



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johan Norrlin

Det svenska genomförandet av Natura 2000
–särskilt om olika skyddsformer

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Thed Adelswärd

Speciell fastighetsrätt

Vårterminen 2001

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	4
1. INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte	5
1.3 Metod, material, forskningsläge	6
1.4 Avgränsningar	7
1.5 Disposition	7
2. EG-RÄTTEN	9
2.1 Utvecklingen av EG:s miljöregler	9
2.2 EG:s regler om naturvård	10
2.2.1 Bakgrund	10
2.2.2 Fågelskyddsdirektivet	11
2.2.3 Art- och habitatdirektivet	12
2.2.3.1 Begreppet “gynnsam bevarandestatus”	13
2.2.3.2 Artikel 6	14
Artikel 6.1	14
Artikel 6.2	15
Artikel 6.3	16
Artikel 6.4	19
2.2.4 Sambandet mellan direktiven	21
2.3 Införlivande av direktiv i nationell lagstiftning	21
3. NATURVÅRDSDIREKTIVEN I SVENSK RÄTT	23
3.1 Naturvårdslagen	23
3.2 Miljöbalken	24
3.2.1 Svensk rätts överensstämmelse med direktivet	25
4. GENOMFÖRANDE AV NATURA 2000 I SVERIGE	27
4.1 Arbetets gång	27
4.2 Etapp tre – nödvändiga åtgärder för bevarande	28
4.2.1 Skydd av föreslagna områden	29
4.2.2 Permanent skydd för särskilda bevarandeområden	31

4.2.2.1 Lagförslaget	32
4.2.2.2 Konsekvenser av lagförslaget	33
4.2.3 Allmänna överväganden vid val av skyddsform för Natura 2000	34
4.2.3.1 Uppfyllelse av direktivets krav	35
4.2.3.2 – till en rimlig kostnad	35
4.2.3.3 Förhållande till markägare	37
4.2.3.4 Överensstämmelse med lagen	37
4.2.4 Målet – gynnsam bevarandestatus	38
4.2.5 Vägledande uttalanden	39

DEL II

5. OLIKA SKYDDSFORMERS LÄMPLIGHET FÖR SKYDD AV NATURA 2000 42

5.1 Naturreservat	42
5.1.1 Betydelse för Natura 2000	44
5.2 Kulturresevat	46
5.3 Nationalpark	47
5.4 Biotopskyddsområde	48
5.4.1 Betydelse för Natura 2000	50
5.5 Naturminne	51
5.6 Djur- och växtskyddsområde	52
5.7 Samrådsområde enligt MB 12:6	53
5.7.1 Betydelse för Natura 2000	54
5.8 Strandskyddsområde	57
5.8.1 Betydelse för Natura 2000	58
5.9 Riksintresse	59
5.9.1 Betydelse för Natura 2000	60
5.10 Avtal med markägare	62
5.10.1 Jordbruksmark	62
5.10.2 Skogsmark	64
5.11 Skydd genom kommunal planering	65
5.11.1 Detaljplan	65
5.11.2 Områdesbestämmelser	68
5.12 Skydd för Natura 2000 enligt utredningens förslag	68

6. ANALYS 71

6.1 Skyddsformernas huvuddrag	71
6.1.1 Förbud mot ändrad markanvändning	71
6.1.2 Inskränkningar i pågående markanvändning	72
6.1.3 Ordningsföreskrifter	73

6.2 Konsekvenser av olika skyddsformer	73
6.2.1 Konsekvenser för det allmänna	73
6.2.2 Konsekvenser för markägare	74
LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING	76

Sammanfattning

Denna uppsats behandlar det svenska genomförandet av det ekologiska nätverket Natura 2000, som på den europeiska gemenskapens initiativ just nu upprättas i medlemsländerna. Upprättandet av detta nätverk är ett led i uppfyllelsen av de internationella konventioner som den europeiska gemenskapen anslutit sig till och som har det övergripande syftet att bevara den biologiska mångfalden i världen. Genomförandet sker med stöd av två direktiv, *fågelskyddsdirektivet* och *art- och habitatdirektivet*. Enligt dessa direktiv ska medlemsstaterna till nätverket, välja ut områden som hyser vissa angivna typer av livsmiljöer och områden där vissa angivna djur- och växtarter lever, och utse dem till *särskilda bevarandeområden*. Enligt den för genomförandet centrala artikel 6 i art- och habitatdirektivet ska sådana särskilda bevarandeområden bevaras och skyddas genom lagstiftning eller avtal. Åtgärder ska vidtas för att livsmiljöer och arter i området ska bibehållas i *gynnsam bevarandestatus*, d.v.s. dess utbredningsområde ska vara ökande eller stabilt och förutsättningar finns för att det så ska förbli, även på lång sikt. Vidare ska alla planer och projekt, som om de genomförs, kan påverka ett särskilt bevarandeområde på ett betydande sätt, bedömas med avseende på de konsekvenser de får för området. För att underlätta denna bedömning ska varje plan eller projekt åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning. Bedöms planen eller projektet få negativa konsekvenser för området får det endast tillåtas om det uppfyller ett *väsentligt allmänintresse*. Finns i området arter eller livsmiljötyper som enligt art- och habitatdirektivet är *prioriterade*, krävs för tillåtelse att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett *allt överskuggande allmänintresse*. Om intrång i ett särskilt bevarandeområde tillåts krävs dessutom att intrånget *kompenseras* genom att restaurationsåtgärder vidtas eller att ett nytt liknande område skyddas.

Genomförandet av Natura 2000 sker i tre etapper. I etapp 1, vilken Sverige för närvarande befinner sig i slutfasen av, väljs områden ut och föreslås till EU-kommissionen. I etapp 2 antar kommissionen efter samråd med medlemsstaterna en lista över de områden som ska ingå i nätverket. I den avslutande etapp 3 ska medlemsstaterna utse de områden som kommissionen antagit, till särskilda bevarandeområden. För dessa områden ska då förordnas någon form av områdesskydd, enligt MB 7 kap eller annan författning, som säkerställer att områdets gynnsamma bevarandestatus kan bibehållas. Många av de områden som hittills valts ut omfattas redan av något områdesskydd. Myndigheterna får då avgöra om detta skydd är tillräckligt eller om det måste förändras.

Den svenska lagstiftningen angående särskilda bevarandeområden anses av EU-kommissionen i dagsläget inte till fullo uppfylla art- och habitatdirektivet. Man menar att direktivets detaljerade bestämmelser implementerats alltför kortfattat. Svensk tillstånds- och planlagstiftning

ställer inte heller tillräckliga krav på hänsyn till särskilda bevarandeområden då planer och projekt bedöms. Alltför stor frihet lämnas till myndigheterna för att en uppfyllelse av direktivets krav ska garanteras. Med anledning av detta har ändring av MB och en rad andra lagar föreslagits. Lagändringen innebär bland annat att huvuddragen i artikel 6 i art- och habitatdirektivet överförs till MB 7 kap 29 § och att ett det i en rad lagar som innefattar tillståndprövning eller antagande av planer, införs ett krav på att bestämmelserna i 29 § ska tillämpas.

Då särskilda bevarandeområden ska ges ett permanent skydd kommer de svenska reglerna om områdesskydd att spela en viktig roll. I stort sett samma avvägningar som idag görs ifråga om skyddets styrka och kostnader för det allmänna, då områden skyddas av naturvårdsskäl, blir aktuella även vid skydd av Natura 2000. Den skyddsform som väljs för särskilda bevarandeområden ska kunna garantera att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och djur- och växtarter som finns i området. Många av de olika områdesskydden har sedan gammalt, som sitt huvudsakliga skyddsändamål haft bevarande för kulturella och sociala syften. Områden har skyddats tack vare sin skönhet och för allmänhetens möjlighet till friluftsliv och naturupplevelser. Då bevarande för den biologiska mångfaldens skull är huvudsyftet spelar faktorer som skönhet eller närhet till tätbefolkade områden mindre roll. Detta kan ha betydelse för vilka restriktioner som måste meddelas för markanvändningen i aktuella områden. En flaggstång eller en brygga som av estetiska hänsyn inte får uppföras i en nationalpark eller ett naturreservat kan helt sakna betydelse för möjligheterna till ett långsiktigt bevarande av en djur- eller växtart. Om detta förhållande har någon egentlig betydelse för valet av skyddsform för särskilda bevarandeområden är däremot osäkert.

Generellt kan sägas att det för skydd av Natura 2000 områden ofta krävs hårda restriktioner för markanvändningen. Det krav på beaktande av sådana områden som enligt föreslagen lagändring införs i tillstånds- och planlagstiftning, ger ett visst skydd mot skadlig *ändrad markanvändning*. Även utan något specifikt förordnat områdesskydd skulle därför särskilda bevarandeområden skyddas mot många skadliga planer och projekt. Former av områdesskydd som inskränker möjligheterna till ändrad markanvändning, t.ex. *område av riksintresse* eller *strandskyddsområde*, medger åtskilliga undantag och dispensmöjligheter och förefaller därför inte nämnvärt utöka skyddet.

I många fall är det inte nog att förhindra ändrad markanvändning. Så snart en verksamhet som faller inom ramarna för begreppet *pågående markanvändning*, bedrivs i ett område och riskerar att äventyra den gynnsamma bevarandestatusen är det nödvändigt att denna förhindras. Detta torde vara nödvändigt t.ex. då skogs- eller jordbruksmark ska bevaras. Skadlig pågående markanvändning kan på olika sätt förhindras genom att en *nationalpark*, ett *naturreservat*, eller ett *biotopskyddsområde* bildas. Det kan också ske genom att *samrådsplikt* meddelas eller genom att ett område *detaljplanläggs*. Ett annat sätt att styra den pågående markanvändningen är

att sluta avtal med markägaren. Detta kan för jordbruksmark ske genom *jordbrukets miljöstöd* då markägaren betalas för att sköta marken på ett visst sätt, och för skogsmark genom att ett *naturvårdsavtal* ingås mellan staten och markägaren.

Vissa djur- och växtarter kan utsättas för allvarliga störningar genom att människor färdas eller vistas i dess närhet. För att skydda sådana arter är det ibland nödvändigt att meddela *ordningsföreskrifter* för ett område. I nationalparker, naturreservat, djur- och *växtskyddsområden* och områden som omfattas av detaljplan är det möjligt att inskränka rätten till färd och vistelse. I vissa områden är en sådan inskränkning viktigare än att hindra pågående markanvändning.

En fråga som kommer få stor betydelse vid valet av skyddsform för Natura 2000 områden är vilken kostnad skyddet medför för det allmänna. Då en ändrad markanvändning förbjuds utgår ingen ersättning. Ej heller vid förbud mot tillträde, så länge det inte hindrar markanvändningen. Så snart restriktioner meddelas som innebär att den pågående markanvändningen *avsevärt försvåras* inom berörd del av en fastighet, har markägaren rätt till intrångsersättning. Är det fråga om värdefull mark kan kostnaderna för det allmänna bli betydande. Tidigare har myndigheterna själva bestämt vilka områden som ska skyddas och vilken skyddsform som ska användas med hänsyn till de medel som står till förfogande. Genom att art- och habitatdirektivet kräver skydd av vissa bestämda livsmiljötyper, minskar denna valfrihet. En strävan efter att använda ”billiga” skyddsformer gör sig därför troligen gällande. I många fall är det emellertid helt nödvändigt att använda skyddsformer som inskränker den pågående markanvändningen. Kostnaderna kan dock påverkas även då så är fallet. Om samrådsskyldighet meddelas för åtgärder som kan skada ett område utgår ersättning först sedan dessa planerats av markägaren och förhindrats. Om ett Natura 2000 område skyddas genom avtal om miljöstöd utgår ej intrångsersättning. Den avtalade ersättningen är ett billigt sätt för staten att ordna områdets skötsel. Om avtalet inte förlängs eller skötseln på annat sätt äventyras, måste dock tvångsåtgärder vidtas. Kostnaderna kan på detta sätt skjutas framåt i tiden. Det hävdas att sådana skyddsformer ger markägaren större frihet än om t.ex. naturreservat bildas, men de innebär också en osäkerhet som kan orsaka markägaren förluster t.ex. vid försäljning av fastigheten. Eftersom man oftast redan då ett särskilt bevarandeområde utses torde veta vilka inskränkningar i markanvändningen som är nödvändiga är det därför lämpligt att utan nämnvärt dröjsmål meddela tydliga restriktioner som ger markägaren omedelbar rätt till ersättning.

Förkortningar

SPA	<i>Special protection area</i> , särskilt skyddsområde utsett enligt fågelskyddsdirektivet.
pSCI	<i>Proposed site of community interest</i> , ett område som föreslagits av ett lands regering men ännu inte förklarats som område av gemenskapsintresse av EU-kommissionen.
SCI	<i>Site of community interest</i> , område som utsetts av kommissionen och tagits upp på listan över områden av gemenskapsintresse.
SAC	<i>Special area of conservation</i> , särskilt bevarandeområde som utses av medlemsstaterna senast 6 år efter att kommissionen fattat beslut.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

För närvarande pågår inom EU arbetet med att bilda ett nätverk av värdefulla naturområden, kallat Natura 2000. Skapandet av detta nätverk är ett led i uppfyllandet av de internationella konventioner som EU-länderna undertecknat. Bland annat *konventionen om biologisk mångfald* som antogs vid FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro 1992. Huvudsyftet med nätverket är att bevara den biologiska mångfalden. Detta ska ske genom att vissa utvalda naturtyper och växt- och djurarter bevaras för framtiden genom att de bereds ett skydd som hindrar en negativ påverkan.

Arbetet har sin utgångspunkt i två direktiv, *Rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar* (fågelskyddsdirektivet) och *Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av naturliga livsmiljöer och av vild fauna och flora* (art- och habitatdirektivet).¹ I direktiven anges vilka arter och livsmiljöer som är av sådant gemenskapsintresse att de skall skyddas. Medlemsstaternas uppgift efter att direktiven implementerats i nationell rätt är att finna och avgränsa områden som hyser angivna arter och livsmiljöer. Dessa förs upp på en nationell lista som lämnas till EU-kommissionen. Efter samråd med respektive medlemsstat beslutar EU-kommissionen vilka områden som är av gemenskapsintresse och därför ska ingå i nätverket. Efter detta är varje medlemsstat skyldig att ge respektive område det skydd som erfordras för att på lång sikt säkra naturtypens eller artens överlevnad. Detta mål som habitatdirektivet ställer upp; att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för området kräver att den skyddsform som väljs är så stark att störningar och försämringar av arter och livsmiljöer kan förhindras. När detta skydd uppnåtts är nätverket Natura 2000 genomfört.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att redogöra för det svenska genomförandet av Natura 2000. Jag utgår från EG-rätten i allmänhet och i synnerhet art- och habitatdirektivet, för att förklara vilka krav som ställs och inom vilka ramar svenska myndigheter har att hålla sig. Jag behandlar sedan hur de aktuella direktiven hittills kommit till uttryck i svensk lagstiftning, vilka brister som finns i implementeringen och vilken betydelse det förslag till lagändring som föreligger får för genomförandet. Även myndigheternas praktiska arbete med att välja ut lämpliga områden och frågan om hur dessa ska skyddas under arbetets gång, behandlas. Uppsatsens tyngdpunkt ligger emellertid på frågan hur områden i Natura 2000 ska ges ett permanent skydd. Jag redogör översiktligt för de flesta former av skydd för naturen som kan bli aktuella,

¹ Habitat= livsmiljö

vad som kännetecknar dessa skyddsformer och vilka möjligheter de ger till uppfyllelse av direktivets krav. Jag reflekterar också över vilka konsekvenser valet av skyddsform får, både för myndigheter och för markägare. Min önskan är att denna uppsats ska ge en grundläggande förståelse för det stora projekt som Natura 2000 innebär, och väcka tankar kring olika skyddsformers lämplighet.

1.3 Metod, material, forskningsläge

Länderna i den europeiska gemenskapen är för närvarande mitt uppe i arbetet med att välja ut de områden som ska ingå i det ekologiska nätverket Natura 2000. Projektet ska dock inte vara slutfört förrän tidigast 2004. De frågor om val av skyddsform som är huvudföremålet för denna uppsats har därför inte ännu på allvar aktualiserats. I svensk lag har direktivets regler hittills endast gjort ganska otydliga avtryck. Lagens förarbeten behandlar endast kortfattat frågan om hur permanent skydd i enlighet med direktivets mål ska uppnås. Doktrin där frågan behandlas annat än mycket översiktligt saknas, mig veterligen, helt. EG-domstolen har i ett par fall behandlat genomförandet av fågelskyddsdirektivet. Dessa har dock inte någon omedelbar relevans för valet av skyddsform i Sverige, som är uppsatsen huvudfråga.

Art- och habitatdirektivet har utförligt kommenterats av EU-kommissionen. Dessa tolkningsanvisningar har varit utgångspunkten då direktivet behandlats. Den slutliga tolkningen görs dock av EG-domstolen varför vikten av kommissionens tolkning är osäker.

Den mest utförliga framställningen om förhållandet mellan svensk rätt och art- och habitatdirektivet är ett förslag till ändring av miljöbalken² och vissa andra lagar, som syftar till en mer fullständig uppfyllelse av art- och habitatdirektivet³. Frågan om olika skyddsformers lämplighet behandlas här översiktligt men någon utförligare motivering ges inte.

Då länsstyrelserna till regeringen föreslår områden till Natura 2000, föreslås också en lämplig skyddsform. Bland de som arbetar med Natura 2000 finns därför idéer om hur skyddet ska ordnas. Samtal med sådana ”praktiker” har gett mig nyttig information och väckt många tankar.

För skyddet av områden i Natura 2000 ska traditionella skyddsformer i MB som naturreservat, nationalpark m.m. användas. De regler som styr användandet av dessa institut är därför i högsta grad relevanta. Angående naturvård och områdesskydd i allmänhet finns också ett rikligt material. För undersökningen av dessa skyddsformer har sådan litteratur varit den viktigaste källan. Även material som behandlar ersättningsrätt och

² SFS 1998:808

³ Ds 2000:29

rådighetsinskränkningar i allmänhet har använts. Genom att sammanställa de svenska reglerna om områdesskydd och art- och habitatdirektivets regler med upplysningar från olika myndigheter, har vissa slutsatser kunnat nås.

Den brist på relevant litteratur och praxis som mitt ämne uppvisar gör att uppsatsen bitvis bygger på rena spekulationer från min sida. Detta har tvingat mig till vissa garderingar och mycket allmänt hållna rekommendationer. Syftet är emellertid inte att ge några klara svar utan endast att leda läsarens tankar på rätt väg.

1.4 Avgränsningar

Huvudsyftet med denna uppsats är att överskådligt redogöra för ett antal olika skyddsformers användbarhet för skydd av områden i Natura 2000. Detta har krävt vissa avgränsningar. Någon riklig praxis som berör skyddsformerna i MB finns ännu inte. Äldre praxis har i något fall beaktats men lämnas i stort, liksom andra avgöranden hos lägre instanser och myndigheter, utanför denna framställning.

Det hade varit mycket intressant att mer grundligt undersöka hur olika länsstyrelser agerat då de valt ut områden och vilket skydd de föreslagit. För att en sådan undersökning skulle leda en uppsats med mitt syfte framåt, hade det varit nödvändigt att också undersöka vilka resonemang som förts. Då jag främst velat visa de ramar som lagen sätter för tillämpningen av respektive skyddsform, har en sådan undersökning inte gjorts. Länsstyrelsernas förslag används därför bara som praktiska exempel. Det hade även varit intressant att undersöka hur myndigheterna praktiskt går till väga då mark skall skyddas. Det torde t.ex. vara ovanligt att mark tvångsvis tas i anspråk med expropriation. Man strävar istället efter förankring hos markägare och frivilliga uppgörelser om ersättning. Sådan praktisk myndighetsutövning behandlas heller inte.

Styrkan av olika skyddsformer är i viss mån beroende av vilka möjligheter som ges att beivra överträdelser. Någon undersökning av sådan straffbestämmelser har inte gjorts.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2 med en kortfattad beskrivning av EG-rätten på miljöområdet. Därefter behandlas de viktigaste reglerna i art- och habitatdirektivet och fågelskyddsdirektivet. I kapitel 3 följer en redogörelse för hur direktiven hittills införlivats i svensk lagstiftning. Kapitel 4 beskriver de olika etapperna i upprättandet av Natura 2000 och även innebörden av det lagförslag som föreligger. I detta kapitel behandlas även vissa överväganden som måste göras av myndigheterna då ett permanent skydd ska förordnas för särskilda bevarandeområden. Dessa överväganden utgör en grund för den

djupare analys av olika skyddsformer som görs i Kapitel 5. Uppsatsen avslutas med en sammanställning av de olika skyddsformernas huvuddrag och vissa reflektioner angående den betydelse valet av skyddsform får för det allmänna och för markägare.

2. EG-rätten

2.1 Utvecklingen av EG:s miljöregler

Under de europeiska gemenskapernas första tid gavs miljöfrågor en mycket styvmoderlig behandling. Varken i de enskilda medlemsstaterna eller på gemenskapsnivå insåg man de hot som fanns mot miljön. Det var också oklart vilken kompetens gemenskapen hade på miljöområdet. Under 1960-talet började miljöfrågor att uppmärksammas och först 1973 antogs gemenskapens första miljöhandlingsprogram. Sedan dess har ytterligare fyra sådana handlingsprogram antagits. Handlingsprogram är inga rättsligt bindande dokument utan snarare en politisk programförklaring som anger angelägna åtgärder inom miljöområdet. Trots dess ickebindande karaktär har handlingsprogrammen stor inverkan på lagstiftningen både på gemenskapsnivå och i medlemsländerna. Det nu gällande, femte handlingsprogrammet antogs 1993 och dess huvudtitel är ”Towards sustainability”. Detta handlingsprogram sätter främst fokus på globala problem som uttunnning av ozonskiktet, klimatförändringar och förlust av den biologiska mångfalden.⁴ Handlingsprogrammet bygger på principen om hållbar utveckling som erkändes vid FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992.⁵ Den *konvention om biologisk mångfald* som där antogs ska genom åtgärder för bevarande och ett hållbart nyttjande av mångfaldens beståndsdelar garantera att den biologiska mångfalden upprätthålls. Konventionen har ratificerats av 170 stater och av EU och är en bindande överenskommelse. Konventionen har dock en så flexibel utformning att den troligen spelar en större roll som en målsättning och katalysator för de anslutna staterna än som bindande regler i sig. Varje anslutande part kan utifrån sina egna förutsättningar välja hur man vill uppfylla sina konventionsåtaganden. Från EU:s sida är fågelskyddsdirektivet och art- och habitatdirektivet viktiga åtgärder för att uppfylla konventionen.⁶

⁴Mahmoudi 1995 s. 45-51

⁵ Mahmoudi, JT, 1997/1998 s.399

⁶Naturvårdsverket: www.environ.se/dokument/natur/mangfald/bm.html s. 4-

2.2 EG:s regler om naturvård

2.2.1 Bakgrund⁷

Ett av gemenskapens främsta mål på miljöområdet är att bevara den biologiska mångfalden. Uttrycket biologisk mångfald kan förklaras som allt liv som finns på jorden i alla dess former och alla dess variationer. Man brukar tala om biologisk mångfald på 3 olika nivåer. Den högsta nivån gäller mångfald av ekosystem. Ett ekosystem kan definieras som den funktionella enhet som det komplex av växter, djur och mikroorganismer och den miljö de lever i, bildar tillsammans. Sjön är ett ekosystem, skogen och ängen är andra exempel. För en mångfald på ekosystemnivå krävs att alla olika typer av ekosystem bevaras. Det krävs också en mångfald inom varje typ av ekosystem, det vill säga att många likartade ekosystem bevaras. Nästa nivå är den man kanske i dagligt tal oftast tänker på när man talar om biologisk mångfald, nämligen en mångfald av arter. I denna nivå ingår naturligtvis alla växt-, djurarter och mikroorganismer, men också deras samspel med andra arter. Den sista nivån är mångfald på artnivån. Samma art kan i olika bestånd, beroende på olika yttre betingelser variera genetiskt. Det kan även inom ett och samma bestånd förekomma genetiska variationer.

De olika nivåerna av biologisk mångfald är intimt sammanflätade. För en mångfald på artnivån krävs att de ekosystem som utgör livsmiljöer för respektive arter bevaras. För att upprätthålla den genetiska variationen inom en art är det nödvändigt att denna tillåts en omfattande utbredning i alla olika miljöer den förekommer.

Varför är det då så viktigt att bevara den biologiska mångfalden. Det finns ett antal argument. Olika ekosystem utnyttjas inom ekonomiskt viktiga näringar som jord-, skogsbruk och fiske. Att ekosystemen fungerar är en förutsättning för sådan produktion. En stor genetisk variation spelar en viktig roll för den bioteknik som blir allt viktigare inom läkemedelsindustri och även inom jordbruket. Man kan idag omöjligt veta vilka arter och vilka gener som här kan bli användbara i framtiden. Av denna anledning är det av största vikt att så mycket som möjligt av all genetisk variation bevaras.

Ett annat argument handlar om så kallade ”ekologiska tjänster” som naturen utför utan att vi tänker på det. Det kan till exempel gälla insekters pollinering av blommor eller mikroorganismer som frigör näringsämnen och bryter ner föroreningar. Sådana funktioner tas ofta för givna men deras fortlevnad är ändå beroende av att den biologiska mångfalden bevaras.

⁷ Detta avsnitt bygger där ej annat anges på Naturvårdsverket:

www.environ.se/dokument/natur/mangfald/bm.html

s. 1-4, 11-12

Den biologiska mångfalden bär också på stora estetiska värden. Naturen har alltid varit en viktig källa till inspiration för konst, litteratur och musik. Ett rikt friluftsliv med möjligheter att röra sig i en orörd natur spelar en stor roll för hälsa och välbefinnande. Människors möjlighet att få uppleva olika naturtyper och växt- och djurarter är därför en viktig del av vår välfärd.

