett nära 1 000 sidor långt betänkande som innehåller långa och tekniskt komplicerade juridiska resonemang. Betänkandet kommer, för de flesta, att vara mycket svårt att ta till sig och analysera. Ett betänkande är som sagt ett underlag för regeringen att skapa lagförslag av och bör därför vara betydligt mer tillgängligt för envar.

LRF:s förslag för ett effektivt artskydd

Utredningen har huvudsakligen haft två uppdrag. LRF lägger i detta remissvar huvudsakligen fokus på uppdraget att se över artskyddsförordningen och fridlysningsreglerna.

Utredningen hade till uppgift att säkerställa ett regelverk som effektivt och rättssäkert kan skydda hotade arter och som är tydligt gentemot markägare om när denne har rätt till ersättning. Ett mycket omfattande uppdrag som inte minst innebär att uppfylla EU:s krav på att medlemsstaterna skyddar hotade arter och alla vilda fåglar i samspel med Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR), EU:s rättighetsstadga och

Sveriges egen grundlag. LRF ser att utredningens förslag och slutsatser innebär att EU:s krav är tillgodosedda med råge. Däremot anser LRF att samspelet med EKMR, EU:s rättighetsstadga och Sveriges grundlag har uteblivit. Det svenska jord- och skogsbrukets konkurrenskraft är redan mycket ansträngd ur den aspekten.

Ett effektivt skydd av arter och vilda fåglar är, enligt LRF, effektivt dels ur ett hållbarhetsperspektiv dels ur ett tidsperspektiv. Begreppet hållbarhet består av tre parametrar, miljö, ekonomi och sociala perspektiv. Utredningens förslag är inte hållbara eftersom de endast fokuserar på parametern ”miljö” ur ett mycket snävt och ovetenskapligt perspektiv.

Ett effektivt artskydd sker genom bevarande av skog med höga naturvärden, inte genom att undanta mark med enskilda artförekomster som ofta kan bevaras genom att t.ex. ny skog växer upp på annan plats. Ett effektivt artskydd kräver därför att generella skydd för enstaka arter begränsas.

LRF har under utredningens gång, lämnat förslag till ett hållbart och tidsmässigt effektivt skydd av arter och vilda fåglar tillsammans med lagförslag. LRF anser att det funnits mycket goda skäl för utredningen att ta de förslagen vidare. LRF kommer att kort redogöra för dessa förslag sist i detta remissvar.

Skydd av arter – Sveriges ansvar

EU kräver att medlemsstaterna skyddar arter, livsmiljöer och vilda fåglar i enlighet med art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (nedan sammanfattade som naturvårdsdirektiven). Det är givetvis oundvikligt att även enskilda blir delaktiga i att uppfylla kraven, dels för att det även ligger i den enskildes intresse att värna biologisk mångfald, dels för att den enskilde som lever och verkar i naturen kommer att behöva anpassa sin verksamhet och livsföring för att bevara men även främja utvecklingen. Detta oavsett hur ansvaret fördelas mellan stat och enskild.

Sveriges implementering och tillämpning av EU:s rättsakter vållar ofta stora problem för Sveriges näringsliv generellt och särskilt för de areella näringarna. LRF har i dialogen med andra bondeorganisationer inom EU reflekterat över att EU:s krav implementeras med utgångspunkten i hur verksamheterna som bedrivs i landet fungerar. De flesta andra medlemsstater börjar med konsekvensanalysen av EU:s krav, i Sverige är det en effekt som näringslivet har att hantera när den uppstår och som i bästa fall i efterhand kan balanseras genom justeringar i regelverken eller att domstolar genom praxis gör den proportionalitetsavvägning som förvaltningen inte utför korrekt.

Kunskapskravet

Utredningens uppgift var att analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens, inklusive fastighetsägarens utredningsansvar i frågor om artskydd. Utredningen hävdar att de redogör för gällande rätt och att de inte presenterar några förändringar. LRF delar inte utredningens slutsats utan anser att analysen är ett ställningstagande som inte är i linje med vare sig gällande rätt eller den politiska viljan.

