

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anna Johansson

Biologisk mångfald i tillståndsprocessen för
miljöfarlig verksamhet

- Ekosystemtjänster som verktyg för bedömning och värdering

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare:
Annika Nilsson

Miljörätt

Höstterminen 2012

Innehåll

Innehåll	2
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och frågeställningar.....	9
1.3 Metod och material.....	10
1.3.1 Metod	10
1.3.2 Material	10
1.3.3 Avgränsningar	10
1.3.4 Disposition	11
2 Biologisk mångfald.....	12
2.1 Naturvetenskaplig bakgrund	12
2.1.1 Mångfald av arter.....	12
2.1.2 Genetisk mångfald	12
2.1.3 Mångfald av ekosystem	12
2.1.4 Ekosystemtjänster/funktioner	13
2.2 Hot mot biologisk mångfald.....	14
2.2.1 Ianspråktagande av habitat.....	14
2.2.2 Kaskadeffekter - exemplet övergödning	15
2.3 Hur kan ekosystemtjänster bevaras?	15
2.4 Sammanfattning	16
3 Reglering för bevarande av biologisk mångfald.....	17
3.1 Hållbar utveckling och internationell bakgrund.....	17
3.1.1 Hållbar utveckling.....	17
3.1.2 Konventionen om biologisk mångfald.....	18
3.2 Biologisk mångfald inom EU.....	19
3.3 Miljöbalken	20
3.3.1 Målparagraf.....	20
3.3.2 Allmänna hänsynsregler.....	20
3.3.3 Hushållningsbestämmelser	21
3.3.4 Områdesskydd.....	21
3.3.5 Artskydd.....	23
3.4 Underlagsmaterial för beslut avseende biologisk mångfald	24
3.4.1 Rödlistning av arter.....	24
3.4.2 Miljömål.....	25

3.5	Ekosystemtjänster i svensk rätt och förvaltning.....	27
4	Miljöfarlig verksamhet.....	29
4.1	Tillstånd för miljöfarlig verksamhet.....	29
4.2	Tillstånds rättsverkan	30
4.2.1	Tidigare specialbestämmelser avseende täkter	30
4.2.2	Grundläggande krav för tillstånd	30
4.3	Övergripande problematik: Många bäckar små... ..	31
4.4	Underlag för tillstånd	31
5	Miljökonsekvensbeskrivningar	32
5.1	Rättslig reglering	32
5.1.1	Svenska regler.....	32
5.1.2	Internationell- och EU-rättslig reglering.....	32
5.2	Miljökonsekvensbeskrivningens utformning	33
5.3	Miljökonsekvensbedömningen.....	33
5.3.1	Bedömning om MKB är nödvändig.....	33
5.3.2	Omfattning och avgränsning av MKB:n.....	34
5.3.3	Alternativutredning	34
5.3.4	Bedömning av miljöeffekter	35
5.3.5	Samrådsförfarande	35
5.4	Reformer av regleringen av miljökonsekvens-beskrivningar	36
5.4.1	Promemoria avseende ny lydelse för 6 kapitlet miljöbalken.....	36
5.4.2	Uppdatering av MKB-direktiv	37
6	Praxis.....	39
6.1	Representativ behandling av biologisk mångfald i tillståndsprocesser avseende miljöfarlig verksamhet	39
6.1.1	Tolvmannastegen	39
6.1.2	Torvtäkten i Nässjö	40
6.1.3	Naturgrustäkten i Botkyrka.....	40
6.1.4	Sammanfattande analys av bakgrundsdomar.....	41
6.2	Österviksodlingen.....	41
6.2.1	Miljökonsekvensbeskrivning Österviksodlingen.....	42
6.2.2	Sammanfattande analys, Österviksodlingen	42
6.3	Vindkraftsparken på Taka-Aapua.....	43
6.3.1	Miljödomstolens dom	43
6.3.2	Miljööverdomstolens dom	43
6.3.3	MKB Taka-Aapua	44
6.3.4	Sammanfattande analys Taka-Aapua	45

6.4	Bungemålet.....	45
6.4.1	Ärendets gång	45
6.4.2	Första prövningen i miljödomstolen	46
6.4.3	Första prövningen i miljööverdomstolen	46
6.4.4	Andra prövningen i miljödomstolen	47
6.4.5	Andra prövningen i miljööverdomstolen	48
6.4.6	Miljökonsekvensbeskrivning	48
6.4.7	Områdesskydd i Bungedomarna	49
6.4.8	Sammanfattande analys Bungedomarna	49
6.5	Analys rättsfall	49
6.5.1	Ekosystemfaktorer	49
6.5.2	”Andelstänkandet”	50
6.5.3	Miljökonsekvensbeskrivningens ställning	50
6.5.4	Det formella områdesskyddets vikt	51
6.5.5	Värderingen mellan biologisk mångfald och exploateringsintresset	51
7	Diskussion.....	52
7.1	Hur tar domstolar hänsyn till biologisk mångfald i tillståndsprocessen?.....	52
7.2	Finns det utrymme inom gällande rätt att ta hänsyn till ekosystemtjänster i tillståndsprövningen enligt gällande rätt?	52
7.3	Hur kan miljökonsekvensbeskrivningar vara till nytta för antagandet av ett ekosystemtjänstperspektiv?.....	53
7.3.1	Förändring av krav på miljökonsekvensbeskrivningar	53
7.3.2	Höj miljökonsekvensbeskrivningarnas trovärdighet.....	54
7.3.3	Gör det obligatoriskt att stämma av de förväntade betydande miljöeffekterna i miljökonsekvensbeskrivningen mot miljömålen	54
7.3.4	Sammanfattning av förändrade krav på miljökonsekvensbeskrivningar	55
7.4	Samlad bedömning	55

Summary

Human activities affect biological diversity in a multitude of ways, often leading to a disruption of ecosystems. In extension this results in large economic losses for the society. The present Swedish system for preservation of biodiversity focuses on conservation of species and the specific habitats of these. I want to challenge the basic premise that biodiversity is best sustained through the protection of areas and species, especially the protection of only those who are already endangered. Instead, the assessment of biodiversity I argue, should be based on ecosystems in their entirety and include an assessment of ecosystem services. This should preferably commence before species becomes threatened and ecosystem services are lost or diminished.

For above stated reasons I have chosen to focus my paper on the permit process of environmental hazardous activities. I base this decision on the premise that the permit process is a part of environmental law that has the potential to prevent environmental damage to occur in the first place. A precondition for assessing whether environmental damage will occur from an activity is that there is an environmental impact assessment prepared. In the environmental impact assessment the relevant effects on the environment should be stated. Presently, the descriptions of biodiversity in environmental impact assessment focus too much on easily measured aspects of biodiversity, such as endangered species and types of ecosystems present in the area of the proposed activity. Meanwhile they disregard relations between biotic and between biotic and abiotic factors and the functions that ecosystems perform. This leads to an underestimation of the value of biodiversity in the permit decision, resulting to a loss of biodiversity.

Several important perspective dawn by analysing relevant case law. For one thing, the valuation of formal protection of areas according to the Swedish Environmental code is more highly valued than areas with equal natural and biological values. This suggests an unnecessary preference for formal rather than material aspects. Another theme is that the permit process primarily focuses on the activity at hand, making it hard to see the whole picture. As many activities have a relatively small effect on the environment and biodiversity, they seem to be admitted, although together they might pose a threat. To respond to these problems, I propose that environmental impact assessments should be coordinated with the Swedish environmental objectives.

Sammanfattning

Mänskliga aktiviteter påverkar den biologiska mångfalden genom en mängd olika aktiviteter som ofta leder till att ekosystem utarmas. Detta leder i förlängningen till stora samhällsekonomiska förluster. Det nuvarande svenska rättsliga systemet för bevarande av biologisk mångfald fokuserar på att bevara och skydda arter som är hotade och specifika områden där dessa lever. Jag ifrågasätter utgångspunkterna att den biologiska mångfalden bäst skyddas genom områdes- och artskydd, framför allt av områden och arter som redan är hotade. Istället bör bedömningen av biologisk mångfald behandlas ur ett perspektiv som fokuserar på ekosystem i deras helhet och inkludera en bedömning av ekosystemtjänster. Detta bör helst ske innan arter blir hotade och ekosystemtjänsterna förloras eller minskar.

Av detta skäl har jag valt att fokusera på tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet, då det är en del av miljörätten som har potential att hindra negativa miljökonsekvenser. En förutsättning för att miljöeffekterna av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet ska kunna bedömas är att verksamhetsutövaren förberett en miljökonsekvensbeskrivning. I denna ska de relevanta effekterna på miljön anges. Idag är miljökonsekvensbeskrivningars beskrivningar av effekter på biologisk mångfald alltför fokuserade på enkelt mätbara faktorer som vilka arter som förekommer och vilka naturtyper det finns i området och bortser från samband mellan arter och mellan arter och abiotiska faktorer, och de funktioner som ekosystem utför. Detta leder till att den biologiska mångfalden undervärderas i tillståndsbeslutet vilket resulterar i förlust av biologisk mångfald.

I en analys av de refererade domarna framgår flera viktiga perspektiv, bland annat avseende vikten av områdesskydd. Domstolarna lägger i tillståndsbedömningarna stor vikt vid om ett område är skyddat enligt miljöbalkens regler. Områden som har höga naturvärden, men som inte har skydd eller har någon form av frivilligt skydd värderas lågt i bedömningen. Detta antyder ett onödigt starkt fokus på formella istället för materiella aspekter. Ett annat tema är att tillståndsprocessen fokuserar främst på den aktuella verksamheten, vilket drar blicken bort från helheten. Då många verksamheter har relativt liten påverkan på miljön och biologisk mångfald kan de tillåtas, men deras sammanlagda effekter kan gemensamt utgöra ett hot. För att bemöta denna problematik föreslår jag att miljökonsekvensbeskrivningar obligatoriskt ska stämmas av mot miljö kvalitetsmålen.

Förord

Jag började läsa på Lunds universitet hösten 2004. Då hade jag inte någon som helst tanke på att bli jurist. Jag skulle rädda världen. Det är fortfarande planen. Nu har jag fler verktyg att använda.

Så självklart att jag först glömde bort det vill jag tacka min handledare Annika Nilsson som med sina konstruktiva kommentarer och förslag möjliggjorde att jag över huvud taget fick ihop arbetet och dessutom gjorde det otroligt mycket bättre än det annars hade varit.

Även ett tack till storasyster Karin som haft lika mycket exjobbsångest som jag att gnälla ur sig, till Magnus Haglund som har lyssnat och funnit tillhands och som läst mina närmare femtontusen jobbansökningar. Ett extra tack till Johanna Ingemarsson som har läst jobbansökningar och, än viktigare, korrekturläst det här arbetet åt mig och kommit med viktiga kommentarer. Även tack till Linda Armyr för diskussioner och tips avseende miljövetenskapliga problem som ledde in mig på intressanta spår att arbeta vidare med. Jag vill också ge tjänstemännen på länsstyrelserna på Gotland, i Norrbotten och i Dalarna som supersnabbt letade fram miljökonsekvens-beskrivningar för tre verksamheter åt mig en eloge.

Jag lämnar ifrån mig examensarbetet med stor vanda och enorm lättnad och hoppas att jag aldrig kommer att behöva se det igen.

Anna Johansson,
Lund 2012-01-23

Förkortningar

BAT	Best available technique
CBD	Convention on Biological Diversity, Konventionen om biologisk mångfald
HD	Högsta domstolen
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
EUF	Fördraget om Europeiska Unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt
MD	Mark- och miljödomstolen/Miljödomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen/Miljööverdomstolen

Benämningar av rättsakter och förarbeten

Art- och habitatdirektivet	Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
Fågelskyddsdirektivet	Direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar.
Miljöbalkspropositionen	Proposition (1998:45) Miljöbalk
MKB-direktivet	Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under de senaste drygt 400 åren har utdöendet av arter på jorden ökat kraftigt i förhållande till normal utdöendetakt. Den vanligaste förklaringen på detta är mänskliga aktiviteter.¹ Detta har uppmärksammats av biologer såväl som maktavare. Det finns många skäl att bevara den biologiska mångfalden, bland annat genetisk variations ekonomiska värde för samhället exempelvis vid läkemedelsforskning eller vid förädling av grödor för mat eller industri.² Det finns också skäl att se på ekosystem som tjänsteleverantörer som ständigt är samhället till nytta och vars ersättningstjänster skulle vara mycket kostsamma.³ Den biologiska mångfalden ligger också till grund för många estetiska och kulturella värden för människor.⁴ Utöver detta tillräknas biologisk mångfald också ett existentiellt värde; där icke-mänskliga arter anses vara värdefulla oavsett om de är till nytta för mänskligheten eller ej.⁵ Detta till trots behandlas biologisk mångfald ofta styvmoderligt; och ses i viss mån som en lyx för samhället.

Nedgången av biologisk mångfald har inte mötts av likgiltighet, bara inom miljöbalken⁶ (MB)⁷ finns flera instrument för att bemöta denna utveckling.⁸ Trots att olika åtgärder satts in så långt tillbaks som 1909⁹ har problemet inte löst och det kan ifrågasättas om utvecklingen ens går åt rätt håll.¹⁰ Det finns därför i min mening goda skäl att ifrågasätta om de metoder som tillämpas idag är tillräckliga. Det rättsliga fokuset avseende skydd av biologisk mångfald har lagts på skydd av arter och områden som redan ligger illa till. Det är i min mening att angripa problemet för sent. Jag menar, lite tillspetsat, att istället för att verka för att helt skydda specifikt utpekade områden och lämna mer eller mindre övrig yta fri för exploatering, oavsett naturvärden måste all verksamhet som etableras ha en grund i hållbar utveckling och biologisk mångfald tillåtas utgöra ett tungt vägande skäl även innan den blivit hotad.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur domstolar i tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet tar hänsyn till biologisk mångfald och om och hur denna hänsyn kan förändras för att långsiktigt förebygga förlust av biologisk mångfald, genom att anta ett ekosystemtjänstperspektiv.

Den övergripande fråga jag vill besvara genom denna uppsats är:

– Hur kan man i tillståndsprövningen för miljöfarlig verksamhet förebygga att förlust av biologisk mångfald sker?

¹Kärnefeldt och Bengtsson, 2006, sid. 5-6, Miller 2003, sid. 561 ff.

²Miller 2003, sid. 569-570.

³Miller 2003, sid. 570.

⁴Miller 2003, sid. 570.

⁵Christiernsson, 2011, sid. 26.

⁶SFS 1998:808.

⁷Av språkliga skäl kommer referenser till större partier av balken eller miljöbalken som helhet ordet "miljöbalken" att skrivas ut, medan referenser till enskilda lagparagrafer anges som "MB".

⁸Exempelvis fridlysning av arter och upprättande av naturreservat, se nedan avsnitt 3.3.5 och 3.3.4.

⁹Naturvårdsverket 2009, sid 2.

¹⁰Se exempelvis Miljömålsportalen – Ett rikt växt- och djurliv, När vi målen?

För att klara att svara på denna fråga kommer jag också försöka besvara följande fråga:

- Hur tar domstolar hänsyn till biologisk mångfald i tillståndsprövningen?
- Finns det utrymme inom gällande rätt att ta hänsyn till ekosystemtjänster i tillståndsprövningen enligt gällande rätt?
- Hur kan MKB:ar vara till nytta för antagandet av ett ekosystemtjänstperspektiv?

1.3 Metod och material

1.3.1 Metod

Jag har utgått från en problembaserad metod, som syftar till att hitta lösningar på ett problem i miljön. Min utgångspunkt är alltså inte ett i grunden juridiskt problem, utan på ett praktiskt problem, som jag sedan analyserat med hjälp av juridiska verktyg och ur ett juridiskt perspektiv. Eftersom jag valt att titta närmare på ett verktyg som i mycket liten mån har behandlats i praxis och i underlag i svensk lagstiftning finns det relativt lite praxis som berör frågan och därför har min ambition inte varit att utföra en rättsutredning av sedvanlig karaktär, utan på att hitta juridiska lösningar på miljöproblem. Jag har valt att anta ett ekosystemperspektiv i uppsatsen. Med det menar jag att jag försöker lyfta blicken från skydd av enskilda arter för att istället se till ekosystemens funktioner och sammansättning.

1.3.2 Material

Materialet jag använt mig av är delvis hämtat ur klassiska rättskällor som lagtext, förarbeten praxis och juridisk doktrin. Utöver detta har jag även använt naturvetenskaplig litteratur, rapporter och annat material som framställts av statliga myndigheter. I ganska stor utsträckning har jag använt mig av internetkällor, främst sådana som utges av myndigheter. I utvärderingen av tre rättsfall har jag dessutom använt mig av tre MKB:ar. Uppsatsen innehåller ett litet antal rättsfall, vilket främst beror på att det har funnits svårigheter att alls hitta rättsfall som går att utvärdera utifrån ekosystemkriterier. Jag har därför valt ut sex rättsfall, tre som syftar till att ge en bakgrundsbild av praxis avseende biologisk mångfald i tillståndsärenden, och tre som analyseras på en djupare nivå. Dessa rättsfall fokuserar i någon mån på ekosystemaspekter med kopplingar till biologisk mångfald. Det är naturligtvis inte möjligt att från ett så litet urval måla en fullständig bild av hur praxis ser ut, men det är inte heller mitt syfte.

1.3.3 Avgränsningar

Syftet med min uppsats är att undersöka hur tillståndsprövningen kan förändras för att på ett mer tillfredsställande sätt hantera ekosystematiska perspektiv. Jag har valt vissa avgränsningar för att göra uppgiften och materialet hanterbart. Först och främst har jag fokuserat på tillståndsprövningen för miljöfarlig verksamhet. Detta motiverar jag med min utgångspunkt i att utgå från en förebyggande snarare än reparativ ansats. Processen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet innebär en möjlighet att innan en verksamhet har påbörjats förhindra eller lindra möjliga effekter av dess verkningar. Jag har valt att lägga särskilt fokus på MKB:ar eftersom dessa ofta är avgörande för den efterföljande prövningen. Jag har också valt att avstå att utvärdera rättssäkerhetsfrågor, eftersom en utredning av detta skulle medföra att omfattningen av arbetet skulle bli mycket omfattande och att jag upplever att dessa frågor ligger lite vid sidan av mitt huvudsakliga tema. Avseende praxis har jag begränsat mig till mål som avgjorts enligt reglerna i miljöbalken. Stora delar av det mer

miljövetenskapliga eller miljöekonomiska underlaget har fått utelämnas, eftersom dessa frågor skulle göra undersökningen orimligt omfattande. Även om ett stycke om metoder för värdering av ekosystemtjänster hade kunnat vara upplysande, har jag bedömt att en sådan skulle innebära att allt för stort fokus lyfts från syftet med uppsatsen och den juridiska grunden.

1.3.4 Disposition

Jag inleder med en beskrivning av den grundläggande naturvetenskapliga problematiken inom biologisk mångfald. Därefter beskrivs internationella, EU-rättsliga och svenska regler som berör biologisk mångfald. Även vissa icke bindande källor berörs här. Det nästkommande avsnittet beskriver översiktligt bakgrunden till och systemet för tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet. Ur denna beskrivning har jag valt att lyfta ur min relativt sett tämligen ingående beskrivning av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och processen för att upprätta dessa. Det har jag valt att göra eftersom jag i diskussionen återkommer till MKB:ars uppbyggnad för att analysera hur dessa kan nyttjas för en bättre tillståndsprocess. I följande avsnitt belyser jag aktuell praxis, samt genomför en analys av denna. I denna analys tar jag sedan avstamp för att kunna diskutera och besvara mina övergripande frågeställningar.

2 Biologisk mångfald

2.1 Naturvetenskaplig bakgrund

2.1.1 Mångfald av arter

Biologisk mångfald har ett flertal dimensioner och kan definieras på olika sätt. Ofta definieras den som en mångfald av arter, gener och ekosystem.¹¹ Artbegreppet kan i sin tur definieras på flera sätt. Enligt en vanlig definition utgörs en art av alla individer som med varandra kan avla fertil avkomma.¹² Denna definition är relativt lättförståelig, men bortser å andra sidan helt från alla arter som reproducerar sig asexuellt, exempelvis genom delning eller kloning.¹³ Det finns andra artbegrepp som kan vara intressanta ur ett mångfaldsperspektiv, exempelvis det morfologiska, som definierar arter utifrån individens sinsemellan liknande fysiskt iakttagbara attribut.¹⁴

2.1.2 Genetisk mångfald

Genetisk mångfald är av intresse eftersom individer, trots att de tillhör samma art, har en viss genetisk spridning sinsemellan.¹⁵ Olika individer kan ha anlag som gör att de har olika förmågor att anpassa sig till olika miljöer. En annan, för biologisk mångfald betydande, aspekt av genetisk mångfald är den ökade risken för inavel i isolerade populationer. Detta innebär att det kan finnas ett värde i att bevara individer eller populationer av en art som är ovanlig i ett område även om det finns hälsokraftiga populationer av samma art i andra områden.¹⁶

2.1.3 Mångfald av ekosystem

Den tredje nivån av biologisk mångfald utgörs av ekosystem. Även ekosystem kan definieras utifrån olika parametrar, men kort sagt brukar det definieras som ett områdes biotiska (levande) och abiotiska faktorer.¹⁷ Det inne bär att såväl jordmån, luft, grund- och ytvatten, som alla populationer av alla arter som finns i området omfattas. Hur ekosystemet avgränsas beror på vilken situation eller vilket syfte det studeras.¹⁸ I system med många olika arter (och därmed populationer) brukar samtliga inte ha samma utbredningsområden. Skulle samtliga arters utbredningsområde innefattas, skulle detta i sin tur innebära att nya populationer innefattades, som i sin tur har andra utbredningsområden. För att systemen inte ska blir oändligt stora måste någon form av avgränsning göras. Ekosystemens diversitet kan mätas på flera sätt, dels genom att se vilken diversitet det finns inom ett ekosystem, men också genom att se på hur fördelningen mellan olika populationer inom systemet ser ut.¹⁹ Fördelningen av arter antas påverka områdets resiliens; dess stabilitet. Stabiliteten kan delas upp i olika typer

¹¹Christiernsson, 2011, sid 25.

¹²Christiernsson, 2011, sid 28.

¹³Miller, 2003 sid 66.

¹⁴Wilkins 2002, sid 5. Även andra artbegrepp.

