

Centrum för biologisk mångfalds förslag till remissvar på aktionsplaner för biologisk mångfald

Innehåll

Sammanfattning

1 Allmänna synpunkter på samtliga aktionsplaner

- 1.1 Samordning av biodiversitetsforskning
- 1.2 Mer om biodiversitet i högre undervisning
- 1.3 Hållbart nyttjande och historisk utveckling
- 1.4 Sektorsansvar
- 1.5 EU och CAP
- 1.6 Den domesticerade mångfalden

2 Naturvårdsverkets aktionsplan

- 2.1 Modell för övervägande
- 2.2 Kompensations- och restaureringsåtgärder
- 2.3 Sektorsansvar
- 2.4 Kulturhistoriska värden
- 2.5 Län och kommuners del av arbetet
- 2.6 Målformulering
- 2.7 5% - målet
- 2.8 Miljökvalitetsmål som åtgärds mål
- 2.9 Våtmarker
- 2.10 Fjällområdet
- 2.11 Biologisk mångfald i bygd miljö
- 2.12 Historisk dimension

3 Boverkets aktionsplan

- 3.1 Ekologisk kompetens inom varje kommun
- 3.2 Kartläggning av biotoputnyttjande
- 3.3 Bättre med planering av spridd bebyggelse
- 3.4 Stugområden och barriärer/korridorer
- 3.5 Kompensationsbiotoper
- 3.6 Efterbehandling av tåkter

4 Fiskeriverkets aktionsplan

- 4.1 Mångfald - av alla arter
- 4.2 Artindelning
- 4.3 Bedömning av skyddsvärde för arter
- 4.4 Skydd mot genkontaminering i naturliga populationer och illegal inplantering
- 4.5 Hotade arter
- 4.6 Tolerans mot andra konsumenter än människan
- 4.7 Fiskeredskaps utformning

5 Jordbruksverkets aktionsplan

- 5.1 Aktionsplanens utformning och delar
- 5.2 Biologisk mångfald och historik
- 5.3 Aktionsplanens fokusering i odlingslandskapet
- 5.4 Avsaknad av viktiga delar
- 5.5 Hotbild

- 5.6 Regionala olikheter
- 5.7 Mer tyngdpunkt mot åkermark
- 5.8 Träda och energiskogsodling
- 5.9 EU:s påverkan på jordbruket
- 5.10 Odlingsstöd
- 5.11 Genetiskt modifierade organismer
- 5.12 Bevarande och restaurering av biotoper
- 5.13 Fragmentering av populationer
- 5.14 Behov av inventerings- och forskningsinsatser
- 5.15 Aktionsplanens disposition över odlingslanskapet
- 5.16 Förankring av aktionsplanen
- 5.17 Biologisk mångfald i fjällområdet

6 Skogsstyrelsens aktionsplan

- 6.1 Beaktandet av naturskogar och skogar med rödlistade arter
- 6.2 Ekonomiska medel
- 6.3 Arealen skyddad naturskog
- 6.4 Vetenskaplig förankring
- 6.5 Avsaknad av konkreta mål
- 6.6 Svårigheterna i målformuleringsarbetet förklaras i planerna med kunskapsbrist
- 6.7 Intrång hos markägare
- 6.8 Motsägelsefullt om död ved

7 Miljöjuridiska synpunkter på samtliga aktionsplaner

- 7.1.1 Finansiering och rättsliga principer för ersättning
- 7.1.2 Miljökonsekvensbeskrivningar
- 7.1.3 Rättsligt krav på kompenserande skydd
- 7.1.4 Utvecklade hänsynsregler för jord- och skogsbruk
- 7.1.5 Måregel
- 7.1.6 Dispensgrunder
- 7.1.7 Efterbehandling av täkter
- 7.2 Särskilt om Naturvårdsverkets förslag

8 Slutord

- 8.1 Kostnadsfrågor
- 8.2 Uppföljning av åtgärdsförslag
- 8.3 Remissarbetet

Sammanfattning

Centrum för biologisk mångfald (CBM) har fått i uppdrag av Sveriges lantbruks universitet och Uppsala universitet att inkomma med förslag på remissvar på de aktionsplaner för biologisk mångfald, som utarbetats av fem statliga verk. Nedan följer CBM:s förslag till remissvar.

Förslagen till aktionsplaner för biologisk mångfald håller i stort sätt en hög ambitionsnivå. Planerna visar också att sektorsansvaret för den biologiska mångfalden börjar få ett visst genomslag. Ambitions- och kvalitetsmässigt varierar dock planerna avsevärt.

Åtgärdsförslagen är mestadels väl genomtänkta och är högst relevanta. Saknas gör dock mera ingående ekonomiska beräkningar av vad förslagen kommer att kosta. Likaså finns det inte något klart sektoriellt kostnadsansvar för många av förslagen.

Beträffande forskning och forskningssamordning som rör biologisk mångfald menar CBM att Naturvårdsverket kommit att överbetona sin roll i relation till universiteten.

CBM efterlyser också mer offensiva förslag, framförallt från Jordbruksverket när det gäller att CAP:s framtida roll i arbetet med att bevara och långsiktigt hushålla med biologisk mångfald.

Slutligen vill CBM med skärpa framhålla att Naturvårdsverkets eget miljömål (Naturvårdsverket "Miljö 93") att skydda 5% av Sveriges skogar måste kvarstå.

Nedan inleds CBMs remissvar med allmänna synpunkter på samtliga aktionsplaner. Därefter följer synpunkter på respektive planer. Framställningen avslutas med ett miljöjuridiskt avsnitt som behandlar samtliga planer.

1 Allmänna synpunkter på samtliga aktionsplaner

1.1 Samordning av biodiversitetsforskning

Forskning kring biologisk mångfald belyses såväl inom sektorsmyndigheternas aktionsplaner, som i det mera övergripande forskningskapitlet i Naturvårdsverkets aktionsplan.

I Naturvårdsverkets aktionsplan framhålls biodiversitetsforskningens mångfacetterade natur och svårigheterna att få till stånd samordning. CBM ser inte egenvärdet i en totalt samordnad biodiversitetsforskning. En alltför starkt samordning kan verka hämmande på delar av biodiversitetsforskningen.

CBM ser dock positivt på att ansträngningar görs för att sammanställningar och uppföljningar görs inom detta fält. CBM instämmer alltså inte i Naturvårdsverkets syn att: "Det överordnade ansvaret för forskning kring biologisk mångfald måste anses ligga på Naturvårdsverket". Tvärtom vill CBM framhålla att genom just inrättandet av CBM har departementschefen i propositionen "Strategi för biologisk mångfald" velat betona nätverkstänkandet när det gäller biodiversitetsforskningen och dess praktiska tillämpningar. I propositionen citerar departementschefen den förslagsskrivelse från SLU, som kom att ligga till grund för bildandet av CBM. Vi citerar propositionen: "Syftet med centrumbildningen är enligt förslaget att bilda ett nätverk öppet för alla berörda forsknings- och undervisningsinstitutioner i Sverige som arbetar med forskning relaterad till biologisk mångfald. Genom interdisciplinär samverkan skall övergripande handlingsprogram och problemlösningar i ett samhällsperspektiv presenteras."