LRF delar inte heller utredningens analys av att artskyddsförordningen enligt praxis skulle vara en precisering av de allmänna hänsynsreglerna. LRF lutar sitt ställningstagande på att MÖD i det aktuella fallet, som ligger till grund för påståendet, prövade en tillståndspliktig verksamhet, där grundlagsskyddet (2 kap 15 § RF) var satt ur spel och därför redan var begränsat genom lag (miljöfarlig verksamhet 9 kap MB).¹

Artskyddsförordningen var aldrig tänkt att användas så att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Förordningen saknar därför bemyndigande i 8 kap MB vilket ger att artskyddsförordningen inte ensam kan begränsa pågående markanvändning. Vad gäller de areella näringarnas verksamheter är därför Skogsvårdslagens bestämmelser om kunskapskrav gällande. I jordbruket preciserar förordningar och en rad föreskrifter i dagsläget skyddet av arter, men inte i den omfattning att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Artskyddsförordningen kan i dag rent rättsligt inte precisera hänsynsreglerna för de areella näringarna. För att undgå den diskussionen har utredningen också valt att föreslå att fridlysningsreglerna ska regleras i 8 kap MB, vilket LRF i grunden är positiva till. Däremot påverkar analysen av artskyddsförordningens position i rättsordningen vilka krav på kunskap som lagstiftaren ställer på den enskildes pågående markanvändning idag och därför menar LRF att utredningens analys förflyttar rättstillämpningen på ett sätt som inte är förenligt med kommittédirektivets vilja. Därutöver kan nämnas att 2 kap MB inte kan tolkas så extensivt som utredningen önskar. Både lagstiftarens intentioner och grundlagen sätter gränser.

Den nivå som utredningen vill lägga den enskildes kunskapskrav på, vid grundlagsskyddad pågående markanvändning, är i samma nivå som vid tillståndspliktig verksamhet då den enskilde avkrävs specifika miljöbedömningar motsvarande 6 kap 20 § MB. Beviskravet för en åtgärd, enligt utredningens analys, ligger i höjd med att det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. Den enskilde ansvarar upp till EU:s krav på kunskap, den som Sverige som medlemsstat åtagit sig att bevaka. För att nå dit krävs onekligen en omfattande utredning.

¹ MÖD 2013:13 ” *Vid prövningen av frågor om tillstånd har en verksamhetsutövare att visa att de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas.* ”



Utredningen menar att kunskapskravet kan differentieras enligt följande:

- risken för störning från aktuell verksamhet/åtgärd,
- hur stor effekten riskerar bli beroende på störningens art,
- hur stor effekten riskerar bli beroende på vilka arter som riskerar att drabbas.

Denna differentiering kan jämföras med 6 kap 35 § MB, som bestämmer vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla:

6 kap. 35 §

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,
2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,
3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,
4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,
5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,
6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,
7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och
8. en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden

Den politiska viljan är att stärka rättssäkerheten och förutsebarheten för den enskilde. Vid rådighetsinskränkningar i pågående markanvändning är det staten som ska visa att ingreppet uppfyller lagens krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet, inte tvärtom. Detta framgår tydligt av rättsordningen.

Förslag på nytt 8 kap. Miljöbalken

LRF är generellt sett positivt inställd till att fridlysningsreglerna hanteras genom lag istället för förordning. Skälet till detta är framförallt att sådana inskränkningar i den enskildes egendom och rätt att förfoga över den alltid ska ske genom lag. LRF anser att det är ytterst angeläget att det är Sveriges högsta beslutande demokratiska församling som ska avgöra hur det ska ske. Mot bakgrund av Sveriges åtagande mot EU och det ansvar som vi alla har att även för framtida generationer, så kan inte den biologiska mångfaldens framtid bero på maktbalansen i en regering. Det ska inte vara möjligt att köpslå vare sig med den enskildes egendom eller arter och livsmiljöer.