¹⁵Miller, 2003, sid 67.

¹⁶Christiernsson, 2011, sid 34-35.

¹⁷Miller, 2003, sid 71.

¹⁸Ruhl m. fl. 2007, sid. 20.

¹⁹Sid. 25-36, Christiernsson, 2011.

av reaktioner på störningar. Den mest lättillgängliga varianten är persistensen, som innebär att ekosystemet reagerar lite eller inte alls på påfrestningar. Resiliens betecknar ett ekosystems förmåga att återhämta sig efter en störning.²⁰ Biologisk mångfald har pekats ut som en viktig faktor för ett ekosystems stabilitet i förhållande till störningar, men forskare har olika uppfattningar om hur viktig fördelningen mellan arter är.²¹ Ett ekosystem med hög resiliens kan förändras tillfälligt men återgår till den tidigare ordningen, eller en som liknar den vid en störning.²² Vad som dessutom försvårar resonemangen avseende ekosystemets stabilitet är att de flesta ekosystem ”naturligt” befinner sig i någon form av transition eller succession. Inte ens ostört består alltså ekosystem i den form de lämnats i.²³

2.1.4 Ekosystemtjänster/funktioner

På ekosystemnivån kan även innefattas ekosystemfunktioner eller ekosystemtjänster. Det finns flera sätt att definiera ekosystemtjänster. Den som etablerade konceptet i slutet av 1990-talet, Gretchen Daily, definierade ekosystemtjänster som ”the conditions and processes through which natural ecosystems, and the species that make them up, sustain and fulfill human life”.²⁴ Ett exempel på ekosystemtjänster är pollinering av grödor, vilket vissa typer av vilda insekter står till tjänst med och som markant kan öka skörden för odlade grödor.²⁵ Andra exempel på en ekosystemtjänst är våtmarkers förmåga att absorbera överflödigt vatten och på så sätt förhindra eller minska effekterna på samhället av översvämningar. Vid översvämningsrisken är den biologiska mångfaldens roll huvudsakligen indirekt, det är snarare mängden vegetation och hur den är utformad som avgör hur väl ekosystemen hanterar mängden vatten. Dock kan den biologiska mångfalden spela en roll för ekosystemets underliggande stabilitet²⁶

Ekosystemtjänster brukar delas in i fyra grupper; producerande, reglerande, stödjande samt kulturella eller rekreationella ekosystemtjänster.²⁷ Under producerande ekosystemtjänster faller bland annat matproduktion, dricksvattenproduktion och tillgång till industriella råvaror.²⁸ Inom de reglerande ekosystemtjänsterna finns exempelvis ekosystems reglering av lokala klimat och luftkvalitet samt utjämning eller buffring vid extrema väderförändringar. Exempelvis kan en våtmark absorbera stora mängder vatten vid perioder med mycket regn och mangroveskogor kan skydda kustområden från översvämningar vid starka stormar.²⁹ Att sumpmarkerna och mangroveskogarna i stor utsträckning hade fyllts ut och huggits bort har utpekats som en av anledningarna till att New Orleans så kraftigt drabbades av orkanen Katrina 2005.³⁰ Erosion av exempelvis jordbruksmark är ett resultat av att områden som tidigare varit täckta av olika växter som håller jorden på plats har exponerats i samband med olika typer av exploatering.³¹ Stödjande eller habitatsbaserade ekosystemtjänster syftar till förutsättningarna för att andra ekosystemtjänster över huvud taget ska vara möjliga. Hit räknas oftast habitat, de områden som utgör arters möjlighet till överlevnad samt biologisk

²⁰Miller 2003, sid 182.

²¹Miller 2003, sid. 185.

²²Ibid.

²³Miller, 2003, sid. 178-184.

²⁴Daily, 1997, sid. 3.

²⁵Se exempelvis Ruhl. m.fl. sid. 25, 68-69.

²⁶TEEB-report, Elmqvist m.fl. 2010, kap 2. sid 34-35.

²⁷TEEB-report, de Groot m.fl. Kap.1, Tabell sid 22,

²⁸Ibid.

²⁹Ibid.

³⁰Science Daily, 2005.

³¹TEEB-report, Elmqvist m.fl. 2010, kap 2, Sid. 35-36.

mångfald.³² De kulturella tjänsterna utgörs av bland annat rekreation och psykisk hälsa samt turism.³³

Ekosystemtjänster kan vidare delas upp i strukturella och dynamiska funktioner. Strukturella funktioner utgörs exempelvis av dricksvatten eller agrara produkter, samt rekreation. Det är ofta de strukturella ekosystemfunktioner som framstår som tydliga i ekonomiska termer.³⁴ Dessa är dock ofta avhängiga de dynamiska funktionerna eller tjänsterna. Exempel på dynamiska ekosystemfunktioner är pollinering, erosionsprevention och klimatkontroll.³⁵ De strukturella funktionerna är, över lag tydliga och lätta att förklara och se, medan flera av de dynamiska är komplicerade och består i en process snarare än i en produkt.³⁶

2.2 Hot mot biologisk mångfald

Hoten mot biologisk mångfald är många och olika, men kan delas in i fyra huvudsakliga grupper:

- ianspråktagande och fragmentering av habitat,
- jakt och fiske,
- inplantering av främmande arter
- utplåning av kaskader, det vill säga ekologiska samband.³⁷

Andra försvårande aspekter antas vara spridning av kemiska produkter eller buller.³⁸ Jag utgår här från att det framför allt är habitatförstörelse, utplåning av kaskader, samt eventuellt utsläpp av miljöfarliga ämnen som utgör hot mot den biologiska mångfalden vid bedrivande av miljöfarlig verksamhet. Förstörelse av habitat och kaskadeffekter kommer därför närmare beskrivas nedan och de övriga punkterna lämnas därhän.

2.2.1 Ianspråktagande av habitat

Ett habitat är det område inom vilket en population av en art uppehåller sig inom.³⁹ Om detta område förändras, kan förutsättningarna för artens vistelse i området försvåras eller omöjliggöras.⁴⁰ Olika arter är olika känsliga inför förändringar i sin miljö och det är ofta svårt att vid ett ingrepp i förväg avgöra hur en population påverkas. Även ett, till både areal eller andel, litet ingrepp kan innebära stora konsekvenser, om det leder till att artens habitat delas upp i flera delar som försvårar eller förhindrar tillgång till vatten och födosökande eller föryngring.⁴¹ Exempel på fragmentering av habitat utgörs av en väg som dras genom en våtmark, eller vindkraftverk som ställs upp mellan en fågels häckningsplats och dess huvudområde för födosök. För att komma till rätta med fragmentering av ekosystem, eller åtminstone förenkla för flera olika populationer att ha någon form av utbyte sinsemellan är det önskvärt att bevara och upprätta så kallade spridningskorridorer i landskapet. Det är dock oklart om dessa är tillräckliga för att bevara de aktuella arterna.⁴²

³²TEEB-report, de Groot m.fl. 2010, kap 1, tabell sid 22.

³³TEEB-report, Elmqvist m.fl. 2010, kap 2, sid. 42.

³⁴Ruhl, m. fl. 2007, sid. 27-29.

³⁵Ruhl, m. fl. 2007, sid. 28.

³⁶Ibid.

³⁷Christiernsson, 2011, sid. 24.

³⁸Miller, 2003, figur 22-12, sid 572.

³⁹Miller, 2003, sid 67.

⁴⁰Christiernsson, 2011, sid. 49-50.

⁴¹Miller, 2003, sid. 574 samt Christiernsson 2011, sid. 48-49.

⁴²Christiernsson, 2011, sid. 51 .

2.2.2 Kaskadeffekter - exemplet övergödning

Kaskader eller kaskadeffekter är begrepp som betecknar när ekologiska samband går förlorade eller bryts.⁴³ För att illustrera hur en förskjutning av en faktor i eller utanför ett ekosystem kan påverka hela systemet kommer nedan att beskrivas problematiken bakom utsläpp av näringsämnen till akvatiska miljöer.

Näringsläckage till akvatiska miljöer

Ett hot mot biologisk mångfald i akvatisk miljö är övergödning. I ekosystem finns för arter alltid ett spann avseende kemiska och fysiska faktorer som sätter gränserna för dess utspridning. Exempel på sådana faktorer är näringsämnen, solljus eller salthalt.⁴⁴ Vissa sådana faktorer är så avgörande att de kan betecknas som begränsande. En förändring av tillgång av denna faktor kan innebära att den population som begränsas av den kommer att öka eller minska, beroende på vilket samband den begränsande faktorn har till populationen.⁴⁵ I många akvatiska system utgör näringsämnen en begränsande faktor, vanligen fosfor i sötvatten och kväve i saltvatten.⁴⁶ Genom bland annat det moderna jordbruket där tillgången till lättillgänglig fosfor och kväve i former som är möjliga för växter att tillgodogöra sig har utsläppen av de båda näringsämnena till vattendrag ökat kraftigt.⁴⁷ Detta får naturligtvis avsevärda konsekvenser för akvatiska ekosystem. En ökad tillförsel av näringsämnen innebär att populationer, vanligen alger, som tidigare begränsats av tillgången på näringsämnen kommer att växa till.⁴⁸ När dessa gynnas går det förenklat att anta att de arter som lever av dem också kommer att gynnas, samtidigt som de arter som konkurrerar med algerna samt dess huvudsakliga konsumenter kommer att missgynnas. På så sätt kan dynamiken och strukturen helt förändras i ett ekosystem. Det finns dessutom ytterligare baksidor av övergödningens-problematiken; när ljuset minskar kan detta bli den nya begränsande faktorn i ekosystemen, åtminstone avseende växterna.⁴⁹ Eftersom det inte finns ljus nog för den stora mängd alger som växt till kommer de dö och vid nedbrytningen av deras massa krävs syre. Detta finns dock i begränsad tillgång och resultatet blir att det inte finns nog syre för övriga arter.⁵⁰ I vissa fall kan i detta skede en irreversibel, eller långsiktig, skada på ekosystemen ta vid, då syrebristen kan leda till att svavelväte bildas, ett ämne som är toxiskt i låga koncentrationer och dessutom är svårt att bryta ned.⁵¹ Framför allt Östersjön är hårt drabbat av övergödning och dess effekter. Östersjön är, även bortsett från övergödningens-problematiken ett känsligt ekosystem, vilket i stor utsträckning beror på havets bräckta vatten och det låga inflödet av syrerikt saltvatten från Västerhavet. Få arter är anpassade till vattnets låga salthalt.⁵²

2.3 Hur kan ekosystemtjänster bevaras?

För att bibehålla existerande ekosystemtjänster finns några grundläggande faktorer som är viktiga att iakttaga, oavsett vilken ekosystemtjänst det är fråga om. I Naturvårdsverkets

⁴³Christiernsson, 2011, sid. 25.

⁴⁴Miller, 2003, sid 73.

⁴⁵Miller, 2003 sid 73-74.

⁴⁶Faktasida om övergödning, Havs- och vattenmyndigheten.

⁴⁷Faktasida om övergödning, Havs- och vattenmyndigheten.

⁴⁸Sid. 15, Oscarsson, 2011.

⁴⁹Sid. 73-74, Miller, 2003.

⁵⁰Sid. 15, Oscarsson, 2011.

⁵¹Sid. 11, *Artificiell syresättning av Östersjöns djupbottnar genom syrepumpning* Naturvårdsverket, 2012.

⁵²Östersjöns säregenskaper, Östersjöportalen.

rapport ”Ekosystemansatsen” från 2008 menar man att en förutsättning för att bibehålla ekosystemtjänster är att stärka och bevara strukturerna och dynamiken i systemen.⁵³ Detta är en något abstrakt och generell beskrivning. Kanske är det dock möjligt att beskriva detta som att det är viktigt att tillse att de stödjande ekosystemtjänsterna bibehålls, då dessa utgör grunderna för övriga ekosystemtjänster.⁵⁴ De stödjande ekosystemtjänsterna är som ovan beskrivet biologisk mångfald och habitat. Min tolkning är att det viktigaste första steget för att bibehålla ekosystemtjänster är att grundläggande kunskap om ekosystem, både på en generell nivå avseende ”typer” av ekosystem och i det specifikt påverkade ekosystemet måste tas fram om mänsklig påverkan kan leda till förändringar. Den information som krävs borde gälla

- ▲ vilka arter (biotiska faktorer) som är representerade,
- ▲ vilka arter som uppfyller viktiga funktioner i ekosystemet,
- ▲ vilka funktioner de fyller,
- ▲ vilka abiotiska faktorer som är relevanta i systemet,
- ▲ viktiga samband mellan ovanstående faktorer,
- ▲ Sårbarhetspunkter inom systemet.

Utifrån den information som framkommit måste sedan de främsta hoten mot dessa punkter identifieras och metoder för att bibehålla funktionerna utarbetas.

2.4 Sammanfattning

Biologisk mångfald kan bedömas utifrån ett flertal parametrar. Vanligen beskrivs biologisk mångfald som en mångfald av arter, gener och ekosystem. Hoten mot biologisk mångfald är många, men bland de främsta är ianspråktagande och fragmentering av arters habitat, kaskadeffekter, jakt och fiske samt invasion från främmande arter. Ett ekosystems förmåga att hantera förändringar och hot betecknas som resiliens. En hög resiliens är avgörande för ett ekosystems förmåga att fortsätta producera ekosystemtjänster. För att öka och bibehålla resiliens i ett ekosystem måste strukturen av biotiska och abiotiska faktorer samt dynamiken däremellan bevaras. Ett första steg är att skaffa sig åtminstone grundläggande information om den övergripande strukturen och dynamiken i ekosystem.

⁵³Naturvårdsverket 2008, sid. 13.

⁵⁴TEEB-report, de Groot m.fl. 2010, kap 1, tabell sid 22.

3 Reglering för bevarande av biologisk mångfald

3.1 Hållbar utveckling och internationell bakgrund

3.1.1 Hållbar utveckling

I miljöbalkens portalparagraf framgår att balkens syfte är att främja hållbar utveckling. Detta definieras som ”att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Detta anknyter tydligt till Bruntlandkommissionens definition av hållbar utveckling som säger att

”[...] sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs[...]⁵⁵”

Det finns flera tolkningar och förståelser av begreppet, men de flesta innehåller en distinktion mellan tre olika dimensioner av hållbar utveckling, den ekologiska (eller miljömässiga), den sociala och den ekonomiska dimensionen.⁵⁶ Det finns olika åsikter om hur dessa dimensioner förhåller sig till varandra och hur olika faktorer ska vägas mot varandra. En huvudsaklig uppdelning kan göras mellan en stark och en svag förståelse av hållbar utveckling. Den starka tolkningen menar att bara de beslut som inte leder till irreversibla ekologiska förluster är acceptabla och låter på så sätt ekologin sätta gränserna för vilken social och ekonomisk utveckling som kan tillåtas. Den svaga förståelsen bygger istället på uppfattningen att de olika dimensionerna ska balanseras mot varandra.⁵⁷ På FN:s konferens för miljö och utveckling i Rio de Janeiro antogs fyra viktiga dokument: Klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald, Riodeklarationen samt Agenda 21. Agenda 21 är inte så mycket ett rättsligt dokument som en plan för en hållbar samhällsomställning under det tjugoförsta århundradet.⁵⁸ Riodeklarationen om miljö och utveckling består av 27 principer, som behandlar en stor bredd frågor, från frågan om hur en stat rättsligt ska förhålla sig till vetenskaplig osäkerhet⁵⁹ till kvinnors roll i utvecklingsfrågor⁶⁰. Princip 3 anger den så kallade inter- och intragenerationella rättvisedoktrinen. Denna ger uttryck för en strävan mot en större likställdhet dels mellan de människor som finns idag, samt mellan dagens generation och framtida. Riodeklarationens princip 4 pekar på att miljöfrågor måste integreras i utvecklingsprocesser. Riodeklarationen är inte i sig bindande, men vissa av principerna förekommer i ett antal internationella konventioner på miljöområdet och kan på så sätt eventuellt sägas utgöra ”kodifieringar” av Riodeklarationen.⁶¹

⁵⁵Generalförsamlingens resolution 42/187 av 11 december 1987, p. 3.

⁵⁶Se exempelvis Report on the World Summit on Sustainable Development, Implementation plan of the World Summit on Sustainable development, 2002 sid. 7, p. 2.

⁵⁷Se exempelvis Bosselman sid. 89-91 samt Garmendia, m.fl. 2010, sid. 97.

⁵⁸Preamble 1.3, Agenda 21.

⁵⁹Princip 15, Riodeklarationen.

⁶⁰Princip 20, Riodeklarationen.

⁶¹Se exempelvis Århuskonventionen, som utgör en kodifiering av artikel 10 och ESBO-konventionen som berör Riodeklarationens artiklar 2 och 17.

3.1.2 Konventionen om biologisk mångfald

På Riokonferensen antogs som sagt konventionen för biologisk mångfald (CBD⁶²). Konventionen ställer upp ett ramverk för hur världens stater ska samarbeta för att skydda den biologiska mångfalden och hindra utarmningen av jordens ekosystem. Målet med konventionen är att bevara biologisk mångfald, att främja ett hållbart nyttjande av dess komponenter och att detta nyttjande ska fördelas på ett rättvist ("equitable") sätt. Detta inkluderar även tillgång till genetiska resurser och rättigheter samt teknologi kopplad till dessa.⁶³ Av konventionens syfte framgår alltså en bredd av bakomliggande orsaker. En snabb analys visar exempelvis på att principen om inter- och intragenerationell rättvisa kommer till uttryck dels genom bevarandet av biologisk mångfald med hänsyn till kommande generationer och dels genom att peka på behovet av att överföra teknologi resulterande av biologisk mångfald. Konventionen ålägger staterna en bredd av olika åtgärder för att hindra degraderingen av jordens ekosystem. Dessa innefattar:

- Stater ska anta nationella strategier och planer för, samt integrera naturvård och ut hålligt nyttjande av biologisk mångfald i relevanta planer och program.⁶⁴
- Identifiera och övervaka de viktigare aspekterna av biologisk mångfald, speciellt de som kräver skyndsamma bevarandeåtgärder och som erbjuder störst potential för hållbart nyttjande,⁶⁵
- Identifiera verksamhetstyper och processer som har eller troligen har negativa effekter på bevarande av och hållbart nyttjande av hållbar utveckling.⁶⁶
- In situ-bevarandeåtgärder, som skyddade områden, skydd för arter och återställning av utarmade ekosystem.⁶⁷
- Ex situ-bevarandeåtgärder, som att exempelvis bevara arter på annan plats än deras naturliga habitat.⁶⁸

Även om konventionen ålägger parterna till konventionen att vidta vissa åtgärder uppställs inga kvantitativa åtaganden i konventionen. Sedan CBD antagits har dock två protokoll antagits för att närmare specificera parternas åligganden enligt konventionen. Dessa är Cartagena-protokollet och Nagoyaprotokollet. Cartagena-protokollet fastställer närmare skyldigheter för parterna avseende säkerhet vid överföring, hantering och användning av levande modifierade organismer.⁶⁹ Nagoyaprotokollet behandlar ett område som har vissa beröringspunkter med ämnet för denna uppsats, nämligen skyldigheter och fördelar som uppkommer vid människors, eller staters, tillgodogörande av biologisk mångfald.⁷⁰ Nagoyaprotokollet berör dock främst i vilken mån företag ska få tillgång till biologisk (vanligtvis, genetisk) mångfald inom ramen för statssuveräniteten och ersättning till de stater och folk som lever där det genetiska materialet härstammar från. Protokollet reglerar även exempelvis överföring av teknologi och kunskap som har resulterat av forskning på genetiskt material.⁷¹ Protokollet antogs i juni 2011 och har än så länge blivit ratificerat eller tillträtt av nio stater, dock ännu inte Sverige.⁷²

⁶²Convention on Biological Diversity.

⁶³Art. 1, CBD.

⁶⁴Art. 6, CBD.

⁶⁵Art. 7, (a)-(b), CBD.

⁶⁶Art. 7, (c), CBD.

⁶⁷Art. 8, CBD.

⁶⁸Art. 9, CBD.

⁶⁹Art. 1, Cartagena-protokollet.

⁷⁰Art. 1, Nagoyaprotokollet.

⁷¹Art. 5-6, Nagoyaprotokollet.

⁷²Status of Signature, and ratification, acceptance, approval or accession, Nagoya Protocol.

Det finns också ett stort antal andra globala och regionala konventioner som syftar till bevarande av arter, områden och biologisk mångfald, som RAMSAR-konventionen⁷³ om skydd av våtmarker; CITES⁷⁴ som förbjuder handel med utrotningshotade djur och valjaktskonventionen⁷⁵, som förbjuder jakt på val.

3.2 Biologisk mångfald inom EU

I EU finns flera centrala rättsakter inom miljöområdet som helt syftar till att skydda biologisk mångfald. De mest kända rättsakterna vars huvudsakliga syfte är skydd för biologisk mångfald är fågelskyddsdirektivet från 1979⁷⁶ och direktivet till skydd för livsmiljöer (Fågelskyddsdirektivet) samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet) från 1992.⁷⁷ Fågelskyddsdirektivet, som antogs på nytt i en konsoliderad version 2009⁷⁸ ålägger staterna att vidta åtgärder för att bibehålla och återställa fågelpopulationerna för i EU naturligt förekommande fågelarter. För att åstadkomma detta ställs tre huvudsakliga metoder upp; bevarande- och skyddsåtgärder, avsättande av särskilda skyddsområden samt ett allmänt förbud mot att döda och sälja döda fåglar (med undantag för de i bilaga BIII a och b i direktivet),⁷⁹ samt förstöra deras bon och sovplatser och förstöra eller samla in deras ägg.⁸⁰ De särskilda skyddsområdena är områden vilka tillsammans syftar till att skapa ett unionsomfattande nätverk för flyttande fåglar.⁸¹

Direktivet till skydd för livsmiljöer samt vilda djur och växter syftar till att bevara livsmiljöer som är av gemenskapsintresse, samt prioriterade livsmiljöer.⁸² Bakgrunden till detta är att europeiska livsmiljöer degraderats och för att hindra denna utveckling antogs direktivet som är Natura 2000-nätverkets huvudsakliga grund.⁸³ Direktivets skydd, i dess olika former omfattar ett brett spektrum av arter, såväl kräl- och däggdjur som olika typer av växter.⁸⁴ Liksom i fågelskyddsdirektivet ligger fokus på områdesskydd, såväl områden av gemenskapsintressen som särskilda bevarandeområden. De särskilda bevarandeområdena syftar till en liknande typ av bevarande som fågeldirektivets särskilda skyddsområden. Områden av gemenskapsintresse bidrar till upprätthållande av livsmiljöer eller är områden som är viktiga för en art som är av gemenskapsintresse.⁸⁵ I artikel 1 (g) listas kategorier av arter som är av gemenskapsintresse Dessa arter är hotade, sällsynta, sårbara och endemiska arter.