CBM har under senare tid bl.a. medverkat till ett integrerat forskningsprogram rörande biodiversitet i sydsvenska skogar. Liknande arbete rörande bl.a. jordbrukslandskapet pågår inom CBM. Vidare arbetar CBM med att göra en relativt heltäckande sammanställning av den biodiversitetsforskning som pågår i Sverige.

Att Naturvårdsverket, Naturvetenskapliga forskningsrådet samt Naturhistoriska Riksmuseet skall medverka och ha vissa delansvar för främjandet av biodiversitetsforskningen i Sverige, ser CBM som positivt. Detta arbete bör liksom CBM:s motsvarande arbete ske på nätverksnivå. Forskningens relativa oberoende av myndighetsvärlden talar för detta liksom den betydande koppling som bör finnas mellan forskning kring biodiversitetsfrågor och undervisning i dessa frågor.

Det finns ytterligare starka skäl till att CBM och dess nätverk bör verka enligt riksdagsbeslutet, som ett nationellt centrum för forskning om biologisk mångfald, och inte underordnas naturvårdsverket. Naturvårdsverket är den myndighet som har det övergripande ansvaret för miljövården i Sverige. Eftersom själva utövandet av miljövården i vissa fall visat sig inrymma inslag som kan hota biodiversiteten måste även denna verksamhet bli föremål för forskningens kritiska granskning, något som knappast kan förväntas ske genom initiativ från den verksamhet som ansvarar för problemen. Det är heller inte självklart att alla miljömål kan uppnås utan att komma i motsättning till biodiversitetsmålet. Ett exempel på detta är hur man vid produktion av "grön el" med biobränsle flisar och eldar upp Mittlandsskogens gamla hässlen med kontinuitet från förhistorisk tid.

Inom universitetens forskning, och speciellt genom den interdisciplinära samverkan som nu byggs upp av CBM, finns bättre förutsättningar att väva samman grundläggande och tillämpad forskning, och att åstadkomma de helhetslösningar som samhället behöver i biodiversitetsfrågorna.

1.2 Mer om biodiversitet i högre undervisning

Generellt anser CBM att den högre undervisningen i biodiversitetsfrågor inte lyfts fram tillräckligt i aktionsplanerna. Det finns all anledning att mer ingående undersöka hur biodiversitetskompetensen inom olika yrkesområden kan stärkas genom att införa nya moment som rör biodiversitet i existerande utbildningsprogram inom högskoleväsendet.

1.3 Hållbart nyttjande och historisk utveckling

Två närliggande forskningsområden har dåligt kommit att tas upp i aktionsplanerna. Det gäller forskning om hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden, samt tillbakablickande forskning rörande den historiska utvecklingen i landskapet. Den historiska utvecklingen har varit en mycket viktig komponent vid formandet av dagens biodiversitet.

CBM menar att sektorsmyndigheterna varit för snäva när det gäller att föreslå forskningsområden som kan leda till att man kan hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Framåtsyftande, i vissa fall sektorsövergripande, forskning behövs. För att sådan forskning skall bli bra fordras många gånger en gedigen kunskap om vad som lett fram till dagens situation.

Inom flera verk, t.ex. Boverket och Naturvårdsverket, har under de senaste åren visioner och framtidsscenarioer kommit att produceras. Sådant arbete är viktigt för att en dynamisk diskussion skall komma till stånd mellan

forskare, administratörer och politiker. Men många gånger har dessa scenarier och framtidsvisioner lidit av en betydande brist på information om landskapsutveckling, sektorsövergripande samband, samt möjligheter till ett långsiktigt nyttjande av den biologiska mångfalden. CBM anser därför att det bör tillskapas särskilda forskningsmedel när det gäller sektorsövergripande forskning rörande biologisk mångfald, med inriktning mot hållbar landskapsutveckling och tidsmässiga perspektiv.

1.4 Sektorsansvar

Även om sektorsansvaret för den biologiska mångfalden börjar att få konturer, är mycket oklart här. Framförallt gäller detta den ekonomiska delen av sektorsansvaret. Kostnadsfördelningen när det gäller åtgärdsförslagen är mycket oklar. Det finns en betydande risk att många åtgärdsförslag ej kommer att bli fullt ut genomförda, just p.g.a. oklarheter beträffande finansieringen.

1.5 EU och CAP

EU finns med på många håll i de olika aktionsplanerna. Oftast ses denna organisation i huvudsak som en finansieringskälla. I andra fall berör aktionsplanerna på vilket sätt olika EU-direktiv skall implementeras i Sverige. CBM efterlyser en mer aktiv inställning till EU i de olika aktionsplanerna. Inte minst gäller detta Jordbruksverkets aktionsplan som på ett relativt passivt sätt tar upp CAP och dess följdverkningar för den biologiska mångfalden i Sverige.

Ett antal viktiga styrmedel diskuteras, men en mer fullständig bedömning av uthålligheten i olika politiskt beslutade stöd saknas. De kort- och långsiktiga effekterna kan vara olika, liksom de kostnader och samhällsvinster som följer.

Samtliga aktionsplaner skulle ha kunnat innehålla förslag om hur EU:s politik på olika områden, skall kunna medverka till att bevara och uthålligt hushålla med den biologiska mångfalden i Sverige och övriga Europa. Framförallt gäller detta CAP, med dess stora betydelse inte bara för den biologiska mångfalden i jordbruket. CAP påverkar också indirekt den biologiska mångfalden t.ex. i skogslandskapet och i havet. CAP:s potential som påverkare av den biologiska mångfalden är stor och skulle kunna positivt utnyttjas om man tog denna potential till vara. Risken finns dock att CAP annars kommer att fortsätta vara den negativa faktor som EU:s tidigare jordbrukspolitik många gånger varit. Inför en utvidgning av EU mot Östeuropa kommer CAP att stöpas om. Då är det synnerligen viktigt att det finns genomtänkta och ämnesintegrerade förslag på hur CAP kan omvandlas på ett positivt sätt betraktat utifrån den biologiska mångfaldens utgångspunkt.

Frågor rörande den andel som nationellt skall betalas när det gäller miljöstöden respektive arealstödet är exempel på övergripande EU-strategier med mycket stor relevans för den biologiska mångfalden. Idag står EU för hela kostnaden när det gäller arealstöden i jordbruket, medan EU endast står för 50% av miljöstöden, resten betalas nationellt. Ett omvänt förhållande skulle ha mycket stor positiv betydelse för den biologiska mångfalden i Europas och därmed också Sveriges jordbrukslandskap.

CBM föreslår därför att Miljödepartementet tar initiativet till en utredning som skall föreslå hur ett svenskt förslag skall kunna se ut som syftar till att omvandla CAP till ett instrument som mera konsekvent kan leda till att biologisk mångfald kan hållbart nyttjas, bevaras och restaureras i det europeiska landskapet.

1.6 Den domesticerade mångfalden

Den domesticerade mångfalden måste tydligt behandlas i aktionsplanerna. Nu hänvisas till en utredning eller översikt på växtsidan som inte är färdig och det omfattande material som är framtaget för husdjur, leder inte till några förslag i det som uppfattas som Jordbruksverkets aktionsplan, utan ligger närmast som en bilaga.