Det finns också etiska argument för att bevara mångfalden. Man kan fråga sig vilken rätt människan har att rubba den balans som utvecklats under miljarderna år genom att tränga undan och utrota andra arter. Även vårt ansvar gentemot kommande generationer spelar en roll. Utarmningen av den biologiska mångfalden kommer deras val- och utvecklingsmöjligheter avsevärt att försämrats.

Utarmningen av den biologiska mångfalden i världen är idag en realitet. I vissa europeiska länder visar en fjärdedel av alla däggdjursarter, mer än hälften av fjärilsarterna och sötvattensfiskarna, och alla reptiler minskande populationer. För hela världen beräknas att inom 200 år kommer 128 fågelarter och 95 däggdjursarter att ha utrotats.⁸

Det finns flera hot mot den biologiska mångfalden. De flesta hänger samman med den ekonomiska utvecklingen. Växter och djurs livsmiljöer förorenas av industrier och förstörs genom urbanisering, bränder, erosion, monokulturellt jordbruk och uttorkning av floder och vattenmagasin. Under senare år har medvetenheten om den biologiska mångfaldens betydelse ökat och bevarandet av denna har blivit ett av miljölagstiftningens viktigaste mål.⁹

2.2.2 Fågelskyddsdirektivet

Rådet direktiv 79/409 EEG om bevarande av vilda fåglar antogs 1979. I direktivets ingress förklaras att ett stort antal fågelarter inom unionens territorium minskar i antal mycket snabbt. Denna minskning kan få till följd att den biologiska jämvikten hotas. Eftersom de flesta av de fågelarter som förekommer vilt inom unionen är flyttfåglar utgör de ett för medlemsstaterna gemensamt arv. Skydd av sådana fågelarter kan inte heller genomföras nationellt utan är ett sådant typiskt miljöproblem som medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för.

I artikel 1 bestäms direktivets tillämpningsområde. Det gäller samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas territorium och deras ägg, bon och livsmiljöer. Artikel 2 och 3 ålägger medlemsstaterna att vidta tillräckliga åtgärder för att bibehålla eller återupprätta en population som svarar mot ekologiska, kulturella, och vetenskapliga behov. Detta skall uppnås genom att medlemsstaterna avsätter skyddsområden och inom och utanför dessa vidtar underhålls- och skötselåtgärder i enlighet med

⁸ Kiss / Shelton s. 181

⁹ a.a s. 181

livsmiljöernas ekologiska behov. Det kan också ske genom att förstörda livsmiljöer återställs eller genom att skapa nya livsmiljöer. Enligt artikel 4 ska medlemsstaterna vidta särskilda åtgärder för bevarande av de arter som nämns i direktivets bilaga 1. Exempel på sådana arter som häckar i Sverige är berguv, fiskgjuse, havsörn, pilgrimsfalk, sångsvan samt ett sextotal andra. För dessa arter ska särskilda skyddsområden bildas. Hänsyn ska då särskilt tas till utrotningshotade arter, arter som är känsliga för förändringar i livsmiljön och vissa arters sällsynthet. Direktivet är ett minimidirektiv. Det är alltså tillåtet för medlemsstaterna att genomföra strängare skyddsåtgärder än de som direktivet kräver.

Även för arter som inte finns upptagna i bilaga 1 skall vidtas liknande åtgärder, i synnerhet för våtmarker som är betydelsefulla för dessa arter.

I de skyddsområden som bildas skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika föroreningar och försämringar samt störningar som påverkar, om påverkan inte är utan betydelse. Dessa skyddsområden skall ingå i nätverket Natura 2000.¹⁰

Art- och habitatdirektivet första del är inriktat på skydd av fåglarnas livsmiljöer. Artikel 5 till 9 är mer inriktade på ett direkt skydd för varje individ av vissa arter. Avsiktligt dödande av fåglar, förstörelse av deras bon eller ägg och handel med sådana fåglar ska förbjudas i medlemsstaterna. Denna del av direktivet saknar omedelbar betydelse för genomförandet av Natura 2000 varför den inte kommer ytterligare beröras.

2.2.3 Art- och habitatdirektivet

Rådets direktiv 92/43 om bevarande av naturliga livsmiljöer och av vild fauna och flora antogs 1992. Ingressens motivering känns i stora drag igen från fågelskyddsdirektivet. Där påpekas att det pågår en ständig försämring av livsmiljöerna inom unionen. Hoten mot dem är ofta gränsöverskridande och därför har det ansetts att åtgärder på gemenskapsnivå är nödvändiga. I artikel 2 anges syftet med direktivet. Detta är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer och vilda djur och växter i medlemsstaterna. Direktivet skiljer på två typer av livsmiljöer. Livsmiljötyper av gemenskapsintresse är sådana livsmiljötyper som riskerar att försvinna eller har ett naturligt litet utbredningsområde eller utgör tydliga exempel på livsmiljöer som är typiska inom alp- atlant- kontinental- makaronesisk- och medelhavsregion. Sådana livsmiljötyper finns förtecknade i direktivets bilaga 1. Den andra typen är prioriterade livsmiljötyper. Dessa är sådana som riskerar att försvinna och som gemenskapen har ett särskilt ansvar för på grund av att de endast eller till största delen förekommer inom gemenskapen. Dessa är särskilt markerade i

¹⁰ direktiv 92/43/EEG om bevarande av naturliga livsmiljöer och av vild fauna och flora art. 3

bilaga 1. Exempel på prioriterade livsmiljötyper som förekommer i Sverige är havsstrandängar av östersjötyp, högmossar och västlig taiga.¹¹

Arter av gemenskapsintresse är sådana som redan är hotade eller riskerar att bli hotade eller sådana arter som är sällsynta utan att för den skull vara hotade. Samma sak gäller även endemiska arter, det vill säga arter som bara lever på en enda plats och som kräver särskild uppmärksamhet på grund av sin speciella livsmiljö. Prioriterade är, lika som är fallet med livsmiljöer, sådana arter för vilka gemenskapen har ett speciellt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom gemenskapen.¹² Exempel på arter av gemenskapsintresse som finns i Sverige är enligt bilaga 2, bland växterna, till exempel orkidén guckusko, skalbaggen ekoxe, däggdjur som utter och varg och bland fiskarna laxen.

Områden som väsentligt bidrar till att bibehålla en gynnsam bevarandestatus¹³ hos någon livsmiljö eller art av gemenskapsintresse och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden, utgör områden av gemenskapsintresse.¹⁴

Artikel 3 är central för bildandet av det ekologiska nätverket Natura 2000. Här förklaras att Natura 2000 ska bestå av områden av gemenskapsintresse och även särskilda skyddsområden som utsetts enligt fågelskyddsdirektivet. Nätverket skall göra det möjligt att bibehålla en gynnsam bevarandestatus för aktuella arter och livsmiljötyper.

Varje medlemsstat ska enligt artikel 4 arbeta fram en lista över områden som innehåller livsmiljötyper och arter som finns upptagna i bilaga 1 och 2. Denna lista överlämnas till EU-kommissionen, som i samråd med respektive medlemsstat beslutar vilka av de föreslagna områdena som är av gemenskapsintresse. Den berörda medlemsstaten ska då så snart som möjligt utse området till ett *särskilt bevarandeområde*.

2.2.3.1 Begreppet "gynnsam bevarandestatus"

Bevarandestatus är ett mycket viktigt begrepp för förståelsen av direktivet. En livsmiljös bevarandestatus definieras i direktivet som summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning och dess typiska arters utbredning på lång sikt. Livsmiljös bevarandestatus är gynnsam när dess utbredningsområde är stabila eller ökande och den särskilda struktur och de funktioner som är nödvändiga för en långsiktig överlevnad finns. Dessutom ska livsmiljös typiska arter ha en positiv bevarandestatus.¹⁵

¹¹ a.a artikel 1 (c) och (d)

¹² a.a artikel 1 (g) och (h)

¹³ Begreppet förklaras i avsnitt 2.2.3.1

¹⁴ a.a artikel 1 (k)

¹⁵ a.a artikel 1 (a)

Bevarandestatus för en art bestäms av summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning. Artens bevarandestatus är gynnsam om det finns uppgifter som visar att arten på lång sikt kommer förbli en livskraftig del av sin livsmiljö och dess naturliga utbredningsområde inte kommer minska inom en överskådlig framtid och att det även i framtiden kommer finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens population långsiktigt ska bibehållas.¹⁶

2.2.3.2 Artikel 6

Då ett område förklarats som särskilt bevarandeområde inträder långtgående skyldigheter för medlemsstaterna. Redan då kommissionen valt ut ett område i enlighet med artikel 4 ges de aktuella områdena dock ett visst skydd.¹⁷ Artikel 6 i direktivet spelar en avgörande roll för de skyldigheter som avser skötsel och förvaltning av områden. För att underlätta tillämpningen av artikeln har kommissionen utarbetat tolkningsanvisningar. Även EG-domstolen har i sin praxis tolkat artikeln.

Artikel 6.1

För särskilda bevarandeområden ska staterna enligt artikel 6.1 vidta ”*nödvändiga åtgärder*” för bevarande. Detta ska ske genom att lämpliga lagar eller andra författningar införs eller genom avtal med markägare. Om det behövs ska särskilda skötsel- och förvaltningsplaner utarbetas. Dessa åtgärder ska motsvara de ekologiska behov som finns hos området.

Det föreligger alltså en skyldighet för staterna att genom lag, annan författning eller avtal, skydda områden av gemenskapsintresse. Vilken typ av skydd som ska användas för respektive område avgörs av medlemsstaterna. Åtgärden måste dock vara ”*lämplig*”. Detta rekvisit är blott ämnat att erinra om att direktivets övergripande syfte ska respekteras och uppfyllas oavsett vilket skydd som väljs. För Sveriges del skulle ett lämpligt skydd för ett skogsområde kunna vara att ett naturreservat bildas. Naturreservat eller någon annan skyddsform i Miljöbalkens¹⁸ sjunde kapitel är exempel på åtgärder genom lagstiftning. Vid skydd av ängar och betesmarker i jordbruksmark kan det vara lämpligt att gå avtalsvägen. Brukaren förbinder sig att sköta marken på visst sätt under en viss tid mot betalning. I Sverige möjliggör jordbrukets miljöstöd en sådan lösning. Man kan också tänka sig att ett skydd kombineras av både lag och avtal. Det finns inget krav på att nya åtgärder ska vidtas för särskilda bevarandeområden. Om området sedan tidigare har ett skydd, förenligt med direktivet, är detta tillräckligt.¹⁹

¹⁶ a.a artikel 1 (i)

¹⁷ a.a artikel 4 p. 5

¹⁸ SFS 1998:808

¹⁹ EU- kommissionen, tolkningsanvisningar, artikel 6 s. 15-17

Skötsel- och förvaltningsplaner kan ”om så krävs” utarbetas för ett område. Kommissionens tolkningsanvisningar är ganska otydliga i vad mån detta bör ske, hur dessa ska utformas och vilken betydelse de får. Kommissionen skriver att om sådana planer görs, det är lämpligt att göra det i inledningsskedet av arbetet med att bereda ett område skydd. Planerna blir en utgångspunkt då skyddsform ska väljas eller då ett avtal ska utformas.²⁰

Artikel 6.2

För särskilda bevarandeområden, men även så snart ett område valts ut av kommissionen som varande av gemenskapsintresse, ska enligt artikel 6.2 ”lämpliga åtgärder” vidtas ”för att förhindra försämring av livsmiljöerna”, och ”störningar av de arter, för vilka området utsetts”, om dessa kan ha ”betydande konsekvenser” för målet med direktivet.

Denna punkt 2 i artikeln har ett något svåravgränsat tillämpningsområde. ”Åtgärder för att förhindra försämring” ska inte förväxlas med åtgärder för skötsel eller bevarande som ju omfattas av punkt 1. Punkt 2 gäller heller inte sådana planer och projekt som kräver tillstånd; dessa regleras i punkt 3-4. Omfattas gör alltså verksamheter som inte kräver tillstånd, t.ex. jordbruk och fiske i vissa fall.

Vad som ska förhindras är försämring av livsmiljöer och störningar av arter med betydande konsekvenser för direktivets mål. Med försämring avses en fysisk försämring av livsmiljön. Denna kan vara att hänföra till vatten, luft, jord eller livsmiljöns utbredning. Så snart livsmiljöns bevarandestatus blivit mindre gynnsam har en försämring ägt rum.²¹

Störningar påverkar inte området fysiskt utan är ofta sådant som ljud, ljus eller mänsklig närvaro. För att omfattas av direktivet krävs att störningarna kan ha betydande konsekvenser. En strikt tolkning av lagtexten ger då vid handen att man kan acceptera en mindre störning av en art, det vill säga en mindre negativ påverkan av artens bevarandestatus, så länge den inte äventyrar direktivets övergripande mål. Man borde med hänsyn till textens lydelse, acceptera mera än ifråga om försämring av livsmiljöer. Enligt kommissionen ska dock ledning hämtas i vad som är gynnsam bevarandestatus för en art, på samma sätt som när försämring av en livsmiljö bedöms. Allt som påverkar artens bevarandestatus negativt är att anse som en betydande störning.²²

Ansvar att förhindra störningar och försämringar gäller arter och livsmiljöer inom området. Verksamhet behöver dock inte bedrivas inom området för att påverka området negativt. De åtgärder som denna punkt

²⁰ a.a s. 15-17

²¹ EU- kommissionen, tolkningsanvisningar, artikel 6 s. 21

²² EU-kommissionen, tolkningsanvisningar, artikel 6 s. 21-22

kräver gäller därför även verksamhet utanför området som kan orsaka försämring eller störning i området.²³

Åtgärder för bevarande enligt punkt 1 gäller alla livsmiljötyper och arter av gemenskapsintresse som finns i området. Punkt 2 gäller bara de arter och livsmiljötyper för vilka området utsetts. Vilka verksamheter som kan tillåtas inom två likartade områden kan därför variera beroende av vilken art eller livsmiljötyp området utsetts för, eftersom vad som utgör en störning eller försämring kan variera för olika arter och livsmiljötyper.²⁴

Artikel 6.3

Punkt 3 i artikel 6 gäller hur myndigheter i medlemsstaterna ska bedöma planer och projekt som kan påverka särskilda bevarandeområden. Punkten gäller dock så snart ett område valts ut av kommissionen. Alla planer eller projekt ”*som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt*”, skall ”*bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.*” Planen eller projektet ska godkännas först sedan myndigheten försäkrat sig om att området inte kommer att ta skada. Om det befinner lämpligt ska allmänheten först höras.

Det anges i punkt 3 inte närmare vilka planer och projekt som avses. Omfattas gör dock inte sådana ”*planer eller projekt som...direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område*”. Även projekt som har ett visst samband med områdets skötsel och förvaltning kan alltså i vissa fall behöva bedömas enligt punkt 3.

Enligt kommissionen ska begreppen plan och projekt tolkas extensivt. Det viktiga är inte att hänföra åtgärden till plan eller projekt utan att se på dess konsekvenser. Påverkar en åtgärd berört område på ett betydande sätt talar detta för att den ska bedömas enligt punkt 3. Kommissionen menar att paralleller ska göras med *direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt* (MKB-direktivet).²⁵ Enligt detta direktiv ska en så kallad *miljökonsekvensbeskrivning* göras för vissa projekt. En sådan beskrivning ska identifiera och beskriva direkta och indirekta effekter som ett projekt har på människor, fauna och flora, och på mark, vatten, luft, klimat, och landskap. I beskrivningen ska också ingå information om hur negativa effekter av projektet ska undvikas och begränsas. Det är alltid den som utför projektet som är skyldig att utföra en miljökonsekvensbeskrivning.²⁶ Denna information ska sedan ingå i beslutsunderlaget för den myndighet som har att bevilja eller avslå ansökan om ett projekt.²⁷ Projekt definieras i MKB-direktivet artikel 1, som ”*utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten och andra installationer*

²³ a.a s. 18-19

²⁴ a.a s.19

²⁵ a.a s. 24, MKB=miljökonsekvensbeskrivning

²⁶ Direktiv 85 / 337 artikel 3 och 5

²⁷ a.a artikel 1 och 8

*eller arbeten” och ”andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning”.*²⁸

Planer som omfattas av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet är enligt kommissionens tolkning t.ex. planer för markanvändning. Sådana planer finns med mycket varierande detaljgrad och rättslig verkan. Planer för det berörda området som ger direkt rättsverkan t.ex. detaljplaner, omfattas av artikeln. Mer översiktliga planer som kommunala översiktsplaner, utan direkt rättsverkan kan fungera som utgångspunkt för detaljerade planer och får därför indirekt rättsverkan. Även dessa kan därför omfattas. Även planer som reglerar en speciell sektor som transporter, avfallshantering och vattenreglering kan omfattas. Avgörande för om en plan skall bedömas enligt artikel 6.3 är oavsett benämning, om de kan komma att påverka ett område som ingår i Natura 2000 på ett betydande sätt.²⁹

Det räcker alltså med att ett projekt eller en plan *kan* påverka ett område för att en bedömning enligt artikel 6.3 ska aktualiseras. Kommissionen menar att man även då man avgör vilka planer eller projekt som ”kan påverka” ett område, ska söka ledning i MKB-direktivet. I detta finns en rad faktorer som påverkar sannolikheten av att en plan eller ett projekt får betydande konsekvenser. Sådana faktorer är t.ex. projektets omfattning, dess alstrande av avfall, möjliga föroreningar, risken för olyckor och markens absorptionsförmåga.³⁰

Bestämmelserna i artikel 6.3 gäller inte bara planer och projekt som är lokaliserade till det aktuella området. Även planer och projekt utanför området ska bedömas enligt denna punkt, om de ”kan påverka” området.³¹

Påverkan på ett betydande sätt, eller risken för sådan, är alltså kvalifikationsgränsen för att projektet eller planen ska bedömas enligt artikel 6.3. I uttrycket ”betydande” ligger inget krav på att det är fråga om betydande negativ påverkan av bevarandestatus. Uttrycket torde istället främst gälla omfattningen t.ex. i tid eller i yta, av en plan eller ett projekt. Konstateras då att påverkan är betydande måste projektet eller planens tillåtlighet bedömas med avseende på lämplighet och skadliga effekter. Det är ganska klart att ett projekt eller plan som påverkar ett områdes bevarandestatus negativt, också påverkar det på ett betydande sätt. Man kan dock inte med säkerhet fastslå att så snart en plan eller ett projekt påverkar ett område på ett betydande sätt kan det inte tillåtas.

Vad som är ”betydande påverkan” av ett område måste tolkas utifrån områdets speciella egenskaper. I ett område som är mycket stort kan en

²⁸ a.a artikel 1

²⁹ Eu-kommissionen, tolkningsanvisningar, artikel 6, s. 25

³⁰ a.a s.27

³¹ a.a s.27

förlust av ett mindre område vara utan betydelse. Är ett område litet från början, kan en lika stor förlust få mycket stor betydelse.³²

Även om en plan eller ett projekt i sig inte påverkar området på ett betydande sätt, är det tänkbart att det i kombination med andra planer eller projekt uppnås en samlad effekt som ger en betydande påverkan. Även sådana mindre projekt som leder till att gränsen för ”betydande påverkan” överskrids ska bedömas enligt artikel 6.3. Ett resultat av detta kan bli att ett projekt som konstateras endast obetydligt påverka ett område, inte behöver bedömas enligt punkt 3, och därför får genomföras. Effekten av ett likartat projekt vid en senare tidpunkt, tillsammans med effekten av det tidigare projektet, ger dock en betydande påverkan, varför det senare projektet inte kan tillåtas. Detta trots att det senare projektet i sig kan påverkat området mindre.

Ovan har redovisats under vilka omständigheter punkt 3 är tillämplig. För många åtgärder eller verksamheter gäller dock inte denna punkt. Detta kan bero på att det som ska göras inte är att hänföra till plan eller projekt. Det kan också vara en åtgärd som direkt hänger samman med skötseln av området; eller det kan bero på att området inte påverkas på ett betydande sätt. Även om punkt 3 av någon av sagda anledningar inte ska tillämpas, gäller alltid enligt punkt 2 att lämpliga åtgärder ska vidtas för att förhindra störningar och försämringar. Skyldigheten i punkt 2 är dock begränsad till att förhindra försämringar och störningar av de specifika livsmiljöer och arter för vilka området utsetts. Skyddet i punkt 3 gäller hela det berörda området. Punkt 2 ställer heller inget krav på miljökonsekvensbeskrivning. Möjligheterna att bedöma effekterna av en verksamhet blir därmed sämre.

Om förutsättningarna i punkt tre är uppfyllda ska planen eller projektet ”bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området”. Art- och habitatdirektivet ställer inga detaljerade krav på bedömningens form, endast att bedömningen ska vara lämplig. MKB-direktivet innehåller som nämnts ovan, utförliga regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Även detta direktiv använder formuleringen; ”som kan antas medföra betydande påverkan på miljön”, för att särskilja de projekt som kräver en miljökonsekvensbeskrivning. Följaktligen föreligger en skyldighet enligt MKB-direktivet att utföra en miljökonsekvensbeskrivning för sådana projekt även då de utförs i ett särskilt bevarandeområde. Art- och habitatdirektivet har dock en vidare definition av plan och projekt än vad MKB-direktivet har.³³ För många planer och projekt kan därför inte krävas en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet. Frågan om vilket av direktiven som skall läggas till grund för en beskrivning av konsekvenserna av ett projekt spelar här en viss

³² a.a s.27

³³ I MKB-direktivets artikel 4 (1) finns ett absolut krav på miljökonsekvensbeskrivning endast för vissa större industrianläggningar listade i bilaga 1. För mindre projekt krävs miljökonsekvensbeskrivning endast då projektets karaktär påkallar detta. Jfr Naturvårdsverket: Promemoria – När och hur ska artikel 6 i Habitatdirektivet tillämpas? s.8

roll. En bedömning enligt MKB-direktivet anlägger en helhetssyn på miljön och omfattar effekterna för å ena sidan, människor, flora och fauna, och å andra sidan, mark, vatten, luft, klimat, landskap och därtill samspelet mellan dessa miljöfaktorer. Bedömningen enligt punkt 6.3 är helt inriktad på konsekvenserna för målsättningen med bevarandet av ett område och blir därför mindre omfattande.

Krävs en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet är det exploatören som är skyldig att utföra denna.³⁴ Någon bestämmelse om vem som ska utföra bedömningen finns inte i punkt 6.3 i art- och habitatdirektivet. Direktivet torde inte hindra att en tillståndsmyndighet utför bedömningen i samband med att ärendet avgörs.³⁵

Kommissionen anser dock att en MKB-direktivets modell för miljökonsekvensbeskrivningar bör användas även vid konsekvensbedömningar enligt punkt 6.3. I vissa fall behöver konsekvenserna för samtliga miljöfaktorer bedömas för att effekterna för aktuella bevarandevärden ska kunna förutses. Även utredningar om alternativa lösningar till ett projekt och vilka åtgärder som kan vidtas för att begränsa konsekvenserna kan vara nyttiga.³⁶

Sedan konsekvenserna för ett område bedömts och med ledning av denna bedömning ska behörig myndighet ”godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada”. Enligt kommissionen ska myndigheten se till att ”området som helhet betraktat” inte skadas. Helheten hos ett område ska i detta fall tolkas som att en ekologisk fullständighet, med god motståndskraft, och förmåga till självläkande under dynamiska förhållande bibehålls i området.³⁷ I stort sett torde detta innebära att en gynnsam bevarandestatus ska bibehållas i området. Att *området som helhet* inte får skadas ska alltså inte tolkas som om det gäller att bevara en övervägande del av områdets areal.

Artikel 6.4

Punkt 4 i artikel 6 gäller situationen då ett projekt eller en plan måste genomföras trots negativa konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde eller för ett område som kommissionen valt ut. Ett sådant projekt får genomföras; om ”alternativa lösningar saknas”, och det finns ”tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse” för att genomföra projektet, under förutsättning att ”nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett blir sammanhängande”, vidtas. Finns i området prioriterad livsmiljötyp eller prioriterad art, är enligt punkt 4 andra stycket de enda intressen ”som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön

³⁴ direktiv 85/337/EEG artikel 5 (1)

³⁵ Jfr EU-kommissionen, Tolkningsanvisningar, artikel 6, s 29

³⁶ EU-kommissionen, Tolkningsanvisningar, artikel 6, s.29-30

³⁷ a.a s.32

eller”.....”andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse”.

Den beslutande myndigheten ska utgå från den utredning som gjorts enligt punkt 3. I denna ska alternativa lösningar, om sådana finns, ha utretts. Kommer myndigheten fram till att det finns en alternativ lösning som inte skadar området som helhet betraktat, kan detta alternativ godkännas. Finns inget sådant alternativ, ska myndigheten utreda om det finns ”*tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse*”, för att ändå genomföra projektet. Exempel på sådana orsaker är enligt kommissionen planer eller projekt som är oundgängliga för att: skydda grundläggande mänskliga intressen som hälsa, säkerhet och miljö, genomföra politiska program som är grundläggande för staten och samhället och åtgärder som rör förpliktelser i samband med offentliga tjänster som kommunikationer, transporter och energiförsörjning. Sådana projekt kan genomföras av både privata och offentliga subjekt. Projektet måste dock gynna det allmänna, inte bara ett företag eller en enskild.³⁸

Finns det i området prioriterade livsmiljötyper eller dito arter finns i punkt 4 andra stycket ytterligare inskränkningar av möjligheterna att godkänna ett projekt. I sådana fall får t.ex. inte faktorer av ekonomisk eller social karaktär beaktas för att godkänna plan eller projekt. I praktiken medför detta att ett bygge av t.ex. en industri, med ekonomisk betydelse för en hel region, inte kan tillåtas i ett område som skyddats på grund av att den hyser kärllväxten *småsvältning*, eller skalbaggen *läderbagge*, eller någon annan art eller livsmiljötyp som är prioriterad. Har projektet ett ”*allt överskuggande allmänintresse*” kan det ändå tillåtas efter yttrande från kommissionen. Tänkbart är att en ny järnväg eller en motorväg eller kanske en bro skulle fylla detta krav, i synnerhet om projektet ligger i hela gemenskapens intresse. Detta är mina åsikter. Vilka skäl som kan godtas är inte närmare utrett och troligen kommer EG-domstolen få avgöra detta.