De båda direktiven är grundade i områdes- och artskydd, även om de kanske inte helt liknar de svenska modellerna för framför allt områdesskydd. De båda direktiven är implementerade

⁷³Konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar.

⁷⁴Convention on international trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna.

⁷⁵Internationell konvention för reglering av valfångsten.

⁷⁶Direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

⁷⁷Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁷⁸Direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar.

⁷⁹Art. 6, (2)-(3), fågelskyddsdirektivet.

⁸⁰Art. 6, samt art. 1, (2), fågelskyddsdirektivet.

⁸¹Langlet och Mahmoudi, 2011, sid. 358.

⁸² Art. 2, Art- och habitatdirektivet.

⁸³Langlet och Mahmoudi, 2011, Sid. 361.

⁸⁴Art- och habitatdirektivet bilaga 2, avseende särskilda bevarandeområden och bilaga 4 för djur som kräver noggrant skydd.

⁸⁵Langlet och Mahmoudi, 2011, sid 362.

i svensk rätt, främst genom regler avseende särskilda skydds- och bevarandeområden i kap. 7 MB och de aspekter som påminner mer om artskydd ansågs ha implementerats via den svenska artskyddsförordningen.⁸⁶ Diskussioner avseende huruvida arter som är upptagna till direktivens bilagor innebär hinder för verksamheter förekommer ibland i domar avseende tillståndsbeslut. I MÖD 2008:37 avseende en torvtäkt i Nässjö ansågs inte det faktum att verksamheten skulle störa enskilda ljungpipare utgöra hinder för verksamheten enligt 9 kap. 6 § MB.⁸⁷ Ljungpiparen är en art som är upptagen i fågelskyddsdirektivet, men samtidigt inte fridlyst eller rödlistad i svensk rätt.⁸⁸

3.3 Miljöbalken

3.3.1 Målparagraf

I miljöbalkens målparagraf (1 kap 1 §) framgår att balkens syfte är att främja en hållbar utveckling, till förmån för nuvarande och kommande generationer. I andra stycket framgår fem mål, eller om man så vill; tolkningar av hur begreppet 'hållbar utveckling' ska förstås. Av andra och tredje punkterna framgår att värdefulla natur- (och kultur-)värden ska skyddas och den biologiska mångfalden ska bevaras. Gränsdragningen mellan skydd av naturvärden å ena sidan och den biologiska mångfaldens bevarande å andra sidan är tämligen svårförståelig och proposition 1997/98:45 Miljöbalk (miljöbalkspropositionen) går inte närmare in på en analys, varken av begreppet hållbar utveckling eller på någon instruktion för hur delmålen ska tolkas.⁸⁹

3.3.2 Allmänna hänsynsregler

I och med införandet av miljöbalken gäller ett antal hänsynskrav, som framgår av andra kapitlet. De, för detta arbete, relevanta principerna är framför allt kunskapskravet, försiktighetsprincipen, bevisbörderegeln, lokaliseringsprincipen och principen om att förorenaren betalar. Dessa ska allmänt tillämpas i balken och relaterar därmed bland annat till frågor som avser biologisk mångfald, även om detta inte specificeras.

Kunskapskravet

Kunskapskravet etableras i 2 kap 2 § MB. Där framgår att den som vill vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet som kan antas ha en negativ påverkan på miljön måste skaffa sig tillräckligt med kunskap för att förhindra att miljö eller människors hälsa utsätts för olägenhet. Paragrafen ger uttryck för att undersökningsplikten relaterar till åtgärdens eller verksamhetens omfattning. Ordet "olägenhet" antyder att även relativt små försämringar av miljön etablerar en skyldighet att göra en undersökning av miljön.

Bevisbörderegeln

För miljöbalkens bestämmelser gäller generellt sett⁹⁰ en omvänd bevisbörda och en verksamhetsutövare måste därför bevisa att dennes verksamhet inte leder till olägenhet för miljön, till skillnad från de flesta rättsliga områden.⁹¹

⁸⁶Artskyddsförordningen (2007:845), bilaga 1.

⁸⁷MÖD 2008:37, Miljööverdomstolens domskäl, sid 16.

⁸⁸Bolagets uppgift, MÖD 2008:37, sid. 14.

⁸⁹Se Miljöbalkspropositionen, sid. 162-167.

⁹⁰Se dock undantag avseende miljöbrott samt skadeståndsfrågor enligt 32 kap MB.

⁹¹MB 2 kap. 1 §.

Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen framgår av 2 kap. 3 §, 2 st. MB. Första stycket av paragrafen anger att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig att begränsa dess skadeverkningar på miljön. Denna skyldighet föreligger även om det inte finns klara bevis för att miljön eller människors hälsa kommer ta skada, det räcker med att det finns skäl att anta att så kommer att ske.

Förorenaren betalar

Av 2 kap 7 § MB framgår ansvarsregeln. Denna anger att den som orsakar skada eller olägenhet för miljön är skyldig att bekosta denna. Ansvarsregeln är sammankopplad med principen om att förorenaren betalar. Denna princip säger, i en tolkning att en verksamhetsutövare är skyldig att stå för kostnaderna för att uppfylla grundläggande preventiva miljökrav.⁹² Det är således en bestämmelse om hur kostnader ska allokteras.

3.3.3 Hushållningsbestämmelser

Av visst intresse för den biologiska mångfalden är framför allt tredje kapitlets regler angående riksintressen. I tredje kapitlet framgår bland annat att områden som är nästan orörda eller ekologiskt känsliga ska *så långt som möjligt* skyddas mot åtgärder som kan påverka områdenas karaktär respektive naturvärden.⁹³ I samma kapitel finns också vissa bestämmelser avseende riksintressen,⁹⁴ vilka miljöbalken saknar regler för vem som ska utse områden av riksintresse, samt på vilka premisser dessa ska utses.⁹⁵ Sektorsmyndigheter för olika intressen har ansvar för att peka ut områden som är riksintressanta.⁹⁶ Myndigheternas beslut är inte juridiskt bindande och beslut om ett områdes status avgörs från fall till fall.⁹⁷ I 5 § anges att områden av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dem. Riksintresset blir främst intressant i planprocesser enligt plan och bygglagen⁹⁸ och vid tillståndsprövningar.⁹⁹ Genom resursplanering går alltså i viss mån att till- och frånstyra verksamhet och hushållsbestämmelserna diskuteras ofta i tillståndsdomar.¹⁰⁰

3.3.4 Områdesskydd

Ett vanligt sätt att försöka skydda arter och områden från störningar är genom att freda områden från intrång av olika slag. Det finns flera olika typer av områdesskydd, däribland naturreservat, nationalpark, strandskyddsområde och Natura 2000-område. De olika skydden är konstruerade på olika sätt och bygger på olika grunder. Nedan beskriver jag några olika typer av områdesskydd som har till syfte, eller kan ha till syfte att bevara biologisk mångfald, eller naturvärden.

⁹² Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 45.

⁹³ MB 3 kap. 2-3 §§.

⁹⁴ MB 3 kap. 5-10 §§.

⁹⁵ Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 158.

⁹⁶ Förordning (1998:869) om hushållning av mark och vattenområden, 2 §.

⁹⁷ Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 158.

⁹⁸ Plan- och bygglag (2010:900).

⁹⁹ Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 151 och 158.

¹⁰⁰ Se exempelvis Bungedomarna, samt Taka-Aapuadomen.

Nationalpark

Nationalparker utgör ett av de mer ingripande områdesskydden och är även det äldsta lagstiftade områdesskyddet (som kvarstår).¹⁰¹ Nationalparker syftar till att bevara större mark- eller vattenområden i sina naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. En nationalpark ska vara i statens ägo.¹⁰²

Naturreservat

En av de vanligare formerna för områdesskydd är naturreservat. Naturreservat syftar till att bevara biologisk mångfald, vårda eller bevara värdefulla naturmiljöer eller att tillgodose behov av områden för friluftslivet.¹⁰³ Detta innebär inskränkningar av hur området får lov att användas. Inskränkningarna kan vara olika ingripande, allt beroende av vilka behov den skyddade arten eller naturtypen har.¹⁰⁴ Miljöbalken ger dock en myndighet (vanligen en kommun eller länsstyrelsen) möjligheten till både positiva och negativa åtgärder¹⁰⁵ för områdets bevarande.¹⁰⁶ Vid inrättandet av ett naturskyddsområde ska det finnas ett starkt allmänt intresse för att det ska bildas och bevisbördan för detta ligger på länsstyrelse eller kommun.¹⁰⁷

Biotopskyddsområde

Det är också möjligt att generellt skydda vissa typer av mindre mark- eller vattenområden, som generellt sett är värdefulla ur naturvårdssynpunkt.¹⁰⁸ Exempel på detta är åkerholmar, alléer och stengärdesgårdar.¹⁰⁹ Inom området får verksamhet som kan skada miljön inte bedrivas, dock finns möjlighet att söka dispens från detta generella förbud.¹¹⁰ Områdena ska utgöra lätt identifierbara områden och gäller antingen generellt eller utses av nationell eller lokal myndighet, men på grundval av kriterier som uppställts i förordningen (1998:1525) om områdesskydd mm. enligt miljöbalken.¹¹¹

Särskilda skyddsområden och bevarandeområden

För att implementera EU:s fågelskydds- och art- habitatdirektiv har regler om särskilt skyddade områden implementerats i 7 kap. MB.¹¹² I 27 § framgår att regeringen ska föra en förteckning över de områden som har eller borde ha beretts skydd enligt fågelskydds- och art- och habitatdirektiven. De områden som är av intresse för fågellivet samt områden som är utvalda som ”områden av intresse för unionen” kan sedan förklaras som särskilda skyddsområden respektive särskilda bevarandeområden av regeringen.¹¹³ Den grundläggande skyldighet som följer av att ett område utsetts till särskilt skydds- eller bevarandeområde är att alla verksamheter som vill etablera sig inom området och som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området är skyldiga att söka tillstånd i förväg.¹¹⁴ Denna prövning ska

¹⁰¹ Prop. 2008/09:214, sid. 17.

¹⁰² MB, 7 kap, 2 §.

¹⁰³ MB, 7 kap, 3 §.

¹⁰⁴ Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 211-212.

¹⁰⁵ Positiva och negativa i meningen att de innebär att både aktiva åtgärder som en skyldighet att avhålla sig kan vara aktuellt. Förhoppningsvis ska såväl åtgärder som hinder vara bra för miljön de ska skydda.

¹⁰⁶ MB 7 kap. 5-6 §§.

¹⁰⁷ Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 210-211.

¹⁰⁸ MB 7 kap, 11 §, 1 st, samt Michanek och Zetterberg 2008, sid. 215.

¹⁰⁹ Förordning (1998:1252) om områdesskydd mm. enligt MB, 5 §, samt bilaga 1.

¹¹⁰ MB 7 kap, 11 §, 2 st.

¹¹¹ Michanek och Zetterberg, 2008, Sid. 215-216.

¹¹² Denna regel inkluderar även rättsskydd av områden enligt andra internationella åtaganden, detta kommer dock inte att beröras närmare här.

¹¹³ MB 7 kap. 28 § 1 och 2 st.

¹¹⁴ MB 7 kap. 28 a §.

grundas på en MKB enligt reglerna i 6 kap MB.¹¹⁵ En förutsättning för att tillstånd ska kunna meddelas är att verksamheten ensam eller med andra verksamheter inte kan skada livsmiljöerna som ska skyddas eller att en art som ska skyddas utsätts för en störning som kan orsaka en betydande svårighet för bevarandet av arterna.¹¹⁶

Allmänna bestämmelser

För att skydda enskildas intressen får den prövande instansen inte ålägga den enskilde längre gående krav än nödvändigt för att uppnå områdesskyddets syfte.¹¹⁷ Det är också möjligt att meddela interimistiska förbud mot att vidta åtgärder som strider mot syftet för exempelvis naturreservat en myndighet väckt frågan om skydd för.¹¹⁸ Ett syfte med detta är att se till att ett område som en myndighet vill skydda inte ska exploateras under handläggningstiden. Denna tid kan ibland uppgå till flera år.¹¹⁹

Regler om egendomsskydd

I de fall ett naturreservat eller någon annan form av områdesskydd innebär att en markägare hindras att bedriva pågående markanvändning har denne rätt till ersättning. Detta följer av regeringsformen 2 kap. 15 §, 2 st och 31 kap. 4 §. Denna rätt innebär att det föreligger en grundläggande skillnad mellan hur kostnaden allokeras beroende på om det är fråga om miljöskydd eller skydd av naturen.¹²⁰ I avhandlingen ”Skogen som livsmiljö” behandlar Maria Forsberg skillnaderna i hur egendomsskyddet konstruerats för å ena sidan naturvård och å andra sidan miljöskydd.¹²¹ Hennes undersökning landar i att det inte tycks finnas några relevanta argument för att skilja mellan de två områdena, men att naturvården får bära en avsevärd tyngre börda, eftersom naturvården i huvudsak finansieras av det offentliga och därför måste prioriteras, medan kostnaderna för miljöskydd ska internaliseras i kostnaderna för aktuella verksamheter.¹²²

3.3.5 Artskydd

Det finns några olika former för skydd av arter och individer av en art i Sverige. Vissa av dem regleras av MB 8 kap. och andra genom jakt- och fisklagstiftningen. MB 8 kap. 1-2 §§ delegerar dock det främsta ansvaret för skydd av arter på artindividnivå till regering eller till en myndighet regeringen valt. I 8 kap. 1 § MB regleras förbud mot att ”döda, skada, fånga eller störa vilt levande djur”, samt ”att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon”. Utöver detta är det förbjudet att skada eller förstöra deras viloplats eller fortplantningsområden. MB 8 kap. 2 § reglerar ett förbud mot att ta bort, skada eller ta frö eller andra delar av vilt levande växter. Förutsättningarna för att detta ska vara aktuellt är att det finns risk för att arterna kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, eller för att uppfylla ett internationellt åtagande.¹²³

Det huvudsakliga skyddet för artindivider har genomförts genom att arterna har fridlysts. Fridlysning kan sammanfattas som ett förbud mot att skada, döda eller förstöra djur, deras

¹¹⁵MB 6 kap. 1 §.

¹¹⁶MB 7 kap. 28 b §.

¹¹⁷MB 7 kap. 25 §.

¹¹⁸MB 7 kap. 24 §.

¹¹⁹Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 211.

¹²⁰Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 419, sid 429.

¹²¹Forsberg, 2012, sid. 130 ff.

¹²²Forsberg, 2012, sid. 151-157.

¹²³MB 8 kap. 1-2 §.

ägg, viloplats och fortplantningsområden, samt skada eller förstöra växter.¹²⁴ Vad som exakt gäller för varje specifik art eller artgrupp definieras i förordningens 4-9 §§. Vilka arter som omfattas av vilka regler framgår vidare av förordningens två bilagor. Förordningen gör skillnad mellan å ena sidan arter som skyddas genom EU-lagstiftning och å andra sidan arter som skyddas enligt svensk rätt och arterna listas i separata bilagor till förordningen, arter som skyddas enligt fågelskydds- och art- och habitatdirektiven listas i bilaga 1 och de nationellt skyddade arterna i bilaga 2.

Jaktlagstiftningens utgångspunkt är att alla vilda däggdjur och fåglar är fredade och att jakt på dessa därmed generellt sett är förbjuden.¹²⁵ När jakt ändå tillåts ska detta ha ett viltvårdssyfte.¹²⁶ De arter som får jagas får bara jagas vid specifika tidpunkter och vissa arter kräver licens för jakt.¹²⁷ Avseende fiske gäller motsatt huvudregel och utgångspunkten är att det står var och en fritt att fiska efter arter som inte specifikt har fredats. Detta har skett i artskyddsförordningen. Jakt- och fiskelagstiftningen kompletterar fridlysningsreglerna i miljöbalken.¹²⁸ Utöver fridlysningsbestämmelserna bemyndigar miljöbalken också regering eller den myndighet regeringen utser föreskriva om förbud mot eller villkor om att sätta ut djur- eller växtarter i naturmiljön.¹²⁹ Detta kan sägas relatera till hotet om invaderande arter.

I de fall där en art uppbär skydd i enlighet med art- och habitatdirektivet eller fågelskyddsdirektivet är även de platser som dessa arter använder som viloplats fredade från exploatering. Detta torde innebära att områden där individer av arter som är upptagna i direktivet har viloplats eller häckar ska fredas om detta har betydelse för deras bevarandestatus.¹³⁰

3.4 Underlagsmaterial för beslut avseende biologisk mångfald

3.4.1 Rödlistning av arter

Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet har ansvar för att i Sverige föra en lista över arter som riskerar att dö ut i Sverige. Denna lista grundar sig på kriterier som ställts upp av Internationella naturvårdskommittén. Syftet är att objektivt lista arter, som riskerar att dö ut, oavsett om arten anses ha ett bevarandebehov. Rödlistan kan utgöra underlagsmaterial avseende beslut om naturvårdsförvaltning eller i MKB:ar.¹³¹ Arter delas i rödlistan in i sex olika kategorier: Nationellt utdöda, akut hotade, starkt hotade, sårbara, nära hotade och livskraftiga. Arternas kategorisering beror på kriterier som uppställts av Internationella naturvårdskommittén.¹³² Rödlistans utgör inte en rättskälla i formell mening, men förekomsten av en rödlistad art är ofta ett argument mot att en verksamhet ska få etableras.¹³³

¹²⁴ Sammanfattning av artskyddsförordning (2007:845) 4-9 §§.

¹²⁵ Jaktlag (1987:259), 3 §.

¹²⁶ Michanek och Zetterberg, 2008, Sid. 486.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Michanek och Zetterberg, 2008, sid 233.

¹²⁹ MB 7 kap. 3 §.

¹³⁰ Art 12, art- och habitatdirektivet, samt Langlet och Mahmoudi, 2011, sid. 366-67.

¹³¹ Gärdenfors m.fl. 2010, sid. 15-16.

¹³² Gärdenfors m.fl. 2010, sid. 20.

¹³³ I avsnitt 6 förekommer argument om förekomst av rödlistade arter i samtliga fall utom Österviksodlingen.

Bristen på rödlistning, trots att arten upptagits i EU:s fågelskyddsdirektiv, användes som ett argument för en torvtäkts tillåtlighet i MÖD 2008:37.¹³⁴

3.4.2 Miljömål

Miljömålssystemet som instiftades 1999 syftade till att utgöra övergripande ram för den svenska miljöpolitiken.¹³⁵ Då antogs 15 miljö kvalitetsmål, samt ett generationsmål. 2005 antogs ett extra miljömål och 2010 strukturerades miljömålssystemet om till nuvarande modell.¹³⁶ Miljömålen beskriver ett tillstånd i miljön som samhället önskar uppnå och i vissa fall miljöproblem som bör åtgärdas, samt vilka metoder som ska användas för att uppnå dem. Miljömålen är idag strukturerade på tre nivåer; generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen. Miljö kvalitetsmålen är dessutom nedbrutna i delmål på länsnivå.¹³⁷ Generationsmålet är ett långsiktigt mål som ska avgöra var samhället ska befinna sig år 2050. Det uttrycks enligt följande:

"Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser."¹³⁸

Miljö kvalitetsmålen berör ett brett spektrum miljöfrågor och problem, allt från buller till klimatpåverkan inryms. Miljömålen reglerar såväl specifika naturtyper, som fjäll, skog och våtmarker som mer generella problem, som utsläpp av kemikalier, klimatförändringar och försurning. Miljömålen tycks mer eller mindre regelmässigt referera till skydd av biologisk mångfald, se till exempel "En giftfri miljö",¹³⁹ "Frisk luft"¹⁴⁰ och "Ingen övergödning"¹⁴¹ och som alla delvis syftar till att bevara biologisk mångfald. Av en giftfri miljö framgår att "Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden."¹⁴² i "Frisk luft" anges att "Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas."¹⁴³ och i "Ingen övergödning" kan man läsa att "Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten."¹⁴⁴ Även "Begränsad klimatpåverkan" refererar i preciseringen till biologisk mångfald, men inte som ett syfte, utan snarare något som arbetet mot klimatförändringar måste förhålla sig till, för att det inte ska leda till en degradering av den biologiska mångfalden.¹⁴⁵ Utöver detta finns dessutom miljömålet "Ett rikt växt- och djurliv" som antogs några år efter de övriga. Miljö kvalitetsmålet är formulerat enligt följande:

"Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång

¹³⁴MÖD 2008:37, sid. 2.

¹³⁵Miljöbalkspropositionen sid 36.

¹³⁶Miljömålsportalen, Miljömålssystemets historia.

¹³⁷Miljömålsportalen, Miljömålen.

¹³⁸Miljömålsportalen, Generationsmålet.

¹³⁹Naturvårdsverkets webbplats, giftfri miljö.

¹⁴⁰Naturvårdsverkets webbplats, frisk luft.

¹⁴¹Naturvårdsverkets webbplats, ingen övergödning.

¹⁴²Naturvårdsverkets webbplats, giftfri miljö.

¹⁴³Naturvårdsverkets webbplats, Frisk luft.

¹⁴⁴Naturvårdsverkets webbplats, Ingen övergödning.