Ett alternativ till att artskyddet regleras i miljöbalken är att artskyddsförordningen införlivar direktivsbestämmelserna på ett korrekt, effektivt och fullständigt sätt som säkerställer skyddet av hotade arter, men som inte kan medföra större inskränkningar av pågående eller planerad markanvändning. I de fall pågående markanvändning avsevärt försvåras ska markägaren ha rätt till ersättning genom de områdesskydd som 7 kap MB räknar upp. Utredningen påpekar att 8 kap. MB ska ses i ljuset av miljöbalkens portalparagraf och målet om en hållbar utveckling. LRF anser att begreppet hållbar har fått en glidning som innebär att det endast är parametern miljö som får definiera och innehar utslagsrösten i huruvida en verksamhet eller en utveckling är hållbar. Hållbarhet kräver att tre parametrar jämbördigt och gemensamt är uppfyllda. Miljömässiga, ekonomiska och sociala hänsyn. Den miljömässiga och ekonomiska hänsynen är de som allmänt diskuteras, men vid få tillfällen tittar lagstiftaren, förvaltningen och domstolarna på om de sociala hänsynen är tillfredsställda.

Den sociala hållbarhetsdimensionen handlar till stor del om välbefinnande, rättvisa, makt (möjligheten att påverka), rättigheter och individens behov. Vissa av dessa kan kvantifieras medan andra är mer kvalitativa. Dessa samspelar för att tillsammans spänna över den sociala dimensionen av hållbarhet. Utredningens förslag kopplat till främjandet av hållbar utveckling rimmar illa mot kraven på ekonomisk och social hållbarhet. Detaljstyrningen i förslagen lämnar inget utrymme för individens möjlighet och vilja att ta eget ansvar och utstrålar ett lågt förtroende för markägarkollektivet. Den ekonomiska bördan ligger fortsatt på den enskildes rygg. Den föreslagna förändringen av kunskapskravet skulle slå oerhört hårt mot just det småskaliga jord- och skogsbruket medan större verksamheter med administrativ personal skulle klara sig betydligt bättre. För staten må det vara kostnadseffektivt.

Utredningen vill införa ett mål med fridlysningsreglerna i 8 kap 1 §. *”Målet med bestämmelserna i detta kapitel är att bevara biologisk mångfald så att förändringar bland arterna sker i ett naturligt tempo som inte hotas av mänsklig verksamhet samt att bidra till att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer”*. Detta är ett fullständigt realistiskt mål och kan tolkas som att i praktiken all mänsklig verksamhet som påverkar arter strider mot målet. Det går inte att tro att alla arter ska ha livskraftiga populationer. Det finns flertalet som rent naturligt är mycket sällsynta. LRF anser inte att ouppnåeliga mål ska kodifieras i lagtext. Detta är en vision som skulle

kunna finnas i en strategi på generell basis. I lagtext ska mål vara realistiska och möjliga att uppfylla.

Effektivt artskydd

Utredningen har landat i att vad kommittédirektivet avser med ”ett effektivt artskydd” är ett kostnadseffektivt artskydd – vad gäller hur målen med fridlysningsbestämmelserna och kraven i naturvårdsdirektiven ska uppnås. Med fungerande anser utredningen är det möjligheterna till tillsyn och kontroll som är avgörande. Det är i sig ett ställningstagande för en detaljstyrning som inte lämnar vidare mycket förtroende för den enskildes egen vilja eller incitament att verka för att skydda arter och livsmiljöer. Kommittédirektivet har inte önskat större kontroll, tvärtom, en stärkt äganderätt innebär ett ökat förtroende att förvalta sin egendom och förfoga över den på det sätt som den enskilde bedömer är bäst – både för egna och allmänna intressen. (Jfr 2 kap 7 § MB).

Enligt LRF är ett effektivt artskydd att undvika förbud och restriktioner för verksamheter som inte hotar arterna och för arter vars överlevnad kan säkerställas oavsett restriktioner, t.ex. genom att ny skog växer upp på annan plats. Därtill gäller att naturvårdsresurserna läggs där de gör störst naturvårdsnytta. Det innebär också att i möjligaste mån undvika restriktioner med stora samhällskostnader och att undvika kostnader i form av byråkrati. Utredningens perspektiv i förslagen innebär snarast att effektiviteten minskar. Förslagen innebär tvång till formella skydd i områden som staten egentligen inte tycker är värda att skydda. Därför kommer naturvårdsresurserna minska till den naturvård som staten anser egentliga att prioritera.