2. Naturvårdsverkets aktionsplan

2.1 Modell för övervägande

Kapitlet "Några viktiga utgångspunkter" är bra. Speciellt vill CBM framhålla den "modell för övervägande" som presenteras, vilken beskriver hur ett antal viktiga principer bör användas vid beslut som rör biologisk mångfald. Det finns all anledning att vidare diskutera och föra ut denna modell så att den, eller en variant av denna, kan få genomslag.

2.2 Kompensations- och restaureringsåtgärder

Att olika former av kompensationsåtgärder och restaureringsåtgärder för att bevara befintliga värden ska prioriteras, är något som CBM instämmer i. CBM efterlyser dock tydligare utgångspunkter i vilken mån och omfattning kompensations- och restaureringsarbeten skall göras. Eventuell vidare diskussion och forskning behövs för att bättre kunna fastställa utgångspunkter för kompensations- och restaureringsarbeten.

2.3 Sektorsansvar

Sektorsansvaret för den biologiska mångfalden är en viktig princip som är nödvändig, för att det skall vara långsiktigt möjligt att bevara den biologiska mångfalden. En sektorisering av ansvaret kan dock samtidigt ge upphov till visst "tunnelseende" hos olika aktörer. CBM efterlyser därför en större uppmärksamhet ifråga om möjligheterna att samordna arbetet med den biologiska mångfalden och annat miljöarbete som t.ex. arbete med att främja biobränslen, arbeten med att miljöanpassa trafiksystem o.s.v.

2.4 Kulturhistoriska värden

Kulturhistoriska värden i ett landskap kan vara icke levande föremål och strukturer. Det kan också vara fråga om biologiska miljöer som hamlade träd, slagna ängar o.s.v. CBM vill framhålla vikten av att man i utgångspunkterna för arbetet med den biologiska mångfalden och i det följande målformuleringsarbetet fördjupar diskussionen om hur kulturhistoriska värden och biologiska värden skall samspara i bevarandearbetet.

2.5 Län och kommuners del av arbete

I kapitlet om utgångspunkter förs en diskussion om vilken geografisk skala och vilka slags gränser som skall användas vid bevarandearbetet. Denna diskussion är nyanserad och utvecklad. CBM stöder starkt målsättningen "att knyta an arbetet med biologisk mångfald till pågående arbete i län och kommuner" samt att "varje kommun har ett ansvar för den biologiska mångfalden som finns i den egna kommunen". Dessa konstateranden måste dock följas upp av mera detaljerade initiativ och diskussioner med bl.a. Svenska Kommunförbundet, om man i realiteten skall kunna uppnå att ett arbete med den biologiska mångfalden i samtliga kommuner. CBM föreslår därför att Miljödepartementet tar initiativ till ytterligare diskussioner och utvecklingsarbeten när det gäller att engagera kommunerna i arbetet med den biologiska mångfalden.

2.6 Målformulering

I kapitel 3 behandlas målen för bevarande och uthålligt nyttjande av biologisk mångfald. Det sägs uttryckligt att det målformuleringsarbete som presenteras i detta kapitel inte är en färdig produkt. Snarare skall det ses som en början på ett mer detaljerat sådant arbete. CBM ser det som mycket positivt att denna typ av målformuleringsarbete har startat. I flera fall kan man vara kritisk till möjligheterna att i praktiken uttyda vad ett mål betyder i en fältsituation. Vilka arter och i vilka mängder ska dessa arter finnas i en miljö, om kravet är att en försämring inte får ske p.g.a. mänsklig aktivitet. Trots sådana svårigheter är det dock av stor vikt att använda miljömål i det fortsatta arbetet. Ett miljömål behöver inte bara vara ett mål att uppnå, i realiteten är det också ofta så att miljön riskerar att försämrats i förhållande till det uppsatta miljömålet. Att ställa upp miljömål som ges någon form av legal status, kan stärka den biologiska mångfalden i exploateringsärenden som kan anses påverka den biologiska mångfalden negativt.

2.7 5% - målet

Trots att mycket av arbetet med miljömålen återstår, ser CBM det som mycket beklagligt att vissa miljömål som funnits en tid, slopas av Naturvårdsverket. Med skärpa vill CBM framhålla att Naturvårdsverkets eget mål (Miljö 93), att skydda 5% av Sveriges skogar måste åtminstone kvarstå och helst förstärkas. Miljömålet grundas på en forskarrapport till skogspolitiska utredningen, där det sägs att 5-15% av skogen i Sverige bör skyddas, för att den biologiska mångfalden i Sveriges skogar skall kunna säkras långsiktigt.

2.8 Miljökvalitetsmål som åtgärds mål

I aktionsplanen finns ett antal miljökvalitetsmål som rör skogen där man använder "X" och "Y" istället för procentsatser. Skälet till detta är att forskningen för närvarande saknar tillräcklig kunskap för att kunna sätta in en siffra. Med stor sannolikhet kommer det att bli mycket svårt att sätta sådana siffror i många fall. Det är då bättre att uttrycka dessa mål som åtgärds mål och lägga fast siffror som skall uppnås inom en viss tidsperiod.

2.9 Våtmarker

Under mål för våtmarker sägs att 2 400 ha våtmarker och småvatten skall återskapas i jordbrukslandskapet. CBM vill framhålla vikten utav att detta mål ges en tydlig kvalitetsdimension, d.v.s. dessa våtmarker och småvatten skall utformas och ges en användning som gynnar just den del av faunan och floran som mest negativt påverkats av dräneringsverksamheten i jordbrukslandskapet (t.ex. lekvatten för groddjur, d.v.s. utan fisk och kräftor).

2.10 Fjällområdet

När det gäller miljömål för fjällen har man i aktionsplanen helt koncentrerat sig på statusen hos vegetationen, och då främst lavvegetationen. Detta är förståeligt då Naturvårdsverket haft ett parallellt uppdrag med Miljövårdsberedningen när det gällt att föreslå miljöåtgärder i fjällen. CBM konstaterar att Miljövårdsberedningens utredning inte arbetat på samma sätt som Naturvårdsverket, vad beträffar miljömålsformulering. Det finns därför anledning att komplettera aktionsplanen och Miljövårdsberedningens

utredning med ytterligare miljömål.

2.11 Biologisk mångfald i bygd miljö

CBM kan konstatera att Naturvårdsverket inte formulerat några miljömål för den biologiska mångfalden i bygd miljö. Svårigheterna är stora i detta avseende vilket kan förklara avsaknaden av någon miljömålsformulering. CBM vill dock framhålla vikten av att man trots svårigheterna går vidare och söker formulera miljömål inom sektorn bygd miljö.

2.12 Historisk dimension

Miljö kvalitetsmålen som ställs upp för artbevarande kan utvecklas avsevärt. Exempelvis behöver den historiska dimensionen fördjupas.

3 Boverkets aktionsplan

Vi kan i stora drag instämma i de förslag som presenteras i Boverkets aktionsplan, liksom i Naturvårdsverkets kommentarer till dessa förslag. Vi finner det dock angeläget att poängtera några förhållanden som inte tydligt nog framgår i aktionsplanernas text.