¹⁴⁵Naturvårdsverkets webbplats, Klimat.

till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.”¹⁴⁶

Det är inte svårt att här göra kopplingen till CBD:s målformulering, som refererar till just bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande.¹⁴⁷ I jämförelse med exempelvis miljöbalkens portalparagraf är miljömålets formulering, avsevärt mer specifik och talande. Regeringen har vidareutvecklat miljömålet i en precisering,¹⁴⁸ och målet ska tolkas på så vis att bevarandestatusen för naturligt förekommande naturtyper och arter ska vara gynnsam, en förbättring av bevarandestatusen ska ske för hotade arter, samt att den genetiska variationen bibehålls inom populationerna. Vidare ska risken för att arter ska dö ut på grund av klimatförändringar minska och ekosystemens resistens och resiliens i förhållande till en förväntad klimatförändring för att kunna fortsätta leverera ekosystemtjänster ska öka. Detta ska ske genom en grön infrastruktur som förhindrar fragmentering av populationer och livsmiljöer. Målet berör också frågan om genetiskt modifierade organismer. Dessa får inte introduceras om de hotar den biologiska mångfalden. Dessutom ska den biologiska mångfalden skyddas från främmande arter, samt genotyper. Även det biologiska kulturarvet, samt natur som är viktig för människors rekreation ska bevaras.¹⁴⁹ Det finns inga kvantifierbara mål under miljömålet, något som bör innebära att möjligheten att utvärdera måluppfyllelsen försvåras, något som exempelvis länsstyrelserna i Kalmar och Skåne län, samt Lunds universitet påtalade i sina remissvar.¹⁵⁰ Målet ska uppfyllas senast 2020, men prognoser visar att utvecklingen går åt fel håll. Studier visar att tre fjärdedelar av de arter som är upptagna i EU:s art- och habitatförordning visar på negativa trender. Dessutom markerades fler arter som rödlistade under 2010 än innan. Det är alltså mindre troligt att målet kommer att bli uppfyllt i tid.¹⁵¹

Utöver de sexton miljömålen finns dessutom 13 etappmål, som istället för att slå fast gränsvärden och tidpunkter syftar till att utgöra en vägledning för en samhällsomställning. För biologisk mångfald finns fem etappmål:

▲ Ekosystemtjänster och resiliens – syftar till att identifiera och systematisera viktiga ekosystemtjänster senast 2010.¹⁵²

▲ Den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden - syftar till att göra kunskapen om ekosystemtjänster och deras värde allmänt kända senast 2018. Kunskapen om dem ska också integreras i politiska och ekonomiska beslut, när det finns anledning att göra det.¹⁵³

▲ Hotade arter och naturtyper – syftar till att sätta in ytterligare åtgärder för att de arter som trots insatser inte visar en gynnsam bevarandestatus, för att miljö kvalitetsmålet avseende ett rikt växt- och djurliv ska kunna uppnås tills 2020.¹⁵⁴

▲ Invasiva främmande arter – ska bedöma invasiva arters inverkan på svenska ekosystem och beslut avseende åtgärder mot dessa ska ha fattats senast 2015.¹⁵⁵

¹⁴⁶Naturvårdsverket, Ett rikt växt- och djurliv.

¹⁴⁷CBD, art 1.

¹⁴⁸DS 2012:23, sid. 111.

¹⁴⁹Regeringens webbplats, Ett rikt växt- och djurliv, samt Ds. 2012:23, sid. 111-112.

¹⁵⁰Ds. 2012:23, sid 112 .

¹⁵¹Miljömålsportalen, Ett rikt växt och djurliv, uppföljning.

¹⁵²Ds. 2012:23, sid 159.

¹⁵³Ds. 2012:23, sid 161.

¹⁵⁴Ds. 2012:23, sid 164.

¹⁵⁵Ds. 2012:23, sid 167.

△ Kunskap om genetisk mångfald – kartläggning av den biologiska mångfalden ska ge förutsättningar för bedömningen av ekosystems resiliens, samt för att kunna göra bedömningar av arters bevarandestatus.¹⁵⁶

Miljömålen rättsliga ställning

De svenska miljömålen utgör inga rättsligt bindande normer, utan utgör snarare ett övergripande ramverk för den svenska miljöpolitiken. Miljömålen är dock fortfarande relevanta i en rättslig kontext eftersom de används som vägledning vid exempelvis tillståndsprövning.¹⁵⁷ Hur olika aktörer bedömer miljömålen relevans i en rättslig kontext varierar dock mycket, vilket visades i en rapport från International Institute of Industrial Environmental Economics vid Lunds Universitet från 2009. Rapporten ”Miljökvalitetsmålen i rättstillämpningen - vad tycker användarna?” är en kvalitativ utvärdering av ett antal intervjuer med företrädare för miljödomstolar, miljöprövningsdelegationer, tillsynsmyndigheter och företag. I rapporten framgår att miljökvalitetsmålen kan anses utgöra ett vägledande material på ett flertal sätt. Exempelvis som tolkningsmaterial för allmänna intressen, för uttolkning av miljöbalkens målparagraf, samt motivera strängare krav än annars vid tillståndsbeslut.¹⁵⁸ Samtidigt har olika aktörer olika åsikter om vilken tyngd de ska anses ha och det finns indikationer på att miljökvalitetsmålen aktualiseras främst när olika myndigheter argumenterar utifrån dessa.¹⁵⁹

3.5 Ekosystemtjänster i svensk rätt och förvaltning

Det finns inga referenser till ekosystemtjänster i miljöbalken. Däremot förekommer det då och då att förarbeten samt offentliga rapporter och vägledningar relaterande till olika former av miljövard inkluderar diskussioner om ekosystemtjänster. Ett exempel är det ovan behandlade stycket avseende miljömål, där det finns två etappmål som relaterar till ekosystemtjänster. I en proposition avseende översyn av miljöbalkens skydd av naturområden¹⁶⁰ finns ett stycke som redogör för ekosystemtjänsternas vikt för samhället. Här framhålls nödvändigheten i att för människans överlevnad bibehålla ekosystemens strukturer, arter och funktioner.¹⁶¹ Det är av visst intresse att propositionen exemplifierar på producerande ekosystemtjänster, såsom produktion av skog och areella produkter.¹⁶² Detta kan bero på pedagogiska skäl, att dessa över lag är lätta att förklara och förstå, men å andra sidan kan propositionstexten ge en alltför snäv och förenklad bild av vad ekosystemtjänster är och varför de är viktiga. Det finns dock en något bredare ansats i ett stycke som relaterar till ekosystemtjänsternas ekonomiska betydelse.¹⁶³ Det finns tydliga ansatser till att ta ett ekosystemtjänstperspektiv avseende ändringarna som föreslås i propositionen.¹⁶⁴ Ett annat exempel på hur ekosystemtjänster får en framskjuten roll i en offentlig utredning är ”Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning”. Utredningen syftar till

¹⁵⁶Ds. 2012:23, sid 170.

¹⁵⁷Proposition 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, sid. 219-220.

¹⁵⁸Dalhammar, 2009, sid 11.

¹⁵⁹Ibid.

¹⁶⁰Proposition 2008/09:214 Hållbart skydd av naturområden.

¹⁶¹Proposition 2008/09:214, sid. 20.

¹⁶²Ibid.

¹⁶³Proposition 2008/09:214, sid. 22-23.

¹⁶⁴Se exempelvis Proposition 2008/09:214, sid. 89, avseende ”Grön infrastruktur”; sid. 90 avseende näringslivets engagemang i naturvården.

att upprätta en plan för hur generationsmål och miljö kvalitetsmål ska uppnås.¹⁶⁵ Framför allt frågor om skogs- och jordbruk, samt energiproduktion och infrastruktur behandlas i utredningen. Förslaget syftar till att utveckla en strategi för hållbart markanvändande.¹⁶⁶ Regeringen och Naturvårdsverket har valt att anta en ekosystemansats, där bevarande av ekosystemtjänster utgör en central utgångspunkt för utredningens ställningstaganden.¹⁶⁷ När det gäller förberedande arbete för ändringar i miljöbalken är det ovanligt att frågor om ekosystemtjänster är aktuella. Dock finns undantag, exempelvis avseende älgförvaltning.¹⁶⁸ Att anta ett ekosystemtjänstperspektiv i exempelvis tillstånds- och tillsynsfrågor verkar ännu inte vara aktuellt. I propositionen anmärks att tidigare använda våtmarker kan vara viktiga för ekosystemtjänster avseende vattenkvalitet.¹⁶⁹ Det verkar dock som att ekosystemtjänster är ett begrepp som sakta börjar bli aktuellt på beslutfattarnivå inom miljöpolitiken.

¹⁶⁵SOU 2012:15, sid. 8.

¹⁶⁶Ibid.

¹⁶⁷SOU 2012:15, sid. 38.

¹⁶⁸Proposition 2009/10:239, sid. 21.

¹⁶⁹Proposition 2008/09:144, sid. 21.

4 Miljöfarlig verksamhet

4.1 Tillstånd för miljöfarlig verksamhet

I nionde kapitlet miljöbalken regleras miljöfarlig verksamhet. Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap 1 §. I definitionen inkluderas utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen, gaser från olika källor; användning av mark, byggnader och anläggningar som kan medföra olägenhet för miljö eller människors hälsa på annat sätt än genom utsläpp samt buller, skakningar, ljus, strålning och dylika fenomen.¹⁷⁰ Kapitlet lämnar flera möjligheter att hantera miljöfarlig verksamhet. Bland annat kan regeringen meddela förbud för vissa verksamheter och åtgärder, meddela generella föreskrifter samt förordna om att verksamheter måste söka tillstånd.¹⁷¹ För att dessa ska vara lagliga måste de innan verksamheten inleds anmälas respektive tillstånd erhållits. Regeringen har bemyndigats att utfärda bestämmelser om vilka verksamheter som omfattas av anmälnings- respektive tillståndsplikt.¹⁷² Detta har skett genom Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, i vilkens bilaga anmälningspliktiga och tillståndspliktiga verksamheter anges.

De berörda verksamheterna är mycket varierande. Exempelvis regleras djurhållning, täktverksamhet¹⁷³,¹⁷⁴ grafisk produktion¹⁷⁵, tillverkning av kemiska produkter¹⁷⁶, rening av avloppsvatten¹⁷⁷ samt kärn-¹⁷⁸ och vindkraft¹⁷⁹. Bilagan till förordningen delar upp den reglerade verksamheten i tre kategorier, A, B- och C-verksamheter. För dessa olika typer av verksamheter gäller skilda regler. De olika kategorierna reglerar ofta samma typer av verksamheter, men av olika skala. A-verksamhet reglerar ofta mycket storskaliga projekt, som gruvdrift av för mineraler, massafabriker med en produktion över 10 000 ton pappersmassa årligen och större stålbruk.¹⁸⁰ I vissa fall är det inte verksamhetens skala så mycket som dess lokalisering som avgör hur verksamheten klassificeras, se exempelvis utvinning av råolja eller naturgas inom de områden som anges i 4 kap. 5 § MB.¹⁸¹ Om utvinningen sker utanför dessa områden betecknas verksamheten istället som B-verksamhet.¹⁸² A- och B- verksamheter kräver prövning innan verksamheten får inledas medan C-verksamhet kräver anmälan.¹⁸³ Tillstånd till täktverksamhet prövas enligt särregler i 9 kap. 6a-b § MB.

Den huvudsakliga skillnaden av prövningen är instansordningen; A-verksamhet söks hos någon av landets fem mark- och miljödomstolar (MD),¹⁸⁴ överklagas till mark- och

¹⁷⁰MB 9 kap. 1 §.

¹⁷¹MB 9 kap. 4-6 §§.

¹⁷²MB 9 kap. 6 §.

¹⁷³För vilken det finns ett antal specialbestämmelser i 6 a-6 d §§, MB, samt 20 c-g §§, förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁷⁴Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd: kod: koder som inleds med 10.

¹⁷⁵Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, koder som inleds med 20.

¹⁷⁶Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, koder som inleds med 24.

¹⁷⁷Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, kod 90.10 och 90.20.

¹⁷⁸Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, kod 40.30.

¹⁷⁹Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, kod 40.90-40.100.

¹⁸⁰Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁸¹Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, kod 11.10.

¹⁸²Bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, kod 11.20.

¹⁸³Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 245-55.

¹⁸⁴MB 9 kap. 8 §.

miljööverdomstolen (MÖD¹⁸⁵) och till Högsta domstolen som sista instans.¹⁸⁶ B-verksamhet prövas först av länsstyrelse inom vilkens område verksamheten sker.¹⁸⁷ Överklagande av beslutet sker till MMD och sista instans är MÖD.¹⁸⁸ För C-verksamhet krävs enbart en anmälan till aktuell tillsynsmyndighet, ofta den kommunala miljönämnden, senast sex veckor innan åtgärden vidtas eller verksamheten inleds.¹⁸⁹ En annan formell skillnad mellan prövning av A- och B-verksamheter är att A-verksamheter prövas enligt reglerna i rättegångsbalken, medan B-verksamheter prövas enligt ärendelagen.¹⁹⁰

4.2 Tillståndets rättsverkan

Ett tillstånd att bedriva en verksamhet innebär en rättighet för verksamhetsutövaren. När en dom eller ett beslut av länsstyrelse fattats om att en verksamhet får bedrivas är tillståndet och dess villkor bindande för verksamhetsutövaren. Tillstånden består ofta av en rad villkor, ofta inledande med det så kallade allmänna villkoret, att verksamhetsutövaren ska uppfylla de åtaganden denne åtagit sig i tillståndsansökan.¹⁹¹ Ett meddelat tillstånd har rättskraft och de villkor som meddelas kan bara ändras vid en formell omprövning enligt 24 kap 5 § MB, eller genom generella föreskrifter enligt 24 kap. 1 § MB. Lagändringar kan troligen också innebära att ett tillståndets rättsverkan bryts. En omprövning kan ske efter 10 år,¹⁹² och ska ske för de verksamheter som omfattas av det nya industriemissionsdirektivet minst fyra år efter att de för verksamheten aktuella så kallade BAT-slutsatserna uppdaterats.¹⁹³

4.2.1 Tidigare specialbestämmelser avseende täkter

2009 genomfördes en ändring av 9 kap MB, där bland annat reglerna för bedömningen av om tillstånd kunde lämnas för täkter förändrades. Fram tills dess innehöll 9 kap 6a § en regel som sade att behovet av det utvunna materialet från en täkt skulle vägas mot skadorna på växt- och djurliv och miljön i övrigt. Täkten var inte tillåtlig om det fanns risk för försämring av livsbetingelserna för någon hotad, sällsynt eller hänsynskrävande art. 194 Paragrafen utgjorde en form av stoppregel till förmån för den biologiska mångfalden och har utpekats som en av anledningarna till att tillstånd för Bungetäkten kunde meddelas.¹⁹⁵

4.2.2 Grundläggande krav för tillstånd

För att en verksamhet ska få tillstånd måste den potentiella verksamhetsutövaren uppfylla diverse formella och materiella krav. De materiella kraven är dock inte tydligt formulerade, gränserna sätts närmast av miljöbalkens målparagraf och de allmänna hänsynskraven i kapitel 2.

¹⁸⁵Tidigare hette domstolarna miljödomstolar, respektive miljööverdomstolen, men eftersom det inte betyder någon konkret skillnad för denna framställning benämns båda typer av domstolar som MD respektive MÖD.

¹⁸⁶Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 1 kap. 2 §.

¹⁸⁷MB 9 kap. 8 §, samt bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁸⁸Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 5 kap. 5 §.

¹⁸⁹MB 9 kap. 6 kap.

¹⁹⁰Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 §.

¹⁹¹Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 256.

¹⁹²MB 24 kap. 5 §.

¹⁹³Direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), art. 21 (5).

¹⁹⁴MB 9 kap. 6a §, tidigare lydelse.

¹⁹⁵Se exempelvis SVD 2012-08-29.

4.3 Övergripande problematik: Många bäckar små...

En bakomliggande svårighet när det gäller biologisk mångfald i relation till tillståndsfrågor är att det finns så många olika faktorer som leder till förlust av biologisk mångfald att det är svårt att säga att en enda verksamhet är den huvudsakliga orsaken. En population kan ofta tåla mindre förändringar i sin livsmiljö. Men om verksamhet efter verksamhet börjar påverka ett område lite i taget nås förr eller senare nå en punkt där förutsättningarna för populationens överlevnad kommer att hotas.¹⁹⁶ Det är alltså ofta snarare summan av alla etableringar än ett fåtal stora som utgör det främsta hotet mot ekosystemens funktion. Det är naturligtvis inte bara fråga om att själva habitaterna exploateras, utan även aspekter som kan relateras till utsläpp till luft, vatten och mark, till människors rekreativa behov och till andra former av markanvändning.¹⁹⁷ I detta sammanhang utgör tillståndssystemet med dess aktörsbaserade utgångspunkt ett problem, då den miljöpåverkan som bedöms är den som den enskilde verksamhetsutövaren ger upphov till och i grunden inte recipientens tillstånd. Reglerna avseende miljöbedömningar av planer och program ska ta hänsyn till kumulativa effekter och kan vara ett sätt att tackla denna problematik.¹⁹⁸ Kostnaderna för de skyddsåtgärder en verksamhetsutövare ska vidta att miljön skadas ställs i relation till den miljönytta som åtgärderna kan uppnå.¹⁹⁹ Att det uppkommer situationer där en verksamhetsutövare kan för stora kostnader för att åstadkomma en relativt liten förbättring för miljön är inte svårt att förstå. Å andra sidan tar det enbart hänsyn till hur *den aktuella verksamheten* påverkar recipienten, inte den totala belastningen. Det finns därför skäl att ta hänsyn till exempelvis miljökvalitetsmål i beslut om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.

4.4 Underlag för tillstånd

Det material som ett tillståndsbeslut bygger på ska upprättas av verksamhetsutövaren innan beslut om tillstånd meddelas. I huvudsak krävs att en MKB upprättas, vad en sådan ska innehålla och hur den upprättas behandlas i kommande kapitel.

¹⁹⁶Se bakomliggande problematik i Miller 2003, sid. 561 ff.

¹⁹⁷Miller, 2003, sid. 561-562 samt 572.

¹⁹⁸Naturvårdsverkets webbplats, miljöbedömningar av planer och program.

¹⁹⁹MB 2 kap. 7 §.

5 Miljökonsekvensbeskrivningar

5.1 Rättslig reglering

5.1.1 Svenska regler

I miljöbalkens sjätte kapitel regleras underlagsmaterial för verksamheter och åtgärder av olika slag. En MKB ska identifiera och beskriva de direkta och indirekta miljöeffekterna av en verksamhet.²⁰⁰ För A- och B-verksamhet ska en MKB upprättas och sedan ingå i tillståndsansökan.²⁰¹ En MKB syftar till att identifiera och beskriva verksamhetens direkta och indirekta effekter på natur- och kulturmiljö, hushållning av olika naturresurser samt effekter på människors hälsa. Beskrivningen möjliggör sedan en samlad bedömning av verksamhetens miljökonsekvenser.²⁰² Att upprätta en MKB innebär ofta höga kostnader, upp till 5 % av hela projektets kostnader.²⁰³

5.1.2 Internationell- och EU-rättslig reglering

MKB:ns utformning regleras på internationell, EU-rättslig och nationell nivå. I ESBO-konventionen från 1991 framgår skyldigheten att för verksamheter med transnationella effekter upprätta en MKB. I Riodeklarationen från 1992 framgår av princip 17 att stater ska tillse att MKB upprättas för verksamheter som befaras ha signifikanta negativa miljökonsekvenser och vars tillåtlighet bestäms av offentliga myndigheter. På EU-nivå reglerades MKB:ar först genom rådets direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (85/337/EEG). Under de kommande ca 25 åren uppdaterades direktivet ett par gånger, exempelvis genom införande av regler för samrådsförfarande, i och med att unionen implementerade Århuskonventionen.²⁰⁴ I slutet av 2011 antogs dock direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) som ersatte direktiv 85/337/EEG och syftade till att kodifiera de förtydliganden och tolkningar av dokumenten som framkommit av framför allt EU-domstolens förhandsavgöranden.²⁰⁵ Mindre än ett år efter att detta genomförts finns dock redan ett förslag på en ändring av detta direktiv.²⁰⁶ Detta förslag kommer att behandlas mer ingående nedan. Enligt nuvarande reglering ska bedömningen av projektet avse direkta och indirekta effekter avseende människor, flora och fauna, abiotiska faktorer i ekosystemen, samspelet mellan dessa samt materiella tillgångar och kulturarv.²⁰⁷

²⁰⁰MB, 6 kap, 3 §.

²⁰¹MB, 6 kap, 1 §.

²⁰²MB, 6 kap, 3 §.

²⁰³Glasson m.fl. 2005, sid. 234.

²⁰⁴Direktiv 2003/35/EG, art. 3.

²⁰⁵Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering).

²⁰⁶Se COM(2012) 628 Final.

²⁰⁷Direktiv 2011/92/EU, artikel 3.

5.2 Miljökonsekvensbeskrivningens utformning

I en MKB ska enligt MB 6 kap 7 § ingå en beskrivning av verksamheten och av hur verksamhetsutövaren ska undvika, minska eller avhjälpa skadliga verkningar av verksamheten, ett underlag för att kunna bedöma hur miljön, människors hälsa samt hur hushållning med naturresurser påverkas. Dessutom ska en beskrivning av andra alternativ som övervägts och vilka miljökonsekvenser dessa haft.²⁰⁸ Utöver detta ska en icke-teknisk sammanfattning ingå i rapporten. Denna syftar till att tillse att den berörda allmänheten, även de utan specialkompetens ska kunna göra sig en rättvisande uppfattning av hur verksamhetens miljökonsekvenser.²⁰⁹ MKB:ar utgör viktiga underlag för senare tillståndsbeslut. Det är verksamhetsutövaren som ska bekosta en MKB.²¹⁰ Miljöbalken ger egentligen inte några direktiv om vem som ska utföra den, men med hänsyn till att den knappast lär ske utan att verksamhetsutövaren tar ett initiativ till den ligger ansvaret för genomförandet i praktiken rimligen på denne. Därför finns en offentlighetsrättslig kontroll av MKB:ns kvalitet och i en tillståndsprövning i vilken en MKB ingår ska den prövande instansen utvärdera och godkänna MKB:n, förutsatt att den når upp till balkens krav.²¹¹ Ett godkännande av MKB:n innebär dock inte att verksamheten blir tillåtlig, det är bara ett accepterande av att MKB:n accepteras som underlag för beslut om tillstånd. Om MKB:n inte utreder alla relevanta miljöeffekter i tillräcklig mån kan den prövande instansen antingen kräva att MKB:n kompletteras eller helt underkänna den.²¹²

5.3 Miljökonsekvensbedömningen

En MKB är ett dokument som beskriver en verksamhets miljöeffekter och huvudsakliga uppbyggnad. En MKB syftar till att identifiera de direkta och indirekta miljöeffekter som kan komma att uppstå av en verksamhet eller åtgärd.²¹³ Det är inte fråga om en helt standardiserad process, olika projekt är av naturliga förklaringar olika och skyldigheten att upprätta en MKB förekommer även utanför Sveriges gränser.²¹⁴ Jag utgår här från en modell av MKB:ar i vilken följande faser, eller delar ingår:

- Bedömning av om MKB är nödvändig.
- Omfattning och avgränsning av MKB.
- Alternativutredning.
- Bedömning av miljöeffekter.
- Samrådsförfarande.