EU-domstolens förhandsavgörande ”Skydda Skogen”

EU-domstolen meddelade den 4 mars 2021 dom i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, rörande begäran om förhandsavgörande från Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Målen är även kända under namnet ”Skydda skogen”. EU-domstolen klargör bland annat att förbuden mot påverkan på arter i art- och habitatdirektivet avser varje individ av en art, men lämnar inte mer än en kort kommentar kring fågeldirektivets minimikrav. Det enda EU-domstolen i princip uttrycker kring fågeldirektivets implementering är att det är fullt tillåtet för medlemsländerna att ha ett strängare skydd för alla vilda fåglar inom EU:s territorium. Gränsdragningen för vad miniminivån ligger måste därför hämtas ur generaladvokat Kokotts förslag till förhandsavgörande.

Om inte EU-domstolen uttryckligen hänvisar till generaladvokatens förslag i sitt förhandsavgörande eller sin dom anses generaladvokatens förslag inte ha någon rättslig verkan. Däremot så får generaladvokatens förslag en viss praktisk verkan i de fall EU-domstolen inte säger tvärt emot. Eftersom EU-domstolen väljer att inte kommentera

Sveriges strängare implementering av fågeldirektivet utan i princip uteslutande fokuserar på frågorna kring art- och habitatdirektivet anser LRF att generaladvokat Kokotts förslag till svar på MMD Vänersborgs frågor gällande fågeldirektivet har en tungt vägande roll i utredningens översyn av skyddet för alla vilda fåglar i det svenska regelverket. Kokotts förslag innehåller, även i målet ”Skydda skogen”, en mer djupgående och bredare analys som belyser alla aspekter i målet. Kokott redogör för EU-domstolens rättspraxis i detalj, argumenterar för och emot olika lösningar samt analyserar praktiska konsekvenser av dem. EU-domstolens uttalanden är snäva och svårtolkade vilket gör det svårare att få en bild av hur den praktiska tillämpningen i medlemsstaternas egna domstolar kan komma att bli. Medlemsstaternas domstolar ser därför generaladvokatens förslag som tung vägledning, i den mån EU-domstolen inte säger tvärt emot. LRF anser därför att Generaladvokat Kokotts förslag till förhandsavgörande klargör gränsen för fågeldirektivets miniminivå.

Skyddet av vilda fåglar innebär, med stöd av generaladvokat Kokotts förslag till förhandsavgörande att verksamheter som kan döda eller störa fåglar, eller förstöra deras boplatser ändå kan tillåtas när syftet är något helt annat än att just bryta mot förbuden. Utredningens förslag omöjliggör inte bara skogsavverkning på våren utan hotar en tidig vallskörd. Mjolkproduktionen och lammproduktionen är exempel på areella näringar som är beroende av flera vallskördar och särskilt den tidiga med höga proteinvärden. Lantbrukaren kan ibland upptäcka fågelbon i vallen under försommaren och vidta skyddsåtgärder, vilket lantbrukare också ofta gör. Generella förbud att störa och en längre dispensprocess än ett par dagar skulle dock slå hårt mot den enskilde lantbrukaren och mjölk- och lammproduktionen i stort. Komplettering med kraftfoder under vintern är inte en rimlig lösning. Kraftfodret måste i sin tur produceras någonstans och ur ett övergödningssperspektiv är dessutom höga kraftfodergivor allt annat än positivt. Ett högkvalitativt grovfoder är det bästa alternativet för både näringsläckage och ekonomi men framförallt för djuren.

Lantbruk med lammproduktion är dessutom helt beroende av den tidiga vallskörden eftersom får, för sin överlevnad, kräver ett betydligt spädare grovfoder än andra lantbruksdjur. Får kan inte utfodras med för grovt foder eftersom de inte omsätta näringen i det utan svälter ihjäl. Får och kor är exemplariska betesdjur som håller landskapet öppet och möjliggör upprätthållande av vissa arters gynnsamma bevarandestatus. Försvårandet av tidig vallskörd riskerar fler arter än det räddar.

Utredningens slutsatser och förslag om var gränsen går för ett avsiktligt störande av fåglar innebär även att det är förbjudet med vardagliga aktiviteter så som att ropa in sina barn till middagen eller släppa ut sin katt. Det är precis som Kokott uttrycker, en praktisk omöjlighet för gemene man att följa och eftersom det saknas möjligheter till undantag från fågeldirektivet har begreppet ”avsiktlig” enligt Kokott också en annan omfattning än i art- och habitatdirektivet.²

² FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT föredraget den 10 september 20201 Förenade målen C-473/19 och C-474/19, 84. – 87.