Har ett projekt eller en plan tillåtits trots negativa konsekvenser måste, oavsett hur starka de intressen som avgjort frågan är, medlemsstaterna på lämpligt sätt kompensera skadan. Detta kan ske genom att konsekvenserna begränsas på olika sätt. Verksamhet kan förbjudas under vissa tider, t.ex. under en viss arts parningssäsong. Man kan reglera vilka maskiner och redskap som får användas. Det torde också vara möjligt att meddela gränsvärden för utsläpp, buller med mera. Ibland räcker inte sådana begränsande åtgärder. I sådana fall måste en ny livsmiljö skapas eller återupprättas. Man förbättrar miljön, antingen inom det gamla området eller i anslutning till detta. Kompensation kan även ske genom att helt nya områden utses eller genom förbättring av sådana områden.³⁹

³⁸ a.a s.34-35

³⁹ a.a s. 36-37

Kompensationsåtgärderna ska säkerställa att Natura 2000-nätet totalt sätt förblir sammanhängande. Man utgår då från hur nätet såg ut i ursprungligt skick. Nya områden måste därför hysa samma arter och livsmiljöer i samma omfattning som före skadan, ligga inom samma geografiska region och samma medlemsstat.⁴⁰

Det bör uppmärksammas att det för medlemsstaterna inte finns någon möjlighet att tillåta projekt och planer som inte uppfyller kraven i punkt 4 under förövändning att man kompenserar skadan och att Natura 2000 därför inte påverkas. Möjligheten till kompensation får inte påverka bedömningen av projektets tillåtlighet.

2.2.4 Sambandet mellan direktiven

Art- och habitatdirektivet och fågelskyddsdirektivet samverkar på flera sätt. Särskilda skyddsområden som utsetts enligt fågelskyddsdirektivet ska enligt artikel 3 i art- och habitatdirektivet ingå i Natura 2000. De skyddsbestämmelser som finns i artikel 6.2-4 i art- och habitatdirektivet ska enligt artikel 7 samma direktiv ersätta de skyddsbestämmelser som finns i artikel 4.4 första meningen i fågelskyddsdirektivet.

2.3 Införlivande av direktiv i nationell lagstiftning

Som nämnts genomförs Natura 2000 med stöd av två direktiv, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Ett direktiv är enligt artikel 249 EEG bindande med ”*avseende på det resultat som skall uppnås*”, ”*men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet*”. Direktiv binder alltså medlemsstaterna att inom en bestämd genomförandetid uppfylla direktivets bestämmelser i nationell reglering. Direktiven behöver alltså inte införlivas i lagtext. Är detaljgraden stor är det istället lämpligt att låta lagtexten endast behandla grundläggande bestämmelser och bemyndiganden för att genomföra direktiven genom förordningar eller myndighetsföreskrifter. Detta skiljer direktiven från förordningar som från och med ikraftträdandet är direkt tillämpliga enligt sin ordalydelse utan att de införlivas i den nationella lagstiftningen. Direktiv kan därför användas då man önskar anpassa medlemsstaternas lagstiftning utan att för den skull åstadkomma en total likriktning.⁴¹ På miljöområdet där det ofta finns olika sätt att uppnå ett givet mål är därför lagstiftning genom direktiv en lämplig metod. Gemenskapens miljöreglering består också till övervägande del av direktiv.⁴²

⁴⁰ a.a s.38

⁴¹ Pålsson / Quitzow s. 51

⁴² Mahmoudi 1995 s. 39

I EG-domstolens praxis har regeln i artikel 249 EG ytterligare preciserats. I vissa fall har medlemsstater försökt undvika att stifta nya lagar genom att istället genomfört direktiven genom att administrativ praxis, till exempel vid tillståndsgivning, anpassats till direktivets bestämmelser. Detta har inte godtagits.⁴³ De nationella rättsakter som används för införlivandet ska ha samma rättsliga status och dignitet som de, där frågan tidigare reglerats.⁴⁴ Ej heller uttalanden i förarbeten räcker för att genomföra ett direktiv.⁴⁵

⁴³ Mål 361/88 Commission v. Germany

⁴⁴ Mål 102/79 Commission v. Belgium kommenterat i Mahmuodi s.39

⁴⁵ Prop. 1997/98: 145 s. 198

3. Naturvårdsdirektiven i svensk rätt

3.1 Naturvårdslagen

I och med Sveriges inträde i europeiska unionen 1/1 1995 uppstod en skyldighet att anpassa svensk lag till gemenskapsrätten. Både fågelskyddsdirektivet och art- och habitatdirektivet blev samtidigt en del av svensk rätt, vilket gjorde att dess anpassning till svensk rätt kunde samordnas. I samband med EU-inträdet gjordes en översyn av Sveriges internationella åtaganden på naturvårdsområdet, och flera lagändringar gjordes.⁴⁶ En ny lag om hantering och förvaring av djur och växter som tillhör skyddade arter, stiftades.⁴⁷ Ändringar gjordes i jaktlagen⁴⁸, i naturvårdslagen⁴⁹ (NVL). och i *lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor*⁵⁰. Till den del direktiven avser skydd för naturliga livsmiljöer, gjordes ändringar i NVL genom införandet av 19 a-c §§. Enligt 19 a§ skulle regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer upprätta en förteckning över områden som bör beredas skydd enligt Sveriges internationella åtaganden. I denna förteckning skulle anges vilket skydd som behövs för ett område för att uppfylla internationella åtaganden. Område som tagits upp i förteckningen skulle skyndsamt ges nödvändigt skydd i form av förordnande enligt 4§ (nationalpark) 7§ (naturreservat), 14 b§ (djur- eller växtskyddsområde), 19§ (naturvårdsområde) eller 20§ (samrådsplikt). Enligt 19 b§ fick regeringen förklara ett område som tagits upp i förteckningen som särskilt skyddsområde (enligt fågelskyddsdirektivet). För områden som europeiska gemenskapen pekat ut som varande av gemenskapsintresse, förelåg en skyldighet för regeringen att förklara dessa som särskilda bevarandeområden. För att upphäva skydd, helt eller delvis, för särskilda skydds- eller bevarandeområden, krävdes enligt 19 c§ regeringens tillåtelse. 1997 tillkom ett andra stycke⁵¹ i 19 c§ vars innebörd var att beslut om undantag från skyddsföreskrifter inte krävde medgivande från regeringen om det var uppenbart att den verksamhet som prövades endast skulle orsaka obetydlig skada på områdets naturvärden.

1995 års ändringar i NVL hade till syfte att anpassa svensk naturvårdslagstiftning till de internationella åtaganden som Sverige gjort. Det är här fråga om en lång rad konventioner som Sverige ratificerat under

⁴⁶ SFS 1994:1821, Prop. 1994/95:117

⁴⁷ Lag (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

⁴⁸ SFS 1987:259

⁴⁹ SFS 1964:822

⁵⁰ SFS 1975:85

⁵¹ SFS 1997:338

1900-talet. Flera av dessa konventioner har även antagits av gemenskapen och ligger sålunda till grund för bland annat fågelskyddsdirektivet och art- och habitatdirektivet.⁵² Direktivens bestämmelser känns igen i *våtmarkskonventionen*⁵³ som Sverige ratificerade 1974, i *Bonnkonventionen*⁵⁴, ratificerad 1983, och i *Bernkonventionen*⁵⁵ som också ratificerades 1983. Sverige var alltså genom konventionerna folkrättsligt bundna av i stort sett samma materiella bestämmelser innan medlemskapet i EU som efter. Naturvårdslagen hade också anpassats till konventionerna.⁵⁶ Regeringen ansåg i 1995 års lagändring att de åtaganden om att skydda naturliga livsmiljöer som föreskrevs i konventionerna och direktiven var uppfyllda genom möjligheterna att fysiskt skydda ett område enligt NVL:s regler om områdesskydd.⁵⁷ Det krav på bedömning av planer och projekt som finns i art- och habitatdirektivets artikel 6.3 ansågs uppfyllt genom den svenska lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Bestämmelsen om kompensation för skador på ett område i artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet skulle, jämte de regler som redan fanns i NVL, t.ex. 12 § 2 st om gottgörelse för intrång i naturvårdsintresse vid arbetsföretag i naturreservat, uppfyllas genom kravet på regeringens tillåtelse då skyddsföreskrifter upphävs. Regeringen skulle då kunna ställa som villkor att kompensationsåtgärder vidtas.⁵⁸

Jag ska här inte ta ställning till om NVL efter 1995 års lagändring uppfyllde direktiven. Det torde dock stå klart det vid en sådan bedömning saknar relevans huruvida direktiven överensstämmer med de konventioner de bygger på. Även om konventionerna getts en alltför långtgående tolkning i direktiven måste direktiven alltså implementeras i sin helhet.

3.2 Miljöbalken

Genom *miljöbalken* (MB) gjordes vissa lagändringar jämfört med NVL. Regler om särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden finns numera i MB 7 kap 27-29 §§. Regelen i 19 a§ NVL om att förtecknade områden skulle skyddas enligt vissa med vissa uppräknade skyddsformer togs bort i MB 7 Kap 27 §. Detta för att det skulle vara möjligt att använda olika skyddsformer.⁵⁹ I MB 7 kap 28 § som motsvarar tidigare NVL 19 b § togs en bestämmelse in om att *förordnande om särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde får upphävas om ett område inte längre motiverar ett sådant förordnande*. Ett sådant upphävande görs av regeringen

⁵² Ds 1993:64 s.42

⁵³ Konventionen angående våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (SÖ 1975:76)

⁵⁴ Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (SÖ 1983:37)

⁵⁵ Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (SÖ 1983:30)

⁵⁶ Genom SFS 1991:641 ändrades NVL 18 c§, 18 d§, 21 §

⁵⁷ Prop. 1994/95:117 s.56

⁵⁸ Prop. 1994/95:117 s. 58

⁵⁹ Prop. 1997/98:45 s. 99

i samråd med kommissionen. MB 7 kap 29 § motsvarar efter 1997 års ändring, i stort 19 c§ NVL. Vissa klargörande bestämmelser med betydelse för Natura 2000 finns också i *förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.*⁶⁰, 16-20, 23 §§. I 19 § sägs att *statliga myndigheter och kommuner som meddelar beslut enligt MB ska bevaka att gynnsam bevarandestatus upprätthålls för livsmiljöer och arter om ett beslut kan påverka ett område som ingår i Natura 2000*. Enligt 23 § ska ansökan om tillstånd eller dispens enligt MB 7 kap alltid åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning om den åtgärd som ansökan avser kan påverka bevarandestatusen hos ett särskilt skyddsområde eller ett särskilt bevarandeområde negativt.

På detta sätt har alltså fågelskyddsdirektivets och art- och habitatdirektivets bestämmelser om upprättandet av Natura 2000 implementerats i svensk rätt. När den svenska rättens överensstämmelse med direktiven diskuteras måste även andra lagregler som inte har sin bakgrund i direktiven, men som ändå tjänar till dess uppfyllelse beaktas. En sådan regel är MB 16 kap 9§ 1 st 3 som ger myndigheter möjlighet att förena ett tillstånd med krav på kompensation av de naturvårdsintresse som verksamheten kränker. Även reglerna om de olika områdesskydden; hur de förordnas, vilka restriktioner de medger, vilka dispensregler som finns, spelar roll. Man måste även anlägga en helhetssyn på lagen, och se hur olika lagar samspelar för direktivens uppfyllelse eller om de rent av motverkar den. Att ett aldrig så starkt skydd läggs på ett Natura 2000 område enligt en lag, kan aldrig uppväga att ett skadligt projekt kan tillåtas vid prövning enligt en annan lag.

3.2.1 Svensk rätts överensstämmelse med direktivet

EU-kommissionen anser inte att den svenska lagstiftningen till fullo uppfyller direktiven. Man har därför vänt sig till Sverige med krav på en mer fullständig implementering. Med anledning av detta har en utredning gjorts av professor Bertil Bengtsson, med lagförslag för en ytterligare harmonisering.⁶¹ Utredningen ligger just nu ute på remiss. Kommissionen vänder sig mot att den svenska lagstiftningen alltför kortfattat behandlar detaljerade bestämmelser. Vidare anförs att svenska regler lämnar alltför mycket utrymme för intresseavvägningar hos myndigheter och domstolar vid beslut på direktivets område. Detta ger kanske möjligheter men knappast någon garanti för att direktivens syfte upprätthålls.⁶²

Mer konkret anför kommissionen att regeln i art- och habitatdirektivet artikel 6.2 om skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra försämringar för livsmiljöer i aktuella områden inte uppfylls. Det finns t.ex. ingen skyldighet för svenska myndigheter att bevaka hur ett område påverkas av åtgärder som inte kräver tillstånd eller beslut. Det finns heller inte någon skyldighet att

⁶⁰ SFS 1998:1252

⁶¹ Ds 2000:29

⁶² Ds 2000:29 s.69-70

aktivt vidta åtgärder mot sådan verksamhet. Beträffande artikel 6.3 och 6.4 i art- och habitatdirektivet menar kommissionen att svensk lagstiftning inte uppfyller direktivets krav på bedömning av planer och projekt. Många planer och projekt som omfattas av direktivets vida definition kräver inte enligt svensk rätt någon miljökonsekvensbeskrivning. Den undantagsregel i artikel 6.4, som tillåter planer och projekt trots negativ påverkan av ett område, med krav på väsentligt allmänintresse, saknas också i svensk lagstiftning. Kravet på regeringens godkännande i dispensfrågor är inte tillräckligt. Kompensationskravet i artikel 6.4 är endast obligatoriskt vid intrång i naturreservat, MB 7 kap 7§ 4 st. I andra fall prövar myndigheter och domstolar enligt MB 16 kap 9§ 1 st 3, fritt om kompensation ska ske.⁶³ MB ger heller inte uttryck för de strängare undantagsbestämmelser som gäller för prioriterade arter och livsmiljötyper.

Kommissionen kritiserar även det svenska skyddet för områden från den tid då de förtecknats på den svenska listan till dess de av kommissionen förklarats som särskilda bevarande- eller skyddsområde. Sådana områden ska enligt MB 7 kap 27 § 2 st, ”*prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet*”. Enligt art- och habitatdirektivets artikel 4.5 gäller för sådana områden alla de omfattande skyddsbestämmelserna i artikel 6.2-4. I MB har ett förtecknande, förutom prioriteringsregeln, ingen skyddande verkan.⁶⁴

⁶³ a.a s.74-76

⁶⁴ a.a s. 83-84

4. Genomförande av Natura 2000 i Sverige

4.1 Arbetets gång

Upprättandet av Natura 2000 sker i tre etapper. I den första, ska medlemsstaterna finna naturområden som hyser arter och livsmiljötyper som finns angivna i direktiven. Detta arbete utförs av länsstyrelserna i samarbete med kommunerna. Områdena förs upp på en lista där olika uppgifter om området antecknas. Dessa uppgifter är dels namnet på området och dess areal. För de områden som redan är skyddade på något sätt anges vilken form detta skydd har. Även det skydd som länsstyrelsen föreslår för framtiden finns med på listan. Vidare anges med det kodsysteem som direktivens bilagor använder, vilka arter och livsmiljötyper som finns i området. Man gör också en uppskattning av kostnaden för att bereda området skydd. Denna kostnad kan gälla inlösen av mark eller intrångsättning till markägare. Även kostnaden för skötsel av området, anges. På listan finns också uppgifter om i vilken mån samråd skett med markägare.⁶⁵ Länsstyrelsernas förslag granskas och bedöms av naturvårdsverket och lämnas vidare till regeringen.⁶⁶

Arbetet med att bygga upp Natura 2000 i Sverige inleddes efter EU-inträdet 1995. Inledningsvis föreslogs endast områden som redan på något sätt var skyddade.⁶⁷ Ingen torde vid denna tidpunkt vetat hur stor del av Sveriges yta som skulle ingå i Natura 2000. I art- och habitatdirektivets artikel 3 (2) sägs bara att varje medlemsstat ska bidra i proportion till omfattningen av direktivets livsmiljötyper och arter, på dess territorium. Eftersom kostnaderna för att skydda ny mark kan bli ganska höga är det naturligt att man först föreslog redan skyddade områden. Emellertid har kommissionen de senaste åren kritiserat Sverige för att inte ha föreslagit tillräckligt många områden för vissa arter och naturtyper. Alltjämt fortgår därför arbetet med att välja ut nya områden som ska komplettera den svenska listan.⁶⁸ Av de områden som under senaste tiden föreslagits saknar de flesta i dagsläget skydd.⁶⁹ I juli 2000 har regeringen beslutat om att till kommissionen föreslå 2450 särskilda bevarandeområden enligt art- och habitatdirektivet, med en sammanlagd yta på 5 080 000 hektar. Detsamma gäller 390 särskilda skyddsområden enligt fågelskyddsdirektivet, med en yta av 2 460 000 hektar. Vissa områden som föreslagits som särskilda bevarandeområden är också utpekade som särskilda skyddsområden. Den sammanlagda arealen

⁶⁵ Länsstyrelsen för Blekinge län: lista över föreslagna nya pSCI-områden 2000-02-28

⁶⁶ Länsstyrelsen för Jönköpings län: www.f.lst.se/natv/n2000.html s. 1

⁶⁷ Kenth Ljungberg, Skåne Lst

⁶⁸ Naturvårdsverket: www.viron.se/dokument/natur/n2000.html s.7, 00-11-15

⁶⁹ Länsstyrelsen för Blekinge län: lista över föreslagna nya pSCI-områden 2000-02-28

som regeringen hittills beslutat att föreslå är därför 5 170 000 hektar, drygt tio procent av Sveriges yta. Därtill kommer 12 000 kilometer vattendrag. Nya utvärderingar av om arealen är tillräcklig ska göras av kommissionen. Förslagsfasen har i de flesta medlemsstater blivit kraftigt försenad men det anses ändå att vi befinner oss i slutet av denna.⁷⁰

Regeringen har sedan 1995 vid flera tillfällen tagit beslut om att föreslå områden till Natura 2000. När detta arbete är färdigt, lämnas listan över föreslagna områden över till kommissionen. Kommissionen samråder med regeringen och beslutar vilka områden som slutligen ska ingå i nätverket. Denna process utgör etapp två.⁷¹

Då särskilda skyddsområden utpekade enligt fågelskyddsdirektivet är förfarandet enklare och kommissionen har inte samma inflytande. Kraven på skyddsåtgärder hos medlemsstaterna är också något mildare. Motsvarighet till kravet på utarbetande av lämpliga lagar och författningar i art- och habitatdirektivets artikel 6.1 saknas. Särskilda skyddsområden ingår dock så snart de utropas i Natura 2000 och andra regler såsom artikel 6.2-4 i art- och habitatdirektivet blir gällande. När man i Sverige utpekat områden som särskilda skyddsområden har man valt att bara välja sådana områden som redan var skyddade, antingen enligt MB eller tidigare NVL⁷². När jag i fortsättningen behandlar frågan om vilken skyddsform som ska användas för områden i Natura 2000 kommer jag främst att tala om särskilda bevarandeområden utropade enligt art- och habitatdirektivet. Man ska dock komma ihåg att de krav som ställs på skyddsåtgärder är i stort sett de samma för båda typerna av områden. Att jag fortsättningsvis inte nämner särskilda skyddsområden beror främst på att de är färre och omfattar en mindre areal samt redan är skyddade enligt MB.

4.2 Etapp tre – nödvändiga åtgärder för bevarande

När ett område valts ut av kommissionen följer den avslutande etapp tre, under denna ska medlemsstaterna så snart som möjligt och senast inom sex år utse berörda områden till särskilda bevarandeområden. Enligt tidsplanen skulle arbetet vara färdigt 2004. Tidsplanen utgick dock från att listan skulle antagits 1998 och eftersom den nationella urvalsprocessen dragit ut på tiden och ännu inte avslutats torde det vara osäkert om denna tidsplan kan följas.

⁷⁰ Naturvårdsverket: www.environ.se/dokument/natur/n2000.html s. 5-8, 00-11-15

⁷¹ a.a s. 4

⁷² a.a s. 2

Det åligger enligt artikel 6.1 medlemsstaterna att när man utser områden till särskilda bevarandeområden, vidta nödvändiga åtgärder för dess bevarande. Det krävs också att lämpliga författningar eller avtal finns som tillgodoser de ekologiska behoven hos berörda områden. Denna skyldighet inträder som tidigare nämnts, tidigast 2004. Redan då kommissionen beslutat att anta områden till gemenskapslistan gäller dock att skyddsåtgärder ska vidtas som uppnår den skyddsnivå och möjliggör de prövningar som krävs i artikel 6.2-4. Inom dessa ramar har medlemsstaterna frihet att själva välja formen för skydd.

Svensk lagstiftning har mycket kortfattat implementerat art- och habitatdirektivet och fågelskyddsdirektivet. De regler som finns i MB behandlar främst formella frågor om kompetensfördelning mellan regeringen och naturvårdsverket vid förtecknande, och mellan regeringen och kommissionen vid utropande och upphävande av förordnande om särskilt bevarandeområde.⁷³ Av MB 7 kap 27 § 2st framgår att områden som tagits upp i en förteckning i enlighet med internationella åtaganden ”ska prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet”. I områdesskyddsförordningen 17 § 2 st står särskilt att prioriteringen gäller för områden i Natura 2000. Av detta kan man sluta sig till att skyddet av ett område inte är uppnått eller avslutat genom att området förtecknats på den nationella listan och inte heller genom att kommissionen utropat det till särskilt bevarandeområde. Två viktiga frågor uppkommer med anledning av dessa lagregler:

1. Hur ska berörda områden skyddas från den tidpunkt då kommissionen beslutat att de ska ingå i Natura 2000 till dess de utpekats som särskilda bevarandeområden av svenska regeringen?
2. Hur ska särskilda bevarandeområden i Natura 2000 skyddas permanent?

4.2.1 Skydd av föreslagna områden

Skyddet för pSCI- och SCI områden är mycket viktigt. Genomförande av ett enda projekt eller fortgång av en pågående verksamhet i ett område med känsliga arter eller livsmiljötyper kan på kort tid förstöra områdets bevarandevärde. Avverkas t.ex. en skyddsvärd skog påverkas området på ett sätt som gör att det förlorar hela sitt bevarandevärde utan möjligheter att återskapa detta, åtminstone för överskådlig framtid.

Först sedan kommissionen tagit beslut vet man i medlemsstaterna med säkerhet vilka områden som ska ingå i Natura 2000. Även om redan länsstyrelserna då de först väljer ut områden, föreslagit vilket skydd som är lämpligt för respektive område, kräver direktivets ordalydelse inte skyddsåtgärder förrän kommissionen tagit sitt beslut. Efter kommissionens beslut krävs tid för utredning och beslut, utarbetande av skötselplaner m.m.

⁷³ MB 7 kap 27-29 §§

Under denna tid måste området skyddas mot varje försämring. I utredningens lagförslag diskuteras om det vore möjligt att direkt låta reglerna för naturreservat gälla för berörda områden utan något beslut därom. Man fann en sådan lösning mindre lämplig eftersom den hindrar den frihet vid val av skyddsform som man eftersträvar.⁷⁴ Beslut om naturreservat kräver utarbetande av restriktioner och skötselplaner, vilket kan dra ut på tiden och ändå inte ger ett omedelbart skydd.

En möjlig lösning vore någon form av interimistiskt förordnande som meddelas utan dröjsmål så snart kommissionen valt ut området. De möjligheter som står till buds i nu gällande lagstiftning är regeln i MB 7 kap 24 §. Enligt denna paragraf kan länsstyrelse eller kommun, sedan ärende väckts om bildande av natur- eller kulturreservat, naturminne eller vattenskyddsområde, meddela ett interimistiskt förbud mot åtgärder som kan skada området under högst 5 år. För sådant interimistiskt förordnande ska alltså fråga *”ha väckts”* om bildande av naturreservat etc. Om området skulle vara mera lämpligt som biotopskyddsområde torde denna bestämmelse inte hindra att interimistiskt beslut meddelas även för sådana områden. Detta är ju något som kommer fram under utredningen, först sedan frågan *har väckts*. Enligt Bengtsson skulle vägen för interimistiska beslut och förbud enligt MB 7 kap 24 § ligga öppen så snart ett område förtecknats på den nationella listan: *”Även om ett förtecknat område slutligen skulle kunna skyddas på annat sätt, kan det sägas att ett reservatsförordnande åtminstone aktualiseras genom förtecknandet”*⁷⁵. Av detta uttalande kan man inte dra slutsatsen att interimistiskt reservatsförordnande enligt 24 § får användas om myndigheterna redan vid förtecknandet haft för avsikt att skydda området genom t.ex. samrådsskyldighet enligt MB 12 kap 6 § eller som ett riksintresse enligt MB 4 kap eller med ett skydd utanför MB.

Ett förbud enligt MB 7 kap 24 § som meddelas direkt vid kommissionens beslut skulle i de fall det kan meddelas, kunna ge ett bra skydd. I dagsläget föreligger dock ingen skyldighet att meddela ett sådant beslut, bara en möjlighet, och paragrafen ger därför som även kommissionen invänt inga garantier mot försämring⁷⁶.