5.3.1 Bedömning om MKB är nödvändig

Den svenska regleringen av skyldigheten att upprätta en MKB är grundad i både EU- och internationell rätt. I MKB-direktivet anges att verksamhetstyperna som anges i direktivets

²⁰⁸MB 6 kap. 7 §.

²⁰⁹Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 195.

²¹⁰MB 6 kap. 10 §.

²¹¹MB 6 kap. 9 §.

²¹²Michanek och Zetterberg, 2008 sid. 355.

²¹³MB, 6 kap. 3 §.

²¹⁴Glasson, m.fl. sid. 87.

bilaga 1 alltid måste föregås av en MKB och att medlemsstaterna själva får avgöra om verksamhetstyperna i bilaga 2 kräver att en MKB genomförs.²¹⁵ Eftersom direktivet syftar till att tillse att alla verksamheter som kan förmodas ha en betydande miljöpåverkan utreds i förväg skall dock vissa projekt upptagna i bilaga 2 bedömas från fall till fall, så att inga verksamheter faller mellan stolarna.²¹⁶ I Sverige har beslutsfattarna valt att på en bred front föreskriva att MKB:ar ska genomföras. Miljöbalken fordrar att en fullständig MKB ska göras för tillståndspliktiga verksamheter i nionde kapitlet, för vattenverksamhet och tillstånd kopplade till jordbruk, samt för verksamheter som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.²¹⁷ I 3 § förordning (1998:905) om MKB:ar (MKB-förordningen) tecknas de verksamheter som alltid anses ha en betydande effekt på miljön och därmed kräver att en full MKB genomförs. För de verksamheter som inte tecknas i 3 § MKB-förordningen ska den konkreta bedömningen avseende om ett projekt har betydande miljöpåverkan lagts på länsstyrelsen.²¹⁸ För att undvika att onödigt arbete utförts har regeringen bemyndigats att undanta vissa verksamhetstyper som typiskt sett inte har så stora miljökonsekvenser från skyldigheten att upprätta en fullständig MKB.²¹⁹ I MKB-förordningen 2 § framgår de verksamheter för vilka en MKB trots allt inte måste upprättas för.

5.3.2 Omfattning och avgränsning av MKB:n

Syftet med en MKB är inte att i ett samlat dokument sammanfatta varje liten miljöeffekt en verksamhet eller åtgärd kan ge upphov till. Istället ska MKB:n identifiera och beskriva de relevanta miljökonsekvenserna. Det innebär att en MKB delvis måste göra en avgränsning av vilka effekter som dels kommer vara betydande och delvis att avgränsningar för projektet måste ske. Eftersom både direkta och indirekta effekter ska beskrivas och bedömas kan arbetet bli mycket omfattande och innehållet oöverskådligt om samtliga effekter ska beskrivas. Den avgörande faktorn i urvalet av vilka konsekvenser som ska inkluderas ligger dock på huruvida de kan anses vara betydande. Glasson, m.fl. menar att omfattningen lämpligen görs i samråd med berörda myndigheter och enskilda och aspekter som bör, eller kan, adresseras är viktiga miljöegenskaper, miljöeffekter som omgivningen uppfattar som relevanta, vilka metoder som ska tillämpas för att bedöma miljöeffekterna, detaljeringsnivån på miljöeffekterna samt omfattningen av alternativ som ska tas in i bedömningen.²²⁰

5.3.3 Alternativutredning

En viktig aspekt av en MKB:s syfte är att inte bara utreda vilka miljökonsekvenser en etablering kan ha, utan även hur de negativa effekterna kan minimeras.²²¹ En MKB ska därför undersöka vilka konsekvenser för miljön olika utformningar av verksamheten kan ge upphov till och att sedan välja det alternativ som sammantaget har minst konsekvenser.²²² Verksamhetsutövaren ska utreda alternativa lokaliseringar och utformningar av verksamheten. Hur långt skyldigheten att utreda olika alternativ är oklart, Michanek och Zetterberg menar i "Svensk miljö rätt" från 2008 att skyldigheten att utreda alternativa lokaliseringar inte bör begränsas av den av verksamhetsutövaren föredragna utformningen av

²¹⁵Direktiv 2011/92/EU, art. 4.

²¹⁶Ibid.

²¹⁷MB, 6 kap. 1 §.

²¹⁸Michanek och Zetterberg, sid. 195, samt MB 6 kap 4 §, 1 st. 2 p och MKB-förordningen Bilaga 2.

²¹⁹MB, 6 kap. 1 §, 2 st.

²²⁰Glasson m.fl. 2005, sid. 91-93.

²²¹Glasson m.fl. 2005, sid. 93.

²²²Michanek och Zetterberg, 2008, sid 19-196.

en verksamhet.²²³ Det innebär att utvinning av en viss fyndighet inte nödvändigtvis måste begränsa lokaliseringen av verksamheten, eftersom liknande fyndigheter kan finnas på andra platser. Länsstyrelser kan kräva att jämförbara sätt att nå samma syfte ska utredas,²²⁴ exempelvis kan man anse att utvinnande av energi är syftet med att bygga ett kolkraftverk och att det därför lika gärna kan satsa på utbyggnad av vindkraft, eller förbränning av biobränslen.²²⁵ Hur syftet definieras och hur det sedan tolkas av domstolen kan därför få betydelse för vilka alternativ som ska utredas. Om syftet anges som ”bygga ett kolkraftverk”, ”producera 60 MW-timmar” eller ”tillse att samhällets behov av energi uppfylls” kommer alternativhanteringen se avsevärt olika ut. I det första fallet kommer alternativen kanske främst röra placering av kraftverket och vilken förbränningsteknik som kan användas, om syftet är att producera energi kommer fokus, i teorin, ligga på vilken typ av energiutvinning som ska nyttjas och om det gäller att se till att samhället har tillgång till energi går det att anföra att den mest miljövänliga utformningen innebär en sänkning av energianvändningen generellt och inte att mer energi produceras.

5.3.4 Bedömning av miljöeffekter

Syftet med en MKB är som sagt att beskriva vilka miljöeffekter som uppkommer vid den föreslagna etableringen. Detta utgör därför en central del av miljökonsekvensbedömningen. Att förutse vad som rimligen kan komma att ske beroende på verksamhetens etablering är naturligtvis mycket beroende av många faktorer, framför allt kopplat till verksamhetens art och den eller de lokaliseringar som undersöks. Undersökningen bör dock göra en bedömning av hur luft, vatten och mark, samt människors hälsa och flora och fauna påverkas.²²⁶ Naturvårdsverket samt länsstyrelserna har i sina vägledningar tagit fram vägledningar för upprättande av MKB:ar.²²⁷

5.3.5 Samrådsförfarande

En viktig del av miljökonsekvensbedömningen består i samrådsförfarandet. Där ska myndigheter vars områdesansvar berörs, samt andra berörda, som närboende och miljöorganisationer informeras om planerna och få framföra sina åsikter och tillföra kunskap. Samrådsförfarandet syftar till förbättra MKB:ns innehåll, genom att tillföra kunskap från myndigheter och allmänheten.²²⁸ Kravet på samråd föregick miljöbalken,²²⁹ men har idag påverkats av reglerna i Århuskonventionen, som hanterar tillgång till information avseende beslut om miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslut som berör miljön samt rätten att föra talan i mål avseende miljöfrågor.²³⁰ Denna konvention har dessutom implementerats av EU, vilket drivit utvecklingen av främst talerätt i miljömål i Sverige framåt, exempelvis genom förhandsavgörandet i och med Djurgården-Lilla Värtandomen²³¹ från 2008/09.²³² Verksamhetsutövaren bör i ett tidigt stadium i MKB-förfarandet ha ett samråd med de

²²³Ibid.

²²⁴MB 6 kap. 7 §, 2 st.

²²⁵Ibid.

²²⁶MB, 6 kap. 3 §.

²²⁷Se exempelvis Naturvårdsverkets checklista för MKB:ar inom ramen för miljöbedömning, eller Länsstyrelsen i Östergötlands handledning för tillståndsansökan ”Att söka tillstånd”, sid 9.

²²⁸Proposition 1997/98:45, sid. 282-283, samt preambel till Århuskonventionen.

²²⁹Michanek och Zetterberg, 2008, sid. 198.

²³⁰Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

²³¹Mål C-263/08, p 45, 50-52, samt NJA 2009 sid. 419.

²³²Miljöorganisationers talerätt – ändringar i 16 kap. 13 § MB, sid. 6-7.

berörda myndigheterna och enskilda för att avgöra om verksamheten har en betydande miljöpåverkan. Om det i så fall har det ska ett utökat samrådsförfarande enligt 6 kap. 4 § 2 st. MB genomföras. Vid ett utökat samråd ska en större krets berörda bjudas in att delta. Formkrav saknas för hur samrådet ska gå till. Efter att samrådet genomförts ska de synpunkter som inkommit bemötas och sammanställas.²³³

5.4 Reformen av regleringen av miljökonsekvensbeskrivningar

5.4.1 Promemoria avseende ny lydelse för 6 kapitlet miljöbalken

Under 2007 inleddes ett arbete med att utreda en omstrukturering av kapitel 6 i MB, avseende bedömningsmaterial avseende verksamheter och planer med betydande miljöpåverkan.²³⁴ Det nya kapitlet syftar till att uppnå kostnadseffektivitet och minska den administrativa bördan, samt att garantera att all verksamhet som förprövas på grund av miljöpåverkan har ett underlag som beskriver denna i tillräcklig utsträckning. Reglerna ska också vara tydliga och ändamålsenliga, samt ge en förutsebar tillämpning av kapitlets bestämmelser.²³⁵ Kapitlet som idag består av 23 paragrafer utökas istället till 54.²³⁶ Strukturen förändras och kapitlet inleds med att ange de grundläggande, gemensamma förutsättningarna för MKB:ar för både tillståndspliktiga verksamheter och för planer och program.²³⁷ Dessa består i en sammanfattning av kapitlets innehåll, en uppmaning till myndigheter att undvika dubbelarbete samt ett bemyndigande till regeringen att föreskriva vilka myndigheter som ska anses berörda av kapitlet.²³⁸ Tillståndspliktiga verksamheter behandlas i de föreslagna 21-54 §§.²³⁹ De materiella förändringarna av kapitlet består bland annat i en förändring av hur bedömningen om en betydande miljöpåverkan ska gå till. Detta ska ske genom tillämpning av kriterier som anges i en ny förordning om miljöfarlig verksamhet.²⁴⁰ Beslutet om en verksamhet har en betydande miljöpåverkan och därmed skyldigheten att upprätta en MKB, kommer att fattas tidigare i processen.²⁴¹ Beslutet fattas av länsstyrelsen.²⁴² För att få en mer enhetlig tillämpning införs mer utförliga krav på innehållet i en MKB. Där det idag enbart finns en kort och mycket generell lista över aspekter som ska hanteras föreslås istället fem nya paragrafer med tämligen konkret innehåll. Det finns dock ingen antydning om att mer funktionella eller dynamiska perspektiv tagits i beaktande i förslaget.²⁴³ Konsekvenserna av förslaget antas bli att färre verksamheter kommer att kräva att MKB genomförs, men att detta kommer att röra verksamheter där de MKB:ar som genomförs idag är överflödiga.²⁴⁴

²³³Michanek och Zetterberg, 2008, sid 198.

²³⁴Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid 33.

²³⁵Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid. 1-2 samt 39.

²³⁶Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid. 6-21.

²³⁷Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 1-4 §§, sid.7-8.

²³⁸Ibid.

²³⁹Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid. 11-17.

²⁴⁰Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid. 71.

²⁴¹Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid. 72.

²⁴²Ibid.

²⁴³Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 40-46 §§, sid.14-16.

²⁴⁴Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid. 103.

Då EU-kommissionen inlett ett arbete med att uppdatera MKB-direktivet har ovanstående förslag dock lagts åt sidan tills vidare.²⁴⁵

5.4.2 Uppdatering av MKB-direktiv

Även på europainivå föreslås ny lagstiftning, ett direktiv som syftar till att förändra strukturen för hur MKB:ar ska upprättas. Omarbetningen av direktivet syftar till att förenkla direktivets villkor, att öka integrationen med annan rätt samt att harmonisera och rationalisera medlemsstaternas rutiner för bedömning om en MKB krävs. Direktivet ska också höja kvaliteten på informationen och rationalisera MKB-förfarandet.²⁴⁶ Bakgrunden till förändringen av direktivet bygger på en undersökning som leddes av EU-kommissionen och där företag, myndigheter, intresseorganisationer och privatpersoner deltog.²⁴⁷ Av denna framkom tre huvudsakliga problem med MKB:arnas uppbyggnad; behovsbedömningen, miljökonsekvensbedömningens kvalitet samt risk för inkonsekvenser i MKB-förfarandet samt med annan lagstiftning.²⁴⁸ Nedan kommer jag kort att sammanfatta de centrala förändringarna av behovsbedömningarna och miljökonsekvensbedömningarnas kvalitet.

Behovsbedömning

Behovsbedömningen förändras genom att de verksamheter som där behovsbedömningen av en MKB ska genomföras utifrån kriterier listade i direktivets bilaga III. Denna behovsbedömning ska bygga på information som verksamhetsutövaren ska lämna till den ansvariga myndigheten, som då kommer att vara ansvarig för behovsbedömningen. Detta syftar delvis till att projektet ska kunna anpassas till den grad att en miljökonsekvensbedömning inte längre behövs eftersom miljökonsekvenserna kommer understiga ”betydande miljöpåverkan”.²⁴⁹ Den information som beslutet ska bygga på utgörs av en beskrivning av projektet, som dess fysiska karaktär, dess lokalisering och dess miljö känslighet, samt en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som antas uppkomma. Dessutom ska de troliga, mer betydande effekterna av restprodukter, utsläpp och avfall, vilka naturresurser (inklusive biologisk mångfald) som kommer att nyttjas, samt en beskrivning av vilka åtgärder som ska undvika, förebygga eller minska miljöeffekterna av projektet.²⁵⁰ Kriterierna som avgör om en MKB ska upprättas är omfattande och delas in i tre kategorier:

1. Projektens karakteristiska egenskaper. Här sorteras bland annat aspekter som projektets omfattning, föroreningar och störningar, olycksrisker, påverkan på klimatet och på andra miljöaspekter, samt risker för människors hälsa.

1. Projektets lokalisering. Avgörande för bedömningen är miljöns känslighet avseende markanvändning, inklusive fragmentering, naturresursers förekomst och förnyelseförmåga i området, miljöns tålighet med hänsyn till bland annat våtmarker, berg- och skogsområden, skyddade områden och miljökvalitetsnormer.

2. De potentiella effekternas karakteristiska egenskaper. Här är skala, karaktär, intensitet och komplexitet, dess sannolikhet och varaktighet, bland andra egenskaper hos effekterna relevanta. Dessutom ska bedömningen bygga på möjligheten att minska effekterna på ett effektivt sätt.²⁵¹

²⁴⁵Per Hallström, muntligen.

²⁴⁶COM (2012) 628 Final, sid. 4-5.

²⁴⁷COM (2012) 628 Final, sid. 2.

²⁴⁸COM (2012) 628 Final, sid. 3.

²⁴⁹COM (2012) 628 Final, sid. 5.

²⁵⁰COM (2012) 628 Final, Bilaga II a, sid. 22.

²⁵¹COM (2012) 628 Final, Bilaga III, sid. 22-24.

Miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet

De bestämmelser som syftar till att öka miljökonsekvensbedömningarnas kvalitet återfinns i förslagets 5 artikel. Artikeln ställer krav på att en miljörapport ska upprättas enligt direktivets bilaga IV. Dessutom krävs att MKB:ns omfattning fastställs. Vidare måste den ansvariga myndighetens yttrande fastställa bland annat vilka myndigheter och delar av allmänheten som antas beröras, alternativ till projektet samt miljöförhållanden som antas utsättas för betydande påverkan. Bestämmelsen begränsar myndighetens rätt att begära kompletteringar i ett senare skede till att enbart gälla nya omständigheter.

MKB:n ska enligt bilaga IV innehålla:

- en beskrivning av projektet,
- en beskrivning av aspekter som rör teknik och lokalisering hos de olika alternativen,
- en beskrivning av de relevanta aspekterna i det befintliga miljötillståndet, samt utvecklingen om projektet inte etableras,
- en beskrivning av projektets väsentliga miljöpåverkan på bland annat människors hälsa, fauna, flora, biologisk mångfald och ekosystemtjänster, mark, vatten, luft, klimat, kulturarv, samt en beskrivning av samverkan mellan faktorerna och dess utsatthet och återhämtningsförmåga avseende katastrofrisker,
- en sammanfattning av troliga och mer betydande miljöeffekter, däribland kumulering med andra projekt och verksamheter,
- en beskrivning av vilka metoder som använts för att bedöma de betydande miljöeffekterna och vilka osäkerhetsfaktorer de innehåller,
- en beskrivning av de planerade åtgärder som ska förebygga och minska de förutsedda miljöeffekterna, samt en bedömning av vilken grad effekterna minskas,
- en bedömning av olycksrisker och planerade åtgärder mot dessa,
- en icke-teknisk sammanfattning,
- en beskrivning av problem under upprättandet av MKB:n, osäkerhetsfaktorer och hur dessa påverkar resultat och val av alternativ.²⁵²

I förhållande till den tidigare bilaga IV utgör den nya bilagan en avsevärt mer detaljerad uppräknings av effekter som ska tas in i bedömningen. Av intresse för denna uppsats är kanske framför allt punkt 4, i vilken ekosystemtjänster uttryckligen exemplifieras som en aspekt som kan eller ska tas in i en miljökonsekvensbedömning.²⁵³ I förhållande till den svenska nuvarande regleringen finns flera punkter som kan innebära mer genomarbetade MKB:ar. Den svenska regleringen kräver bland annat inte att metoderna för insamlande av informationen presenteras eller beskrivningen av problem som uppkommit under upprättandet av MKB:n.²⁵⁴

²⁵²COM (2012) 628 Final, Bilaga IV, sid. 24-25.

²⁵³Com (2012) 628, Bilaga IV, sid. 25.

²⁵⁴MB 6 kap. 7 §.

6 Praxis

I denna del av uppsatsen, syftar jag till att illustrera hur biologisk mångfald behandlas i tillståndsprocessen för miljöfarlig verksamhet, i den mån frågan kommer upp. Jag utger mig inte för att ge en heltäckande bild, något som visserligen kunnat vara användbart. Eftersom jag fokuserar på aspekter som rör ekosystemperspektivet är det svårt att över huvud taget finna relevanta domar. Istället har jag först kort sammanfattat at tre mål som exempel på hur biologisk mångfald ofta behandlas. Därefter följer i tre separata avsnitt refererat och analyser av tre tillståndsdomar. De tre senare målen är sinsemellan olika; ett gäller en kalktäkt, ett gäller en laxodling och ett en vindkraftspark. Dessa är alla utvalda eftersom det i målet har funnits relevans för diskussioner om biologisk mångfald utan att det nödvändigtvis har rört skyddade områden eller arter. De har också relaterat till mer systembetonade faktorer. Jag har försökt att analysera dessa mål utifrån vilka aspekter de beslutsgivande myndigheterna tar hänsyn till i sina beslut och domar. Syftet är, som sagt, inte att dra en generell slutsats av hur biologisk mångfald kommer in i tillståndsprocessen, utan snarare visa på att det saknas ”säkerhetspärar” för ekosystemperspektiv i rättstillämpningen. Referaten syftar främst till att visa på hur olika ekosystematiska aspekter lyfts i domarna och även försökt visa på hur de har vägts mot andra intressen.

6.1 Representativ behandling av biologisk mångfald i tillståndsprocesser avseende miljöfarlig verksamhet

6.1.1 Tolvmannastegen

Eolus vind ansökte om tillstånd för att uppföra 24 vindkraftverk i ett område i Strömstads kommun.²⁵⁵ Området var en del av ett stort sammanhängande orört skogsområde med vildmarkskaraktär.²⁵⁶ Enligt Länsstyrelsen fanns ett antal rödlistade arter i området²⁵⁷ och Strömstads kommuns miljö- och byggnämnd underströk i sitt yttrande till MD att bolagets naturinventering fanns områden med mycket höga naturvärden.²⁵⁸ Det förekom inte någon form av områdesskydd i det påverkade området, dock angav Kammarkollegiet i sitt yttrande att det tidigare pågått en utredning om naturreservat. Denna avslutades dock i och med att Skogsstyrelsen inlett ett förfarande för frivilligt skydd av skogen.²⁵⁹ Trots att det förekom höga naturvärden, enligt bland annat kammarkollegiet, Naturskyddsföreningen och Strömstads kommun berördes detta mycket översiktligt i både MD och MÖD.²⁶⁰ Det förekom inga diskussioner avseende fragmentering av ekosystem, eller arters habitat. Det faktum att tillståndet innebar ett intrång av ett i det närmaste orört område var inte tillräckligt för att varken begränsa eller hindra etableringen.²⁶¹ I domen antyds att förekomsten av eller bristen

²⁵⁵MÖD 2009:32, sid. 1.

²⁵⁶MÖD 2009:32, sid. 6.

²⁵⁷MÖD 2009:32, sid. 8.

²⁵⁸MÖD 2009:32, sid. 12.

²⁵⁹MÖD 2009:32, sid. 17.

²⁶⁰MÖD 2009:32, sid. 17-18.

²⁶¹MÖD 2009:32, sid. 21.

på formellt skydd blir viktigt för hur samma områdes värde viktas, oavsett identiska miljövärden.²⁶²

6.1.2 Torvtäkten i Nässjö

I en dom avseende en torvtäkt i Nässjö kommun förde MÖD en kort diskussion avseende betydelsen av närvaron av arter som inte förekom i rödlistan men som var upptagen i fågelskyddsdirektivet.²⁶³ Torvtäkten var belägen i ett område som beskrevs ha höga naturvärden.²⁶⁴ Bland annat häckade där ett antal fågelarter som upptagits i fågelskyddsdirektivet.²⁶⁵ Detta ansågs dock inte utgöra ett hinder mot torvtäkten i MÖD:s dom, med hänsyn till att arterna i fråga inte var hotade eller sällsynta. Prövningen i fråga skedde med bakgrund i dåvarande 9 kap 6a §.²⁶⁶ MÖD motiverade sitt beslut på att de arter som påverkades lokalt inte ansågs vara utsatta för hot på en regional nivå.²⁶⁷ Ingen diskussion förekom om de aktuella populationernas vikt avseende det större bevarandeperspektivet för arterna.