Om det ska vara möjligt att bedriva skogsbruk, och en massa andra vardagliga och även grundlagsskyddade aktiviteter, i Sverige kan implementeringen av fågeldirektivet inte överskrida miniminivån. .

Ersättning vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning

Utredningen vill förändra den grundlagsskyddade rätten till ersättning när rådighetsinskränkningar avsevärt försvårar pågående markanvändning genom att låta miljöbalkens hänsynsregler blir vägledande. Man vill alltså att varierande tolkningar av miljöbalken ska ändra tolkningen och tillämpningen av grundlagen. Skogsägare skulle därmed, utan ersättning, tvingas ta större hänsyn än idag. Det allmänna skulle då bara ersätta intrång som går utöver det som är ”allmän hänsyn” enligt en ny nivå som t.ex. skiljer sig från skogsvårdslagen och som kan variera från fall till fall och över tid.. Detta skulle göra grundlagsskyddet godtyckligt genom på flera sätt bl.a. så att myndigheterna kan välja att använda förbud istället för exempelvis ett reservat för att slippa betala full ersättning. Detta skulle avsevärt försämra rättssäkerheten för enskilda medborgare.

Utredningens försök till att sätta gränsen till en teoretisk avvägning enligt 2 kap 7 § MB, som inte kan användas i praktiken är en juridisk teknisk lösning som i teorin kan verka smart, men som i praktiken är alldeles komplex för att ge rätt utfall.

I förhållandet att den enskildes pågående markanvändning redan ifrån början, innan den teoretiska intresseavvägningen har skett, ska anpassa sig efter samma krav på hänsyn som om han eller hon bedriver en tillståndspliktig verksamhet, blir utfallet i allt för stor utsträckning att rätten till ersättning kommer att saknas vid nekad dispens. Utredningen har flyttat gränsen för de allmänna hänsynsreglerna för pågående markanvändning så till den milda grad att det i slutänden inte kommer att bli någon rimlig bördefördelning mellan det allmänna och den enskilda. Utredningen har inte följt sitt uppdrag från regeringen om att stärka äganderätten till skogen.

Det framgår av omfattande praxis att det svenska egendomsskyddet medför att om rådighetsinskränkningar innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller får samma effekt som ett områdesskydd, ska det allmänna ersätta markägaren. LRF anser att det är just det som utredningen fick i uppdrag att säkerställa.

Adaptiv artförvaltning blir retroaktiv lagstiftning

Utredningen föreslår införa att regeringen ska få möjlighet att besluta om nya generella föreskrifter kring artskyddet, för att möjliggöra en ”adaptiv artförvaltning”. Dessa skulle därmed ”kodifiera” vad som är allmän hänsyn och ska tålas utan ersättning. En verksamhetsutövers villkor och förbud efter en lång och kostsam miljöprövningsprocess ska därmed kunna tvingas göra nya anpassningar i förhållande till artskyddet. I praktiken skulle myndigheterna på eget bevåg kunna retroaktivt förbjuda vissa metoder och åtgärder utan att markägaren har rätt till ersättning. De nya

generella föreskrifterna skulle därtill både kunna bryta tillstånds rättskraft och göra den grundlagsskyddade äganderätten innehållslös.

91% av alla lantbruk bedrivs i enskild firma. Det vill säga att det är en ensam person som måste skaffa stora resurser för att genomföra en miljöprövningsprocess. En bonde, som vill utveckla sin verksamhet, riskerar därmed pengar direkt kopplade till den privata familjeekonomin. Att nya generella föreskrifter kan kräva ytterligare anpassningar minskar den redan idag låga vilja att expandera hos lantbrukare. Dagens miljöprövningsprocess måste bli mer rättssäker och förutsebar för att den nationella livsmedelsstrategin ska kunna bli verklighet. Utredningen har inte förutsett några konsekvenser alls för lantbruket och inte heller de minskade utsikterna till en ökning av Sveriges självförsörjning av mat till sina invånare.