En direkt skyldighet för myndigheter och domstolar, som inträder direkt vid kommissionens beslut, följer av 19 § i förordningen om områdesskydd. Dessa får ej meddela beslut som kan påverka bevarandestatusen negativt i ett område som ingår i Natura 2000. Denna regel hindrar dock inte verksamhet som pågår eller sådan som inte kräver något tillståndsbeslut. Den gäller dessutom bara beslut som fattas enligt MB. Man kan därför konstatera att det idag inte finns något tillräckligt skydd för områden direkt efter kommissionens beslut, inte ens om domstolar och myndigheter välvilligt beslutar i enlighet med direktivet, eftersom viss skadlig

⁷⁴ Ds 2000:29 s. 84-85

⁷⁵ a.a s. 116 fotnot 1

⁷⁶ a.a s. 85

verksamhet aldrig kommer att prövas. Vad som krävs är ett förbud som gäller utan ytterligare prövning så snart kommissionen tagit sitt beslut.

I utredningens lagförslag föreslås att i MB 7 kap 27 § 2 st införa ett förbud mot alla åtgärder som kan påverka områdets miljö som ska gälla så snart området förts upp på den svenska förteckningen, alltså även innan kommissionen fattat beslut. Enligt förslaget ska länsstyrelsen därefter ”*så snart som möjligt*” meddela ett interimistiskt beslut enligt MB 7 kap 24 § och efter detta utreda om slutgiltigt skydd.^{77 78} Det gamla andra stycket i 27 § om prioritering av förtecknade områden i det fortsatta skyddsarbetet tas bort. Interimistiska beslut är om inte särskilda skäl finns tidsbegränsade till 3 år och torde medföra att myndigheterna särskilt uppmärksammar sådana områden⁷⁹.

Detta förslag torde uppfylla krav på snabbhet och ovillkorlighet. Det ger även myndigheterna andrum för utredning om hur ett permanent skydd ska se ut. Förbudet ska endast verka under en begränsad tidsrymd och det är därför inte det viktigaste att det utformas och anpassas efter områdets speciella förutsättningar och egenskaper. Riskerna med att skyddet görs för strängt är inte heller påtagliga. Eftersom det rör sig om en kortare tid blir konsekvenserna för markägare inte så omfattande och eventuella ersättningsanspråk relativt små.

4.2.2 Permanent skydd för särskilda bevarandeområden

I det långa perspektiv som Natura 2000 skapas för, är det en mycket viktig fråga hur dessa områden ska skyddas efter att de förklarats som SAC. Vilken metod som väljs för skyddet är avgörande för möjligheterna att uppfylla direktivets mål. För markägare är frågan lika viktig. Deras fortsatta användning av marken och deras möjligheter till ersättning för intrång beror i hög grad på vilken form som väljs för skyddet och på de föreskrifter som meddelas i anslutning till skyddet.

I miljöbalkens förarbeten hävdas bestämt att SAC inte utgör någon självständig form av områdesskydd.⁸⁰ Detta var den svenska lagstiftarens utgångspunkt då direktiven implementerades. Det hade varit fullt möjligt

⁷⁷ a.a s. 13, 86

⁷⁸ Enligt direktivets ordalydelse krävs skyddsåtgärder enligt artikel 6.2-4 först då kommissionen antagit området. Eftersom förslagsfasen försenats av medlemsstaterna gäller enligt kommissionen att lojalitetsplikten som följer av artikel 10 EEG, förpliktigar medlemsstaterna att uppfylla direktivets målsättning, positiv bevarandestatus, för berörda områden redan då de förtecknats på medlemsstaternas listor. Detta förklarar förslagets utformning. (EU-Kommissionen, tolkningsanvisningar till artikel 6 i art- och habitatdirektivet, s. 10)

⁷⁹ Ds 2000:29 s. 86

⁸⁰ Prop. 1997/98:45 s. 100

(och tillåtligt enligt direktivet) att i NVL eller MB införa ”*särskilt bevarandeområde*” som en helt egen skyddsform vid sidan av ”*nationalpark*” och ”*naturreservat*”, med egna regler för bildande, restriktioner, dispens och upphävande. Man valde inte denna metod. Med den lagstiftning som gäller idag kan man säga att SAC inte är någon självständig skyddsform. Om vi tänker oss att regeringen idag skulle förklara ett område som SAC skulle detta i sig inte medföra några större restriktioner för markanvändning, tillståndsgivning eller planering i området⁸¹. Detta skydd måste uppnås genom att en lämplig skyddsform som t.ex. nationalpark, naturreservat eller biotopskyddsområde väljs för området och att beslut och skötselplaner meddelas som innehåller de restriktioner som krävs för att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus i området⁸². Processen blir densamma som då områden utanför Natura 2000 skyddas.

Emellertid dröjer det åtminstone fyra år till dess kommissionen fastlägger Natura 2000. Efter kommissionens kritik torde det stå ganska klart att inget av den svenska rättens områdesskydd ensamt kan garantera att direktivets mål och krav till fullo uppfylls. Kritiken kommer med säkerhet föranleda en lagändring.

Avsikten med mitt arbete är att utreda hur man ska skydda områden i Natura 2000 permanent, den dag detta krävs. Med en sådan målsättning är det intressant att ordna in begreppet i rättsordningen. Intressantast är då inte att se på skyddet av Natura 2000 i den lagstiftning som gäller idag utan i den som kommer gälla när skyddet genomförs. Hur den svenska lagstiftningen exakt kommer se ut då vet förmodligen ingen idag. Vi känner dock till det direktiv som måste uppfyllas och detta kan leda oss en bit på vägen. Vi har också ett förslag till lagändring.

4.2.2.1 Lagförslaget

Huvuddragen i detta förslag består i att reglerna i art- och habitatdirektivets artikel 6 överförs till MB 7 kap 27-29a §§. 27 § behandlar skyddet innan områden utpekats till SAC eller SPA. Den nya 28 § lagfäster den princip som framkommer i direktivets artikel 6.1 genom att stadga att särskilda skydds- och bevarandeområden ska skyddas enligt regler i miljöbalken eller i annan författning. Detta även för att klargöra att det för sådana områden krävs ytterligare skyddsåtgärder⁸³.

Av 29 § framgår enligt förslaget förutsättningarna för att tillåta verksamheter och åtgärder som kan påverka SAC eller SPA negativt. Detta får endast ske om det är nödvändigt på grund av ett väsentligt allmänintresse och efter regeringens tillåtelse. I tredje stycket finns ett krav på kompensation av skadade naturvärden om en verksamhet ändå tillåts. 29

⁸¹ 19 § i förordningen om områdesskydd inskränker viss tillståndsgivning

⁸² a.a

⁸³ a.a s. 70

§ spelar en mycket central roll i lagförslaget. I en rad lagar som innefattar prövning av verksamheter och planering, t.ex. Anläggningslagen⁸⁴, Skogsvårdslagen⁸⁵, Plan- och bygglagen⁸⁶ och Väglagen⁸⁷, införs nämligen en bestämmelse om att 29 § ska tillämpas då ett beslut enligt någon av dessa lagar berör ett SAC eller SPA. Detta ska säkerställa att myndigheterna inte förbiser direktivets regler⁸⁸. Samma prövning enligt 29 § kommer göras oavsett vilken typ av områdesskydd som gäller för området och kommer utföras av den myndighet som har att fatta beslut i frågan. 29 § kommer således att sätta en minimigräns för skyddet av alla områden i Natura 2000.

En helt ny paragraf, 29 a införs dessutom. Enligt denna ska den myndighet som ansvarar för skyddet av området vidta lämpliga åtgärder för att förhindra skada på områdets naturvärden. Denna tillsyn är en del av den löpande skötseln av området och gäller främst sådana verksamheter och åtgärder som inte kräver tillstånd eller dispens och ställer därför särskilda krav på aktivitet från tillsynsmyndighetens sida. Hur denna del av skyddet genomförs avgör tillsynsmyndigheten och åtgärder får vidtas i anslutning till den skyddsform som väljs⁸⁹.

En annan föreslagna ändring av betydelse är den i MB 12 kap 6 § 1 st angående den så kallade samrådsplikten. Ett krav införs, om skyldighet att till tillsynsmyndigheten anmäla varje verksamhet eller åtgärd som kan påverka miljön i ett SAC eller SPA. Enligt Bengtsson blir denna regel främst aktuell för verksamheter på närliggande mark, eftersom ett SAC eller SPA redan bör ha ett sådant skydd att denna bestämmelse inte blir tillämplig.⁹⁰

4.2.2.2 Konsekvenser av lagförslaget

En lagändring som den föreslagna skulle ge alla områden i Natura 2000 ett generellt skydd. Ändringarna skulle inte innebära något direkt förbud mot att tillåta planering, vägbyggen eller bebyggelse utan bara ett krav på områdenas gynnsamma bevarandestatus inte får äventyras genom sådana projekt. Resultatet av ett sådant beaktande torde dock i de flesta fall bli att verksamheten inte tillåts. Dessa bestämmelser som skulle gälla så fort kommissionen antagit området ger i sig ett visst skydd. Detta skydd kan dock i de flesta fall inte ensamt uppfylla direktivets krav. Även enligt lagförslaget ska därför varje område ha ett ytterligare skydd, individuellt utformat efter dess speciella karaktär, exempelvis naturreservat eller biotopskyddsområde.⁹¹ Områden inom Natura 2000 får på detta sätt ett dubbelt skydd. Detta är måhända inte unikt, t.ex. vanliga naturreservat

⁸⁴ SFS 1973:1149

⁸⁵ SFS 1979:429

⁸⁶ SFS 1987:10

⁸⁷ SFS1971:948

⁸⁸ Ds 2000:29 s.11-12, 89-92

⁸⁹ a.a s. 125-126

⁹⁰ a.a. s. 126-127

⁹¹ Ds 2000:29 s.87

skyddas både genom individuellt utformade bestämmelser vid beslutet och beaktas även vid planering och tillståndsbeslut.⁹² I andra fall kan förväntas att myndigheter respekterar ett naturreservat.⁹³ För område i Natura 2000 krävs emellertid inget myndighetsbeslut för att sådana bestämmelser ska gälla.

På flera sätt skiljer sig enligt min uppfattning därför områden som skyddas genom Natura 2000 mot områden som skyddas på olika sätt idag. Särskilt stränga regler för tillåtligheten av verksamheter och åtgärder gäller oavsett vilken annan skyddsform som väljs. SAC får alltså ett dubbelt skydd, både generellt och områdesspecifikt. Därtill kommer kravet på miljökonsekvensbeskrivning för åtgärder inom området och de mycket stränga reglerna för upphävande och dispens. Tillsammans ger detta område i Natura 2000 ett mycket starkt skydd. För en markägare eller exploatör torde det därför vara högst relevant om ett område endast förordnats som naturreservat eller ett SAC som förordnats som naturreservat. Huruvida SAC utgör en självständig skyddsform eller inte saknar måhända praktisk betydelse. Enligt min uppfattning ger emellertid den föreslagna lagstiftningen ett så starkt skydd att det i vissa fall kan diskuteras om detta räcker för att upprätthålla den gynnsamma bevarandestatusen i ett område, utan ytterligare skyddsåtgärder. Ett SAC i sig torde exempelvis ha ett bättre skydd än strandskyddsområde eller riksintresse. Man kan därför tala om SAC som en självständig skyddsform.

4.2.3 Allmänna överväganden vid val av skyddsform för Natura 2000

Vi har i det föregående konstaterat att områden i Natura 2000, enligt direktivet och i fall av lagändring, får ett generellt skydd vid planering och tillståndsgivning enligt en rad lagar, men att det dessutom oftast krävs beslut om ytterligare skyddsåtgärder. Vissa geografiska områden har redan enligt lagen ett ytterligare skydd, t.ex. områden av riksintresse i MB 4 kap. Vissa naturtyper har också redan ett visst allmänt skydd, t.ex. strandskyddsområden och de biotoper som nämns i 5 § och bilaga 1 i förordningen om områdesskydd som biotopskyddsområden. Vissa områden som förordnas som SAC och SPA kan redan omfattas av sådant allmänt skydd eller av ett särskilt förordnat skydd som naturreservat. I vissa fall är det tänkbart att ytterligare skyddsföreskrifter eller en ny skyddsform inte behövs för dessa områden. Detta får avgöras från fall till fall.

⁹² Väglagen (1971:948) 19 § 2 st, stadgar hänsyn till naturvårdsåtgärder. Plan- och bygglagen (1987:10) 8 kap 25 tvingar vid bygglovsprövning byggnadsnämnden att upplysa sökanden om att tillstånd fordras också enligt annan lag.

⁹³ Ds 2000:29 s. 87

4.2.3.1 Uppfyllelse av direktivets krav

Vid valet av skyddsform gäller först och främst att skyddet ska vara effektivt och uppfylla de krav som ställs i art- och habitatdirektivets artikel 6. Skyddsformen måste bereda möjligheter att förhindra och förbjuda verksamhet som försämrar livsmiljöerna och som medför betydande störningar för de arter, för vilka området utsetts. I fall då det i området pågår verksamheter som kan hota naturvärden är det nödvändigt att en skyddsform väljs som kan förhindra en pågående markanvändning. I vissa fall då särskilt känsliga arter lever i området, krävs också att människors vistelse där kan inskränkas. Den skyddsform som väljs får heller inte medge undantag eller dispens utöver direktivets krav på väsentligt allmänintresse. Den måste också i sådana fall kräva kompensationsåtgärder. Om lagändringen blir sådan som utredningen föreslår kommer MB 7 kap 29 § att innehålla förutsättningarna för att tillåta verksamhet som kan påverka ett område negativt. 29 § skulle gälla alla områden oavsett skyddsform. Det skulle därför inte vara nödvändigt att varje enskild skyddsform ställer dessa krav.

4.2.3.2 – till en rimlig kostnad

Kravet på ett effektivt skydd skulle enkelt kunna lösas om det allmänna genom expropriation löste in alla områden som ingår i Natura 2000. Enligt Expropriationslagen⁹⁴ (ExprL) 2 kap 9 § får detta ske för att bevara områden som nationalpark, naturreservat eller naturminne. Detta möter emellertid såväl lagliga som praktiska hinder. Enligt ExprL 2 kap 12 § får expropriation inte ske om "*ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt*" eller om "*olägenheterna från allmän eller enskild synpunkt överväger fördelarna*". Expropriation av alla eller de flesta områden skulle förmodligen möta hinder i denna bestämmelse. Praktiska problem med en sådan lösning är att den skulle bli väldigt dyr. Enligt ExprL 4 kap 1 § ska ägaren av en fastighet eller del av fastighet som exproprieras ersättas med den ianspråkstagna markens marknadsvärde. Kostnader kan även uppstå utan att marken övergår i allmän ägo. Huvudregeln är att fastighetsägaren har rätt till ersättning om det allmänna inskränker användningen av dennes mark på sådant sätt att "*pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras*". Denna rätt är grundlagsfäst i Regeringsformen 2 kap 18 § och framgår även av MB 31 kap 4 § och PBL 14 kap 8 § 2 st. Även i dessa fall tillämpas enligt MB 31 kap 2 § regeln i ExprL om ersättning motsvarande marknadsvärdets nedgång.

Ett effektivt och starkt skydd förutsätter oftast stränga restriktioner för markens användning; stränga restriktioner ger markägaren rätt till ersättning. Ju strängare restriktioner desto större blir följaktligen ersättningskraven. Eftersom de ekonomiska medlen för skydd av mark är begränsade torde det därför ofta bli ekonomiska överväganden som avgör vilken skyddsform som används för ett område och hur starkt skydd detta område får.

⁹⁴ SFS 1972:719

Områden som skyddas genom Natura 2000 varierar kraftigt i karaktär och därmed också i ekonomiskt värde. Alltifrån sjöar, myrar och hållmarker till produktiv skogs- och jordbruksmark ingår. För att bevara skogsmark krävs oftast att man hindrar markägaren från att avverka.⁹⁵ För att skydda jordbruksmark krävs ofta att restriktioner meddelas för besprutning, gödning och rationaliseringar. För att på detta sätt kunna hindra en pågående markanvändning krävs ett relativt starkt skydd. Jord- och skogsbruksmark har ofta också ett högt ekonomiskt värde och blir därmed dyrast att skydda. Det ekonomiska värdet av sjöar, myrar och hållmarker är betydligt mindre, och den pågående markanvändningen i sådana områden hotar inte livsmiljöer och arter på samma sätt. För sådana områden krävs därför inte så omfattande restriktioner varför en svagare skyddsform kan väljas. Kanske räcker till och med att området skyddas mot en ändrad markanvändning. Tillräckligt skydd kan då uppnås till en låg kostnad. Ekonomiska hänsyn talar därför för ett behov av att använda olika skyddsformer för områden i Natura 2000.

Men vad hindrar att man för områden där den pågående markanvändningen inte behöver inskränkas och någon ersättning inte blir aktuell, väljer en stark skyddsform för att vara på den säkra sidan. Enligt MB 7 kap 25 § gäller att inskränkningar i en enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. En sådan proportionalitetsregel gäller både vid val av skyddsform och då föreskrifter ska utformas inom de ramar som skyddsformen ger.⁹⁶

Ett sådant resonemang om ekonomiska överväganden som en viktig faktor för valet av skyddsform kan för någon te sig kontroversiellt. I doktrinen hävdar dock Bengtsson att sådana beaktanden är en självklarhet. Före ett beslut om områdesskydd utför den beslutande myndigheten en kalkyl över vad behövliga åtgärder i ett område skulle kosta och sedan väljs skyddsform och beslutet utformas med tanke på de medel som står till förfogande.⁹⁷

Även olika skyddsformers uppkomst har en bakgrund i ekonomiska hänsyn. Skyddsinstitutet Naturvårdsområde som fanns i 19 § i NVL medgav inte samma långtgående restriktioner för markanvändningen som naturreservat. Ett beslut om naturvårdsområde grundade emellertid heller ingen ersättningsrätt för markägaren. Skyddsformen infördes för att behovet av att säkra mark för rekreation, vetenskap och kultur var stort, men anslagen för att inrätta naturreservat var begränsade. Där skyddssyftet kunde uppnås med mindre restriktioner bildades istället ett naturvårdsområde. Valet av den mildare skyddsformen berodde inte på hänsyn till markägaren utan på det allmännas behov av att spara pengar.⁹⁸

⁹⁵ Westerlund, Pågående markanvändning s. 194-195

⁹⁶ Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2 s. 114

⁹⁷ a.a s.118

⁹⁸ a.a s. 114, Jonzon, Delin, Bengtsson s 73

Valet av skydd för områden i Natura 2000 ger emellertid inte myndigheterna samma valfrihet som man annars haft. Tidigare valde myndigheterna själva vilka områden som skulle bevaras, vilken skyddsform och vilka restriktioner som behövdes. Detta kunde helt anpassas efter budgetramarna. Natura 2000 ställer krav på myndigheterna att välja ut vissa områden och också krav på skyddsnivå. Myndigheterna tar dock besluten och finansierar ofta skyddet. Det är därför troligt att det skydd som till den lägsta kostnaden uppfyller skyddskraven kommer att väljas.

4.2.3.3 Förhållande till markägare

Det finns även andra faktorer än rent ekonomiska som påverkar valet av skyddsform. I de fall då man från det allmännas sida förväntar sig att markägare på ett eller annat sätt ska vara delaktiga i skyddet av ett område kan alltför stränga restriktioner motverka syftet med skyddsåtgärderna. Vissa områden inom Natura 2000 kräver för att den gynnsamma bevarandestatusen ska upprätthållas, en noggrann skötsel. Detta gäller främst jordbruksmark. Detta kan jämföras med exempelvis en urskog, där det är den totala frånvaron av brukande som ger området dess värde. Att lägga ansvaret för skötsel av jordbruksmark på det allmänna är för annat än mindre områden omöjligt. Arbetskostnaden blir enorma och förmodligen saknas tillräcklig kunskap. Bevarande av jordbruksmark kräver därför goda relationer med markägarna. Överförs bestämmanderätten över marken till det allmänna finns risken att skyddsåtgärder möts av ett kraftigt motstånd från markägarna. Art- och habitatdirektivets artikel 6 öppnar vägen för att genom avtal med markägaren, bereda ett område skydd. Markägaren förbinder sig att mot ersättning under en viss tid sköta marken på ett visst sätt.

Samma tankesätt kan överföras till andra typer av områden. Genom att informera och förhandla med markägare och kanske meddela lättare restriktioner kan slutresultatet bli bättre än om markägarna körs över. Markägarna har ofta ett eget intresse av, och känner stolthet över, att deras mark hyser naturvärden av olika slag. Tas detta intresse tillvara av myndigheterna kan även kostnaderna för skyddet bringas ned. Sammanfattningsvis kan sägas att ett gott förhållande till markägare där dessa i vissa fall till och med, mot större eller mindre ersättning, ansvarar för skötseln av området, kan ge ett bättre, och naturligtvis billigare skydd, än stränga restriktioner.

4.2.3.4 Överensstämmelse med lagen

Ett annat ganska självklart krav på den skyddsform som väljs för ett område i Natura 2000, är att området ifråga om yta, bevarandevärden etc., stämmer överens med de förutsättningar som respektive lagregel uppställer. Skall en nationalpark bildas måste marken tillhöra staten, det ska vara fråga om ett större sammanhängande område, allt enligt MB 7 kap 2§. Ska biotopskyddsområde vara en möjlig skyddsform krävs enligt 11§ att fråga är om ett mindre område.

4.2.4 Målet – gynnsam bevarandestatus

Syftet med upprättandet av Natura 2000 är enligt artikel 2 i art- och habitatdirektivet att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Detta ska ske genom att arter och livsmiljötyper bibehålls eller återställs i en gynnsam bevarandestatus. Begreppet ”gynnsam bevarandestatus” definieras ovan i avsnitt 2.2.3 och är ett nyckelord för alla åtgärder som berör Natura 2000. Naturvården i Sverige har ända fram till de sista årtiondena haft två huvudsakliga mål: bevarande för kulturella och för sociala syften. I NVL framgick dessa mål tydligt. Den kulturella sidan av naturvården handlar om att bevara typisk svenskt natur- och kulturlandskap för att sprida kunskap och intresse bland befolkningen. Den sociala sidan av naturvården handlar om att avsätta områden för rekreation och friluftsliv, framförallt i tätbefolkade områden. Faktorer att beakta vid val av områden för sådana ändamål är närhet, tillgänglighet, skönhet och variation.⁹⁹

Dessa två mål kom även till uttryck i lagtexten. Ända fram till ikraftträdandet av MB 1998 var ändamålen för bildande av naturreservat i NVL 7 §, att ett område borde ”*skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kännedom om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet eller emedan området är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv*”. Även enligt MB (7 kap 4§) utgör sociala och kulturella syften två av ändamålen för bildande av naturreservat. Därtill kom med MB möjligheten att bilda naturreservat för bevarande av biologisk mångfald¹⁰⁰. Även andra områdesskydd har uppfyllande av sociala och kulturella mål som sitt huvudsakliga syfte. Detta gäller nationalparker, kulturreservat, naturminnen och strandskyddsområde.¹⁰¹ Även om ett bevarande av sociala eller kulturella skäl oftast torde inverka positivt även på den biologiska mångfalden är det nödvändigt att skilja på dessa bevarandesyften.

Ett område ska ingå i Natura 2000 för att det utgör av en av direktivets livsmiljötyper eller hyser någon av dessa arter. Åtgärder som vidtas i området ska medverka till en gynnsam bevarandestatus för dessa. När det främst är den biologiska mångfalden som ska skyddas blir en rad av de faktorer som är viktiga vid val av områden för traditionella områdesskydd, utan betydelse. De intressen som ska skyddas blir också annorlunda vilket kan påverka styrkan av de skyddsåtgärder som krävs och möjligen också valet av skyddsform.

För frågan om ett område ska ingå i Natura 2000 är det egalt om detta är lättillgängligt i närheten av tätbefolkade områden, om det passar för

⁹⁹ Prop. 1964:148 s. 35

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45 s. 69-83

¹⁰¹ a.a. s. 69-83

friluftsliv, om det är särskilt vackert eller uppfyller ett pedagogiskt syfte. För sådana områden blir också skyddsföreskrifter som enbart tjänar till att skydda estetiska värden överflödiga. I Naturreservat finns ibland förbud mot att ändra befintliga byggnader, anlägga bryggor och uppföra flaggstänger eller master. Är syftet med ett naturreservat, friluftslivets intresse av att bevara en vacker utsikt är sådana förbud berättigade. Ska ett område skyddas för att det ingår i Natura 2000 på grund av att en speciell mossa växer där eller en sjö för att en viss fiskart lever i den, spelar det kanske ingen som helst roll om en flaggstång sätts upp eller om en mindre brygga läggs i sjön. Däremot måste stora projekt som väg- eller järnvägsbyggen, utsläpp, nybebyggelse eller vattenregleringar kunna stoppas. I vissa avseenden kan man alltså tåla mer av verksamhet och markanvändning inom ett SAC än i områden som skyddats för traditionella ändamål. Denna skillnad mellan vad man vill uppnå med Natura 2000 och andra områdesskydd, är ett argument som används för att visa att även svagare skyddsformer kan uppfylla direktivets krav.¹⁰²

Detta resonemang saknar inte poänger, och ska behandlas ytterligare i anslutning till de särskilda skyddsformerna. I vissa fall är det dock tänkbart att skyddet av den gynnsamma bevarandestatusen kräver strängare skydd än om ett område skyddas för kulturella eller sociala syften. Vissa djurarter kan t.ex. vara känsliga för störningar genom mänsklig aktivitet. Det kan då vara nödvändigt att under längre eller kortare perioder förbjuda tillträde till marken eller andra störande aktiviteter på eller i anslutning till området. Emellertid togs redan på NVL:s tid och även nu, hänsyn till växt och djurarter. Skälet var inte att bevara den biologiska mångfalden, utan ett beaktande av sociala synpunkter. För att skyddade områden ska uppnå sitt rekreativa syfte krävs att dessa hyser en kvalificerad naturmiljö¹⁰³. Även om huvudsyftet med reservatet var att bereda allmänheten möjlighet till friluftsliv, fick, och får denna finna sig i att tillgängligheten begränsas.¹⁰⁴ Det torde alltså sammanfattningsvis vara så att det faktum att direktivet huvudsakligen siktar in sig på en gynnsam bevarandestatus medför att något svagare skyddsformer är tänkbara för Natura 2000.