3.1 Ekologisk kompetens inom varje kommun

I aktionsplanen tas kommunernas ansvar upp gällande bl.a. informationsfrågor och framtagandet av en mall för inventering vid miljökonsekvensbeskrivningar. Men huvudproblemet som idag föreligger, är att det saknas ekologisk kompetens inom kommunerna och i aktionsplanen menar man att en sådan kompetens inte kommer att finnas i de flesta kommunerna. Vi anser att Boverket angriper frågan från fel håll. Information och undervisning är bra, men utan ekologisk kompetens inom kommunen, blir prioriteringar svåra att göra på ett bra sätt. Detta på grund av att de frågor där kompetens finns, blir lättare och mer beaktade. Den viktigaste åtgärden borde därför vara, att varje kommun har en egen ekolog anställd.

3.2 Kartläggning av biotoputnyttjande

Det skulle i princip vara möjligt att på kartor lägga in de ytor som ännu hyser rester av natur till skillnad från den mark som är helt präglad av exploatering med endast sekundär flora och fauna. Likadant skulle man kunna skilja kulturskog och åkermark med enartsodlingar från skog eller naturbetesmarker där vegetationen har gammal kontinuitet och naturlig biodiversitet är bevarad. Även om det finns gränfall skulle denna distinktion vara ett viktigt hjälpmedel för att i planering av bebyggelse och infrastruktur lättare kunna styra undan från de känsligaste miljöerna. Under alla omständigheter måste medvetenheten om denna skiljelinje ökas i samband med prövning av tillåtlighet av varje exploatering.

3.3 Bättre planering av spridd bebyggelse

Aktionsplanen betonar att det framför allt är de större tätorternas ytterområden som kräver bättre planering. Vi anser dock att det, t.ex. kring större befolkningscentra, även finns anledning att noggrannare beakta hur den spridda tillkomsten av bebyggelse (enstaka eller små grupper av hus) inverkar på möjligheterna för framtiden att bevara den biologiska mångfalden. Det finns nu stora områden t.ex. i Stor-Stockholms omgivning där praktiskt taget alla små kullar med bevarad natur blir bebyggd med enstaka villor d.v.s. belägna som öar i åkerlandskap eller plantageskogsbruk. Med hänsyn till biodiversiteten skulle man hellre samla ny bebyggelse i anslutning till förut bebyggda områden och hellre bygga på åker än in artrika hagmarksbackar.

3.4 Stugområden och barriärer/korridorer

Aktionsplanen påtalar vikten av att man beaktar barriäreffekten och försöker sammanbinda grönytor i nätverk med gröna stråk. Detta är viktigt i den urbana miljön för att tillförsäkra växter och djur spridningsmöjligheter och tillräcklig areal som en sammanbindning av ytor kan ge. Men det är inte bara inom större tätorter som dessa faktorer måste beaktas. Även ute på rena landsbygden kan en olyckligt placerad bebyggelse skära av förbindelsen mellan två delar av en eller flera arters livsnödvändiga miljöer.

Som exempel kan nämnas att det just nu finns planer på ännu ett stugområde i Mittlandsskogen på Öland. Det har ett så olyckligt läge att en för mångfalden väsentlig och stor del av hela Mittlandsskogen blir avskuren om denna bebyggelse kommer till stånd. Mittlandsskogen är det lövskogsområde som hyser den högsta biodiversiteten i Sverige med en förekomst av flera hundra rödlistade arter. Flera av dessa arter är med största sannolikhet beroende av att hela skogen (inkl. trädbeväxta naturbetesmarker) hänger samman utan avbrott av bebyggelse eller åker.

3.5 Kompensationsbiotoper

Vi finner det önskvärt att man utreder frågan. Vi anser det nödvändigt att hänvisning till kompensationsbiotoper inte får påverka tillåtligheten av ett ingrepp och att av människan nyskapade miljöer aldrig kan ses som kompensation för förlust av en värdefull naturlig miljö.

3.6 Efterbehandling av täkter

Aktionsplanen diskuterar vilken stor betydelse gamla täkter kan ha för mångfalden. Speciellt gäller detta groddjuret som sannolikt är vår mest hotade djurgrupp.

Flera av de rödlistade arterna har en stor del av sina kvarvarande restpopulationer just i gamla täkter (grus, berg och torv), täkter som i många fall bara lämnats utan någon efterbehandling. Det är alltså många olika organismer vars naturliga biotoper försvunnit men som ändå kan leva kvar i landskapet tack vare gamla täkter.

Efterbehandlingen har dock många gånger inneburit förstörelse av dessa miljöer. Vi förutsätter att man i framtiden sköter dessa frågor med större kompetens.

4 Fiskeriverkets aktionsplan

Fiskeriverket föreslår både praktiska åtgärder för att bevara den akvatiska miljön med dess biologiska mångfald och rekommendationer för forsknings- och undersökningsverksamhet. Dessa är väl formulerade, även då det inte alltid är lätt att se hur dessa kan åstadkommas i praktiken.

4.1 Mångfald - av alla arter

Vi vill understryka att inte bara "ätliga" akvatiska organismer bör beaktas. Biologisk mångfald i akvatisk miljö är både omfattande och betydelsefull.

4.2 Artindelning

Observera, att populationer i söt- och brackvattensbiotoper nästan definitionsmässigt lever i separata, t.o.m. isolerade, populationer med stora förutsättningar för lokal genetisk differentiering och anpassning. I många, för att inte säga de flesta fall, är emellertid graden av sådan differentiering bristfälligt dokumenterad (utom för vissa ekonomiskt viktiga fiskarter). Det finns belägg för att "arter", som tidigare uppfattats som homogena, i själva verket består av två eller flera genetiskt isolerade populationer, d.v.s. "arter" i en sträng nomenklatur. Inte minst finns sådana kryptiska arter i Östersjön (mollusker, kräftdjur).

4.3 Bedömning av skyddsvärde för arter

Bristen på goda genetiska analyser för många arter, gör skyddsvärdet för olika populationer svårt att säkerställa. Försiktighetsprincipen bör gälla i sådana fall. Det kan också finnas bestånd som uppträder i blandning utanför fortplantningstiden, men separerar i distinkta och i vissa fall genetiskt differentierade bestånd under fortplantningen. Fiskeriverket har riktigt uppfattat att den biologiska mångfalden grundar sig i populationernas biologi, men även då det är möjligt att föreslå vissa åtgärder, finns det ett stort forskningsbehov inom området.

4.4 Skydd mot genkontaminering i naturliga populationer och illegal inplantering

En stor fara kan ligga i att genmanipulerade fiskar rymmer ur odlingar och kontaminerar naturliga populationer. Mycket stor försiktighet bör iaktas vid odling av sådana fiskar. All erfarenhet talar för att fiskar, förr eller senare, rymmer ur de flesta anläggningar. Inte bara genmanipulerade fiskar, utan också fiskar av främmande arter eller med främmande genuppsättning, kan kontaminera naturliga populationer. I vissa fall är stor skada redan skedd, och de strängaste åtgärder bör vidtas för att inte fler sådana olyckor skall inträffa. Utplantering av fisk (och kräftor) i naturligt fisktomma vatten är nu förbjudet, men sker likväl i betydande omfattning. För biodiversiteten är detta synnerligen allvarligt i vissa områden i Lappland och i de sydligaste länen i Sverige. Detta drabbar t.ex. groddjur, insekter och fåglar.