LRF:s förslag för ett effektivt artskydd

LRF har lämnat lagförslag till utredningen hur ett effektivt artskydd, med ökad rättssäkerhet och förutsebarhet för den enskilde också ska kunna tillgodose EU:s krav i naturvårdsdirektiven. Lagförslagen innebär följande.

Förbuden i lagstiftningen begränsas till EU:s miniminivå vad gäller de arter som omfattas av EU-direktiv. Det innebär att förbud att försämra eller skada fåglars livsmiljöer tas bort och att flera förbud endast gäller när det sker avsiktligt. Begreppet avsiktligt ligger i enlighet med generaladvokat Kokotts förslag till förhandsavgörande till de förenade målen i ”Skydda Skogen”.

Förbud gällande nationellt fridlysta arter bör inte gälla pågående markanvändning, eller ändamålsenlig markanvändning, d.v.s. enligt tidigare lagstiftning. För att undkomma ett avsevärt antal domstolsprocesser bör nya dispensgrunder införas likt:

X § Länsstyrelsen får utöver bestämmelserna i XX §§ meddela dispens från bestämmelserna i XX §§ ifall pågående verksamhet inom berörd del annars avsevärt skulle försvåras av förbuden. Villkoren i en sådan dispens får inte innebära att pågående verksamhet inom berörd del avsevärt försvåras. Om en sådan dispens är oförenlig med fågeldirektivet eller livsmiljödirektivet ska länsstyrelsen eller annan myndighet istället tillämpa bestämmelser om områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken eller träffa överenskommelse med nyttjanderättsinnehavaren om avtal enligt 7 kap 3 § jordabalken.

Områdesskyddsbestämmelserna i 7 kap. MB är väl prövade i domstol och det är ovanligt att markägare överklagar beslut om områdesskydd. Förslaget skapar rättssäkerhet ur de flesta perspektiv. Staten kan inte välja ett visst lagrum för att undkomma skyldigheten att ersätta markägare. Det innebär också ett effektivt artskydd eftersom förvaltningen kommer prioritera skydd där det är motiverat ur ett naturvårdsperspektiv.



I de fall förbuden lämpligen bör bli tidsbegränsade, exempelvis på grund av att en fågel så småningom flyttar kan staten använda naturvårdsavtal. Det kan även vara en lösning när förbudet mot pågående markanvändning gäller delar av en verksamhet. Naturvårdsavtal bygger dock på frivillighet. LRF föreslår därför ett tidsbegränsat och mer flexibelt områdesskydd, biotopskydd. Ett sådant biotopskydd bör kunna tecknas över exempelvis 10 år och förvaltningen kan ha möjlighet att förlänga det om det är nödvändigt för att skydda en art. Ersättningen för ett sådant bör vara lagstadgad och motsvara nuvärdet av att inte kunna bruka skogen under aktuell tidsperiod plus expropriationslagens bestämmelser om ytterligare 25 %. Nuvärdet ska innefatta de risker som finns med att inte bruka naturen på normalt sätt.

Vad gäller tillämpningen av 2 kap MB så måste lagstiftaren säkerställa att denna i framtiden tillämpas enligt de begränsningar som rättsordningen anger.

Sammanfattning

LRF kan inte ansluta till att utredningens förslag leder till ett effektivt och rättssäkert regelverk för att skydda arter. Utredningen har devalverat äganderätten, skapat än större oförutsebarhet för den enskilde och vill göra ouppnåeliga miljömål till lag. Den enskilde får bära en tyngre börda för att Sverige ska kunna leva upp till EU:s krav på skydd av arter. EU kräver inte denna fördelning. Egendomsskyddet hindrar denna fördelning och regeringens kommittédirektiv önskade inte denna fördelning. Sammantaget innebär det att betänkandet inte kan ligga till grund för en proposition.

Stockholm 2021-10-25

Hilda Runsten
Enhetschef
Miljö & Energi

Magnus Kindbom
Skogsdirektör
LRF Skogsägarna

Helena Andreason
Jurist
Miljö & Energi

I handläggningen har även Gunnar Lindén, Naturvårdsexpert, LRF Skogsägarna och Anna Treschow, Rättspolitisk expert, LRF Skogsägarna deltagit.