6.1.3 Naturgrustäkten i Botkyrka

I ett mål som avgjordes av MÖD under 2009 sökte ett bolag tillstånd för en naturgrustäkt i Botkyrka kommun.²⁶⁸ I området fanns två typer av rödlistade bin representerade.²⁶⁹ Företaget som ville bedriva verksamheten hade vid tiden för prövning inte genomfört någon naturinventering då de menade att det faktum att verksamheten låg inom ett område som redan påverkats mycket av mänsklig verksamhet.²⁷⁰ Länsstyrelsen hade dock 2007 genomfört en naturinventering och noterat förekomsten av biarterna.²⁷¹ MÖD ansåg inte att bristen på en utredning som visade hur ett inledande av täktverksamhet skulle komma att påverka bipopulationerna utgjorde ett hinder för att meddela bolaget tillstånd. Tillståndet förenades dock med ett föreläggande om att innan täktverksamheten upptogs låta en entomolog undersöka området. Resultatet, ansåg MÖD, borde ”kunna få användas för att revidera täkt- och efterbehandlingsplanerna”.²⁷²

I detta fall tilläts en verksamhet innan miljökonsekvenserna tydligt fastställts genom en MKB. MÖD menar att trots det inte gick att undvika att vissa individer kan komma att påverkas negativt kunde ”Verksamheten [...] inte befaras försämra livsbetingelserna på ett sådant sätt att verksamheten inte kan tillåtas.”²⁷³ Det tycks alltså dels krävas en tämligen liten utredning avseende förekomst av rödlistade arters status i ett område och därutöver tycks dess förekomst värderas tämligen lågt. I domen förekom inga diskussioner avseende ekosystem, fragmentering av dessa eller en diskussion om nyttan av att bevara de aktuella bisamhällena.

²⁶²MÖD 2009:32, sid. 17.

²⁶³MÖD 2008:37, sid. 12.

²⁶⁴MÖD 2008:37, sid. 11.

²⁶⁵MÖD 2008:37, sid. 16.

²⁶⁶MÖD 2008:37, sid. 1.

²⁶⁷MÖD 2008:37, sid. 16.

²⁶⁸MÖD 2009:18, sid. 2.

²⁶⁹MÖD 2009:18, sid. 18.

²⁷⁰MÖD 2009:18, sid. 19.

²⁷¹MÖD 2009:18, sid. 5.

²⁷²MÖD 2009:18, sid. 23.

²⁷³MÖD 2009:18, sid. 23.

6.1.4 Sammanfattande analys av bakgrundsdomar

Gemensamt för ovanstående domar är att de tar en relativt smalt fokus avseende biologisk mångfald och att de, även där diskussionen avseende biologisk mångfald får lov att breda ut sig, lutar sig mot resonemang som till större delen avser enskilda arters eller områdets status. Det finns i princip inga diskussioner avseende dynamiken i ekosystemen och inte heller vilka roller de arter som anses kan störas spelar i sin omgivning och om dessa funktioner kan ”skötas” av andra arter. En annan slutsats är att värdet av biologisk mångfald värderas relativt lågt i förhållande till motstående intressen, såsom utvinnande av material eller energi.

6.2 Österviksodlingen

En fiskodling i Österviken nära Barkdal i Leksands kommun ansökte 2005 om att få utöka sin verksamhet. Verksamheten utgjorde B-verksamhet enligt bilagan till förordning 1998:899 och prövningen inleddes därför på Länsstyrelsen i Dalarnas län. Fiskodlingen önskade öka sin produktion av fisk från 125 till 600 ton regnbågslax årligen.²⁷⁴ Odlaren, G. Slotts Lax, ämnade odla fisken i nätkassar, en produktionsmetod som bygger på att fiskarna föds upp i vad som närmast kan beskrivas som undervattensburar genom vilka det omgivande vattnet passerar.²⁷⁵

Den huvudsakliga diskussionen avseende verksamhetens miljökonsekvenser avsåg i samtliga instanser om näringsläckage från verksamheten och hur detta skulle komma att påverka närliggande akvatiska system såväl som slutreceptanten. Källorna till näringsläckaget utgjordes främst av foderrester och fekalier från fiskarna. Fosfortillskotten till Dalälven beräknades till högst 3,3 ton/år och kväveutsläppen till 30 ton årligen. Av tillförd mängd fosfor beräknas en tredjedel vara upptagbar för växter. Totalt sett beräknades verksamheten tillföra 6,6 % av Dalälvens nuvarande fosforbelastning och 1,6 % av kvävebelastningen. Företaget menade att dessa tillskott var försumbara och att odlingsmetoden inte möjliggjorde någon rening av vattnet. Av intresse för den biologiska mångfalden var också risken för att nätkassarna skulle kunna skäras sönder av obehöriga, varpå fiskarna kunde fly. Av domen framgår inte om verksamhetsutövaren tar ställning till ekologiska effekter av detta. Dock konstaterades att utsläppande av regnbågslax i svenska ekosystem är väldokumenterat, då utplantering skett under lång tid.²⁷⁶

Vid länsstyrelsens prövning fördes ett relativt långt resonemang avseende näringsläckage och övergödning. Länsstyrelsen konstaterade att näringsläckage skulle förekomma och att detta stod i strid med exempelvis miljökvalitetsmålen ”Hav i balans” och ”Ingen övergödning”, men att tillskotten var försumbara och därmed tillåtliga.²⁷⁷ Den menade dock att det fanns en viss risk för algblooming i andra delar av systemet och att den risken var stor nog för att visserligen tillåta verksamheten, men i begränsad omfattning i förhållande till ansökan.²⁷⁸ Länsstyrelsen lämnade därmed totalt sett odling av 500 ton regnbågslax årligen.²⁷⁹ Beslutet överklagades av flera av sakägarna i målet, samt av Naturskyddsföreningen i Leksand samt

²⁷⁴MÖD 2005:42, sid. 2.

²⁷⁵MKB, laxodling, sid 15.

²⁷⁶MÖD 2005:42, sid. 3-4.

²⁷⁷MÖD 2005:42, sid. 7-8.

²⁷⁸MÖD 2005:42, sid. 8.

²⁷⁹MÖD 2005:42, sid. 8.

Västanviks och Karlsarvets bya- och skifteslag.²⁸⁰ Naturskyddsföreningen fokuserade på såväl transportproblematik vid slakt, näringsläckage samt resultaten av medicinerings av fisk om sjukdomar skulle utbryta i odlingen.²⁸¹ Fiskeriverket lämnade ett yttrande i målet, där de visserligen vitsordade att övergödningsproblematiken var allvarlig, men å andra sidan ansåg att fiskerinäringen inte skulle drabbas hårdare än andra anordningar som bidrog till övergödning.²⁸² I sin extremt korta redovisning av domskälen valde MD att helt avslå bolagets ansökan om utökning av verksamheten. Den enda motiveringen var: ”Enligt MD:s mening är konsekvenserna av fiskodling på den aktuella platsen sådana att någon utökning av verksamheten inte bör tillåtas”.²⁸³ Vilka konsekvenser det var fråga om framgick dock inte. MÖD, å andra sidan menade dock att påverkan på naturmiljön var mycket begränsad och tillät därför etableringen, enligt länsstyrelsens beslut. Även MÖD:s domskäl var mycket kortfattade och motiveringen var mycket vagt utformad.²⁸⁴

6.2.1 Miljökonsekvensbeskrivning Österviksodlingen

Under 2001 upprättade G. Slotts Lax AB i samarbete med Vattenresurs AB en MKB för den utökade laxodlingen. Denna utreder, tämligen kortfattat effekterna av en utökad laxodling. MKB:n som är ca 40 sidor lång fokuserar, liksom miljöprovningarna främst på utsläppen av kväve och fosfor.²⁸⁵ Beskrivningen av naturvärden som påverkas är mycket översiktlig och består av sju raders text, där det knappast ens framgår vilken typ av vattenmiljö det är fråga om.²⁸⁶

6.2.2 Sammanfattande analys, Österviksodlingen

Österviksodlingen gällde ansökan om att bedriva en ganska småskalig verksamhet som skulle medföra ett relativt stort tillskott av näringsämnen som kunde komma att påverka miljön i närområdet såväl som längre bort. Målet är intressant främst med hänsyn till de omfattande diskussionerna avseende övergripande påverkan av ekologiska system och avvägningarna i förhållande till regionala och nationella miljökvalitetsmål. Det är problematiskt att både MD och MÖD väljer att i det närmaste avstå från att ange en motivering till sina respektive domar. Avvägningen mellan ekologiska faktorer och fiskodlingen utfaller till fiskeodlingens fördel, vilket kan förstås utifrån att den påverkan på lokala ekosystem ser ut att vara mycket begränsad och de totala tillskotten av kväve till Östersjön med visst fog kan anses utgöra en droppe i havet. Utsläpp av kväve till akvatiska system är dock generellt sett av en diffus karaktär och problematiken bakom övergödningen ligger i just att den stora mängden utsläpp härstammar från ett stort antal källor som var och en släpper ut små mängder.²⁸⁷ Det är tydligt att MKB:n utgjorde ett viktigt underlag för provningen. Att så stort fokus lades på kväve- och fosforutsläpp kan möjligen ha inneburit att andra relevanta biologiska effekter av verksamheten kan ha kommit i skymundan, eller aktivt ha förtigits.

²⁸⁰MÖD 2005:42, sid. 9.

²⁸¹MÖD 2005:42, sid. 11.

²⁸²MÖD 2005:42, sid. 11-12.

²⁸³MÖD 2005:42, sid. 12.

²⁸⁴MÖD 2005:42, sid. 13-14.

²⁸⁵MKB, laxodling, sid. 16-24.

²⁸⁶MKB, laxodling, sid. 13.

²⁸⁷Havs- och vattenmyndigheten, övergödning.

6.3 Vindkraftsparken på Taka-Aapua

Fragmentering av ekosystem var den avgörande aspekten i en dom från MÖD från 2010. Denna dom gällde en vindkraftsetablering i Norrbottens län, i ett område inom vilket betydande naturvärden rapporterats. Vindkompaniet i Mörbylånga AB (Vindkompaniet) ville etablera en vindkraftspark bestående av 19 vindkraftverk på fyra bergstoppar (Taka-Aapua, Rautiorova, Rautiolehti och Kuusilaki) i Övertorneå kommun.²⁸⁸ I det aktuella området fanns flera delområden som visade en hög artrikedom (bland annat ett antal rödlistade arter) och flera delområden med höga naturvärden.²⁸⁹ Flera av de som yttrade sig i målet, bland annat länsstyrelsen i Norrbottens län²⁹⁰ och Övertorneå Naturskyddsförening²⁹¹ pekade på att området i fråga utgjorde ett av de få sammanhängande större gamla skogspartier i den aktuella delen av landet.

6.3.1 Miljödomstolens dom

MD fattade 2008-02-13 beslut avseende vindkraftsetableringen i Taka-Aapua. De fann att verksamheten i stort var tillåtlig, men ändrade vissa av bolagets yrkade villkor, främst avseende vägdragnings och ställande av ekonomisk säkerhet.²⁹² I bedömningen av verksamhetens tillåtlighet var framför allt konflikten mellan behovet om utvinnande av vindenergi och skyddsbehovet för naturen i området central. MD konstaterade att det fanns mycket goda förutsättningar för att utvinna el från vindkraft i området, men att naturvärdena i området var mycket höga, främst genom partierna av ”urskogslänkande granskog” samt förekomst av rödlistade arter. MD menade dock att ingreppet var mycket begränsat i relation till den totala storleken på det aktuella området och detta i kombination med de starka energipolitiska målen innebar att naturvårdsvärdena inte var starka nog för att hindra en etablering.²⁹³

6.3.2 Miljööverdomstolens dom

Kammarkollegiet, länsstyrelsen i Norrbottens län, samt Naturskyddsföreningen i Norrbottens län klagade på MD:s dom. Kammarkollegiet yrkade på att två villkor, avseende vägnars dragnings och vindkraftverkens placering, skulle avgöras av bolaget i samråd med länsstyrelse och att tvister skulle hänvisas till miljödomstol. Kammarkollegiet yrkade också att vissa av de föreslagna försiktighetsåtgärderna istället skulle inskrivas som villkor i tillståndet. Länsstyrelsen yrkade på att ansökan skulle ogillas och i andra hand att vissa av villkoren skulle ändras. Naturskyddsföreningen yrkade på att enbart vindkraftverk som inte skulle komma att påverka gammelskogen fick ställas upp. Flera av de överklagande instanserna samt Naturvårdsverkets yttrande pekade i MÖD: på att MD:s dom fokuserade alltför ensidigt på storleken på arealen som skulle upptas av vägar och vindkraftverk samt andelen av den totala skogsmiljön, istället för att ta ställning till fragmenteringseffekter och hur ekologin i de specifika fallen skulle komma att påverkas.²⁹⁴ Värt att anmärka, i sammanhanget, är att länsstyrelsen i Norrbotten ifrågasätter att MD inte tagit ställning till frågan om

²⁸⁸MÖD M 2210/08, sid. 4.

²⁸⁹MÖD M 2210/08, sid. 11.

²⁹⁰MÖD M 2210/08, sid. 11.

²⁹¹MÖD M 2210/08, sid. 23.

²⁹²MÖD M 2210/08, sid. 33.

²⁹³MÖD M 2210/08, sid. 32-33.

²⁹⁴MÖD M 2210/08, sid. 35.

ekosystemtjänster i sin dom avseende Taka-Aapua.²⁹⁵ Frågan om områdesskydd kom upp i domen, och MD menade

”Att verksamhetsområdena hyser en mängd rödlistade arter är i sig inte nog för att betrakta dem som s.k. stoppområde för vindkraften. Länsstyrelsen har inte funnit skäl till reservatsbildning och Naturvårdsverket har inte gjort anspråk på områdena vad gäller riksintresse för naturvård. Områdesskyddet har överlåtit till Sveaskog som i sin tur upplåtit nyttjanderätten till bolaget för den aktuella verksamheten.”²⁹⁶

Till saken hörde att Sveaskog som ägde den aktuella marken arbetet för upprättande av ett frivilligt naturskydd i det aktuella området.²⁹⁷ Därmed hade länsstyrelsen låtit sig nöja²⁹⁸, vilket väl troligen var kopplat till att det finns begränsade resurser för att ersätta markägare för hinder för pågående markanvändning. Området hade inte heller avsatts som Natura 2000-område, något som Länsstyrelsen indirekt erkände var ett misstag från deras sida.²⁹⁹

MÖD beslutade att lämna tillstånd till verksamheten, men i begränsad utsträckning. I området Rautiorova, Rautiolehto och Kuusilaki fick bolaget tillstånd att uppföra 14 vindkraftverk, samtidigt som domstolen inte ansåg att de kraftverk som skulle uppföras på Taka-Aapua var tillåtliga. Liksom MD menade MÖD att den areal som faktiskt skulle komma att upptas var mycket begränsad. De utvecklade dock resonemanget om fragmentering av skogen och menade avseende områdena Rautiorova, Rautiolehto samt Kuusilaka att effekten av fragmentering skulle bli begränsad eftersom så stora sammanhängande områden skulle kvarstå. Avseende Taka-Aapua menade de dock att fragmenteringen skulle påverka det aktuella området så mycket att det var olämpligt att bevilja tillstånd på platsen.³⁰⁰ I MÖD underströks de högt ställda politiska mål avseende utbyggnationen av vindkraft i Sverige.³⁰¹

6.3.3 MKB Taka-Aapua

MKB:n för vindkraftsparken upprättades till 2006.³⁰² Den fick kompletteras i flera omgångar med hänsyn till länsstyrelsens kommentarer.³⁰³ Avseende frågor som relaterade till biologisk mångfald och naturmiljöfrågor var MKB:n tämligen fåordig, med undantag för redogörelsen av naturvärdesinventeringen som lades som en rapport till MKB:n.³⁰⁴ I naturvårdsinventeringen framgår dock att det finns ett flertal områden inom de aktuella områdena där höga naturvårdsintressen representeras. Denna syftar främst till att beskriva olika naturtyper, samt att påtala vilka rödlistade arter som finns i området.³⁰⁵ Det finns ingen närmare analys av exempelvis ekosystemtjänster eller andra ekosystemfunktioner, detta trots att det i MKB:n finns ett särskilt avsnitt som syftar till miljöekonomiska effekter av

²⁹⁵M 10582-11, sid 38.

²⁹⁶MÖD 2210/08, sid 38

²⁹⁷MÖD 2210/08, sid 10.

²⁹⁸MÖD 2210/08, sid 11.

²⁹⁹MÖD 2210/08, sid 36.

³⁰⁰MÖD M 2210/08, sid. 42.

³⁰¹MÖD M 2210/08, sid. 42.

³⁰²Vindkompaniet, 2006, försättsblad.

³⁰³Vindkompaniet, 2007, yttrande över länsstyrelsens kommentarer, samt Vindkompaniet 2007, komplettering till MKB 2007.

³⁰⁴Vindkompaniet, 2006, sid 26 och 32, samt Rapport 1.

³⁰⁵Vindkompaniet, 2006, Rapport 1, sid. 4-7.

vindkraftsetableringen.³⁰⁶ Av själva MKB:n är det svårt att utläsa att verksamheten föreslås lokaliseras till en miljö med höga naturvärden, något som dock framkommer tydligare av kompletteringarna till denna.³⁰⁷ Det finns ett huvudförslag avseende lokalisering av vindkraftverken, men enligt texten i tillståndsansökan framgår att dessa placeringar inte utgör ett slutgiltigt förslag och att bolaget först senare vill besluta om den slutgiltiga lokaliseringen. Skälet till detta anges att det inte finns möjlighet att besluta om exakt lokalisering i skedet för tillståndsbeslutet.³⁰⁸ MKB:n specificerar inte närmare varför det inte är möjligt och vad som krävs för att ett sånt beslut ska kunna fattas.

6.3.4 Sammanfattande analys Taka-Aapua

Domen berör en konflikt mellan två miljöintressen; behovet av ren, förnyelsebar energi, som ställs mot biologisk mångfald. I detta fall tillåts verksamheten, trots att den slutliga lokalisering av verken inte fastställts, den faktor som mest påverkar naturvärdena i området. Framför allt på Rautiorova där vindkraft tillåts fanns det ett flertal höga naturvärden. Detta antyder att värderingen av biologisk mångfald är låg. Tillåtligheten motiverades med att området var så stort att det trots fragmenteringen som skulle uppstå ändå lämnades tillräckliga sammanhängande områden. På Taka-Aapua skulle denna fragmentering bli allt för omfattande, varpå de verk som föreslogs uppföras där inte fick tillstånd. Avgörande för bedömningen tycktes vara de högt ställda politiska målen avseende utbyggnation av vindkraft. MKB:n har en relativt grund analys av frågorna som gäller biologisk mångfald och refererar främst till förekomster av rödlistade arter och anger vad det finns för områden med höga naturvärden i området.

6.4 Bungemålet

6.4.1 Ärendets gång

Under sommaren 2012 blossade en mediestorm upp avseende MÖD:s dom avseende tillstånd för en kalktäkt på Gotland.³⁰⁹ Tillståndet innebar att ett finskt företag, fick rätt att bedriva täktverksamhet i Bunge i Ojnareskogen på Gotland inom vilket höga naturvärden rapporterats.³¹⁰ Området omfattades inte av områdesskydd, men låg mellan två Natura 2000-områden. Målet inleddes 2008 genom en ansökan till MD i Nacka 2008. Ansökan avslogs³¹¹ Nordkalk överklagade till MÖD och fick 2009 ett tillåtlighetsbeslut och domen återförvisades till MD för fastställande av villkor.³¹² Trots tillåtlighetsbeslutet fann MD 2011 att verksamheten inte kunde tillåtas, vilket åter överklagades till MÖD, vilken sommaren 2012 lämnade tillstånd till täkten, samt meddelade verkställighet, utan hinder av icke lagakraftvunnen dom. Nordkalk inledde avverkning i Ojnareskogen, vilket ledde till stora protester. Naturvårdsverket med flera överklagade MÖD:s dom till Högsta Domstolen (HD), vilken meddelade partiellt prövningstillstånd i september 2012. Den del som meddelades

³⁰⁶Vindkompaniet, 2006, sid. 21.

³⁰⁷Vindkompaniet 2007, komplettering till MKB 2007, sid. 2-3.

³⁰⁸Vindkompaniet, 2006, sid 43-44.

³⁰⁹Se exempelvis Fältbiologernas sammanställning av olika artiklar och nyhetsinslag avseende Bungetäkten.

³¹⁰M 10582-11, sid. 2-3.

³¹¹M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 1.