4.5 Hotade arter

Givetvis skall hotade arter bevaras. Detta gäller i all slags vatten. Överfiskning leder måhända sällan till utrotning av en viss art men kan lätt leda till att den inte längre levererar en optimal avkastning. Dessutom kan drastisk reduktion av ett visst fiskbestånd (t.ex. till följd av överfiskning) ha allvarliga konsekvenser för andra arter (och inte bara fiskarter) i samma habitat (t.ex. predatorer med skyddsvärde).

4.6 Tolerans mot andra konsumenter än människan

Viltlevande populationer av för människan användbara arter utgör näringsunderlag också för andra konsumenter. Vi företräder åsikten att människan som exploatör av en naturtillgång måste acceptera att även andra

konsumenter tar sin andel av den "gemensamma nyttigheten". Bekämpning av s.k. skadedjur på fisket bör därför i allmänhet inte komma i fråga, och om det verkligen skall det, måste skadan vara såväl vetenskapligt dokumenterad som av avsevärd omfattning. Säl- och skarvdecimering är åtgärder, som åtminstone för närvarande bör avvisas.

4.7 Fiskeredskaps utformning

Av synnerligen stor betydelse är att fiskeredskapen får sådant utförande att oavsiktlig fångst av andra arter än de avsedda undviks. Lagstiftning bör tillgripas för att minimera förlusterna av säl, tumlare och sjöfågel i fiskeredskap.

5 Jordbruksverkets aktionsplan

5.1 Aktionsplanens utformning och delar

Konventionen om biologisk mångfald omfattar naturliga och kulturskapade ekosystem, inklusive vilda och domesticerade arter. I jordbruksverkets aktionsplan ingår att behandla jordbruket, trädgårdsnäringen och rennäringen. En ekologisk anpassning av verksamheten bör främjas inom dessa sektorer.

Till den föreliggande planen har fogats ett avsnitt som är ett parallelluppdrag till aktionsplanen. Detta redovisas separat under titeln "Bevarande och utveckling av den biologiska mångfalden inom husdjursområdet". Avsnittet är synnerligen detaljrikt och ger en god analys av möjligheterna till ett bevarande av denna begränsade del av den biologiska mångfalden inom jordbruksverkets ansvarsområde.

En motsvarande redovisning över landsorterna bland växterna saknas. Hänvisning sker till utredningen "Den odlade mångfalden", vilken närmast är att se som en landstudie av den odlade mångfalden snarare än en aktionsplan för dess bevarande.

Anmärkningsvärt är att aktionsplanen helt saknar förslag till åtgärder inom den på biologisk mångfald synnerligen rika trädgårdsnäringen. Utredningen "Den odlade mångfalden" belyser detta men den långsiktiga planeringen för ett bevarande saknas, inte minst av den intraspecifika variationen.

5.2 Biologisk mångfald och historik

I aktionsplanen ges beskrivningar av odlingslandskapets biologiska mångfald. Vidare belyses dynamiken i detta landskap väl och det pekas på hur förutsättningarna för den biologiska mångfalden i dessa miljöer förändrats främst under tiden från skiftesreformerna fram till det moderna jordbrukets omstruktureringar efter andra världskriget. Den historiska belysningen är i överlag god liksom ofta redovisningen av konsekvenserna.

5.3 Aktionsplanens fokusering i odlingslandskapet

Jordbruksverket har lagt tyngdpunkten i sin aktionsplan inom odlingslandskapet på ångar, hagmarker och naturliga gräsmarker samt på småbiotoper.

Till del kan detta vara befogat eftersom dessa marker är rika på biologisk mångfald men också ingår i ett komplext biotopsamband som berör merparten av odlingslandskapet. De är svåra att bevarandemässigt bryta ut ur sitt större sammanhang. Dessa markslag utgör endast några få procent av jordbrukslandskapet. Förlusterna av "vild" biologisk mångfald inom det samlade odlingslandskapet är omfattande och borde redovisas.

5.4 Avsaknad av viktiga delar

Inledningsvis förklarar Jordbruksverket att i aktionsplanen bortses från de områden som utreds separat eller där särskilda uppdrag är att vänta. Härigenom bortses i aktionsplanen från flera viktiga påverkansfaktorer. Främst gäller detta användningen av bekämpningsmedel, växtnärläckage och amoniakutsläpp. Helhetsbilden av påverkan på den biologiska mångfalden blir härigenom sned. Till detta kan fogas kompaktering och mineralisering av jordarna som har en omfattande inverkan på markenas mikrofauna och flora, vilket i sin tur kan ge påverkan högre upp i näringskedjorna. En helhetsbild efterlyses här.

5.5 Hotbild

I sammanfattningen redovisas de viktigaste hoten mot den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet. Dessa är adekvata och innebär, om de får fortsätta att verka, en fortsatt succesiv utarmning av den biologiska mångfalden. Det krävs därför fortsatta analyser och åtgärder inom sektorn för att bryta denna negativa trend. Ett fortsatt arbete med att göra jordbruket hållbart ur denna aspekt behövs uppenbart.

5.6 Regionala olikheter

Det är angeläget att de regionala olikheterna i odlingslandskapet med dess biologiska mångfald får en vidgad belysning. Olikheterna är stora, och kräver efter detta anpassade åtgärder.

5.7 Mer tyngpunkt mot åkermark

Med hänsyn till arealen men också till diversiteten är avsnittet om åkermarken föga väl utvecklat särskilt sett ur dess ekonomiska betydelse. Tyngdpunkten i aktionsplanen borde förskjutas i denna riktning. Ses hela denna areal som en helhet, finns skäl att vara tveksam till uppgiften om att dessa markers biologiska mångfald är liten.

5.8 Träda och energiskogsodling

Konsekvenserna av trädesbruket på den biologiska mångfalden borde belysas mera ingående, liksom aktiveringar av i markerna vilande frön. Även odlingen av energigrödor borde få en diskussion i aktionsplanen.

5.9 EU:s påverkan på jordbruket

Planen innehåller många förslag som det finns grundade skäl att beakta och ställa sig bakom, likaså för flera av målen och förslagen till åtgärder. Skäl finns för att nu utveckla hur EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) påverkar vårt jordbruk och därmed den framlagda aktionsplanen. Härvid bör beaktas konsekvenserna av EU:s regler för försäljning av frösorter, vilka kan leda till att färre sorter kommer att saluföras.

5.10 Odlingsstöd

Stöd bör ges åt åkrar där en mångfacetterad åkerogräsflora har bevarats. Vissa riktlinjer för denna odling bör utformas för att den skall få en bra dimensionering, riktig regional fördelning och ske med goda metoder för att förhindra genetiska förändringar.

5.11 Genetiskt modifierade organismer

Det är angeläget att Jordbruksverket ger till känna ett ställningstagande till de problem som kan uppstå genom en ökad användning av genetiskt modifierade organismer. En anpassad analys av vad begreppet "genetiskt modifierade" står för är angelägen.

5.12 Bevarande och restaurering av biotoper

Återskapandet och restaureringen av biotoper måste ske med stor hänsyn till de regionala förhållandena och vara väl, gärna vetenskapligt grundande.

Som Jordbruksverket påpekar bör det primära målet vara att bevara befintliga skyddvärda biotoper snarare än att ersätta dem med återskapade. Ett aktivt återinförande av arter liksom förstärkningar av uttunnade populationer måste ske efter enskild bedömning och med största restriktivitet.