4.2.5 Vägledande uttalanden

I dagens lagstiftning saknas helt bestämmelser om vilket områdesskydd som ska användas för Natura 2000. I NVL 19 a § fanns en bestämmelse som sa att områden som skyddas i enlighet med Sveriges internationella åtaganden (däribland Natura 2000) skulle skyddas som nationalpark, naturreservat, djur- eller växtskyddsområde eller som samrådspliktigt område.¹⁰⁵ Denna ganska tydliga formulering i NVL försvann i MB. I 7 kap 27 § 2 st står nu bara att område som tagits upp i förteckningen ska prioriteras i det fortsatta

¹⁰² Åke Widgren Blekinge Lst

¹⁰³ Jonzon, Delin, Bengtsson s. 72,

¹⁰⁴ a.a. s. 84, MB 7 kap 5 § 2 st 2 men

¹⁰⁵ Prop.1994/95:117 s. 57

skyddsarbetet. Ändringen förklaras i MB:s förarbeten med att det ska vara fritt att använda olika skyddsformer. Vilken skyddsform som ska användas i ett enskilt fall är beroende av vilket internationellt åtagande som ska uppfyllas. Man räknar ändå upp vilka skyddsformer som i första hand blir aktuella och nämner då nationalpark, naturreservat och djur- eller växtskyddsområde. Även biotopskyddsområde och samrådsplikt ska i vissa fall kunna användas. Man nämner även ett utpekande av ett område som riksintresse som en möjlig skyddsform. För djurarter med stora revir som järv, utter och varg nämns samrådsplikt som en lämplig skyddsform, likaså i fall där ett skötselavtal med markägaren behöver kompletteras för att säkerställa skyddet om marken byter ägare.¹⁰⁶ I övrigt ges ingen vägledning i frågan om vilken skyddsform som ska användas för respektive områdestyp.

I miljöbalksutredningens lagförslag fanns i 8 kap 23 § 4 st en bestämmelse om att områden i Natura 2000 automatiskt skulle anses som områden av riksintressen för naturvården. Detta skulle ge dem ett utökat skydd.¹⁰⁷ Regeringen ansåg att det fanns sakligt fog för en sådan lösning men ratade ändå förslaget på grund av att det avvek från det normala förfarandet där länsstyrelsen utpekar riksintressen. Regeringen anmärkte dock att områden inom Natura 2000 ofta är så värdefulla att de ändå redan utpekats eller kommer pekas ut som riksintressanta, och att detta är viktigt för att områdena ska uppmärksammas i den kommunala planeringen.¹⁰⁸

Även Bengtsson har i sin utredning kommenterat valet av skyddsform för områden i Natura 2000, även om utredningen inte fokuserar på denna fråga utan anser att denna bör utredas mer fullständigt vid en allmän översyn av MB. Bengtsson anser i första hand nationalpark och naturreservat och i vissa fall biotopskyddsområde och djur- och växtskyddsområde som lämpliga skyddsformer. Även kulturresevat skulle kunna användas för områden som bär på skyddsvärda naturvärden men där kulturmiljön ändå framstår som viktigast. Andra mera generella skydd som strandskyddsområde eller skydd enligt MB 4 kap ger enligt Bengtsson knappast ett så effektivt skydd att det stämmer med direktivens målsättning.¹⁰⁹

I ett tidigt skede av arbetet med Natura 2000 var en allmänt utbredd uppfattning att samrådsskyldighet enligt MB 12 kap 6 § var en form av skydd som kunde användas i de flesta fall.¹¹⁰ I dag är de praktiker som jag diskuterat frågan med överlag mycket flexibla när det gäller val av skyddsform. För varje område ska skyddsform väljas utifrån områdets speciella egenskaper. Nästan samtliga skyddsformer är tänkbara att använda och bristande effektivitet nämns inte som en diskvalificerande faktor för någon skyddsform. Det viktiga är inte formen utan resultatet – gynnsam

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:45 s. 99

¹⁰⁷ Sou 1996:103 del 2 s. 112

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:45 s. 100-101

¹⁰⁹ Ds 2000:29 s. 70-71

¹¹⁰ Kenth Ljungberg Skåne Lst

bevarandestatus¹¹¹. Skyddsformer som nämns är förstas naturreservat och biotopskyddsområde, för skydd av skogsmark företrädesvis naturreservat. För åar och älvar i Natura 2000 skulle ett förbud mot vattenkraftsutbyggnad i MB 4 kap 6 § kunna ge ett tillräckligt skydd. För sjöar nämns samrådspåkt som lämplig skyddsform. För mindre öar och strandområden skulle strandskyddet kunna vara tillräckligt. Ängs- och hagmarker kan skyddas genom avtal om ersättning som t.ex. jordbrukets miljöstöå, eventuellt i kombination med samrådspåkt eller annat skydd. En annan väg som föreslåås är att styra markanvändningen genom kommunal planering. Aktuella områden skulle då genom en detaljplan kunna pekås ut som park eller grönområde.¹¹²

Efter denna redogörelse för direktiven, svensk lagstiftning och allmänna öåerväganden då skyddsform ska väljas, följer nu en mer utförlig analys av de olika skyddsformer som ovan nämnts, och den betydelse de kan få för att bereda områden i Natura 2000 ett permanent skydd.

¹¹¹ Jan Terstad NVV

¹¹² Åke Widgren, Skåne Lst

5. Olika skyddsformers lämplighet för skydd av Natura 2000

Det finns som synes många olika förslag om vilka skyddsformer som kan användas för skydd av Natura 2000. Jag ska i det följande behandla några olika skyddsformer, vilken skyddsnivå som kan uppnås med dessa och hur de påverkar markägares och andra rättighetsinnehavares ställning. Det går naturligtvis bara att uttala sig generellt om vilken skyddsform som passar bäst för olika typer av områden. Vilka åtgärder som ett område kräver beror både på områdets känslighet samt dess utsatthet. Denna varierar mellan olika arter och områdestyper, men torde även variera för en och samma livsmiljötyp och art beroende på var de är belägna. Då man ska utforma skyddet för ett specifikt område krävs därför noggranna undersökningar av samtliga de faktorer som påverkar artens eller livsmiljötypens bevarandestatus. En sådan undersökning rör sig främst inom andra ämnesområden än juridiken och behandlas därför inte här.

Som nämnts ovan i avsnitt 3.2.1 och 4.2.2 uppfyller inte svensk rätt ännu art- och habitatdirektivet. Inte ens de starkaste skyddsformerna kan därför sägas ge ett tillräckligt skydd. Antas den föreslagna lagändringen kan emellertid även relativt svaga skyddsformer i många fall duga. Trots denna osäkerhet kan man i allmänna ordalag uttala sig om skyddsformernas lämplighet för olika typer av områden.

5.1 Naturreservat

Reglerna om bildande av naturreservat finns i MB 7 Kap 4-8 §§. Enligt 4 § får länsstyrelsen eller kommunen av mark- eller vattenområde bilda *naturreservat* i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller för att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Även områden som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter, får förklaras som naturreservat.

Enligt 5 § kan ägaren av marken eller innehavare av annan rätt till den, och även allmänheten förbjudas att använda marken på ett sätt som strider mot syftet med reservatet. Sådana restriktioner exemplifieras som förbud mot uppförande av bebyggelse och stängsel, schaktning, täktverksamhet, dikning, avverkning, plantering, jakt, fiske och användande av bekämpningsmedel. Även tillträde till marken, för allmänheten såväl som för markägare kan förbjudas.

I praxis finns exempel på ytterligare förbud som t.ex. mot att uppföra flaggstänger, skada stenmurar och ta bort döda träd. Även verksamheter av tillfällig karaktär har förbjudits med stöd av denna bestämmelse t.ex. ridning, användande av motorbåt, orienteringstävlingar och flygning på låg höjd.¹¹³

Om det behövs för att uppnå reservatets syfte får markägare och rättighetshavare enligt 6 § även finna sig i att vissa positiva åtgärder utförs i ett naturreservat. Detta kan röra sig om åtgärder för att göra området tillgängligt för besökare, som anläggande av vägar med parkeringsplatser vandringsleder, raststugor m.m. Markägaren får även tåla åtgärder som är en del av markens brukande, såsom gallring, röjning, plantering och betesdrift.

För att länsstyrelse eller kommun helt eller delvis ska upphäva ett beslut om, eller restriktioner för ett naturreservat, krävs enligt 7 § ”synnerliga skäl”. Enligt förarbetena kan sådana skäl vara att ”en väsentlig ändring skett av området”. Vad en sådan ändring innebär förklaras inte men det torde vara fråga om fall då området av någon anledning förlorat sitt bevarandevärde. Även i fall då en detaljplan eller områdesbestämmelser väsentligt ändrar förutsättningarna för ett reservat kan ett upphävande vara befogat. I paragrafens andra stycke finns också en möjlighet för länsstyrelse eller kommun att medge dispens för genomförande av en åtgärd som förbjudits i reservatsbeslutet. Detta ska ske endast i undantagsfall och kräver ”särskilda skäl”.¹¹⁴

Som ett villkor för att besluta om upphävande eller dispens ställs i 7 § 4 st ett krav på att intrånget i naturvärdet kompenseras på naturreservatet eller på något annat område. Om tillåtelse av ett projekt t.ex. orsakar att naturvärdet i ett våtmarksområde går förlorat, kan detta gottgöras genom att verksamhetsutövaren åläggs att bekosta en restaurering av en igenväxt fågelsjö. Kompensationsåtgärderna ska motsvara intrånget i naturvärdet. Är det fråga om ett helt obetydligt intrång kan det dock tillåtas utan kompensationskrav.¹¹⁵ Anmärkas bör, att goda möjligheter till, eller utfästelser om kompensationsåtgärder inte i sig påverkar möjligheterna till ett upphävande eller dispens. Först och främst måste de synnerliga eller särskilda skälen vara uppfyllda, därutöver krävs kompensation.

Naturreservat kan bildas på mark som tillhör privata markägare och även om dessa skulle motsätta sig bildandet. I fall där ett reservatsbeslut är så ingripande att det lämnar mycket litet utrymme för ägarens förfogande av marken finns möjlighet att enligt ExprL 2 kap 9 §, genom expropriation ta marken i anspråk. Ett beslut om naturreservat kan innebära långtgående restriktioner för markens användande och markägaren har därför enligt MB

¹¹³ Jonzon m.fl s. 78

¹¹⁴ Prop. 1997/98:45 s. 75

¹¹⁵ a.a s. 76-77

31 kap 4 § 1 st 2 p, rätt till ersättning om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Markägaren har även rätt att få fastigheten inlöst enligt 8 § samma kapitel om beslutet medför synnerliga olägenheter för den pågående markanvändningen.

Naturreservat är den skyddsform som används överlägset mest. Tre fjärdedelar av all skyddad natur i Sverige utgörs av naturreservat.¹¹⁶

5.1.1 Betydelse för Natura 2000

Skyddsformen naturreservat har under senare år förändrats för att bättre uppfylla de krav som Sveriges internationella åtaganden på naturvårdsområdet ställer. Däribland de som följer av EU-medlemskapet, och då närmast fågelskyddsdirektivet och art- och habitatdirektivet. Detta gäller såväl skyddsändamål som regler om upphävande och dispens.

Ett av Miljöbalkens mål är, som anges i 1 kap 1 § 2 st 3 p, att bevara den biologiska mångfalden. Bevarande av den biologiska mångfalden infördes också med MB som ett nytt syfte för bildande av naturreservat. Detta tillägg är enligt förarbetena inte en direkt anpassning till art- och habitatdirektivet utan är snarare ett uttryck för en allmän fokusering på biologisk mångfald i miljölagstiftningen. För arbetet med att upprätthålla den biologiska mångfalden anges naturreservat som ett *”betydelsefullt instrument”*.¹¹⁷ Införandet av biologisk mångfald som ett skyddsändamål för naturreservat gör att detta stämmer väl överens med det övergripande målet för Natura 2000.

Vad gäller upphävande och dispens har den anpassning gjorts att det i 7 § 3 st erinras om att 29 §, för upphävande och dispens för särskilda skydds- och bevarandeområden kräver regeringens tillåtelse. En sådan erinran saknas i bestämmelserna för andra områdesskydd. Kompensationkravet i 7 § 4 st är en viktig regel som enligt art- och habitatdirektivet ska gälla för alla bevarandeområden. För närvarande finns i svensk lag ett sådant krav endast för naturreservat.¹¹⁸

Det torde vara en befogad ståndpunkt att naturreservat är den skyddsform som ligger närmast en uppfyllelse av art- och habitatdirektivet. Viktigt i detta sammanhang är den möjlighet som ges att ingripa i den pågående markanvändningen på ett område. På alla områden där det sätt på vilket marken används är ett hot mot arter och livsmiljöers gynnsamma bevarandestatus är detta nödvändigt. Skogsmark utgör ett bra exempel. Enligt direktivet ska olika typer av skogsmark skyddas som livsmiljötyper.

¹¹⁶ www.environ.se/dokument/natur/naturres/reservat.html s. 2

¹¹⁷ Prop. 1997/98:45 s. 71

¹¹⁸ 7 kap 7 § gäller visserligen även för Kulturresevat och Naturminne, men dessa skyddsformer är som senare skall nämnas, mindre aktuella som skydd för Natura 2000.

Dessutom ska olika växt- och djurarter som lever i skogen beredas skydd. Avverkas skogen på ett område sker genast en sådan förändring av naturmiljön att det inte längre rör sig om samma livsmiljötyp. Flora och fauna förändras också radikalt. Skogsavverkningar anses utgöra ett naturligt led i den pågående användningen av skogsmark, även om skogen stått orörd under en mycket lång tid¹¹⁹. För att skydda skogen från avverkning måste alltså en skyddsform användas som kan inskränka en pågående markanvändning. För att en skog ska fungera som livsmiljö krävs också att området har en viss omfattning. Skyddsformen biotopskyddsområde som kunde vara ett alternativ är endast avsedd för mindre områden¹²⁰. Naturreservat framstår därför oftast som en användbar skyddsform för skogsmark.

Samma resonemang gäller för skydd av mark som används inom jordbruket. Den pågående användningen av jordbruksmark innefattar normalt brukande som plöjning, sådd, skörd, växelbruk och besprutning och gödsling. Den pågående markanvändning av jordbruksmark innefattar även vad som kallas *”normal och naturlig rationalisering”*. Inom ramen för detta begrepp ligger omföring av betesmark till åker, från slätteräng till åker och övergång från manuellt till maskinellt brukande. Täckdikning, sammanläggning av åkerskiften och ändring av åkrars form är också sådana rationaliseringsåtgärder. En ökning av brukandets intensitet med ökad användning av bekämpnings- och gödningsmedel innefattas också. Sådana åtgärder kan avsevärt försämra livsmiljötypen som sådan och livsbetingelserna för växt- och djurarter. För att konservera användningen av sådan mark krävs därför åtgärder mot en ändrad markanvändning. Naturreservat kan därför användas för skydd av ett sådant område.

Emellertid är ett problem när det gäller jordbruksmark att upprätthållande av gynnsam bevarandestatus för livsmiljön kräver ett aktivt brukande. Bildas ett naturreservat kan man hindra brukaren från att t.ex. plantera skog på åkrar, använda kemiska bekämpningsmedel och genomföra rationaliseringar. Men vad händer om sådana restriktioner gör jordbruket olönsamt eller om brukaren av andra skäl inte längre vill bruka marken, och den därför växer igen? I beslut om naturreservat saknas möjligheter att tvinga markägare eller andra rättighetsinnehavare att utföra positiva åtgärder. Enligt 6 § 3 p kan dessa dock förpliktas att tåla sådant som att röjning slätter o.s.v. utförs på marken. Teoretiskt är det alltså möjligt att den reservatsbildande myndigheten ansvarar för skötseln av ett stycke jordbruksmark, eller överlåter ansvaret till t.ex. en ideell förening. Av kostnadsskäl torde dock i praktiken användbarheten av en sådan lösning vara begränsad. Först och främst skulle skötseln av marken på rätt sätt medföra stora årliga kostnader. Att använda reservatet som turistattraktion och låta evenemang, kurser, utställningar och dylikt bekosta dess skötsel är en metod som förekommer. Marknaden för sådana *”museijordbruk”* torde

¹¹⁹ Westerlund s. 193

¹²⁰ Prop. 1997/98:45 s. 80

vara relativt begränsad och lämplig endast för fåtalet områden. Utöver kostnaden för skötsel finns risken att marken i ett sådant fall skulle bli så onyttig för ägaren att denna måste lösas in.

Bildande av naturreservat riskerar alltså för jordbruksmark att dra med sig stora kostnader. Oaktat detta torde det vara svårt att på något annat sätt säkerställa ett långsiktigt bevarande av sådan mark.

Även för andra naturtyper där den gynnsamma bevarandestatusen kräver restriktioner mot det sätt på vilket marken används, eller mot allmänhetens rätt att vistas, kan naturreservat användas.

5.2 Kulturresevat

Enligt MB 7 kap 9 § får ett mark eller vattenområde förklaras som *kulturresevat* i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap som präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer. Skyddsformen bröts genom MB ut ur naturreservatsparagrafen men regler om restriktioner för markanvändning, upphävande och dispens och ersättning är de samma. Avsikten var inte främst att skapa ett nytt skyddsändamål; de områden som idag skyddas som kulturresevat kunde före MB i många fall bli naturreservat, vissa hade redan tidigare skydd som naturreservat¹²¹. Genom att det kulturpräglade landskapet får en egen skyddsform tydliggörs att det är detta som utgör området huvudsakliga värde.

Det är mycket tveksamt om kulturresevat är en användbar skyddsform för Natura 2000. I lagförslaget hävdas att kulturresevat kan vara ett möjligt skydd för Natura 2000, i fall då ett område bär på naturvärden trots att kulturmiljön framstår som viktigast. Problemet ligger i att konflikter mellan natur- och kulturvärden kan uppstå då ett av dessa värden prioriteras. Kulturresevat bildas endast med kulturmiljön i åtanke och inte med tanke på den biologiska mångfalden. Syftet överensstämmer alltså inte med det för Natura 2000. Kulturpräglade landskap utgör emellertid ofta viktiga livsmiljöer för djur- och växtarter som i sig skulle kunna motivera ett skydd genom Natura 2000. Vissa åtgärder som vidtas i syfte att bevara kulturmiljön kan dock medföra störningar för flora och fauna. Antag att det under några lummiga lindar växer blommor av en art av gemenskapsintresse. Denna art kräver för sin fortlevnad en mycket skuggig växtplats. Antag att dessa lindar för länge sedan hamlats, d.v.s. använts för lövtäkt och att de växer i ett kulturlandskap som ska återställas till ursprungligt skick för att ingå i ett kulturresevat. För att åstadkomma detta reduceras trädens volym avsevärt, vilket får till följd att solljuset når marken varpå den skuggväxande blomman konkurreras ut av annan vegetation. Det är lätt att tänka sig andra liknande konfliktsituationer. Uppstår en sådan i ett

¹²¹ Se t.ex. Länsstyrelsen i Jönköpings län: beslut 1997-09-09 om bildande av naturreservatet Åsens by i Aneby kommun. Detta naturreservat har numera ombildats till Kulturresevat.

kulturresevat är det troligt att kulturvärden prioriteras. Enligt 2 § i områdesskyddsförordningen är det riksantikvarieämbetet som har det centrala ansvaret för kulturresevat. Även i länsstyrelserna skiljer man på naturvård och kulturmiljövård. En sådan uppdelning av ansvaret gör risken stor att kulturvärden prioriteras.

Betyder då detta att ett kulturresevat inte kan ingå i Natura 2000? Nej, men om det gör det måste myndigheterna, för att uppfylla direktivets krav, prioritera den biologiska mångfalden framför kulturmiljön om konfliktsituationer uppstår. Detta gör att syftet med resevatetet kanske inte till fullo kan förverkligas. För områden i Natura 2000 är biologisk mångfald det överordnade intresset. Kompetensen inom detta område finns hos de som arbetar inom naturvården. Det framstår då som lämpligare att sådana områden skyddas som naturresevat.

Naturområden kan som nämnts emellertid skyddas både tack vare att vissa arter lever i området och för att de utgör en speciell livsmiljötyp. En slåtteräng kan alltså komma att skyddas dels för att där lever en enligt art- och habitatdirektivet skyddsvärd art. På ängen ställs då inga speciella krav. En äng kan även skyddas för att den utgör ett bra exempel på livsmiljötypen slåtteräng utan att hysa några (enligt direktivet) skyddsvärda arter. Om ängen skyddas av sistnämnda anledning torde de flesta åtgärder som vidtas för att skydda kulturella intressen inte motverka de biologiska. För sådana områden är kulturresevatinstitutet mindre olämpligt än då speciella arter ska skyddas.

5.3 Nationalpark

Enligt MB 7 kap 2 § får regeringen efter medgivande från riksdagen förklara ett mark- eller vattenområde som *nationalpark*. Syftet ska vara att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Nationalpark får bildas endast på mark som tillhör staten och enligt exprL. 2 kap 9 § kan expropriation tillgripas för att marken ska komma i statens händer.

Skyddsändamålen är främst sociala och vetenskapliga. Nationalparker ska fungera som centralhärdar för vetenskaplig forskning. Samtidigt ska de vara, och göras, tillgängliga för allmänheten utan att äventyra områdets ursprungliga karaktär.¹²² Enligt 3 § samma kapitel får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om vård och förvaltning och om inskränkningar för markanvändningen i området. Eftersom staten alltid äger marken blir många av de konflikter som vid andra områdesskydd uppstår mellan naturvårdens intresse och markägarens här aldrig aktuella. De inskränkningar som avses är t.ex. sådana som kan

¹²² Prop. 1997/98:45 s. 69

göras i de rättigheter som tillkommer samerna enligt rennäringslagen¹²³. För att befästa skyddet har i flera andra lagar införts särskilda förbehåll mot verksamhet i nationalparker. Enligt minerallagen¹²⁴ 3 kap 6 § får t.ex. inte undersökningsarbete för mineralutvinning företagas inom en nationalpark. Ej heller får enligt väglagen 14 § 2 st väg byggas i en nationalpark utan regeringens medgivande. Nationalparker behöver också ibland skyddas från allmänhetens påverkan. Föreskrifter som berör allmänhetens rätt att vistas i nationalpark kan meddelas enligt MB 7 kap 30 §. Exempel på sådana är förbud mot att tälta, plocka blommor, lägga till med båt, rida, cykla osv.¹²⁵

Det finns idag 25 nationalparker i Sverige med en sammanlagd areal på ca 600 000 hektar. Storleken på dem varierar från strax över 100 hektar upp till 200 000 hektar. 90 % av den skyddade arealen finns för närvarande i fjällvärlden, men en plan för att bilda nya nationalparker finns, för att på sikt uppnå en jämnare spridning både vad gäller landskapstyper och landsändar.¹²⁶

Även om nationalparksinstitutet är en mycket stark skyddsform och dess skyddsändamål stämmer väl överens med art- och habitatdirektivets, kommer det förmodligen inte spela någon avgörande roll för genomförandet av Natura 2000. De nationalparker som finns ingår visserligen i nätverket och dessa skyddas mycket effektivt. Eftersom de flesta nationalparker är mycket stora och opåverkade finns goda möjligheter att bevara arter och livsmiljöer inom dessa.

Idag skyddar nationalparkerna främst fjällnatur och kan sägas spela en viktig roll för bevarandet av denna livsmiljötyp. Genom Natura 2000 ska dock en mängd olika livsmiljötyper och arter skyddas. För att bilda en nationalpark krävs också att fråga är om ett större orört markområde. I stora delar av Sverige är det svårt att hitta sådana områden och för bevarandet av många arter och livsmiljötyper krävs inte heller detta. Om ett stort antal nationalparker skulle bildas, skulle detta också för staten, medföra stora kostnader för markinköp. En skyddsform som erbjuder större flexibilitet ifråga om storlek och restriktioner för markanvändningen är därför mer lämplig att använda när en mängd nya områden måste skyddas.

5.4 Biotopskyddsområde

Enligt MB 7 kap 11 § får ett mindre mark- eller vattenområde som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller annars är särskilt skyddsvärt, av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, förklaras som *biotopskyddsområde*. Biotopskyddsområde finns av två slag: det kan gälla

¹²³ SFS 1971:437

¹²⁴ SFS 1991:45

¹²⁵ Prop. 1997/98:45 s. 102

¹²⁶ www.environ.se/dokument/natur/natpark/npstart.htm

generellt för en viss naturtyp, eller förordnas för ett enskilt område. Ett generellt skydd gäller enligt områdesskyddsförordningen 5 § för de biotoper som räknas upp i förordningens första bilaga. Detta skydd gäller för alléer, för pilevallar, för källor och småvatten belägna i jordbruksmark, för odlingsrösen och stenmurar i jordbruksmark, och för åkerholmar. Skogsvårdsstyrelsen har dessutom möjlighet att enligt 6 § i förordningen särskilt förordna områden av vissa naturtyper som finns angivna i bilaga 2, som biotopskyddsområde. Detta gäller t.ex. brandfält, rasbranter, ur- och naturskogsmiljöer, vissa typer av kärr, källor m.m.