³¹²M350-09, sid. 2.

prövningstillstånd för avser betydelsen av MÖD:s tillåtlighetsdom i tillståndsfrågan.³¹³ Den 17 oktober 2012 meddelade HD vidare avverkningsförbud av Ojnareskogen.³¹⁴

6.4.2 Första prövningen i miljödomstolen

Miljödomstolen i Nacka avfattade dom 19 december 2008 om Nordkalks tillståndsansökan. Prövningen baserades på ett antal grunder. Inledningsvis skedde en prövning utifrån stoppregeln i 9 kap. 6a § MB, avseende en avvägning mellan områdets naturvärden och nyttan av kalkutvinningen. MD ansåg att täktens naturvärden var så starka att tillstånd inte kunde lämnas.³¹⁵ Detta baserades bland annat på att verksamheten riskerade att påverka de två närliggande Natura 2000-områdena Bräntings Haid och Bästeträsk. En prövning enligt 7 kap 28 a §, avseende verksamhetens tillåtlighet med hänsyn till dessa områden ledde till resultatet att det inte gick att lämna tillstånd till verksamheten.³¹⁶ I prövningen av huruvida verksamheten uppfyllde de allmänna hänsynsreglerna menade MD dessutom att lokaliseringskravet i 2 kap 6 § innebar att utvinningen av kalk bättre kunde tillgodoses på annan plats, även om kvaliteten och mängden i det aktuella området gjorde det till det bästa ur företagets synvinkel, även med hänsyn till rimlighetsavvägningen i 2 kap 7 § MB.³¹⁷ Lokaliseringen bedömdes också utifrån hushållningsbestämmelserna. Området hade pekats ut som riksintresse för både naturvård och för mineralutvinning. I avvägning mellan dessa intressen menade MD dels att det inte var möjligt att kombinera de båda intressena och dels att naturvårdsintresset tog prioritet. Detta berodde på att det var möjligt att på annan plats utvinna kalk, medan det inte gick att ta vara på de riksintressanta naturvärdena på platsen.³¹⁸ MD menade också att det inte var möjligt att bevilja tillstånd för vattenverksamhet, dels eftersom det inte var utrett om täkten skulle påverka Bästeträsk och dels för att det var oklart hur närboendes brunnar skulle komma att påverkas. Dessutom var det oklart om vattnet kunde renas tillräckligt för att inte bryta mot 1973 års förbud mot utsläpp av avloppsvatten.³¹⁹ Sammanfattningsvis bedömde MD att det inte gick att meddela tillstånd för verksamheten.³²⁰ MD refererade inte till ekosystemtjänster i sitt avgörande, dock argumenterade WWF Sverige i den tidigare Bungeprövningen i MD att området för den föreslagna täkten borde sparas, med tanke på ekosystemtjänster.³²¹

6.4.3 Första prövningen i miljööverdomstolen

Nordkalk överklagade domen till MÖD.³²² Nordkalk yrkade på att MD skulle meddela verksamheten tillstånd enligt yrkande till MD eller att MÖD skulle genomföra en tillåtlighetsprövning och därefter återförvisa målet till MD för fastställande av villkor för verksamheten.³²³ En viktig skillnad mellan prövningarna i MD och MÖD var att regeln i 9 kap 6 a § ändrats så att denna inte längre innebar att täkten inte var tillåten om livsbetingelserna för en art som var hotad, skyddad eller krävde hänsyn försämrades. MÖD gjorde en annan bedömning i lokaliseringsfrågan än MD och menade dels att kvaliteten på

³¹³Meddelade prövningstillstånd, högsta domstolens hemsida, T 3158-12 .

³¹⁴T 3158-12, aktbilaga 72, sid. 4.

³¹⁵M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 116-117.

³¹⁶M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 115-116.

³¹⁷M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 110-111.

³¹⁸M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 112-113.

³¹⁹M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 119-120.

³²⁰M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 120.

³²¹M350-09, Miljödomstolens dom, sid. 83.

³²²M350-09, sid. 1.

³²³M350-09, sid. 3.

kalken som fanns i Bunge var en nödvändighet och därför inte kunde ersättas av kalk av lägre kvalitet. Då de närmsta fyndigheterna av kalk med motsvarande kvalitet fanns i södra Polen, ansågs detta inte som ett realistiskt alternativ för utvinning. Naturvårdsintressena ansågs påverkas till en liten del av det totala naturvårdsintresset och i kombination med företagets säkerhetsåtgärder var kraven på lokaliseringsbedömningen uppfyllda.³²⁴ MÖD menade att täkten krävde tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB, då det var ”ofrånkomligt att de på ömse sidor om täkten befintliga våtmarkerna, som är känsliga för förändringar i hydrologin, skulle kunna komma att påverkas på ett betydande sätt”.³²⁵ I denna del av prövningen fokuserade MÖD huvudsakligen på hur förändringar i hydrologin skulle komma att påverka de skyddade naturvärdena i området, samt hur hydrologin i sig skulle komma att förändras.³²⁶ Nordkalk och SGU å ena sidan och Naturvårdsverket och Länsstyrelsen å andra sidan gjorde mycket olika bedömningar om hur den ändrade hydrologin skulle påverka de båda Natura 2000-områdena och om de föreslagna skyddsåtgärderna skulle vara tillräckliga. Naturvårdsverket menade att de statiska skyddsåtgärder som Nordkalk föreslagit inte kunde ersätta det naturliga hydrologiska systemet och att det återinfiltrerade vattnet kunde orsaka långsiktiga biologiska effekter.³²⁷ MÖD menade att det faktum att regeringen inte utsett det aktuella området till Natura 2000-område borde innebära att regeringen ansåg att det skulle vara möjligt att kombinera utvinning av kalk med platsens naturvärde. Därefter konstaterade de att det var svårt att beräkna hur hydrologin skulle påverkas, eftersom berggrunden i området var mycket heterogen. De menade därför att det var troligt att verksamheten skulle komma att påverka Natura 2000-områdena negativt, men ansåg att skyddsåtgärderna skulle vara tillräckliga för att förhindra skador på Natura 2000-områdena.³²⁸ Avseende bedömning av vattenverksamhet ansåg MÖD att de allmänna intressena för täkten övervägde kostnader och olägenheter som de kunde komma att orsaka.³²⁹ Vid en sammanfattande bedömning nådde MÖD slutsatsen att skadorna och olägenheterna från verksamheten kunde motverkas i tillräcklig grad genom skyddsåtgärder. Inte heller skulle någon livsmiljö i Natura 2000-områdena hotas. Därmed tilläts täkten och återförvisades till MD i Nacka för meddelande av tillstånd.³³⁰

6.4.4 Andra prövningen i miljödomstolen

Vid den nya tillståndsprövningen i MD hade Nordkalk ändrat sitt yrkande och önskade bland annat att sätta ett villkor avseende bortledning av täktvatten på provotid i tre år. Eftersom MÖD angivit att verksamheten var tillåtlig utifrån huvudsakligen de villkor som angivits vid prövningen i MÖD ansåg MD att tillåtlighetsbeslutet inte längre kunde gälla med hänsyn till att bortledning av täktvatten var ett sådant villkor som var så centralt för tillståndsbeslutet i sin helhet. MD menade därefter att det inte fanns utredning nog för att kunna avgöra vilka effekter täktvattnet skulle kunna orsaka. MD menade att MÖD:s tillåtlighetsbeslut omgärdats av alltför vaga direktiv och prövade därmed verksamheten i dess helhet. Eftersom den ansåg att Nordkalk inte inkommit med material nog för att centrala villkor skulle kunna utformas avslogs på nytt verksamheten.³³¹

³²⁴M 350-09, sid. 11-13.

³²⁵M 350-09, sid. 14.

³²⁶M 350-09, sid. 15-16.

³²⁷M 350-09, sid. 7.

³²⁸M 350-09, sid. 15-17.

³²⁹M 350-09, sid. 17.

³³⁰M 350-09, sid. 17-18.

³³¹M 10582-11, sid. 35-36.

6.4.5 Andra prövningen i miljööverdomstolen

Nordkalk överklagade återigen. MÖD ansåg att förändringarna av ansökan inte ändrade MD:s skyldighet att lojalt följa dess anvisning att meddela tillstånd. Istället för att återförvisa målet för ny handläggning i MD, valde MÖD i syfte att undvika tidsutdräkt att meddela tillstånd.³³² MÖD godtog Nordkalks förslag till villkor med undantag för gränsvärden för täktvatten och antog istället länsstyrelsens förslag.³³³ MD hade också vänt sig mot att Nordkalk inte inkommit med något förslag på kontrollprogram, vilket MÖD dock ansåg kunde delegeras till tillståndsmyndigheten.³³⁴ Utöver detta beslutade MÖD även om verkställighetsförordnande.³³⁵ Domen överklagades till HD och prövningstillstånd meddelas avseende frågan om MD var bunden av MÖD:s tillåtighetsbeslut.³³⁶

6.4.6 Miljökonsekvensbeskrivning

MKB:n för Bungetakten upprättades av IVL Miljöinstitutet 2005-2006. I den ursprungliga MKB³³⁷ som upprättades för verksamheten finns två avsnitt som behandlar biologisk mångfald. Här listas en samling rödlistade arter³³⁸ och hur dessa antas påverkas av täktverksamheten.³³⁹ Utöver detta finns kortare avsnitt som behandlar hur specifika våtmarker kan komma att påverkas av tåkten. De huvudsakliga premisser utifrån vilka analysen sker bygger på hur arterna kommer påverkas av fragmentering och direkt förlust av habitat.³⁴⁰ Mindre fokus ligger på hur områdets ekologiska förutsättningar påverkas av de hydrologiska förändringar som kan komma att bli resultatet av verksamheten.³⁴¹ Det finns inte heller några referenser till eventuella kaskadeffekter, eller samband mellan olika arter, med undantag för de fall en specifik växt utgör substrat (livsmiljö/föda) för en insekt.³⁴² Fokus i beskrivningen ligger snarare på hur de hotade *arterna* kommer att påverkas, i ett lokalt, nationellt och i någon mån, globalt perspektiv, snarare än hur *ekosystemet eller ekosystemen* som helhet kommer att reagera på verksamheten. Det finns ett kortare avsnitt som heter ”Ekosystemnivå” under ”Konsekvenser för djurs och växters livsbetingelser” som beskriver vilka huvudsakliga typer av biotoper som finns inom området, samt hur tåkstens utbredningsområde samt transportbandets sträckning kommer att påverka vissa artgrupper.³⁴³ I en avslutande tabell jämförs miljökonsekvenserna mellan olika alternativa lokaliseringar. Av denna tabell framgår tydligt att tåkten i Bunge inte kan komma till stånd utan att viktiga naturvärden får stryka på foten.³⁴⁴ MKB:n anger några förslag för att de aktuella negativa miljöeffekterna ska kunna begränsas. Avseende gaffelfibbla, som är en växtart som enbart förekommer naturligt på Gotland och Öland, föreslår bolaget att de bestånd som återfinns på tåktområdet flyttas till en annan ort. För att kompensera för partier av kalktallskog som måste

³³²M 10582-11, sid. 37.

³³³M 10582-11, sid. 41-42.

³³⁴M 10582-11, sid. 43.

³³⁵M 10582-11, sid. 44.

³³⁶Meddelade prövningstillstånd, högsta domstolens hemsida, T 3158-12 .

³³⁷Dessvärre har jag inte kunnat ta del av de kompletteringar som tillkommit.

³³⁸IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, sid. 68-80.

³³⁹IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, sid. 94-102.

³⁴⁰IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, sid. 68-73.

³⁴¹Se dock IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, sid. 99-100, avseende luktsporre.

³⁴²IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, sid. 74, 96.

³⁴³IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, sid. 94.

³⁴⁴IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, tabell 9, sid. 116-119.

avverkas för tåkten föreslår bolaget att andra delar av bolagets mark i området avsätts för etablering av sådan mark.³⁴⁵

6.4.7 Områdesskydd i Bungedomarna

Det förekom som sagt inget områdesskydd på det aktuella täktområdet. I den tidigare Bungedomen anger Naturvårdsverket dock att området är uppsatt på en förteckning över områden som övervägs för inrättande av nationalpark.³⁴⁶ Vid ömse sidor om det aktuella området finns som tidigare nämnts två Natura 2000-områden, Bästeträsk och Brantings Haid. Det aktuella brytningsområdet är dock inte skyddat. Att området saknar skydd är en faktor som MÖD tar fasta på:

”Regeringen har bestämt att livsmiljöer i områdena Brantings Haid och Bästeträsk ska skyddas men valt att inte skydda den del av Bunge Ducker 1:64 som sannolikt innehåller samma naturtyper som de utpekade Natura 2000-områdena. Det får förutsättas ha skett med synsättet att de ovan berörda intressena skulle kunna vara förenliga med varandra och att materialutvinningen inte skulle omöjliggöras. Detta får bilda utgångspunkten också vid tillståndsprövningen.”³⁴⁷

6.4.8 Sammanfattande analys Bungedomarna

Domarna som är resultaten av en mycket långdragen och ännu inte slutligen avgjord prövning belyser flera viktiga aspekter avseende hur bedömning av biologisk mångfald i tillståndprocessen behandlas. För ovanlighetens skull ryms faktiskt omfattande diskussioner avseende systemrelaterade aspekter, såsom hydrologins betydelse för vegetation och andra arter och frågan om fragmentering av ekosystem lyfts. Andra aspekter som belyses är hur olika riksintressen ska vägas mot varandra och frågan om vilka alternativ som bör utredas. Även frågan om huruvida de närliggande Natura 2000-områdena skulle komma att påverkas diskuterades i viss utsträckning.

Under- och överrätterna gjorde mycket skilda bedömningar, både rent konkret avseende vilka effekter som skulle komma att uppstå, men också i värderingen om konsekvenserna av tåkten uppvägde intrånget på naturmiljön. Värderingen av biologisk mångfald i relation till värdet av mineralutvinningen skiljer sig avsevärt mellan MD och MÖD. MD antar ett avsevärt mer ekocentriskt perspektiv i sina domar och tycks vara fast beslutna att hindra exploateringen. MÖD å andra sidan verkar antagit nästan motsatt inställning. Skillnaden i bedömningarna avseende vilket underlag som krävs för att kunna fastställa villkoren var avsevärd i de två senare domarna.

6.5 Analys rättsfall

6.5.1 Ekosystemfaktorer

Genomgången av rättsfallen visar på vissa gemensamma linjer. Domstolarna refererar inte i något fall till ekosystemtjänster under detta namn. Det kan dock inte helt tolkas som att det är något de bortser från, i vissa fall tar domstolarna uppenbarligen hänsyn till just ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, dock utan att benämna dem som sådana. Ett

³⁴⁵IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006, sid. 11.

³⁴⁶MÖD M-350-09, MD:s dom, sid 48.

³⁴⁷MÖD M 350-09, Miljööverdomstolens dom, sid.15.

exempel på detta framkommer i MD:s dom i Bungemålet från 2009. Bungedomens fokus på de hydrologiska egenskaperna i området är nära kopplat till förutsättningarna för att ekosystemen i området ska hållas stabila. Dessutom räknas just habitat samt biologisk mångfald som ekosystemtjänster, två punkter som är mycket centrala i både Bunge- och Taka-Aapuadomarna. Dock lyser ekosystemfaktorer med sin frånvaro från de flesta domar avseende tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Det förekommer diskussioner avseende naturvärden eller naturvårdsintressen, vilka oftast hänvisar till hotade arter som finns inom området.³⁴⁸ Avseende hydrologi förekommer i vissa fall kommentarer som relaterar till hur denna kan påverka framför allt växtlighet i området.³⁴⁹ Domarna hanterar inte frågan om ekosystemtjänster, dock kommenterar både WWF och Naturvårdsverket på dess vikt i Bunge- respektive Taka-Aapuamålen.

6.5.2 "Andelstänkandet"

En annan aspekt som återkommer är tendensen att se hur litet det enskilda målets miljöeffekter är i förhållande till helheten av ett problem. I Taka-Aapua anfördes till exempel att det bara var en mycket liten del av de totala områdena med höga skyddsvärden som skulle påverkas av vindkraftverken.³⁵⁰ Avseende Österviksdomen ansågs att de kväveutsläpp som skulle ske till Östersjön var begränsade och i förlängningen, försvinnande små i sammanhanget.³⁵¹ Denna diskussion är inte fullt så framträdande i Bungemålet, även om den förekommer. I MD:s första dom anger Nordkalk att det påverkade området utgör som mest 7 % av ett sammanhängande område av en mosaik av områden med höga miljövärden. Av texten framgår dock tydligt att bolaget lagt samman flera områden med olika karaktär.³⁵² Skulle man istället titta närmare på den eller de direkt påverkade miljöerna blir andelen självklart betydligt högre. Genom att flytta fokus till andelar av de totala områdena som kommer påverkas, istället för att i närmare detalj se på vilka arter, naturtyper och funktioner som finns i området är det lätt att läsaren får uppfattningen att de aktuella områdena är homogena och att en del lätt kan kompenseras med en annan. Det är också lättare att motivera offer av naturvärden som framställs som "en liten del av en stor helhet" när den kontrasteras mot en stor ekonomisk förlust för ett företag. I detta fall går det att se nyttan av att introducera ett mer detaljerat ekosystemtjänstperspektiv, där fokus flyttas till ekosystemens funktioner och hur de påverkas. Om det dessutom görs en beräkning av det ekonomiska värdet för dessa tjänster går det att lättare väga de mer företagsekonomiska intressena mot värdet av att bevara ekosystemen.

6.5.3 Miljökonsekvensbeskrivningens ställning

En analys av de redovisade rättsfallen indikerar att MKB:arna inte bara utgör ett av de viktigare underlagen för miljöbedömningen, utan även, åtminstone i viss mån, sätter agendan för tillståndsprövningen. Till de miljöaspekter som behandlas mest ingående i MKB:n avsätts också avsevärt större utrymmen i domskälen. I perspektivet att MKB:n måste godkännas av prövningsmyndigheten och att en förutsättning för detta är att denna anses på ett adekvat sätt beskriva verksamhetens betydande miljöeffekter är det möjligen inte alls kontroversiellt. Istället är det kanske möjligt att klandra myndigheter för ett alltför lättvindigt godkännande

³⁴⁸Se exempelvis M 350-09, Miljödomstolens dom, sid. 117, MÖD 2008:37, sid. 5.

³⁴⁹Utöver Bungedomarna, se exempelvis MÖD M 2444/07, sid. 7-8.

³⁵⁰MÖD M 2210/08, sid. 11.

³⁵¹MÖD 2005:42, sid. 7.

³⁵²MÖD M 350-09, MD:s dom, sid. 11-12.

av MKB:ar. Med tanke på MKB:ns centrala roll i prövningen är det viktigt att dess kvalitet nogra bedöms och att den, om den inte håller måttet, kompletteras eller avvisas.

6.5.4 Det formella områdesskyddets vikt

En annan fråga som uppkommit i två av fallen är frågan om områden som visserligen inte har fått något formellt skydd, men som ändå kan konstateras uppfylla förutsättningarna för att sådant ska vara aktuellt. I såväl Taka-Aapua som i Bungemålen gällde domarna exploatering av områden med höga naturvärden. I båda fall förekom argument avseende bristen på formellt skydd som ett argument för att exploatering borde tillåtas. I Taka-Aapua hade skogsbolaget som ägde marken avsatt området för frivilligt skydd, något som domstolen dock inte ansåg utgöra ett hinder. Det innebar dock inte att området saknade naturvärden som var tillräckligt starka för att naturreservat skulle vara motiverat. I Bungemålet valde MÖD att istället för att bilda sig en självständig uppfattning om hur den aktuella miljön skulle komma att påverkas av utvinning av kalk, väljer istället MÖD att bygga sin bedömning på regeringens listning av Natura 2000-områden. Det saknas referenser i domen avseende hur Natura 2000-områdena utsågs. Det går, enligt min uppfattning, att ifrågasätta att huruvida ett område har eller saknar ett formellt skydd vara en så avgörande faktor för om exploateringar i området ska tillåtas. Svaret är beroende av om man anser att det är områdets naturvärden eller det formella juridiska skyddet som ska vara avgörande. I detta sammanhang menar jag att det är tveksamt att låta det faktum att det saknats, eller kan saknas, ekonomiska medel vara avgörande för om ekosystem ska exploateras eller ej. I ett större sammanhang är detta en övergripande kritik mot att lägga ett så starkt fokus på naturskydd framför miljöskydd.

6.5.5 Värderingen mellan biologisk mångfald och exploateringsintresset

Genomgången av ovanstående domar tyder på att biologisk mångfald, oavsett om det uttrycks som förekomst av rödlistade arter eller som mer generella höga naturvärden på att dessa generellt värderas lågt. De enda undantag där miljöintresset rent konkret får gå före är i Österviksodlingen, där slutresultatet är att odlingen inte får utökas till den fulla grad som verksamhetsutövaren önskar och i Taka-Aapua där just denna topp fredas från den aktuella etableringen.

Att bevarande av arter värderas lågt är kanske inte underligt. Att en biart förekommer på en plats där en verksamhetsutövare vill bryta naturgrus, som kan vara till stor nytta i samhället och inbringa stora summor för en exploatör kan verka som en småsak i sammanhanget. Detta är dock att se biologisk mångfald taget ur sitt sammanhang. Hade fokus istället placerats på vilka ekologiska funktioner hotade arter står till tjänst med hade värderingen, om än inte nödvändigtvis slutresultat, sett annorlunda ut. I ett sammanhang där tonvikten på argumentationen läggs på arters existentiella värde, som är svårberäknat och som alla inte nödvändigtvis håller med om är det lättare att se till människors och samhällets konkreta behov och till företags ekonomiska intressen. Vid en avvägning mellan värdet hos en ovanlig pollinatör, som dessutom kanske kan utgöra en framtida källa till viktiga läkemedel kanske beslutet faller annorlunda ut. I detta perspektiv ter sig också frågan om huruvida ett område har hunnit få ett formellt skydd som mindre relevant. Att ersätta en ekosystemtjänst skulle innebära enorma kostnader för samhället och det enskilda. Det är därför inte bara av vikt för miljön, utan även för enskilda och samhället i stort att dessa tas på allvar och integreras i hur samhället byggs upp.

7 Diskussion

Jag ska, med bakgrund till ovanstående redogörelser försöka besvara dessa frågor genom att diskutera dessa frågor. Jag börjar med att besvara de tre sista frågorna, för att med hjälp av dessa svara på den övergripande frågeställningen.

7.1 Hur tar domstolar hänsyn till biologisk mångfald i tillståndsprocessen?

Biologisk mångfald är en fråga som sällan är helt frånvarande från tillståndsprocessen, men å andra sidan sällan utgör centrum för prövningen. Speciellt vanligt är det att verksamhetsutövare, remissinstanser, klaganden eller domstolar noterar att det finns någon form av områdesskydd, eller att någon rödlistad art förekommer i närheten av verksamhetens område. Det är också vanligt att det finns diskussioner avseende vilka riksintressen som finns representerade i området. Exempel på detta är naturvårdsintresset som stod i konflikt med riksintresset för materialutvinning i Bungetäkten. Vad jag finner mer intressant än vad som förekommer i rättsfallen är frånvaron av viktiga perspektiv. I de flesta domar jag tagit del av är det ovanligt att ekosystemperspektiv förekommer. I tillståndsprövningen tas visserligen viss hänsyn till biologisk mångfald, men fokus ligger alltså på de arter som redan är hotade. Det är inte i sig underligt, att förhindra att arter som lever under pressade situationer utrotas är nödvändigt, men också kostsamt och ofta svårhanterligt. Ett alternativt, eller möjligen komplementärt förhållningssätt till att bevara biologisk mångfald genom att art- och områdesskydd är att dessutom anta ett ekosystemperspektiv, och mer specifikt att ta in en diskussion om ekosystemtjänster i bedömningen.