5.13 Fragmentering av populationer

Fragmenteringen av populationer har varit omfattande i jordbrukslandskapet. Detta kan leda till successiv genetisk utarmning i de isolerade kvarlämnade resterna. Det är nu angeläget att motverka förhållandet vilket bör vara en uppgift för Jordbruksverket. För att kunna göra detta födras historisk/ekologisk kunskap. Behov finns av forskning på detta område.

5.14 Behov av inventerings- och forskningsinsatser

Många av de åtgärder som föreslås bli genomförda i aktionsplanen kräver omfattande inventerings- och forskningsinsatser. Det finns skäl att dessa blir mera konkret belysta i planen, liksom de ekonomiska förutsättningarna för detta arbete. I detta sammanhang borde en vidare analys göras av artsammansättningen inom jordbrukslandskapet, där frågan om där finns fler eller färre arter nu än förr belyses, liksom dessa arters dynamik och konstans.

5.15 Aktionsplanens disposition över odlingslandskapet

Aktionsplanens disposition över odlingslandskapet bör riktas upp. Den är i sin nuvarande form svårtillgänglig. De tre nivåerna i biodiversitets begreppet kan vara en utgångspunkt.

5.16 Förankring av aktionsplanen

För att nå bredast möjliga förankring för aktionsplanen krävs omfattande informations- och utbildningsinsatser vilket också Jordbruksverket påpekar. Denna breda förankringsprocess för att få arbetet att komma igång från ett basplan, är ett av målen för Agenda 21. Detta är av vital betydelse för dels genomförandet, dels förståelsen av målen för arbetet.

5.17 Biologisk mångfald i fjällområdet

I en särskild del av Jordbruksverkets aktionsplan tas den biologiska mångfaldens bevarande och utnyttjande inom rennäringen upp. De övergripande mål som här föreslås kan tillstyrkas. Det är omfattande arealer som berörs av denna näring. Samtidigt pågår inom miljöförberedningen ett arbete med att söka belysa olika

närings påverkan på fjällnaturen. Det måste vara angeläget att sammanfoga beredningens arbeten med Jordbruksverkets aktionsplan. Några detaljer kan fogas till verkets plan. %otskilligt mera målformuleringsarbete behövs när det gäller biologisk mångfald i fjällen.

Såväl lokalt som regionalt uppvisas i fjällområdet stora variationer som påverkar biodiversiteten och därmed även rennäringens påverkan. Många av biotoperna läker mycket långsamt efter en skada, jämfört med förhållandena nedanför fjällen. Rubbningarna i förekomsten av gnagare bör analyseras. Problemen med vinterskogsbetet behöver ytterligare belysning liksom problemen med rovdjuren. Hindren för rennäringen som åstadkommit under senare år måste analyseras närmare. Överbetningen i vissa områden har fått drastiska konsekvenser på den biologiska mångfalden, uppföljningar är angelägna. Gemensam förståelse mellan rennäringens utövare och de krav bevarandet av den biologiska mångfalden ställer är en nödvändig förutsättning för att målen ska nås.

6. Skogsstyrelsens aktionsplan

6.1 Beaktandet av naturskogar och skogar med rödlistade arter

Miljömålet i skogspolitiken, liksom andra uppsatta naturvårdsmål, kommer få svårt att uppnås med denna aktionsplan (t.ex. sektorsmålet 10.2 sid. 54). Detta beroende på att nödvändigheten av att skyndsamt bevara återstående naturskogar och andra skogar med rödlistade arter ej är tillräckligt beaktat. Om inte denna mark skyddas omgående (inom 5 år), så att man har de sista lokalerna för arterna kvar, blir åtskilliga av övriga föreslagna åtgärder tämligen meningslösa.

6.2 Ekonomiska medel

Både Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen behandlar frågan om områdesskydd och kostnaderna för detta. På sid. 36 i Naturvårdsverkets aktionsplan sätts som ett "operativt delmål" att "Till år 2005 skall ytterligare 100 000 ha produktiv skogsmark vara säkerställd genom någon form av områdesskydd". Behovet av ekonomisk förstärkning tas upp på sid. 60 när man kommenterar skogsstyrelsens aktionsplan. Men senare på sid. 75 konstateras att tillgängliga medel räcker till 5000 - 10 000 ha produktiv skogsmark per år och att man begär ingen höjning av anslaget på 190 milj. kr/år. Utan anslagshöjning till områdesskydd i olika former, är det mycket svårt att se hur även närliggande "operativa delmål" skall kunna nås.

6.3 Arealen skyddad naturskog

En kraftig ökning av arealen skyddad naturskog i form av reservat och biotopskyddade områden är en grundförutsättning för att klara den biologiska mångfalden i skogen. Av de 3500 rödlistade arterna i Sverige är det för 1200 arter "ingen slutavverkning" som är den viktigaste åtgärden.

6.4 Vetenskaplig förankring

Utifrån dagens kunskapsläge är aktionsplanen relativt väl underbyggd. Dock finns ett antal brister i den vetenskapliga förankringen. Exempel på detta är ett okritiskt förespråkande av kalkning och vitaliseringsgödslning.

6.5 Avsaknad av konkreta mål

Ett allvarligt problem med Skogsstyrelsens aktionsplan är att den saknar konkretiserade mål. Målformuleringarna när det gäller skog är också vaga i Naturvårdsverkets aktionsplan (se 2.7 - 2.8).

6.6 Svårigheterna i målformuleringsarbetet förklaras i planerna med kunskapsbrist

Argumentation med att tillräcklig ekologisk-biologisk kunskap saknas för att skydda olika biologiska värden kan ifrågasättas, och strider mot försiktighetsprincipen. Hävdandet att vi ej har tillräcklig kunskap för skydd av biologiska värden, gör att viktiga beslut gällande bevarandekrav skjuts fram i tiden. Detta är utomordentligt allvarligt. En målsättning för permanent skydd av skog för bevarande av biologisk mångfald utanför fjällområdet måste skyndsamt formuleras.

6.7 Intrång hos markägare

Konkreta mål för vad en markägare skall tåla i form av intrång för att bevara biologisk mångfald bör formuleras av Skogsstyrelsen. Nu finns ingen sådan konkretisering. Denna konkretisering är beroende av den juridiska situationen när det gäller ersättningsregeln för markägare. Se vidare 7.1.1.

6.8 Motsägelsefullt om död ved

Aktionsplanen innehåller flera motsägelsefulla avsnitt. I en del av planen framhävs det negativa med nedfallna

träd, t.ex. när svårigheten med att skapa skärmar på grandominerade marker beskrivs. Men senare i en annan del av planen, framhävs behovet av nytillskapandet av död ved.

7 Miljöjuridiska synpunkter på samtliga aktionsplaner

7.1.1 Finansiering och rättsliga principer för ersättning

Frågan om finansiering av skyddet för biologisk mångfald är otillräckligt analyserat i de olika aktionsplanerna. Frågan är direkt knuten till de rättsliga principerna för ersättning till markägare och andra rättighetshavare, i samband med restriktioner för skydd av biologisk mångfald.