Även länsstyrelsen kan i enskilda fall peka ut speciella områden som biotopskyddsområden. Detta gäller för rik- och kalkkärr i jordbruksmark, naturliga ängar och naturbetesmarker samt naturliga bäckfåror och ras- eller bergbranter.¹²⁷

Enligt 11 § 2 st gäller ett förbud mot att i ett biotopskyddsområde bedriva verksamhet eller vidta åtgärd som kan skada naturmiljön. Enligt 8 § i förordningen gäller dock att mark och vattenområde i omedelbar anslutning till bebyggelse inte utgör biotopskyddsområde. Sådan mark omfattas alltså inte av det generella skyddet och kan inte heller utses speciellt av myndigheterna. Det är länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen som ansvarar för skötseln av biotopskyddsområden och det är också de som beslutar om vilka åtgärder och förbud som krävs för att vårda dessa områden. Länsstyrelsen kan, om särskilda skäl finns, meddela dispens från detta förbud. I de fall då regeringen beslutar att alla områden av visst slag ska vara biotopskyddsområde, kan samtidigt med detta beslut föreskrifter meddelas om i vilka fall dispens kan meddelas. Det är sedan länsstyrelsen som enligt 5 § i förordningen avgör dispensärenden. Gäller det ett särskilt bevarandeområde krävs även för biotopskyddsområde att regeringens tillåtelse krävs.

Beslut om biotopskyddsområde kan medföra ersättningsgillt intrång i den pågående markanvändningen. Enligt MB 31 kap 4 § 1 st 3 p ska ersättning utgå när ett förbud mot skadlig verksamhet eller ett beslut att inte medge dispens meddelas, om detta leder till att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Ersättning utgår alltså i två situationer: dels då en viss typ av verksamhet förbjuds direkt genom beslutet; markägaren kommer då att i samband med detta erhålla ersättning. Det andra fallet är att regeringen har meddelat regler om att dispens från ett generellt förbud kan meddelas för viss verksamhet. Ersättning utgår då först sedan dispens sökts och blivit avslagen.¹²⁸

Teoretiskt finns det också en möjlighet för markägaren att kräva inlösen av fastigheten enligt 31 kap 8 §. Emellertid ska enligt förarbetena biotopskyddsområde endast omfatta mindre områden. En inskränkning av

¹²⁷ Prop. 1997/98:45 s. 81

¹²⁸ Jfr MB 31 kap 5 §

markanvändningen på ett mycket litet område orsakar sällan sådana synnerliga olägenheter som är en förutsättning för inlösen. Någon möjlighet till expropriation enligt ExprL. 2 kap 9 § finns dock inte för bildande av biotopskyddsområde.

5.4.1 Betydelse för Natura 2000

Biotopskyddsområde är en av de skyddsformer som kan få stor betydelse för genomförandet av Natura 2000. Skyddsändamålet är livsmiljöer för hotade djur- och växtarter och kan användas såväl för områden som hyser sådana, som för livsmiljöer utan unika arter. Även om det generella skyddet främst gäller för livsmiljöer belägna i jordbrukslandskapet är det inte den kulturella naturvården som står i fokus, ej heller friluftslivets intressen. Några intressekonflikter mellan olika bevarandevärden lär därför inte uppstå.

Skall ett särskilt bevarandeområde skyddas som biotopskyddsområde torde det i första hand vara aktuellt med den typ som särskilt utpekats; antingen av länsstyrelsen eller av skogsvårdsstyrelsen. Det generella skyddet gäller endast enstaka lanskapselement som är så små att en gynnsam bevarandestatus i direktivets mening svårligen kan upprätthållas för dem utan att på något sätt skydda omgivande natur. Förbudet mot att i dessa områden bedriva verksamhet som kan skada naturmiljön, är också alltför generellt. För att kunna efterlevas och kontrolleras krävs mer detaljerade föreskrifter om vad som är, och vad som inte är, tillåtet.

Länsstyrelsen kan särskilt förklara bland annat ängar och naturbetesmarker som biotopskyddsområden. Om detta görs kommer området att få ett individuellt utformat beslut där det anges vilka åtgärder som krävs för områdets skötsel. I de fall objekt med ett generellt skydd ligger utspridda i ängar eller naturbetesmarker och är en del av den, kan de skyddas genom att hela området förklaras som biotopskyddsområde. Många objekt med generellt skydd t.ex. åkerholmar, är dock belägna i åkermark. Lagens ordalydelse tycks inte medge någon möjlighet att utpeka åkermark som biotopskyddsområde. Vore sådana objekt påtänkta för Natura 2000 får skyddet då ordnas på annat sätt.

För biotopskyddsområde har ingen sådan anpassning till art- och habitatdirektivet gjorts som är fallet för naturreservat, och delvis på grund av detta kan man nog säga att biotopskyddsområde ger ett sämre skydd än naturreservat. En viktig skillnad är att det krav på obligatorisk kompensation som gäller vid intrång i ett reservats naturvärde saknas. För att uppnå skyddssyftet i ett reservat är det möjligt att låta det täcka en större yta än enbart det skyddsvärda området. Sådana så kallade buffertzoner hindrar att verksamhet utanför reservatet stör områdets naturvärden. Man kan vid naturreservat även förbjuda verksamhet som pågår utanför det skyddade

området om denna kan ha störande verkan.¹²⁹ Biotopskyddet däremot, gäller bara inom det avgränsade området. För verksamhet utanför gäller istället miljöbalkens allmänna hänsynsregler, särskilt 2 kap 3 §, enligt vilka verksamhet som bedrivs utanför ett skyddat område skall bedrivas på ett sätt som inte motverkar skyddssyftet.¹³⁰ Det är osäkert vilket skydd denna regel ger, men ganska klart att direkta förbud mot viss verksamhet ger ett bättre skydd.

Trots dessa brister framstår ändå biotopskyddsområde som en användbar skyddsform för Natura 2000. Det viktigaste är den möjlighet som finns att inskränka en pågående markanvändning, vilket gör att även ekonomiskt värdefull mark kan skyddas. Vad bestämmer då vilken av skyddsformerna biotopskyddsområde eller naturreservat som ska väljas? Först och främst kan biotopskyddsområde bara bli aktuellt för de livsmiljötyper som områdesskyddsförordningen nämner. Biotoper i anslutning till bebyggelse är som nämnts också undantagna. För i förordningen uppräknade områden spelar sedan storleken en viktig roll. Enligt förarbetena ska biotopskyddsområden bildas endast av mindre områden. Är området som ska skyddas större bör istället naturreservat användas.¹³¹ Vad är då ett stort respektive litet område? Detta förklaras inte men biotopskyddsområden torde sällan vara större än ett fåtal hektar.¹³² För vissa arter och livsmiljötyper torde det vara möjligt att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus även om det skyddade området är litet. I de fall sådana ska skyddas kan biotopskyddsområde vara en tillräcklig åtgärd.

Enligt förarbetena ska den möjlighet att inskränka rätten att färdas och vistas i skyddade områden, som ges i MB 7 kap 30 §, som regel inte användas för biotopskyddsområde.¹³³ Någon förklaring varför ges inte men det torde vara så att man vill markera att biotopskyddsområde ska vara ett mindre strängt skydd än naturreservat och nationalpark. En annan tänkbar förklaring är att de biotoper som avses att skyddas inte är så känsliga för störningar hänförliga till mänsklig närvaro. Detta uttalande får betydelse för skydd av Natura 2000 såtillvida att livsmiljöer som för upprätthållande av den gynnsamma bevarandestatusen kräver inskränkningar av allmänhetens vistelse, inte kan skyddas som biotopskyddsområde.

5.5 Naturminne

Särpräglade naturföremål som särskilt behöver vårdas eller skyddas får enligt MB 7 kap 10 §, av länsstyrelsen förklaras som *naturminne*.

¹²⁹ prop 1997/98:45 s. 71, Jonzon m.fl. s. 78

¹³⁰ prop 1997/98:45 s. 81, 15

¹³¹ a.a s. 80

¹³² På länsstyrelsen för Blekinge läns lista över områden föreslagna till Natura 2000 varierar de områden för vilka biotopskyddsområde föreslås, mellan 2,6 och 9 hektar. De minsta naturreservaten är runt 8-9 hektar men majoriteten betydligt större.

¹³³ prop 1997/98:45 s. 81

Skyddsformen avser främst att skydda ett föremål snarare än ett område. Exempel på naturminnen är mycket gamla träd, flyttblock, raukar och jättegrutor.¹³⁴ Enligt paragrafens andra stycke gäller även vad som i 5-8 §§ sägs om naturreservat för naturminnen. Myndigheterna kan alltså meddela restriktioner för markanvändningen i närheten av naturminnen om det krävs för att uppnå syftet med skyddet.

För genomförandet av Natura 2000 får naturminnen liten betydelse. Ett enstaka naturföremål kan visserligen utgöra livsmiljö för en art av gemenskapsintresse och skulle därför kunna ingå i Natura 2000. Det är dock tveksamt om t.ex. ett enda träd som utgör livsmiljö för en insektsart kan räcka för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus. Finns det flera liknande träd i närheten bör dessa också skyddas. I vilket fall måste för att uppnå ett effektivt skydd från yttre påverkan, området ha en viss storlek. I sådana fall är enligt lagens förarbeten naturreservat ett bättre skydd.¹³⁵

5.6 Djur- och växtskyddsområde

Om det för en djur- eller växtart inom ett visst område krävs ett särskilt skydd, kan kommun eller länsstyrelse enligt MB 7 kap 12 § meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt och fiske eller rätten för markägare och allmänhet att vistas i området. Sådana *djur- eller växtskyddsområden* har som syfte att komplettera sådana generella beslut om fridlysning av arter som kan meddelas med stöd av 8 kap 1-2 §§. De föreskrifter som meddelas får inte vara så långtgående att de avsevärt försvårar den pågående markanvändningen. Önskas ett längre gående skydd måste andra skyddsformer, t.ex. naturreservat, väljas. Någon rätt till ersättning för markägaren finns följaktligen inte heller.¹³⁶ Dispens från föreskrifter kan enligt områdesskyddsförordningen 9 § meddelas av länsstyrelse eller kommun, om särskilda skäl finns.

Enligt lagens förarbeten är en av anledningarna till att djur- och växtskyddsområde överfördes från NVL till MB att skapa alternativa möjligheter och fler instrument för att på lämpligaste sätt genomföra Natura 2000.¹³⁷ Förbud enligt denna paragraf kan alltså meddelas för områden där fridlysta, eller på annat sätt skyddade arter finns. Förbudet gäller endast rätten att vistas i området och kan inte inskränka en skadlig pågående markanvändning. Skyddsformen är helt inriktad på bevarande av arter och kan alltså inte användas för skydd av livsmiljöer utan extraordinär flora och fauna. En mängd arter av gemenskapsintresse torde emellertid finnas i mark

¹³⁴ a.a s. 79

¹³⁵ a.a s. 79 Se även Aobadia Anne och Berglund Joakim i Sydsvenska dagbladet, tisdag 23 januari 2001, del C sid 1. Enligt denna artikel lever spindeldjuret *hålträdsklokryparen* i ett träd i Lunds stadspark. Därför föreslår länsstyrelsen i Skåne län att hela Lunds stadspark ska ingå i Natura 2000.

¹³⁶ Prop. 1997/98:45 s. 82-83

¹³⁷ a.a s. 82

som saknar ekonomisk betydelse. För bevarande av många sådana arter, kanske framförallt djurarter, torde en reglering av människors vistelse i deras livsmiljö, tillsammans med ett förbud att för växtarter, ta bort, skada eller ta frö, och för djurarter, att döda eller fånga eller förstöra bon, vara ett tillräckligt skydd.

På samma sätt som för biotopskyddsområde saknas för djur- och växtskyddsområde möjlighet att ingripa mot störande verksamhet utanför området. Ej heller kan i området innefattas sådana buffertzoner som är möjliga för naturreservat. Detta gör att arten som skyddas på området måste ha en viss stabilitet, och utbredningsområdet en viss storlek för att inte störas.

5.7 Samrådsområde enligt MB 12:6

Hittills har behandlats sådana skyddsformer där den beslutande myndigheten vid tillfället för beslut meddelar vilka regler för markanvändning, vistelse och dylikt som gäller. För ett *samrådsområde* är det tvärtom. Föreskrifter och förbud meddelas först när en åtgärd som kan påverka området blir aktuell.

Enligt MB 12 kap 6 § gäller för alla verksamheter och åtgärder som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i MB, och som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön, en plikt att till tillsynsmyndigheten, vanligen länsstyrelsen men även kommunen, göra en anmälan för samråd. Denna plikt gäller generellt och kan inte räknas till områdesskydden som sådana. Enligt paragrafens andra stycke kan också meddelas att det inom hela, eller del av landet, alltid ska göras en anmälan för samråd vid vissa typer av verksamheter som kan medföra skada på naturmiljön. Detta kan gälla åtgärder som skogsavverkningar, tippning av schaktmassor, anläggande av enskilda vägar, behandling av vegetation med kemiska preparat, skogsplantering på jordbruksmark, dikning, dämning m.m.¹³⁸ Tillsynsmyndigheten får då förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturen, eller om detta inte är tillräckligt, förbjuda verksamheten. Om föreskrifter eller förbud som rör en sådan verksamhet orsakar att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras, utgår ersättning till markägaren enligt 31 kap 4 § 5 p. Det är emellertid ofta icke pågående åtgärder och verksamheter som ska anmälas och som kan förbjudas enligt denna paragraf. Förbud mot en ändrad markanvändning ger ingen ersättning.

Denna metod kan användas för att skydda en mängd olika områdestyper. Det kan gälla områden som används för friluftslivet, kulturmiljöer, strandområden, och områden med värdefull flora och fauna. Samrådsskyldighet kan då föreskrivas för alla sådana åtgärder som om de

¹³⁸ Jonzon ,Delin, Bengtsson. s. 178

genomförs kan tänkas äventyra det skyddsändamål som gäller för området.¹³⁹

5.7.1 Betydelse för Natura 2000

Samrådspplikt nämns av många praktiker som ett bra sätt att skydda områden i Natura 2000. Skyddsändamålet är naturmiljön i stort och institutet kan därför användas för skydd av såväl arter som livsmiljöer. Det ger möjligheter att förbjuda många typer av arbetsföretag, både sådana som utgör pågående markanvändning och de som skulle medföra en ändrad. Dock är det tveksamt om det är möjligt att i ett samrådsområde förbjuda allmänhetens vistelse. Normal vistelse kan knappast räknas till sådan ”verksamhet” som kan kräva anmälan. Förarbetena nämner dock att organiserat friluftsliv inom ramarna för allemansrätten kan bli föremål för anmälningsplikt.¹⁴⁰ Det finns heller ingen möjlighet för myndigheterna att i ett samrådsområde ålägga markägaren att, eller att i egen regi, utföra positiva åtgärder för områdets skötsel eller iordningställande.

Utmärkande för samrådsområden är att, för området skadliga verksamheter, kan förbjudas först sedan de anmälts till och prövats av tillsynsmyndigheten och denna funnit att de medför skada för naturmiljön. Man vet alltså inte med säkerhet vad som tillåts i området förrän ett ärende bedömts och avgjorts. En del av EU-kommissionens kritik av den svenska lagstiftningen gick ut på att denna gav ett alltför fritt utrymme för intresseavvägningar från myndigheternas sida och att detta inte ger tillräckliga garantier för att direktivet genomförs. De svenska reglerna säger ofta att myndigheterna *får* meddela restriktioner, men mera sällan att de *skall* förbjuda viss verksamhet.¹⁴¹ Detta gäller även för samrådsområden. För dessa sägs dessutom bara vilka verksamheter som måste anmälas, medan generella förbud saknas. Osäkerheten framstår därför än större för denna skyddsform än för andra områdesskydd.

En annan viktig skillnad jämfört med andra områdesskydd är hur ersättningen betalas. Om det vid beslut om naturreservat meddelas restriktioner som avsevärt försvårar den pågående markanvändningen betalas ersättning till markägaren direkt vid beslutet. I ett samrådsområde betalas ersättning först när markägare eller annan som planerar att utföra åtgärder eller verksamhet, anmält denna för samråd, och denna inskränks eller förbjuds. För markägaren kan denna skillnad få en avsevärd betydelse. Antag att denne äger mark för vilken samrådspplikt är föreskriven för röjning, gallring, gödsling och avverkning av skog. Antag vidare att markägaren har för avsikt att sälja sin fastighet. På grund av samrådspplikten föreligger en stor osäkerhet för hur skogsmarken kan brukas i framtiden. En tänkt köpare som känner till samrådspplikten kommer därför troligen inte vilja betala lika

¹³⁹ a.a s. 179

¹⁴⁰ Prop. 1997/98:45 s. 150

¹⁴¹ Ds 2000:29 s. 70

mycket för fastigheten som om den vore obelastad. Marknadsvärdet sjunker alltså så snart samrådsplikt meddelas och om fastigheten säljs gör säljaren en förlust utan att han anmält några åtgärder för samråd och utan att något beslut om förbud har tagits. Gäller samrådsplikten jord- eller skogsmark kan förlusten bli avsevärd, men även för andra typer av mark kan samrådsplikt ligga som en ”död hand” över marken och sänka dess marknadsvärde. Man kan säga att det i detta fall har uppstått ett *förväntningsvärde*. Förväntningar om att marken i framtiden inte kommer att få användas på samma sätt som i nuläget.

Förväntningsvärden diskuteras annars främst i samband med expropriation och är ofta ett positivt värde som uppkommer på grund av förväntningar om att marken ska exploateras. Sådana förväntningsvärden har sin grund i förhoppningar om att en ändrad markanvändning som är mera lönsam, ska tillåtas och huvudregeln är enligt ExprL 4 kap 2 § att de inte beaktas då ersättning beräknas. Som vi vet utgår inte heller enligt MB ersättning då en ändrad markanvändning förhindras. Det finns i expropriationssammanhang också ”*negativa förväntningsvärden*” som uppstår så snart misstankar finns om att ett projekt, arbetsföretag eller liknande gör en fastighet mindre lönsam eller attraktiv. Om fastigheten exproprieras bestäms ersättningen även i detta fall utan hänsyn till det företag som påverkat fastighetens marknadsvärde.

I exemplet ovan om försäljning av en fastighet för vilken samrådsplikt gäller, beror det negativa förväntningsvärdet istället på förväntningar om att den pågående markanvändningen kommer att inskränkas. Hade denna fastighet lösts in på grund av naturvårdsbestämmelser skulle ägaren fått ersättning bestämd oberoende av att restriktioner för markanvändningen gjort fastigheten mindre värd på en öppen marknad. Hade restriktioner meddelats direkt vid beslut om områdesskydd, vilket sker t.ex. för naturreservat, men inlösen ej skett, hade även då ersättning utgått oberoende av fastighetens värdesänkning. Säljer markägaren efter detta fastigheten kommer han givetvis få mindre betalt än om något reservat inte bildats, men intrångsersättningen gör att denna förlust i stort sett kompenseras.¹⁴²

Meddelas samrådsplikt hamnar alltså markägaren, då han tänker sälja fastigheten, i sämsta tänkbara situation. Han har inte fått någon intrångsersättning eftersom regeln i 31 kap 4 § 5 p endast ger ersättning sedan förelägganden eller förbud meddelas. Det korrekta priset för fastigheten är egentligen värdet utan restriktioner. De flesta köpare skulle dock inte våga betala för rätten till en framtida intrångsersättning; osäkerhet om hur en värdering skulle utfalla, rädsla för rättsprocesser m.m., skulle förmodligen sätta köpeskillingen avsevärt lägre. För den förlust säljaren här riskerar att göra saknas helt rätt till ersättning. Vad säljaren kan göra för att

¹⁴² Den så kallade toleransgränsen i MB 31 kap 6 § gör att inte hela förlusten kompenseras, men detta spelar mindre roll för att förklara ifrågasvarande problem. Toleransavdraget lämnas helt utanför denna framställning.

begränsa denna förlust, är att innan försäljning meddela aktuella åtgärder för samråd och antingen få tillåtelse att utföra dem, eller restriktioner och förbud. Han kan då tillgodogöra sig värdet bättre och i någon mån undanröja osäkerhetsfaktorer. Detta ställer emellertid orimligt höga krav på förutseende och planering från säljarens sida. I vissa fall torde denna lösning rent av vara omöjlig. Antag att samrådsplikten gäller alla åtgärder inom normalt skogsbruk för ett skogsområde. Markägaren anmäler före försäljningen avverkningen för samråd. Det är då möjligt att en avverkning strider mot skogsvårdslagens¹⁴³ bestämmelser om skogsbeståndets åldersfördelning på en fastighet, eller mot krav på att skogen ska uppnått avverkningsbar ålder. Om så är fallet har markägaren varken rätt att avverka eller rätt till ersättning.

Man kan visserligen hävda att osäkerhet rörande framtida naturskydd kan sänka marknadsvärdet även när fråga är om andra områdesskydd än samrådsområde. Samma effekt uppstår så snart frågan om skydd av ett område väcks eller interimistiska förbud enligt 7 kap 24 § meddelas. I dessa fall är osäkerhet under en begränsad tid dock oundviklig i väntan på ett slutligt beslut. Skillnaden är att för samrådsområden gör skyddsformens hela konstruktion att denna osäkerhet måste bestå.

Denna osäkerhet, och de konsekvenser detta kan få för markägaren gör det tveksamt om samrådsplikt är en lämplig skyddsform för Natura 2000. Som nämnts ovan, avsnitt 4.2.5 sägs i miljöbalkens förarbeten att samrådsområde kan vara lämpligt för att skydda djurarter som kräver stora revir. Man kan i dessa fall tänka sig att bevarandet inte kräver alltför hårda restriktioner för markanvändningen. Samrådsplikt kan då vara ett bättre, mindre ingripande alternativ än att bilda t.ex. naturreservat eller nationalpark. De flesta områden i Natura 2000 är emellertid mindre, och direktivets uppfyllelse kräver ofta att den pågående markanvändningen förbjuds eller inskränks avsevärt. Av hänsyn till markägare bör för sådana områden en skyddsform väljas som bäst och snabbast ger markägarna rätt till ersättning. Ett sådant resonemang kan synas något märkligt med tanke på 7 kap 25 § enligt vilken inskränkningar i enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Bildande av naturreservat anses onekligen som en längre gående inskränkning än samrådsplikt. Emellertid för Bengtsson ett liknande resonemang i frågan om hur den enskildes intresse ska tillgodoses då restriktioner meddelas vid områdesskydd. Det skulle då kunna finnas anledning att låta ingreppet gå längre än vad man från början tänkt; för att ge markägaren rätt till ersättning.¹⁴⁴

Frågan om tidpunkten för förbud och restriktioner och betydelsen detta har för rätten till ersättning, har inte enbart betydelse för samrådsområden, utan för hela genomförandet av Natura 2000, mer om detta senare.

¹⁴³ SFS 1979:429

¹⁴⁴ Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, s. 115-116

5.8 Strandskyddsområde

De områdesskydd som hittills behandlats har, med undantag för vissa biotopskyddsområde, varit av den typen att de meddelats för ett bestämt område. Strandskyddsområde däremot, är ett generellt skydd som enligt MB 7 kap 13 § råder vid havet och vid sjöar och vattendrag. Skyddsändamålet är allmänhetens friluftsliv och bevarande av goda livsvillkor på land och vatten för djur- och växtlivet. Strandskydd råder enligt 14 § från strandlinjen och 100 meter åt land och 100 meter ut i vattnet. Strandskyddet kan utvidgas till 300 meter från strandlinjen åt vardera håll. Ett sådant beslut tas enligt 11 § områdesskyddsförordningen av länsstyrelsen. Enligt förarbetena är en utvidgning lämplig inom områden som är av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet eller som annars är orörda eller särskilt ekologiskt känsliga.¹⁴⁵ I 16 § anges de restriktioner som gäller för markanvändningen i strandskyddsområden. Inom ett sådant är det inte tillåtet att uppföra, eller utföra förberedelsearbeten för nya byggnader, eller att ändra eller förbereda ändringar för befintliga byggnader så de kan användas för väsentligen andra ändamål än de tidigare använts till. Inga andra anläggningar som kan hindra allmänhetens vistelse i områden där den annars skulle få vistas fritt, får heller uppföras. Vidare får inga anläggningar eller andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

Det finns emellertid relativt många möjligheter till undantag från strandskyddsbestämmelserna. Detta beror troligtvis på att det rör sig om ett generellt skydd som omfattar mycket stora områden. Många strandområden har också en liten betydelse för både friluftsliv och djur- och växtarter men är ändå attraktiva för fritids- och permanentboende. Närheten till vatten är också en viktig förutsättning för många näringar. Enligt 7 kap 16 § kan länsstyrelsen helt upphäva strandskyddet för områden som uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften. Enligt NVL kunde detta vara aktuellt för mindre bäckar och tjärnar. Eftersom skyddssyftet genom MB utvidgats till att omfatta även djur- och växtliv, och sådana vatten ofta är viktiga livsmiljöer krävs numera större försiktighet med att upphäva strandskyddet.¹⁴⁶ Länsstyrelsen kan även om det finns särskilda skäl upphäva strandskyddet för område som ska detaljplaneläggas eller omfattas av områdesbestämmelser.