7.2 Finns det utrymme inom gällande rätt att ta hänsyn till ekosystemtjänster i tillståndsprövningen enligt gällande rätt?

I miljöbalkens text går inte att finna några referenser till ekosystemtjänster. Det framgår inte av lagtext vad en ekosystemtjänst innebär och inte heller att såna ska anses relevanta. Av miljöbalkens förarbeten avseende miljöfarlig verksamhet framgår inte heller att ekosystemtjänster ska beaktas vid bedömningen. Detta är kanske inte i sig underligt, 9 kapitlet MB behandlar snarare *vilka* verksamheter som ska bedömas än utifrån vilka premisser utifrån prövningen ska ske. Det finns dock, i min mening stora möjligheter att ta in ekosystemtjänster i det förberedande materialet till tillståndsbedömningarna. En grundläggande "ekosystemansats" tycks vara på väg att arbeta sig in i den svenska miljöförvaltningen, på en högst medveten nivå, vilket illustreras genom miljömålssystemet, där flera nya etappmål relaterar direkt till ekosystemtjänster och flera sentida propositioner och offentliga utredningar tar upp frågan. Även Naturvårdverkets rapport, vid just namn "Ekosystemansatsen" visar olika sätt som ekosystemperspektiv och ekosystemtjänster kan tillämpas i miljöförvaltningen. Avseende specifikt tillståndsprocessen menar jag att ett första viktigt steg för att föra in en diskussion om ekosystemtjänster är att kräva att det finns underlag nog för detta. Som jag pekat på i avsnittet avseende praxis bygger de miljökonsekvensbeskrivningar jag har läst på sina beskrivningar av den aktuella biologiska mångfalden främst på kortfattade beskrivningar av förekommande rödlistade arter och

naturtyper, och om dessa har höga värden. Därför är det rimligt att länsstyrelsen i samrådet avseende bedömningen av vad som ska innefattas i MKB:n även ställer krav på att verksamhetsutövaren utreder vilka ekosystemtjänster som kan komma att bli påverkade av verksamheten. Vad som exakt ska ingå i underlaget vid tillståndsprövningen, i MKB:n tämligen översiktligt beskrivet. Där krävs å ena sidan inte att aktuella ekosystemtjänster ska beskrivas eller anges, men det finns å andra sidan inte heller något som förhindrar att sådana frågor tas i beaktande. Detta perspektiv utvecklas nedan.

7.3 Hur kan miljökonsekvensbeskrivningar vara till nytta för antagandet av ett ekosystemtjänstperspektiv?

För att använda MKB:ar för att förbättra möjligheterna att i tillståndsprocessen ta en mer preventiv approach till bevarandet av den biologiska mångfalden finns flera möjliga vägar nedan vill jag lyfta tre förslag:

- Förändring av krav på MKB:ar
- Höj MKB:arnas trovärdighet
- Gör det obligatoriskt att stämma av de förväntade betydande miljöeffekterna i MKB:n mot miljö kvalitetsmålen

7.3.1 Förändring av krav på miljökonsekvensbeskrivningar

De grundläggande kraven på innehållet i en MKB framgår enligt ovan av 6 kapitlet MB. De är huvudsakligen processuella, men ska enligt ordalydelsen beskriva den föreslagna verksamhetens relevanta miljöeffekter. En del av detta är att beskriva nollalternativet, alltså vilken trolig utveckling som kommer att ske om verksamheten inte upprättas. En MKB innehåller ofta också en nutidsbeskrivning av det område där verksamheten föreslås ligga. Denna beskrivning har i flera av de genomgångna MKB:arna, varit mycket översiktlig och i ett fall mer eller mindre beskrivit naturtyper och något förenklat, närmast beskrivit hur området i fråga ser ut. Det har visserligen framgått att vissa (rödlisterade) arter finns i området, men däremot saknas beskrivningar av exempelvis samband mellan olika arter, om det finns arter i området som kan betecknas som nyckelarter. Vidare saknas resonemang om arter som finns i området, som visserligen inte är hotade, men vars lokala populationer kraftigt kan störas eller utplånas av en etablering av en verksamhet och hur detta i så fall kan påverka ekosystemets funktioner och eventuella ekosystemtjänster.

Ett förslag på hur det går att vidareutveckla MKB:ar är att utöver genomgången av hotade arter även fokusera på vilka ekosystemtjänster som produceras av det aktuella ekosystemet. Ett ökat fokus på ekosystemtjänster i en MKB ökar förståelsen för ekosystemens dynamik och struktur och kan därmed minska toleransen för utarmning av den biologiska mångfalden. Detta borde enligt reglerna i 6 kap MB och MKB-direktivet redan vara möjligt att genomföra då det av 6 kap 12 § MB framgår att inte bara vilka arter och andra komponenter i ett ekosystem ska redovisas, utan även samspelet dem emellan. Av förslaget till uppdatering av MKB-direktivet tas ekosystemtjänster upp explicit under de kriterier som ska behandlas av en MKB. Över lag är den lista av krav på en MKB:s innehåll avsevärt mer omfattande i detta förslag, något som i och för sig kan innebära att kvaliteten ökar på MKB:ar, men som det svenska, bordlagda förslaget betonar, även kan innebära att uppräknings aspekter som

inte är av relevans i det enskilda fallet tar upp plats i MKB:n och i värsta fall ”dränker” de miljöeffekter som är av relevans i en uppsjö av i det närmaste meningslös information. MKB:ar ska trots allt upprättas för verksamheter med sinsemellan mycket stora skillnader. Förslaget på förändringar av MKB-direktivet ställer också betydligt högre krav på MKB:ars beskrivningar av processen som lett fram till rapporten, vilket kan innebära att möjligheten att fastställa kvaliteten på uppgifterna är bättre. Speciellt kraven som avser miljöpåverkan på ekosystemtjänster och samband mellan olika miljöfaktorer och deras återhämtningsförmåga efter katastrofer skulle kunna innebära att ekosystemtjänster kom till bättre rätt i tillståndsprovningen. Trots att det finns nackdelar med att införa högre ställda krav på MKB:ar menar jag att fördelarna överväger.

7.3.2 Höj miljökonsekvensbeskrivningarnas trovärdighet

Idag är det den potentielle verksamhetsutövaren som har ansvar och står för kostnaderna för upprättande av MKB:n för projektet. Detta är en följd av kunskapskravet och bygger på tanken att den som vill bedriva en verksamhet och eventuellt tjäna på den ska visa att verksamheten inte kommer att orsaka oacceptabla konsekvenser för miljön och ska stå för dess kostnader. Denna konstruktion är dock inte helt fri från invändningar. Att samma person som har ett intresse i att verksamheten etableras som upprättar beslutsunderlaget för densamma innebär en viss ”jävssituation”, och kan innebära att MKB:ns trovärdighet kan ifrågasättas. En verksamhetsutövare av logiska skäl har ett visst intresse av att miljökonsekvenserna ska verka så små som möjligt. Det må vara så att det är vanligt att en tredje part, åtminstone för större projekt, utformar MKB:ar, men dessa både väljs och betalas av verksamhetsutövaren. Ett sätt säkerställa att de upprättade MKB:arna skulle vara oberoende från verksamhetsutövarens intressen skulle kunna vara att de upprättas av ett opartiskt organ. Detta skulle kunna utses av exempelvis lagstiftare eller regering, men bekostas av verksamhetsutövaren. Det skulle kunna vara en statlig myndighet som upprättar dokumenten, eller bygga på ett certifieringssystem. På så sätt är det kanske möjligt att etablera en situation i vilken aktören som upprättar beslutsunderlaget inte har något intresse av att över-, underdriva, eller utelämna faktorer som talar mot verksamhetens tillåtlighet. Det finns dock nackdelar även med denna modell. Det är inte ensidigt positivt att verksamhetsutövare saknar kontroll över utredningen. Det kan även innebära att denne tappar intresset för verksamhetens miljöaspekter och att miljöarbetet därmed inte prioriteras i verksamheten. En annan nackdel är att verksamhetsutövare i större mån än idag skulle bli avhängiga en organisation som är i en position att kräva vilka avgifter de vill. En stor svaghet med denna lösning är antagandet att den myndighet som ansvarar för att upprätta MKB:ar är neutrala eller ser till miljön i första hand. En ytterligare möjlighet är att provningen av MKB:n sker separat från provningen av verksamheten, och av ett organ som är tillsatt för just detta syfte. Oavsett vem som utför MKB:n är det dock slutligen prövningsmyndighetens ansvar att tillse att all nödvändig information för att beslutet ska kunna fattas finns på plats.

7.3.3 Gör det obligatoriskt att stämma av de förväntade betydande miljöeffekterna i miljökonsekvensbeskrivningen mot miljömålen

För att bemöta ”många bäckar små”-problematiken som schematiskt beskrevs i avsnittet om tillståndsbeslut, och som återkom avseende kväveutsläppen i Österviksodlingsmålet, och i någon mån i avsnitt 4.3 kan en regel införas om att verksamhetens förväntade miljökonsekvenser ska stämmas av mot aktuella miljö kvalitetsmål. Fördelarna av att göra så

är exempelvis att fokus i någon mån flyttas från aktörer till miljöns faktiska tillstånd och att någon tar ett övergripande ansvar för att verksamheterna gemensamt inte hotar genomförandet av miljökvalitetsmålen. Avseende miljökvalitetsmålet avseende biologisk mångfald kan detta dock medföra vissa svårigheter, eftersom detta är tämligen diffust utformat. En kvantitativ bedömning av hur verksamheten kan komma att påverka uppfyllelsen av målet kan vara svår att åstadkomma. Ett exempel på hur det skulle vara möjligt är kanske att förekomsten av en rödlistad art som negativt kan påverkas föranleder en utredningsplikt av hur viktig denna population är i exempelvis ett regionalt perspektiv.

7.3.4 Sammanfattning av förändrade krav på miljökonsekvensbeskrivningar

För att höja kraven på MKB:ar i syfte att tillse att biologisk mångfald värderas kan säkerligen ett stort antal förändringar genomföras. Jag har föreslagit tre: att höja de materiella kraven på innehållet och kvaliteten av uppgifterna i MKB:n, att öka trovärdigheten på underlaget genom att tillse att verksamheten utreds av någon som inte har ett intresse av att de slutgiltiga kraven blir så små och billiga som möjligt, samt att öka förutsättningarna för att de slutgiltiga miljöeffekterna bedöms utifrån ett helhetsperspektiv. Att höja kraven borde logiskt sett innebära att färre verksamheter kommer att tillåtas, eller att verksamheter måste utformas på ett sätt eller lokaliseras till platser som påverkar ekosystem i mindre utsträckning. Det verkar också naturligt att högre ställda krav skulle komma att innebära högre kostnader för utförandet av MKB:n. Att höja kraven på MKB:ar kan dock även ske i helt andra syften och inte alls leda till en uppvärdering av biologisk mångfald. Det krävs också att beslutsmyndigheter fångar upp mer systemrelaterade aspekter, eller åtminstone visar att sådana utvärderas i tillståndsdomarna.

7.4 Samlad bedömning

De frågor jag genom min uppsats ville besvara var:

– Hur kan man i tillståndsprocessen för miljöfarlig verksamhet förbygga att förlust av biologisk mångfald sker?

För att kunna besvara frågan har jag schematiskt beskrivit vad biologisk mångfald innebär, hoten mot den och de viktigaste rättsliga instrumenten för att bevara denna. Jag har också försökt att måla upp bakgrunden till tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet, samt hur det viktigaste underlaget till denna, MKB:n är konstruerad och vilka delar som ingår i den. Därefter har jag genom att illustrera praxis på området försökt ge exempel på hur man i rättsprocessen ofta bortser från mer komplicerade ekologiska samband, till förmån för mer påtagliga och lättbedömda kriterier.

I den tidigare delen av diskussionsdelen har jag föreslagit och resonerat runt ett antal förändringar av tillståndsprocessen som kan förbättra förutsättningarna för att ta hänsyn till ekosystemtjänster. Resonemangen bygger på att MKB:ar ska utvecklas och att andra krav ska ställas på dem. Förändringar som kan genomföras är att ställa materiella krav på innehållet och att tillse att ekosystemtjänster blir en faktor som regelmässigt utvärderas i tillståndsbesluten för miljöfarlig verksamhet. Ett annat förslag är att skilja den som genomför undersökningen av verksamheten från den som står att vinna på den, för att tillse att materialet som finns i MKB:n inte har påverkats av ekonomiska intressen från verksamhetsutövaren. Detta bygger dock på ett antagande att den fristående parten är neutral och medför även andra nackdelar.

Som jag ser det finns två huvudsakliga vägar att gå för att förändra den rättsliga prövningen av MKB:ar. Antingen kan man genom *rättsligt bindande normer* föreskriva vilka aspekter som ska ingå i en MKB, vem som ska genomföra den och utvärdera dess innehåll.

Det andra alternativet är att inom dagens lagstiftning via information och vid prövningen ställa krav på att frågor om biologisk mångfald inte bara behandlas genom en lista över naturtyper, rödlistade arter och närliggande skyddade områden i MKB:ar. Nuvarande lagstiftning kräver att en verksamhets påverkan, dels på ett antal aspekter som djurliv, växtliv, mark, vatten och luft och dels det inbördes förhållandet dem emellan ska beskrivas i en MKB. Med hänsyn till forskningens utveckling och att diskussionen om ekosystemtjänster har fått genomslag i exempelvis förarbeten till lagstiftning samt är upptagen i flera etappmål är det anmärkningsvärt att diskussionen om ekosystemtjänster är så frånvarande i rättstillämpningen avseende miljöfarlig verksamhet. Vad detta beror på går att spekulera i, men en orsak kan vara en kunskapsbrist på prövningsmyndigheten, eller en osäkerhet härstammande från en brist på prejudikat från överdomstolar.

Jag lutar åt att en förändring av lagstiftningen borde ske, för att tydligare genomdriva det ekosystemperspektiv som förekommer i flera sentida förarbeten och rapporter. Idag bygger bedömningen av ekologisk mångfald i tillståndsprocessen på relativt ”grunda” bedömningar av biologisk mångfald, något som jag tror i förlängningen kommer att leda till att den biologiska mångfalden utarmas och värdet av ekosystemtjänster går förlorade för samhället. Att införa dessa förändringar kommer självklart inte att på egen hand hindra att den biologiska mångfalden fortsätter att utarmas. Behovet av att fortsätta skydda arter och specifika områden kommer inte att försvinna även om ekosystemtjänster får en avgörande roll i tillståndsprocessen för miljöfarlig verksamhet. Att ta in miljömålen som en faktor att stämna av tillståndsbeslut mot kommer inte att vara tillräcklig, så länge varje tillstånd bedöms var för sig, utan sammanhang till varandra. Däremot tror jag att den underliggande tanken, att ta in ekosystemtjänster som värderats med en tydlig prislapp i beslut som påverkar miljön, kommer att höja den biologiska mångfaldens status kraftigt.

Käll- och litteraturförteckning

Artiklar

Garmendia, E., Pallezo, R., Murillas A., Escapa, M., Gallastegui, M., *Weak and strong sustainability assessment in fisheries*, Ecological economics, volume 70, issue 1, 2010.

Mertens, Kathleen, Cliquet, An, Vanheusden, Bernard, *Ecosystem Services. What's in it for a lawyer?*, European Energy and Environmental Law Review, February, 2012, p. 31-40.

Litteratur/Doktrin:

Bosselmann, Klaus. and Grinlinton, David. (eds.), *Environmental Law for a Sustainable Society*, 2002, NZCEL Monograph Series, Auckland/NZ

Christiernsson, Anna, *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem*, 2011, Universitetsstryckeriet, Luleå.

Daily, Gretchen, C, 1997, *Nature's services: Societal dependence on natural ecosystems*, Island press, Washington D.C.

Forsberg, Maria, *Skogen som livsmiljö*, 2012, Elanders, Uppsala.

Glasson, John, Threivel, Riki and Chadwick, Andrew, *Introduction to Environmental impact assesment*, 3 ed., 2005, Routledge, Storbritannien.

Langlet, David och Mahmoudi, Said, *EU:s miljö rätt*, 3 ed., 2011, Nordsteds Juridik.

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljö rätten*, 2008, Iustus förlag, Västerås.

Oscarsson, Hans, *En liten bok om vatten*, 2011, Tabergs tryckeri. The Law and Policy of Ecosystem Services, 2007, Island Press, USA.

Tyler Miller, G, *Living in the environment*, 13 ed, 2003, Thomson Learning, Canada.

Offentligt tryck:

Departementspromemoria Miljödepartementet: Miljöorganisationers talerätt – ändringar i 16 kap. 13 § miljöbalken, 2010.

Departementspromemoria Miljödepartementet: Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, sid 33, 2012.

Ds. 2012:23 Svenska miljö mål - preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

Proposition 1997/98:45 Miljöbalk.

Proposition 2000/01:130 Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier.

Proposition 2008/09:214 Hållbart skydd av naturområden.

Proposition 2008/09:144 Enklare och bättre täktbestämmelser.

Proposition 2009/10:239 Älgförvaltningen.

SOU 2012:15 Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.

Publikationer:

Dalhammar, Carl, *Miljö kvalitetsmålen i rättstillämpningen - vad tycker användarna?*, 2009, IIIIE Reports.

Gärdenfors, Ulf med flera, *Rödlistade arter i Sverige 2010*, 2010, Artdatabanken SLU.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, *Att söka tillstånd*, Länsstyrelsen i Östergötlands län 2010.

Naturvårdsverket, *Artificiell syresättning av Östersjöns djupbottnar genom syrepumpning*, 2012.

Naturvårdsverket, *Ekosystemansatsen*, 2008.

Internationella konventioner, deklARATIONER och resolutioner:

Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 om biologisk mångfald

Convention on international trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna

Esbokonventionen eller Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang

FN:s generalförsamlings resolution 42/187, Report of the World Commission on Environment and Development.

Internationell konvention för reglering av valfångsten.

Konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 om biologisk mångfald

Konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar

Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar, 2002.

Nagoya Protocol on access to genetic material and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the Convention on biological diversity, 2010.

Report from World Summit on Sustainable Development, 2002.

Riodeklarationen om miljö och utveckling, 1992.

Århuskonventionen eller Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Webbsidor:

Agenda 21,

<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?DocumentID=52&ArticleID=49&l=en>, 2012-11-29.

EOLSS, Encyclopedia of Life Support Systems, International guidelines and principles,

<http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-44-01-02.pdf>, 2012-11-28.

Fältbiologernas webbplats, <http://www.faltbiologerna.se/nyheter/ojnareskogen-i-media>, 2012-10-02.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats, <https://www.havochvatten.se/kunskap-om-vara-vatten/miljohot/overgodning.html>, 2012-12-04.

Högsta domstolens webbplats, <http://www.hogstadamstolen.se/Meddelade-provningstillstand/Provningstillstand/> 2012-12-16.

Miljömålsportalen

<http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/>. 2012-12-13.

<http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/1-Begransad-klimatpaverkan/>, 2012-12-13.

<http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/Miljomalssystemets-historia/>, 2012-12-13.

<http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/16-Ett-rikt-vaxt—och-djurliv/Nar-vi-miljokvalitetsmalet/>, 2013-01-06.

Naturvårdsverkets webbplats:

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Lagar-och-styrning/Lag-och-ratt/Miljobalken/Var-information-kopplat-till-miljobalkens-kapitel/Miljobedomningar-av-planer-och-program/>, 2012-12-03

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmal/Klimat/>, 2012-12-13

<http://www.naturvardsverket.se/Start/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmal/Miljogifter/>, 2012-12-13

<http://www.naturvardsverket.se/Start/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmal/overgodning/>, 2012-12-13

<http://www.naturvardsverket.se/Start/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmal/stralmiljo/>, 2012-12-13

Regeringens webbplats, <http://www.regeringen.se/sb/d/5542/a/142253> 2012-12-13

Science Daily, *Mangrove Shielded Communities Against Tsunami*.

<http://www.sciencedaily.com/releases/2005/10/051028141252.htm>, 2005-10-28

Status of Signature, and ratification, acceptance, approval or accession, Nagoyaprotokollet,.

<http://www.cbd.int/abs/nagoya-protocol/signatories/>, 2012-12-10.

SVD:s nätupplaga, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/ministern-kan-backa-om-miljoskyddet_7456318.svd, 2013-01-07

TEEB Ecological and Economic Foundations report, <http://www.teebtest.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Ecological%20and%20Economic%20Foundation/TEEB%20Ecological%20and%20Economic%20Foundations%20report/TEEB%20Foundations.pdf>, 2012-12-10

Wilkins, 2002, http://researchdata.museum.vic.gov.au/forum/wilkins_species_table.pdf, 2012-12-10

Östersjöportalen, http://www.itameriportaali.fi/sv/tietoa/yleiskuvaus/sv_SE/erityispiirteet/, 2012-12-10

Övrigt:

Bengtsson, Sven-Axel och Kärnefeldt, Ingvar, *Arternas rika värld – Varför bevara biologisk mångfald?*, Fauna och Flora 101(1), 2-15, 2006.

COM(2012) 628 Final.

Hallström Per, muntligen, *seminarium Miljöplus*, Norrtullsgatan, Stockholm, 2012-12-06.

IVL Svenska miljöinstitutet, *Miljökonsekvensbeskrivning av Bungetäkten*, 2006.

Vattenresurs AB, *Miljökonsekvensbeskrivning MKB för utökad laxodling vid Barkdal, Österviken i Siljan, Leksands kommun*, 2001.

Vindkompaniet, *Komplettering till miljökonsekvensbeskrivning*, 2007.

Vindkompaniet, *Miljökonsekvensbeskrivning*, 2006.

Vindkompaniet, *Yttrande över länsstyrelsens kommentarer*, 2007.

Rättsfallsförteckning

Mål C-263/08.

MD 2008-02-13, M2249-06

MD 2011-11-30, M5418/10.

MÖD 2009-10-09, M350-09.

MÖD 2012-07-05, M10582-11.

MÖD 2007-12-20, M2444/07.

MÖD 2008-11-19, M2210-08

MÖD 2005:42.

MÖD 2008:37.

MÖD 2009:32.

NJA 2009 sid. 419.

HD 2012-10-17, T 3158-12.