Det finns olika syn på huruvida det är rimligt eller inte att markägare m.fl. ges ersättning i dessa sammanhang. Vi tar inte upp denna politiska aspekt här. Däremot kan man - oavsett politisk uppfattning - inte blunda för frågans praktiska betydelse. Det är helt klart att statens finanser för att betala ersättning (och för andra kostnader i samband med skyddet), inte är tillräckliga för att skydda biologisk mångfald. Naturvårdsverket har i andra sammanhang och under många år framhållit kostnadernas betydelse och den direkta kopplingen till ersättningsregeln i 2 kap 18 § regeringsformen. Från senare tid finns flera exempel där kostnaderna har haft helt eller delvis avgörande betydelse för misslyckandet att skydda områden som från biologisk synpunkt behöver bevaras. Ett exempel är att skogsvårdsstyrelserna har avsatt mycket få av de naturtyper i skogen som skulle ha skyddats som B-biotoper enligt naturvårdsförordningen.

Ett annat exempel är regeringens urval av områden som biotoper i EU:s Natura 2000. Regeringen listade 563 områden och 95 % var skyddade enligt naturvårdslagen. Det redan bantade förslaget från Naturvårdsverket innehöll 1398 områden, som verket ansåg behövde skyddas på säkra vetenskapliga grunder.

En mycket väsentlig omständighet när det gäller biologisk mångfald är att mycket av naturvärdena, t.ex. i urskogar, är oersättliga om de en gång har skadats. Det går inte att återskapa dessa värden, även om statens finanser vid en senare tidsperiod återhämtar sig. Till detta kommer att prognosen, för avsevärd tid framåt, för ett förbättrat finansiellt läge för naturvärden förefaller minst sagt dystert. Frågan är således akut.

Det är sannolikt att en del skydd för biologisk mångfald kan nås på frivillig väg och genom organisationers och konsumenters påverkan på marknaden. Det är dock enligt vår mening riskabelt att lita till så osäkra faktorer. Överigen måste beaktas att mycket av den värdefulla biologiska mångfalden är oersättlig och därmed känslig för svängningar i opinioner och marknadspriser.

Vår slutsats är att frågan om finansiering och ersättning måste tas upp tydligare i aktionsplanerna, i vart fall i Naturvårdsverkets, med förslag till åtgärder. Det finns då två huvudförslag (kombinationer bör övervägas). Det ena är att skapa ett i tiden stabilt system för finansiering, eventuellt med avgifter på de näringar som utnyttjar naturresurser på ett sätt som typiskt sett skadar särskilt värdefull biologisk mångfald. Det andra är att ändra i 2 kap 18 § regeringsformen, trots de politiska komplikationerna som detta kommer att medföra.

En ändring av grundlagsregeln är hur som helst motiverad på grund av den rättsosäkerhet som uppkommit vad gäller regelns räckvidd mot sådan verksamhet som regleras i lagstiftning om miljöskydd och säkerhet. Bertil Bengtssons uppfattning (bl.a. i Svensk Juristtidning 1994, s. 228 ff) är att regeln (olyckligtvis och egentligen mot lagstiftarens vilja) har fått denna räckvidd genom lagtextens utformning. Om tolkningen är riktig skulle det betyda, inte bara att Sverige bryter mot den internationellt vedertagna principen om att "förorenaren ska betala", utan också att det i praktiken ibland kommer att bli svårt att skydda biologisk mångfald mot förorenande verksamhet som redan pågår, på grund av ersättningskravet och därmed kostnaderna.

Om en ändring av 2 kap 18 § regeringsformen övervägs för att stärka naturskyddets ställning, bör flera delfrågor prövas. En gäller innebörden i begreppet pågående markanvändning. Detta innefattar inte bara det aktuella utnyttjandet utan även "normal och naturlig rationalisering" inom näringsfånget. Detta är på sikt mycket riskabelt för naturskyddet eftersom den tekniska utvecklingen leder till att allt mer av skadlig verksamhet, t.ex. inom det rationella jord- och skogsbruket, med tiden blir just normalt och naturligt. Naturskyddets position flyttas därmed hela tiden bakåt. En möjlig förändring av rättsläget som bör beaktas är att, i stället för att utgå från näringens metoder, bedöma huruvida markens tillstånd (sedan lång tid) kommer att förändras väsentligt av åtgärden. Det skulle innebära att t.ex. en avverkning av tidigare orörd urskog eller en omföring av gammal betesmark alltid skulle utgöra ändrad markanvändning (oavsett storleken på skyddad areal). En sådan princip skulle vara förenlig med grundtankarna i förarbetena till ersättningsreglerna.

Andra förändringar som bör övervägas gäller "toleranströskeln" vid restriktioner i pågående markanvändning. Lagändringen 1987 innebar att "avsevärt försvarande" ska relateras till "berörd del av fastighet" i stället för som tidigare en geografiskt större ekonomisk enhet (ofta en brukningsenhet). Ändringen medförde en väsentlig försämring för naturvärden. Minst lika allvarlig är den ändring som innebar att intrånget i absoluta tal aldrig får vara mer än "bagatellartat" för markägaren. I två hovrättsdomar 1989 och 1990 ansågs denna gräns för bagatellartat intrång ligga under 8782:-.

Man bör även överväga att "bryta ut" vissa särskilt skyddsvärda situationer från den normala

ersättningsbedömningen.

Slutligen ska framhållas att förändringar i 2 kap 18 § regeringsformen i den riktning som ovan angivits inte kommer att komma i konflikt med vare sig EG-fördraget eller Europakonventionen. Det bör också beaktas att Sverige idag har en relativt generös ersättningsregel jämfört med flera andra stater. Således har restriktioner i markanvändning på grund av beslut enligt Endangered Species Act inte ansetts ersättningsberättigande enligt USA:s lagstiftning. Dessa restriktioner har ibland varit mycket långtgående.

7.1.2 Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB)

Naturvårdsverket tar upp MKB-reglerna avslutningsvis (s.121) men hänvisar till Miljöbalksutredningens arbete, utan att ge ett eget förslag. Boverket skriver inget om MKB i sina förslag.

Konventionen om biologisk mångfald, art. 14, omfattar krav på MKB i syfte att utreda effekter på biologisk mångfald vid olika slags hot.

Frågan om MKB i samband med skydd för biologisk mångfald bör ingå i ett särskilt förslag, redan nu. Beslutsfattare enligt de olika miljölagarna har mycket varierande kunskaper om det som är specifikt med biologisk mångfald och hur denna kan skadas. De grundläggande reglerna om MKB i miljöbalken, liksom de MKB-regler som finns i författningar som inte kommer att kopplas till miljöbalken, bör uttryckligt inbegripa krav på utredning av effekter på biologisk mångfald. En uttrycklig hänvisning bör finnas till legaldefinitionen (se vidare nedan). Vidare bör lagstiftningen säkerställa att MKB:n, som ju i princip är en partsinlägga från exploitören, granskas vetenskapligt i samband med tillståndsprövningar m.m.

Reglerna om MKB i PBL har för liten räckvidd. De aktualiseras endast vid detaljplaner och då bara när det gäller vissa anläggningar. Biologisk mångfald hotas i många andra situationer som kan omfattas av kommunal fysisk planering. Reglerna bör utvidgas, i vart fall till att omfatta i princip all detaljplanering och planering med områdesbestämmelser (planer som medför rättsverkan), med möjlighet till enklare förfarande där konflikter kan antas saknas.