Det finns även generella undantag från strandskyddet. Enligt 7 kap 17 § gäller detta inte byggnader anläggningar eller åtgärder som behövs inom näringarna jordbruk, skogsbruk, fiske eller renskötsel och som inte tillgodoser bostadsändamål. Strandskyddet gäller inte heller verksamheter som tillåtits av regeringen enligt 17 kap 1, 3-4 §§ (t.ex. stålverk,

¹⁴⁵ Prop. 1997/98:45 s. 83

¹⁴⁶ Jonzon, Delin, Bengtsson, s. 103, Prop. 1997/98:45 s. 84

massafabriker och raffinaderier) eller andra verksamheter till vilka tillstånd lämnats enligt MB. Sistnämnda undantag finns till för att undvika en dubbelprövning. Regeringen ska vid sin tillåtlighetsprövning ta hänsyn till strandskyddet.¹⁴⁷

Dessutom kan länsstyrelsen om särskilda skäl finns, enligt 18 § meddela dispens från de generella förbud som finns i 16 §. Enligt förarbetena ska denna dispensmöjlighet tillämpas restriktivt för att undvika en urholkning av strandskyddet. Är strandskyddsområdet av särskild betydelse för naturvård eller friluftsliv bör aldrig dispens meddelas. Dispens kan däremot ges för ersättningsbyggnader, särskilt efter bränder, även för byggnader som kompletterar redan uppförd bebyggelse, som gäststugor och uthus om dessa bildar en sammanhållen enhet och inte utvidgar det privata området på bekostnad det allmännas intressen. Dispens kan även ges för byggnader och anläggningar som ligger avskilda från strandområdet av t.ex. en större väg eller järnväg. Även friluftslivets intresse kan vara grund för dispens. Detta kan gälla bryggor, omklädningsrum vindskydd m.m. Andra anläggningar som till sin natur måste ligga vid vatten kan även erhålla dispens. Hamnar, pিরer, anordningar för iläggande och upptagning av båtar är sådana exempel. För samtliga dessa möjliga dispensfall gäller dock att dispens inte ska meddelas om biologiska värde påverkas på ett sätt som inte kan accepteras.¹⁴⁸

Länsstyrelsen kan enligt områdesskyddsförordningen 12 § även delegera rätten att ge dispens enligt MB 12 kap 18 §, till kommunen.

5.8.1 Betydelse för Natura 2000

Strandskydd som skyddsform för Natura 2000 kan endast bli aktuellt för skydd av sådana strand- och vattenområden som ligger inom skyddszonen, 300 meter från strandlinjen åt vardera håll. Eftersom strandskyddet alltid gäller inom denna skyddszon behövs inget särskilt beslut därom. Detta område torde i och för sig vara tillräckligt stort för att bevara många av de strandnära livsmiljöer som art- och habitatdirektivet omfattar. Öar med en diameter på upp till 600 meter omfattas t.ex. helt av ett utvidgat strandskydd.

Kännetecknande för strandskyddet är att det endast kan förhindra en ändrad markanvändning. Jord-, skogsbruk eller annan pågående markanvändning kan inte regleras eller förbjudas. För strandnära områden i Natura 2000 där sådana näringar bedrivs, och restriktioner krävs kan aldrig strandskyddet erbjuda tillräckligt skydd. Emellertid torde många strandnära områden som föreslås för Natura 2000 vara sådana att den pågående markanvändningen inte utgör ett hot mot livsmiljöernas gynnsamma bevarandestatus. Orörda strandängar, sanddyner och klippvallar hotas främst om de bebyggs eller på annat sätt exploateras. Viss ändrad markanvändning omfattas dock inte

¹⁴⁷ Prop. 1997/98:45 s. 88

¹⁴⁸ a.a s. 89-90

heller av strandskyddet. Byggnader, anläggningar och åtgärder som behövs för jord-, skogsbruk, fiske och renkötsel undantas. Det är alltså helt tillåtet att uppföra ekonomibyggnader eller hägnader för jordbruk eller renkötsel inom strandskyddsområde. Det torde även vara tillåtet att ta tidigare outnyttjad mark i anspråk för odling eller betesdrift. För strandområden där någon av ovannämnda åtgärder är tänkbara framstår därför strandskydd som ett otillräckligt skydd.

I 7 kap 30 § ges möjlighet att meddela föreskrifter angående rätten att färdas och vistas inom områden skyddade enligt 7 kap. Detta gäller alltså även strandskyddsområden. Med tanke på att strandskyddet traditionellt främst ämnat att värna det rörliga friluftslivet är det mindre troligt att sådana föreskrifter meddelas. Finns arter som kan störas av mänsklig närvaro är det mer lämpligt att förordna om djur- eller växtskyddsområde.

Sammanfattningsvis kan sägas att strandskyddsområde i de flesta fall inte ger ett tillräckligt skydd. Det är lätt att tänka sig att friluftslivet och de undantagna näringarna, inkräktar på biologiska intressen. Detta faktum kvarstår även om den föreslagna lagändringen skulle tvinga fram hänsyn till Natura 2000 vid prövningar av upphävande och dispenser.

5.9 Riksintresse

I MB 3 och 4 kap finns bestämmelser för hushållningen med mark och vatten i landet. 3 kap ska vid all tillståndsprövning och prövning av andra mål och ärenden enligt MB, och vid planering enligt plan- och bygglagen, vara vägledande för avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken. Ett instrument för prioriteringar vid sådana avvägningar mellan olika intressen är institutet riksintresse. Enligt 3 kap 6 § skall områden som är av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftslivet, skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Urvalet av sådana områden görs av naturvårdsverket i samarbete med länsstyrelserna.¹⁴⁹ Ett område kan förklaras som riksintresse för naturvården om det särskilt väl belyser olika skeden av natur- eller kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en mångfald av biotoper eller hyser unika, hotade eller sårbara naturtyper biotoper eller arter.¹⁵⁰

Genom utpekandet av ett område som riksintresse för naturvården enligt MB 3 kap har man klargjort att naturvårdsintresset har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och därför ska ges försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor avgörs. Om t.ex. ett vägbygge planeras i ett sådant område ska inte detta tillåtas om det påtagligt kan skada naturmiljön. Situationen kompliceras dock avsevärt genom att ett område kan vara av riksintresse för flera olika ändamål som ibland är oförenliga. Ett område kan

¹⁴⁹ www.environ.se/dokument/natur/riksintr/intresse.html s. 3

¹⁵⁰ Prop. 1997/98:45 s. 33

t.ex. både vara av riksintresse för kommunikationer och för naturvärden. 3 kap 10 § erbjuder en lösning för denna situation. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt, ges företräde. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska faktorer.

Utöver möjligheten att enligt 3 kap utnämna riksintressen, anges i 4 kap vissa geografiskt bestämda områden som är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. För de angivna områdena gäller olika förbud, restriktioner och avvägningar. I vissa områden ska friluftslivet särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten för exploateringsföretag (2 §). I vissa kustområden får inga sådana industrianläggningar som avses i 17 kap 1 § komma till stånd (3 §). För andra områden regleras möjligheterna till bostadsbebyggelse och uppförande av andra anläggningar (4-5 §§). För vissa älvar och åar finns förbud mot utbyggnad för kraftändamål (6 §). Utöver de bestämmelser som gäller för respektive områden gäller för samtliga, att exploateringsföretag endast får komma till stånd om det kan ske utan att områdenas natur- och kulturvärden skadas påtagligt.

Från skyddet som ges enligt 4 kap finns vissa undantag. Förbud och restriktioner utgör inget hinder för utveckling av befintliga tätorter eller för det lokala näringslivet. Om det bland dessa områden förekommer mineral eller andra värdefulla ämnen, vilka gör området riksintressant för utvinning av dessa, får även sådan ske om särskilda skäl finns.

5.9.1 Betydelse för Natura 2000

Område av riksintresse kan aktualiseras som skyddsform för områden i Natura 2000 genom att länsstyrelsen enligt MB 3 kap, väljer ut sådana område som riksintressanta på grund av dess naturvärden. Det skydd som ges vissa utvalda områden i 4 kap skulle också kunna bli aktuellt under förutsättning att det inom dessa finns områden som ingår i nätverket.

Ett sådant förbud mot åtgärder som påtagligt kan skada ett områdes naturvärden som gäller enligt 3 kap 6 § kan synas ge ett starkt skydd. Förbudet gäller dock endast mot skadliga åtgärder som innebär en ändrad markanvändning. Verksamheter som innefattas i begreppet pågående markanvändning kan inte förbjudas med stöd av denna paragraf, även om den medför påtaglig skada.¹⁵¹ För bevarande kräver många av områdena i Natura 2000 att möjlighet finns, att ingripa mot pågående markanvändning. Även skyddet mot skadlig, ändrad markanvändning inskränks avsevärt genom den avvägningregel som gäller mellan motstående riksintressen. Det är ju först då konflikter mellan naturvärden och exploateringsintressen uppstår, som behovet av ett starkt skydd gör sig påmint. Avvägningens utformning likställer i konfliktsituationer, i princip riksintressen för

¹⁵¹ Westerlund PBL, NRL, MKB s. 117-118

naturvården med andra riksintressen. Då avvägningen ska göras är det säkert möjligt att genom ekonomiska kalkyler avgöra om exploatering för mineralbrytning eller för kommunikationsändamål, ger den största samhällsekonomiska nyttan. Men att väga sådana intressen mot värdet av en opåverkad natur utan att subjektiva värderingar spelar in, torde vara omöjligt. Resultatet av en sådan avvägning blir därför svårt att förutsäga. För att på något sätt ”upphöja” riksintressen för naturvården krävs alltså även ett annat skydd, t.ex. naturreservat. Det är sålunda svårt att tänka sig fall där enbart ett utpekande av riksintresse för naturvården enligt MB 3 kap skulle ge ett godtagbart skydd för Natura 2000.

För de områden som särskilt anges i 4 kap, ges ett särskilt skydd åt natur- och kulturvärden. Dessutom ska i vissa områden, särskilda intressen beaktas. I förarbetena till Naturresurslagen¹⁵² vilka även gäller för MB, sägs att för dessa områden har en avvägning mellan olika intressen redan gjorts och således ska i konkurrenssituationer, natur- och kulturvärden ges företräde. Emellertid kan åtgärder som inte ”påtagligt skadar” natur och kulturvärden tillåtas. Enligt förarbetena kan därför ”*anläggningar inom huvudparten av industrins olika grenar kunna tillåtas i flertalet av områdena, under förutsättning att lokaliserings- och utformningsfrågorna behandlats med tillräcklig omsorg*”. Det betonas också att bestämmelserna inte hindrar en pågående markanvändning. För områden där naturvården eller friluftslivets intressen är särskilt starka bör därför skyddsformerna i NVL utnyttjas.¹⁵³ En sådan formulering ger anledning till tvivel om riksintresset överhuvudtaget ger dessa områden utökat skydd.

Inom ramen för de generella undantagen från bestämmelserna i 4 kap får verksamheter och åtgärder vidtas även om de medför ”påtaglig skada”. Sådan verksamhet kan helt förstöra naturmiljön i ett område. Det är därför mycket tveksamt om dessa områden har ett skydd som är tillräckligt för Natura 2000.

Bland de älvar och åar för vilka 6 § förbjuder vattenreglering och som föreslagits till Natura 2000, finns bland länsstyrelsernas förslag, exempel där man föreslagit MB 4 kap 6 § som skyddsform. Det är allmänt känt att åar och älvar är känsliga för påverkan från intilliggande mark. Åar som rinner genom jordbruksmarker kan exempelvis lätt drabbas av övergödning. För att till fullo bevara den gynnsamma bevarandestatusen för en å som livsmiljö, eller för en art som lever i ån, torde det därför vara viktigt att restriktioner kan meddelas för verksamhet som bedrivs i vattendragets omgivningar. Institutet riksintresse ger inte denna möjlighet. För ett vattendrag som ligger långt från befintliga tätorter, och där markanvändningen i dess närhet inte utgör något hot är det emellertid tänkbart att riksintresset kan uppfylla direktivets krav.

¹⁵² SFS 1987:12

¹⁵³ Westerlund PBL, NRL, MKB s. 123-124

För de fjällområden som anges i 5 §, ger möjligtvis också riksintresset ett tillräckligt skydd. Visserligen tillåts här bebyggelse och anläggningar för rennäring och vetenskaplig forskning samt för den bofasta befolkningen. Likaså tillåts utveckling av befintliga tätorter och lokalt näringsliv. Tätorterna i fjällkedjan är emellertid få och inte särskilt expansiva. Hotet från dessa är därför litet. Fjällområdena som anges är också mycket stora och naturens karaktär varierar mindre än i övriga delar av landet. Livsmiljöerna i fjällvärlden torde därför vara ekologiskt stabila. Även de områden i fjällkedjan som ingår i Natura 2000 är relativt stora. Att en forskningsstation eller ett fåtal villor byggs i ett sådant område behöver inte betyda att livsmiljöns gynnsamma bevarandestatus äventyras. En annan sak är att sådan verksamhet kanske inte skulle tillåtas om området ingår i en nationalpark eller ett naturreservat, på grund av negativ påverkan av landskapsbilden eller områdets orörda karaktär. Som nämnts ovan i avsnitt 4.2.4, syftar direktivet inte huvudsakligen att skydda sådana estetiska värden.

5.10 Avtal med markägare

Enligt artikel 6.1 i art- och habitatdirektivet ska särskilda bevarandeområden skyddas genom lag eller avtal. Det är även möjligt att kombinera olika skyddsinstitut enligt lag med avtal. Vid skydd av framförallt jordbruksmark, genom avtal åtar sig markägaren att under en viss tid, sköta marken på ett visst sätt mot att den naturvårdande myndigheten utger ersättning till denne. Avtal för skydd huvudsakligen av skogsmark, kan också slutas där markägarens förpliktar sig att avstå från att bruka sin mark och att tåla att det allmänna vidtar åtgärder för skötsel.

5.10.1 Jordbruksmark

Genom jordbrukets miljöstöd kan brukaren t.ex. erhålla ersättning för bevarande av den biologiska mångfalden i betesmarker och slåtterängar. Han åtar sig då att tillse att marken betas, respektive slås, på rätt sätt och rätt tidpunkt för flora och fauna. Han får heller inte gödsla eller använda kemiska bekämpningsmedel.¹⁵⁴ Åtagandet gäller i regel för en femårsperiod och därefter kan brukaren ansöka om stöd för en ny period. Byter marken ägare eller brukare, är det möjligt för den nye ägaren eller brukaren att överta åtagandet. Någon sådan skyldighet finns emellertid inte. Om brukaren under stödperioden bryter sitt åtagande är huvudregeln att han blir återbetalningsskyldig för den ersättning han uppburit. Detsamma gäller om han upphör med näringen och därför inte fullgör sitt åtagande. I sådana fall ska man emellertid ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Jordbruksverket: www.sjv.se/publikationer/eu-info/eu-stod/EU-stod.htm

¹⁵⁵ David Ståhlberg, Skåne Lst

Bevarande genom avtal om miljöstud som skyddsform för Natura 2000 är lämpad för naturtyper som är i behov av kontinuerlig skötsel t.ex. jordbruksmark. Eftersom det rör sig om ett frivilligt och kortsiktigt åtagande kan inte sägas att markägarens rådighet över marken inskränks. I vissa fall kan jordbrukaren dessutom fortsätta sköta marken som han alltid gjort. Bidraget medför i sådana fall en ökad inkomst och hindrar honom bara från att förändra det sätt på vilket marken brukas.

Jämfört med att bilda naturreservat, är avtalsskydd en billig lösning för det allmänna. Skötseln utförs av brukaren själv, varvid dennes kunskaper kan utnyttjas. Ersättningen är relativt låg och står inte i någon som helst relation till vad motsvarande skötsel i det allmännas regi skulle kosta. Någon risk för det allmänna att behöva lösa in marken finns inte heller.

Problemet med sådana avtal ligger i hur man på lång sikt ska garantera att skyddet består. Om denna skyddsform blir aktuell för Natura 2000 framstår detta problem som särskilt viktigt, med tanke på det mycket långa tidsperspektiv som nätverket skapats för. Under den femårsperiod som åtagandet gäller torde löfte om ersättning och hot om återbetalningsskyldighet ge marken ha ett bra skydd, åtminstone mot skadliga åtgärder från markägarens sida. Men vad händer då femårsperioden gått ut och brukaren vill förändra sitt sätt att sköta marken, eller om den berörda fastigheten säljs, och den nye ägaren har andra planer för markanvändningen, eller om brukaren tvingas upphöra med jordbruket på grund av hälso- eller åldersskäl. Eftersom åtagandet är frivilligt, och inte binder en ny ägare blir marken i sådana fall utan skydd. För skydd av Natura 2000 kommer därför miljöstud främst få betydelse som ett sätt att bekosta skötseln av kulturmark. Det egentliga skyddet måste uppnås på annat sätt.

Det finns då flera möjligheter. Myndigheterna kan direkt bilda ett naturreservat av det aktuella området. Viss intrångsersättning måste då rimligtvis utgå redan vid reservatsbeslutet och miljöstudet får bekosta skötseln. Om åtagandet förlängs för en lång rad av år är intrångsersättningen en onödig utgift. Denna lösning framstår som relativt kostsam för det allmänna. För markägaren är dock detta den bästa lösningen. Ett alternativ är att meddela samrådsplikt. Förlängs inte åtagandet eller byter marken ägare, kan skadliga åtgärder förhindras med förelägganden eller förbud. En tredje metod är att vidta åtgärder först då området gynnsamma bevarandestatus hotas, genom att åtagandet inte förlängs eller marken byter ägare. De sistnämnda lösningarna medför lägre kostnader för det allmänna samtidigt som de formellt inte nämnvärt inskränker markägarens frihet att bestämma över marken. Detta kan underlätta samarbetet med markägarna. Om området ingår i Natura 2000 är denna frihet emellertid endast skenbar. Som redovisas ovan, avsnitt 4.3.7.1 tillgodoses markägarens intresse ibland bättre då ett definitivt beslut tas så snart initiativ till bevarande tas.

5.10.2 Skogsmark

För att bevara och utveckla naturvärden i skogsmark används ibland så kallade *naturvårdsavtal*. Dessa kan komplettera olika områdesskydd, eller användas enskilt. Avtalen sluts vanligen mellan markägaren och staten, men även kommuner och miljöorganisationer kan vara avtalspart. Några egentliga lagregler om naturvårdsavtalens innehåll saknas. I samband med ikraftträdandet av MB infördes dock i Jordabalken¹⁵⁶ 7 kap 3 § 2 st en bestämmelse att naturvårdsavtal mellan fastighetsägare och staten eller kommun ska betraktas som en nyttjanderätt, vilken kan inskrivas i fastighetsregistret.¹⁵⁷

Naturvårdsavtal används huvudsakligen inom skogsmark där en anpassad skötsel gynnar naturvärdena. Genom avtalet avsäger sig markägaren rätten att bruka marken, vanligtvis att inte avverka eller på annat sätt ta tillvara virke. Förpliktelser för markägaren att utföra positiva åtgärder förekommer knappast aldrig i naturvårdsavtal. Avtalet kan däremot ge markägarens motpart rätt att vidta vissa åtgärder som behövs för att bevara eller förhöja naturvärden. Det kan då vara fråga om röjning eller gallring eller att skapa så kallade högstubbar. Avtalen gäller oftast mindre områden, för de 190 naturvårdsavtal som staten ingått till och med år 1996 var genomsnittsarealen 6.1 hektar. Avtalen gällde bland annat naturskogsartade löv- och barrskogar, ädellövskogar, kantzoner, och anlagda brandfält.¹⁵⁸

Utveckling och bevarande av naturvärden i skogsmark kräver ett mycket långsiktigt perspektiv. De naturvårdsavtal som ingåtts gäller i regel för en tid av 50 år. Med tanke på skogens långa omloppstider är detta en ganska kort tid. Eftersom naturvårdsavtal idag behandlas som nyttjanderätter och den längsta tid för vilka sådana kan upplåtas är 50 år, kan naturvårdsavtal för längre tider än så, inte ingås.¹⁵⁹

I jämförelse med avtal om miljöstöd inom jordbruket ger naturvårdsavtalen ett mer långsiktigt skydd. Möjligheten till inskrivning gör att avtalet består även om fastigheten byter ägare. Till skillnad från miljöstödsavtal som mest kan fungera som en metod att bekosta skötsel av områden i Natura 2000, kan naturvårdsavtal spela en mer självständig roll. Tidsperspektivet för Natura 2000 är mycket längre än 50 år men det måste ändå anses att naturvårdsavtalen skyddar under en överskådlig tid. Inskrivningen skyddar enligt ExprL. 1 kap 3§ 3 st, också naturvårdsavtal med staten som avtalspart mot expropriation. Det är däremot tveksamt om nyttjanderätten består vid inlösen av mark enligt exempelvis PBL eller vid ianspråkstagande av mark

¹⁵⁶ SFS 1970:994

¹⁵⁷ Prop. 1997798:90 s. 253

¹⁵⁸ a.a s. 253

¹⁵⁹ a.a s. 253, 257

enligt andra lagar.¹⁶⁰ Nyttjanderättens bestånd vid exekutiv försäljning är också osäker. Vidare finns fall då ändrade förhållanden kräver utökade eller förändrade skyddsföreskrifter. Möjligheterna att göra detta inom ramen för ett befintligt avtal är små och det är osäkert om markägaren vill ingå ett nytt avtal, i synnerhet om fastigheten bytt ägare.

Med hänsyn till detta torde det vara nära nog tvunget att för områden i Natura 2000 kombinera avtalskyddet med en annan skyddsform. Eftersom ”avtalsområden” vanligen är relativt små, framstår biotopskyddsområde som ett lämpligt komplement.

5.11 Skydd genom kommunal planering

Enligt Plan- och bygglagen (PBL) 1 kap 2 § är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. De planer som är rättsligt bindande är detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan. Den sistnämnda lämnas utanför denna framställning. Syftet med detaljplan och områdesbestämmelser är i första hand att styra bebyggelsens lokalisering och lösa frågor som hänger nära samman med lokalisering av bebyggelse, t.ex. kommunikationer. Även miljöbalkens regler om naturvård kan sägas ha till syfte att styra användningen av mark och vatten. Om relationen mellan MB 7 kap och PBL kan sägas att PBL ger en rätt att under beaktande av natur- och kulturvärden, behov av grönområden m.m., bygga eller att på annat sätt exploatera, på vissa bestämda platser och på ett visst sätt. Även MB 7 kap reglerar ibland rätten till bebyggelse men endast på det sätt att det bestäms vilka områden som av naturvårdsskäl inte får bebyggas. PBL *tillstyr verksamhet till* vissa områden medan MB 7 kap *avstyr verksamhet från* vissa områden.¹⁶¹

5.11.1 Detaljplan

Enligt PBL 5 kap 1 § krävs att kommunen utfärdar en detaljplan för områden med ny sammanhållen bebyggelse. Detsamma gäller i stort även enstaka byggnader som får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas till ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, samt för bebyggelse som ska förändras eller bevaras.

¹⁶⁰ Ledningsrättslagen (SFS 1973:1144) 12 § 3 st ger rätt att rubba särskild rätt som tillkommer staten och inte utgör vägrätt. Likaså anläggningslagen (SFS 1972:1149) 12 § 3 st)

¹⁶¹ Westerlund PBL, NRL, MKB s. 83-85

I detaljplanen är det möjligt att mycket utförligt reglera hur marken ska användas. Där ska anges bebyggelsens gränser, dess utseende och användande. Även utformningen av anläggningar för vatten, avlopp och elektricitet och av allmänna platser som gator, torg och parker, ska regleras i detaljplanen. Det finns även möjlighet att skydda områden som är värdefulla från kulturhistorisk eller miljömässig synpunkt. Hur detta skydd ska utformas bestämmer kommunen, och det torde vara möjligt att inskränka allmänhetens tillträde till ett område, eller att rent av helt förhindra det genom inhägnader eller liknande.¹⁶²

Mark som omfattas av detaljplan får enligt 6 kap 17 §, lösas in av kommunen om den ska användas som allmän plats eller om inlösen av annan anledning krävs för att säkerställa att marken används för avsett ändamål. Om ägaren begär det är kommunen enligt 14 kap 1 §, skyldig att lösa in mark som enligt detaljplan ska användas som allmän plats, för vilken kommunen är huvudman, samt annan mark som ska användas för annat än enskilt byggande.

Skydd för områden i Natura 2000 genom bestämmelser i detaljplan kan endast bli aktuellt i ett fåtal fall. En förutsättning är att området ligger inom eller i anslutning till bebyggelse. Det är dock tänkbart att parker inom tätorter eller områden runt bebyggelse hyser arter eller livsmiljöer av gemenskapsintresse.¹⁶³ Befintliga parker är i regel detaljplanlagda som allmän platsmark, med kommunen som huvudman och ägare till marken. I de flesta parker får enligt detaljplanen inga byggnader uppföras eller andra störande åtgärder utföras. Om en sådan park blir aktuell för Natura 2000 kan kommunen ändra planen för att ytterligare förbättra arters och livsmiljöers livsbetingelser. Man kan då bestämma hur gräsmattor och träd ska skötas, förbjuda gödsling och besprutning och olika typer av störande arrangemang. Särskilt känsliga växt- eller boplatser kan även inhägnas om så krävs. Kommunen har emellertid ansvar för att invånarna har tillgång till grönområden i tätorterna. Konflikten mellan allmänhetens friluftsliv och naturvårdsintressen gör sig därför särskilt påmind i tätbefolkade områden. Det torde därför aldrig bli aktuellt för kommunen att mer än marginellt begränsa allmänhetens rätt att vistas i sådana grönområden. Att på annat sätt ge skyddsvärda områden i tätorter ett längre gående skydd möter dock problem. Enligt MB 7 kap 8 § får inte naturreservat bildas i strid med bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Det torde därför inte vara möjligt för länsstyrelsen att mot kommunens vilja, meddela strängare restriktioner genom att bilda naturreservat. Områden i Natura 2000 som är planlagda som park kan alltså ges ett relativt långt gående skydd. Eftersom marken i regel ägs av kommunen är kostnadsfrågan av underordnad betydelse för valet av skyddsform.¹⁶⁴

¹⁶² Samuel Norrlin, Lantmätare, Plan- och byggkontoret Aneby kommun

¹⁶³ Se fotnot 135 angående Lunds stadspark

¹⁶⁴ Samuel Norrlin, Lantmätare, Plan- och byggkontoret Aneby kommun

Ligger ett område utanför, men i anslutning till, en tätort, kan det detaljplanläggas. Är syftet att skydda området för Natura 2000 planläggs det som allmän plats. Kommunen bör vara huvudman och har rätt att lösa in marken. Detta gör kommunen också som regel. Möjligheterna till skyddsföreskrifter är för dessa områden de samma som nämns i föregående stycke. I vissa fall torde möjligheterna att effektivt skydda ett grönområde i utkanten av en tätort dock vara större, tack vare ett mindre slitage och möjligheter att avsätta större områden. Kommunen har även möjlighet att genom plan styra markanvändningen i närheten av det område som kräver skydd på så sätt att industrier och annan störande verksamhet kan förläggas till andra platser. Detta ger samma effekt som sådana "buffertzoner" som kan skapas runt naturreservat.

Att detaljplanlägga mark för naturvårdsändamål är en relativt dyr skyddsform. Planläggningen i sig ger markägaren rätt att kräva lösen av marken, oavsett vilka skyddsföreskrifter som meddelas. Samma skyddsnivå kan kanske uppnås med en traditionell skyddsform och endast ringa restriktioner för markanvändningen och då till en betydligt lägre kostnad. Skyddas ett område genom planläggning är det kommunen som betalar för marken, skyddas det enligt MB är det i regel staten som står för kostnaderna. Det är därför mycket tveksamt om kommunerna är intresserade av att använda denna metod.¹⁶⁵ Man bör även komma ihåg att kommunerna inte är någon naturvårdsmyndighet. För kommuner torde därför ofta intresset av att skapa goda möjligheter för företagsetableringar och bebyggelse väga tyngre än naturvården. Finns viljan och ett behov av grönområden erbjuder dock denna metod möjligheter att skraddarsy skyddet för områdets speciella behov.

Ett problem som kan uppstå är för all planlagd mark är om kommunen plötsligt vill använda parkmark för bebyggelse och därför ändrar detaljplanen. I dagens lagstiftning finns inget förbud mot att planbeslut meddelas som strider mot syftet bakom Natura 2000. I PBL 12 kap 1 § finns dock en möjlighet för länsstyrelsen att pröva och upphäva kommuners beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser. För denna rätt krävs att planen förbiser ett riksintresse. De flesta områden i Natura 2000 torde vara av riksintresse för naturvården. Är så fallet kan man förvänta sig att den nya planen ändras så att riksintresset tillgodoses.¹⁶⁶

Sammanfattningsvis kan sägas att för särskilda bevarandehöjningar belägna i mark som redan är planlagd som park eller grönområde finns sällan anledning att välja ett annat skydd. Däremot är det inte troligt att mark kommer planläggas och lösas in för detta ändamål.

¹⁶⁵ a.a

¹⁶⁶ a.a

5.11.2 Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser kan enligt PBL 5 kap 16 § meddelas för begränsade områden som inte omfattas av detaljplan, för att säkerställa att syftet med översiktsplanen¹⁶⁷ uppnås eller att ett riksintresse tillgodoses. Av intresse för naturvården är de möjligheter som finns att genom områdesbestämmelser utöka eller inskränka kraven för vilka åtgärder som kräver bygg- eller marklov. Där kan även regleras vissa grunddrag för användning av mark och vatten och för utformning av bebyggelse. Även utformning och användning av allmänna platser och skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, konstnärlig eller miljömässig synpunkt kan regleras i områdesbestämmelser.

Någon rätt för kommunen att lösa mark som omfattas av områdesbestämmelser finns inte och markägaren kan inte heller kräva detta. Enligt 14 kap 8 § 1 st 3 p och 2 st har markägare dock rätt till ersättning om sådana skyddsbestämmelser som nämnts ovan meddelas under förutsättning att skada uppstår som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Områdesbestämmelser används ofta för att utöka lovplikten inom områden som är betydelsefulla för friluftslivet. Områdesbestämmelser kan t.ex. användas för att komplettera strandskyddet, genom att sådan bebyggelse som undantas från strandskyddet görs lovpliktig. Enligt plan- och bygglagens förarbeten ska områdesbestämmelser användas till skydd för friluftslivet men inte för att skydda ekologiskt värdefulla naturområden. Sådant naturskyddet ska istället tillgodoses enligt Naturvårdslagen (numera MB).¹⁶⁸ Enligt en lagändring 1995 krävs en ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen. I anslutning till denna sägs att parker och trädgårdar av stort ekologiskt värde i våra tätorter ska kunna skyddas genom områdesbestämmelser.¹⁶⁹ För skydd av tätortsnära naturområden i Natura 2000 kan alltså områdesbestämmelser få i stort sett samma tillämpning som detaljplan. I vilken omfattning områdesbestämmelser kan och bör användas för skydd av särskilda bevarandeområden utanför tätorter är osäkert.

5.12 Skydd för Natura 2000 enligt utredningens förslag

Om den lagändring som föreslås i DS 2000:29 träder i kraft, kommer lagen ge de områden som ingår i Natura 2000 ett visst skydd utan att ytterligare

¹⁶⁷ Plan utan bindande verkan som översiktlig redovisar allmänna intressen som ska beaktas vid annan planläggning.

¹⁶⁸ Prop. 1985/86:1 s. 105-106

¹⁶⁹ Prop. 1994/95 s. 82

skyddsåtgärder vidtas. Så snart området förtecknats på den nationella listan inträder ett förbud mot alla åtgärder som påverkar områdets miljö om inte regeringen ger sin tillåtelse. Av lagtexten framgår inte om detta förbud endast avser sådana verksamheter som innebär en ändrad markanvändning eller om det även riktar sig mot verksamheter inom ramen för pågående markanvändning. Genom att en ny punkt införs i MB 31 kap 4 § 1 st 4 p, som ger markägaren rätt till ersättning om nämnda förbud innebär att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras, kan man sluta sig till att förbudet gäller även mot sådan markanvändning. Det torde alltså vara förbjudet att i ett område som förtecknats enligt 27 § utföra skogsavverkning, gallring, röjning eller plantering. I jordbruksmark torde gödning, besprutning, odling av nya grödor, övergång från odling till betesdrift och alla rationaliseringsåtgärder vara förbjudna. Det finns inget krav att åtgärderna ska vara skadliga eller medföra en *betydande* påverkan. Åtgärder som endast för mycket kort tid förändrar området som skörd av redan odlade grödor eller plöjning av tidigare odlad mark torde dock inte omfattas. Dessutom förbjuds alla åtgärder som innebär en ändrad markanvändning. Detta mycket långtgående, om än oprecisa förbud ger förtecknade områden ett långt starkare skydd än många av de skyddsformer som berörts ovan.

Det generella förbudet i 7 kap 27 § 2 st är emellertid endast avsett att gälla under den tid det tar för länsstyrelsen att utreda vilka restriktioner som behövs för området och meddela ett interimistiskt beslut enligt 7 kap 24 §. Förbudet ska dessutom enligt en övergångsbestämmelse endast gälla för förtecknade områden som inte redan är skyddade enligt MB 7 kap.

Som riktlinje för det interimistiska beslutet gäller istället bestämmelserna i 29 §. Förbudet enligt denna paragraf är inte lika strängt utan riktar sig mot verksamheter eller åtgärder som kan befaras *varaktigt* skada områdets naturvärden eller medföra störningar av *betydelse* på området. Vad som kan tillåtas varierar från område till område beroende på skyddsändamålet och områdets storlek och känslighet. Tänkbara exempel på åtgärder som kan tillåtas är fällning av enstaka träd som inte har betydelse som boträd eller gallring och röjning i skogsmark som inte förändrar områdets karaktär ur miljösynpunkt, och traktorkörning som endast temporärt skadar marken.¹⁷⁰ Detta är exempel på pågående markanvändning men förbudet gäller även ändrad markanvändning. Samma resonemang får användas då påverkan på området av sådan bedöms. 29 § gäller för alla förtecknade områden sedan interimistiskt beslut fattats och för alla SAC och SPA sedan de utropats av regeringen och sätter en minimigräns för skyddsnivån. Detta skydd skulle i och för sig vara tillräckligt men enligt 7 kap 28 § i dess föreslagna lydelse skall dessutom ett särskilt skydd enligt MB eller annan författning förordnas. Detta gör att skyddsföreskrifterna preciseras vilket underlättar fortsatt arbetet och skötsel. Preciserade regler underlättar dessutom arbetet för de myndigheter som har att bedöma tillståndsärenden som berör SAC

¹⁷⁰ Ds 2000:29 s. 119

och SPA. Det underlättar även för jord- och skogsbrukare och andra verksamhetsutövare om det finns klara riktlinjer att följa, istället för att i varje enskilt fall bedöma om en åtgärd eller verksamhet som vidtas, varaktigt kan skada områdets naturvärden. Kravet i artikel 6.1 i art- och habitatdirektivet att särskilda skötsel- eller förvaltningplaner ska upprättas om så krävs, uppfylls också på detta sätt. Det speciella skydd som förordnas kan gå längre än vad som krävs i 29 § men aldrig under denna minimigräns. Om ett längre gående skydd förordnas kan dock dispens från föreskrifterna meddelas, utan att kravet på väsentligt allmänintresse är uppfyllt och utan regeringens tillåtelse, till den del föreskrifterna för det speciella området går längre än 29 §. I dessa fall gäller istället respektive skyddsforms dispensregler, t.ex. för naturreservat, ett krav på särskilda skäl.

Enligt lagförslaget författningskommentar siktar direktivet mot ett strikt skydd och 29 § ska därför tolkas strängt mot markägare och verksamhetsutövare. Erinras bör också att förbudet gäller åtgärder eller verksamheter som *kan befaras* varaktigt skada områdets naturvärden. En försiktighetsprincip ska alltså tillämpas där konsekvenserna för området vid värsta tänkbara scenario ska beaktas.¹⁷¹ Skydd av Natura 2000 kräver därför i de allra flesta fall långtgående restriktioner för markanvändningen.

¹⁷¹ a.a s. 119

6. Analys

6.1 Skyddsformernas huvuddrag

De skyddsformer som ovan behandlats kan delas upp efter vissa huvuddrag. Det i sammanhanget intressantaste är främst vilka restriktioner för markanvändning de medför eller medger, men även vilka möjligheter som finns att meddela ordningsföreskrifter för människors vistelse och uppträdande.

6.1.1 Förbud mot ändrad markanvändning

De skyddsformer som enbart ger möjlighet att förhindra en ändrad markanvändning är område av riksintresse för naturvård och strandskyddsområde. Som nämnts ger dessa skyddsformer inget heltäckande skydd; vissa generella undantag finns utan att krav på särskilda skäl eller väsentligt allmänintresse ska vara uppfyllda. Genom den föreslagna lagändringen införs i en rad lagar som rör tillståndspliktig- och annan verksamhet och planer som kräver beslut, ett krav på att MB 7 kap 29 § ska tillämpas vid prövning av frågor enligt dessa lagar. Exempel på sådana lagar är väglagen, ledningsrättslagen, anläggningslagen, skogsvårdslagen, plan- och bygglagen, minerallagen och lagen om byggande av järnväg. Detta krav gör att många typer av ändrad markanvändning förhindras med stöd av denna bestämmelse. Det kan därför diskuteras huruvida de skyddsformer som endast inskränker en ändrad markanvändning överhuvudtaget utökar skyddet för SAC och SPA. I stället torde det vara så att hänsyn enligt 29 § inskränker vissa av de undantag som finns från dessa skyddsformer.

De undantag för utveckling av befintliga tätorter och lokalt näringsliv som kan göras i områden av riksintresse i MB 4 kap inskränks förmodligen av 29 §. Dessa undantag torde i de flesta fall kräva planläggning alternativt bygglov enligt PBL. Vid planläggning eller tillståndsgivning enligt denna lag ska 29 § beaktas. Det är osäkert i vilken mån utveckling av befintliga tätorter och utveckling av lokalt näringsliv är nödvändiga på grund av ett väsentligt allmänt intresse. Är detta inte nödvändiga ska det inte tillåtas. Då två riksintressen står mot varandra och det ena är ett riksintresse för naturvården som ingår i Natura 2000, är det mycket troligt att utnyttjande av det andra riksintresset kan medföra varaktig skada områdets naturvärden. Utnyttjande av ett motstående riksintresse torde emellertid i många fall vara ett väsentligt allmänt intresse för vilket förbudet i 29 § gör undantag. I sådana fall får ändå en avvägning enligt MB 3 kap 10 göras.

Om ett SAC ligger inom strandskyddsområde kommer de i många fall generösa möjligheterna till dispens, och möjligheten för upphävande inskränkas avsevärt, eftersom hänsyn då måste tas till 29 §.

Även utan strandskyddsbestämmelser skulle flera av de åtgärder och verksamheter som enligt MB 7 kap 16 § inte tillåts inom strandskyddsområde, förhindras enbart genom det skydd för områden i Natura 2000, som kommer att gälla enligt andra lagar. Detta gäller uppförande och, ändringar för tillgodoseende av bostadsändamål, av byggnader; åtgärder som kräver lov enligt PBL. Även många andra åtgärder som hindrar allmänhetens tillträde och därför inte tillåts i strandskyddsområde, kräver bygglov.¹⁷² Det är också tänkbart att det finns sådana åtgärder som kräver tillstånd enligt annan lag.

Åtgärder som utförs med stöd av det undantag från förbudet, som finns för uppförande av byggnader och anläggningar som behövs för bland annat jord- och skogsbruk är däremot svårare att förhindra. Sådana kräver nämligen enligt PBL 8 kap 1 § 2 st, inte bygglov utanför detaljplanelagt område.

Bland de åtgärder som omfattas av förbudet i MB 7 kap 16 § p 4- 5 finns sådana som inte kräver bygglov eller tillstånd enligt någon annan lag. Exempel på sådana är grillplatser, bersåer och trädgårdsland.¹⁷³ Med avseende på sådana åtgärder ger strandskyddet ett utökat skydd, jämfört med det som följer av 7 kap 29 §. Emellertid är det osäkert i vilken mån nämnda åtgärder förhindrar att syftet bakom Natura 2000 uppnås.

Skyddet för områden i Natura 2000 utökas enligt vad ovan sagts inte, av att de utgör riksintresse eller omfattas av strandskydd. Enligt lagförslaget måste dock för varje SAC väljas en speciell skyddsform. Ska någon av dessa två skyddsformer väljas måste det vara fråga om ett område där inget hot föreligger från den pågående markanvändningen och några andra skyddsåtgärder inte behövs. Nämnas bör dock att strandskyddet gäller även utan någon förklaring därom. Det är dock fullt möjligt att kombinera med en annan skyddsform.

6.1.2 Inskränkningar i pågående markanvändning

Den pågående markanvändningen i ett område kan tvångsvis inskränkas genom beslut om naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, detaljplan och naturminne. Detsamma gäller för förelägganden och förbud med stöd av MB 12 kap 6 §. Nationalparker bildas endast på mark som ägs av staten och markanvändningen kan därför styras utan restriktioner.

Väljs någon av dessa skyddsformer¹⁷⁴ kan pågående skadlig markanvändning förhindras. Även ändrad markanvändning kan inskränkas, dels genom föreskrifter som meddelas i beslutet om områdesskydd, dels genom den hänvisning till 7 kap 29 § som införs i en rad tillståndslagar.

¹⁷² PBL 8 kap 1-2 §§

¹⁷³ Prop. 1997/98:45 s. 86

¹⁷⁴ Enligt vad som ovan sagts är kulturresevat och naturminne dock sällan aktuella.

Skydd genom avtal om miljöstud och naturvårdsavtal inskränker inte markanvändningen tvångsvis. Däremot styrs markanvändningen på ett sätt som ger ett liknande resultat.

6.1.3 Ordningsföreskrifter

Enligt MB 7 kap 30 § kan rätten att färdas och vistas, inskränkas i ett område som skyddas enligt 7 kap. Denna möjlighet nämns särskilt i bestämmelserna om naturreservat och djur- och växtskyddsområden. Enligt förarbetena kan även för nationalparker meddelas ordningsföreskrifter. Inom biotopskyddsområde blir detta däremot sällan aktuellt. Strandskyddsområde har traditionellt som huvudsyfte att värna friluftslivets tillgång till strandområden. Enligt NVL var det därför inte möjligt att i sådana hindra allmänhetens vistelse till värn för arter eller livsmiljöer.¹⁷⁵ Det är osäkert om detta förhållande ändrats genom MB.

Ordningsföreskrifter kan användas på andra sätt än enbart för att hindra vistelse och färd på området. Förbud mot att göra upp eld eller att ha hund okopplad eller att anordna vissa idrottsevenemang är sådana exempel. Även om allmänheten helt utestängs från ett område ger detta ingen rätt till ersättning. Även mot markägare kan ordningsföreskrifter meddelas utan att rätt till ersättning uppkommer, så länge de inte innebär att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

Djur- och växtarter som lever i områden som livligt frekventeras för t.ex. bad, idrott och annat friluftsliv eller för vattensporter, kan härigenom utsättas för allvarliga störningar. Om sådana områden ingår i Natura 2000 och marken i sin nuvarande användning har ett ringa ekonomiskt värde, torde det vara viktigare att hindra vistelse och färd än att inskränka den pågående markanvändningen. Djur- och växtskyddsområde, som är den skyddsform som enbart medger ordningsföreskrifter, kan i vissa fall ge ett bättre skydd än t.ex. samrådspåligt enligt MB 12 kap 6 §, och ett nästan lika bra skydd som naturreservat.

6.2 Konsekvenser av olika skyddsformer

6.2.1 Konsekvenser för det allmänna

Då myndigheterna väljer skyddsform för ett område i Natura 2000 är det framförallt två frågor som måste beaktas. Den ena är att området får ett tillräckligt starkt skydd för att uppfylla art- och habitatdirektivets krav. Den andra frågan gäller hur skyddet kan uppnås till lägsta möjliga kostnad. Som tidigare nämnts medför bestämmelser eller beslut som hindrar en ändrad

¹⁷⁵ Jonzon, Delin, Bengtsson, s. 112

markanvändning ingen ersättningsrätt. Detsamma gäller föreskrifter som hindrar allmänhetens och markägares tillträde till marken. I de fall ett sådant skydd är tillräckligt blir det allmännas kostnader låga. I många fall är det dock nödvändigt att även förhindra att pågående markanvändning skadar områdets naturvärden. Det allmännas kostnader för skyddet styrs då av hur långtgående inskränkning som krävs och markens värde. Det finns emellertid olika sätt att styra den pågående markanvändningen och vilken metod som väljs kan påverka kostnaden.

Inskränkts markanvändningen genom att naturreservat bildas utgår intrångsersättning direkt då beslutet fattas. Om mycket mark, på kort tid ska skyddas som naturreservat, vilket är fallet med Natura 2000, kommer det allmänna drabbas av mycket höga kostnader. Skyddas marken som samrådsområde meddelas inte restriktioner eller förbud förrän en åtgärd eller verksamhet anmälts för samråd och befunnits skadlig, och först då utgår ersättning. Det allmänna betalar inte för skyddet förrän området hotas, och bara för just den verksamhet som förhindras.

Skydd av SAC genom jordbrukets miljöstöd ger i sig inte ett tillräckligt skydd. Under den tid som avtalet består utgår en årlig ersättning till markägaren. Detta är ett ganska billigt sätt att säkerställa områdets skötsel. Någon egentlig intrångsersättning utgår inte förrän området hotas på grund av att åtagandet upphör att gälla, och området måste skyddas på annat sätt. Om ett miljöstödsåtagande förlängs under mycket lång tid kan den sammanlagda kostnaden för stödet bli högre än vad en intrångsersättning hade blivit. Emellertid kan en kostnad för områdets skötsel inte undvikas i något fall.

Det allmänna kan alltså sänka sina kostnader genom att på olika sätt avvakta och skjuta upp beslut som försvårar markanvändningen tills dess ett reellt hot föreligger.

6.2.2 Konsekvenser för markägare

För markägare, vars mark blir föremål för naturvårdsåtgärder torde två intressen framträda särskilt klart. Först och främst en önskan om att även i fortsättningen kunna använda sin mark med minsta möjliga restriktioner för markanvändningen. Detta gäller såväl pågående som ändrad markanvändning. Om markanvändningen ändå inskränks framstår möjligheterna till ekonomisk kompensation för skadan som viktigast. Naturreservat anses vara den skyddsform som är mest ingripande i markägarens rätt att förfoga över marken. Av hänsyn till markägaren talas ibland om att skyddsformer som är mindre ingripande istället ska väljas, t.ex. samrådsplikt. För samtliga områden som ingår i Natura 2000 gäller emellertid att inga åtgärder eller verksamheter får bedrivas som varaktigt kan skada områdets naturvärden eller medföra störningar av betydelse på

området. Detta kräver, oavsett vilken skyddsform som valts att många åtgärder och verksamheter förbjuds. Den större frihet som markägaren har kvar vid samrådspåikt kommer därför bara bestå till den dag då han planerar en åtgärd. Befinns den då skadlig kommer den tveklöst att förbjudas. För markägarens rätt att använda marken spelar det därför i praktiken mindre roll vilken av dessa skyddsformer som väljs. Skillnaden är, som tidigare nämnts, att ersättningen utgår direkt om naturreservat bildas, och först då en åtgärd förhindras, om samrådspåikt gäller. För markägaren är det klart mest fördelaktiga om ersättningen betalas ut så fort som möjligt. För de flesta områden i Natura 2000 torde det redan då de av regeringen utpekade som särskilda bevarandeområden vara möjligt att förutse vilka pågående åtgärder som måste förhindras. Eftersom dessa åtgärder i praktiken förbjuds redan vid utpekandet bör av hänsyn till markägaren detta också klargöras genom beslut utan nämnvärt dröjsmål.

Samma resonemang kan föras då det är ändrad markanvändning som förhindras. Genom kravet på beaktande av den gynnsamma bevarandestatusen i särskilda bevarandeområden, i en rad lagar, ökar möjligheterna att förhindra skadlig, ändrad markanvändning utan att uttryckliga restriktioner meddelats härför i ett beslut om områdesskydd. Även om rätt till ersättning saknas då ändrad markanvändning förhindras, spelar det sätt på vilket restriktioner meddelas, stor roll för markägaren. Vagt utformade regler ger upphov till osäkerhet vilket försvårar markägarens planering och riskerar att sänka priset på fastigheten vid en eventuell försäljning.

I lagstiftningen ges stora möjligheter att välja mellan, och kombinera olika skyddsformer för Natura 2000. Denna valmöjlighet kan utnyttjas för att vänta ut skadliga åtgärder från markägarens sida och först då förbjuda dem och utge ersättning. Detta kan inte vara lagstiftningens syfte. Redan från början bör därför en skyddsform, eller en kombination av skyddsformer, väljas som ger ett permanent skydd. Är det, då området väljs ut tydligt att det för ett långsiktigt bevarande är nödvändigt att inskränka viss pågående markanvändning bör också markägaren ha rätt till ersättning utan dröjsmål.

Litteratur- och källförteckning

Litteratur

Bengtsson, Bertil, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, Stockholm 1991

Jonzon, Sven-Gösta - Delin, Lars - Bengtsson, Bertil, Naturvårdslagen – en kommentar, Stockholm 1988

Kiss, Alexandre - Shelton, Dinah, Manual of european environmental law, Cambridge 1993

Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt, Stockholm 1995 (cit Mahmoudi 1995)

Pålsson, Sten - Quitzow, Carl Michael, EG-rätten - ny rättskälla i Sverige, Stockholm 1993

Westerlund, Staffan, Naturvård och pågående markanvändning – en undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler, Vällingby 1980

Westerlund, Staffan, PBL, NRL, MKB – Grunderna i plan- och marklagstiftningen, Västervik 1992

Tidskrifter

Aobadia, Anne – Berglund, Joakim, Sydsvenska dagbladet 01-01-23 del C sid 1

Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt efter Amsterdambfördraget, Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet, 1997-98 s. 399 (cit Mahmoudi, JT, 1997/98)

Offentligt tryck

Prop. 1964:148 Förslag till naturvårdslag

Prop. 1985/86:1 Förslag till plan- och bygglag

Prop. 1994/95:117 Förslag till lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter m.m.

Prop. 1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 1997/98:45 Förslag till miljöbalk

Sou 1996:103 del 2 Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

Ds 1993:64 Regler om handel med skyddade djur- och växtarter m.m.

Ds 2000:29 Genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

Konventioner

Konventionen angående våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (SÖ 1975:76)

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (SÖ 1983:30)

Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (SÖ 1983:37)

Rättsfall från EG-domstolen

Mål 102/79 Commission v. Belgium

Mål 361/88 Commission v. Germany

Muntliga källor

Kenth Ljungberg, Naturresursfunktionen, länsstyrelsen Skåne län, 00-09-29

Samuel Norrlin, lantmätare, plan- och byggkontoret, Aneby kommun, 01-01-15

David Ståhlberg, Lantbrukskonsulent, länsstyrelsen Skåne län, 00-10-25

Jan Terstad, Naturvårdsavdelningen, Naturvårdsverket, 00-09-27

Åke Widgren, Byrådirektör Naturvård, länsstyrelsen Blekinge län, 00-09-29

Elektroniska källor

Jordbruksverket: www.sjv.se/publikationer/eu-info/eu-stod/EU-stod.htm 01-02-10

Länsstyrelsen för Jönköpings län: www.f.lst.se/natv/n2000.html 00-10-13

Naturvårdsverket: www.environ.se/dokument/natur/mangfald/bm.html 00-10-15

Naturvårdsverket: www.environ.se/dokument/natur/n2000.html 00-10-15

Naturvårdsverket: www.environ.se/dokument/natur/naturres/reservat.html 01-01-17

Naturvårdsverket: www.environ.se/dokument/natur/natpark/npstart.htm 01-01-17

Naturvårdsverket: www.environ.se/dokument/natur/riksintr/intresse.html 00-10-15

Övrigt material

Länsstyrelsen för Blekinge län: Lista över föreslagna nya pSCI-områden 2000-02-28

Europeiska kommissionen, skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEC, April 2000 (cit EU-kommissionen, tolkningsanvisningar artikel. 6)

Länsstyrelsen i Jönköpings län: Beslut 1997-09-09 om bildande av naturreservatet Åsens by i Aneby kommun