Nuvarande regler om MKB i Skogsvårdslagen är dels felkonstruerade eftersom de inte är kopplade till någon prövning av enskilda arbetsföretag, dels otillräckliga eftersom de endast omfattar införande av nya arbetsmetoder och nytt skogsodlingsmaterial. Det bör införas krav på MKB i samband med t.ex. större avverkningar och framdragande av större skogsbilvägar. Skogsstyrelsen har inga sådana förslag i sin plan.

Även i skötsellagen bör införas krav på MKB för att anlägga barrskog m.m. på jordbruksmark, kombinerat med tillståndsprövning för just sådant.

Art. 14 i konventionen om biologisk mångfald omfattar inte bara MKB i enskilda fall, utan även på programnivå. Regler om sådana MKB saknas i Sverige, men bör övervägas eftersom övergripande, strategiska beslut ofta är reellt avgörande för om vissa stora och typiskt sett skadliga exploateringar kommer att få tillstånd. Ett viktigt exempel är den vägprojektering, och de politiska besluten i samband med denna, som föregår prövning enligt väglagen.

7.1.3 Rättsligt krav på kompensering och skydd

Boverket har föreslagit en lagreglering om "kompensationsbiotoper" (jfr boverkets plan s. 46 f.). Förslaget innebär att "villkor i form av krav på kompensationsbiotoper ställs upp i samband med tillståndsgivning för exploaterande verksamheter".

Vi tillstyrker förslaget i princip. Det finns förebilder till sådana regler i t.ex. Ramsarkonventionen om skydd för våtmarker (art. 4), EU:s Fauna och floraskyddsdirektiv och i den tyska federala naturskyddslagen (8 §). Regler finns också i den svenska lagstiftningen. Enligt 12 § 2 st naturvårdslagen "får" länsstyrelsen, i samband med dispens från föreskrifter till naturreservat och naturvårdsområde (jfr. 19 § 2 st), föreskriva att företaget ska "gottgöra intrånget i naturvårdsintresset". Samma princip gäller enligt 42 § 4 st naturvårdslagen i samband med tillstånd till visst arbetsföretag, t.ex. en markavvattning, och i samband med exploatering av ädellövskog (se 25 § 2 st skogsvårdslagen). Ett genomförande av Boverkets förslag skulle således snarast utgöra en utveckling av redan gällande rätt.

Två förutsättningar är väsentliga vid utformning av regler om kompensering och skydd och dessa måste mycket tydligt framgå av lagtexten. Den ena är att kompenseringen inte får utgöra ett argument för att exploatera ett värdefullt område. Det skulle i så fall kunna leda till att, i en situation där det finns två eller flera värdefulla biotoper, en offras trots att det är sakligt motiverat att skydda samtliga. Den andra förutsättningen är att reglerna inte utformas så att av människan skapade anläggningar m.m. (t.ex. dammar) normalt ska anses som fullgoda alternativ till naturliga biotoper.

7.1.4 Utvecklade hänsynsregler för jord- och skogsbruk

Skogsstyrelsens och Jordbruksverkets aktionsplaner innehåller knappt några uttryckliga förslag till lagändringar för att stärka hänsynen till biologisk mångfald vid skötseln. Detta är särskilt allvarligt eftersom ett ökat sektorsansvar för naturvården tilldelats myndigheterna. Riksdagen (i lag) och Regeringen (i förordning) bör därför rättsligt styra de areella näringarna med övergripande och principiella respektive detaljerade regler om hur

skötseln ska utföras med hänsyn till biologisk mångfald, vad gäller alla aspekter, även förorening. Detta förefaller särskilt angeläget beträffande Jordbruksverkets ansvarsområde, eftersom aktionsplanen (till skillnad från Skogsstyrelsens) är tämligen befriad från att ens i sak förslå åtgärder. T.ex. bör övervägas att införa krav på gödslingsfria kantzoner intill skyddsvärda biotoper, som i förväg har identifierats i skötselförordningen (med stöd av 6 b β skötsellagen).

7.1.5 Målregel

Boverket föreslår en målregel i 2 kap 6 β NRL om bevarande av biologisk mångfald. Vi tillstyrker en sådan regel, som dock möjligen bör ha en annan placering i den kommande miljöbalken än i det kapitel som motsvarar 2 kap. NRL. Regeln bör tydligt i lagtexten kopplas till en legaldefinition av biologisk mångfald (jfr. nedan avsnitt 7.2).

7.1.6 Dispensgrunder

Naturvårdsverket föreslår en skärpning av dispensgrunden i (nuvarande) 19 h β naturvårdsförordningen. Verket föreslår att det ska krävas "synnerliga" i stället för "särskilda" skäl för att ge undantag för att avvattna en våtmark som är skyddad av regeringen enligt 18 d β naturvårdslagen. Vi tillstyrker detta förslag, och anser dessutom att det finns anledning att ändra andra dispensregler, främst i naturvårdslagen. Det är alltför enkelt idag att ge dispens från föreskrifter i naturreservat och andra områdesskydd, där det endast krävs "särskilda" skäl. Så är fallet t.o.m. om Sverige åtagit sig att skydda områden internationellt, t.ex. kan länsstyrelsen relativt enkelt medge skadliga åtgärder inom de biotoper som ingår i Natura 2 000 enligt EU:s Fauna- och floraskyddsdirektiv.

7.1.7 Efterbehandling av täkter

Som framhållits i vår kommentar till Boverkets aktionsplan är gamla avslutade, men inte efterbehandlade, täkter ibland värdefulla biotoper för flera av våra hotade arter.

Villkor om efterbehandling kan ställas i samband med prövningen enligt 18 β naturvårdslagen. Traditionellt har det varit det estetiska värden som ska tillgodoses med efterbehandling.

Lagstiftningen behöver förtydligas så att skyddet för täkter som biotoper beaktas inför ett beslut om eventuell efterbehandling. Om konflikten står mellan att skydda estetiska värden och livsmiljö för hotade arter, så bör det senare intresset uttryckligt prioriteras i lagstiftningen, med följd att efterbehandling inte ska utföras. Lagen bör också öppna för möjligheten att ändra gamla villkor om efterbehandling för att tillgodose bevarandesyftet.

7.2 Särskilt om Naturvårdsverkets förslag

Allmänt Vi har vissa kompletterande synpunkter och förslag, men accepterar i övrigt verkets förslag, som i stort är väl motiverade och formulerade.

Legaldefinition (förslag 47) Formuleringen av definitionen är bra. Det är en klar fördel att den är identisk med definitionen i konventionen om biologisk mångfald.

Att införa en legaldefinition är väsentligt av samma skäl som ovan anförts om MKB (avsnitt 7.1.2): Kunskaperna bland olika beslutsfattare varierar mycket, när det gäller komponenterna i biologisk mångfald, och samspelet mellan dessa, liksom vilka skadliga effekter som kan aktualiseras (inte minst i stora ekosystem).

Det är viktigt att definitionen placeras i miljöbalkens inledande allmänna kapitel (inte i reglerna om naturskydd), så att den täcker alla olika situationer där biologisk mångfald kan hotas. Om det blir så att viktiga författningar kommer att ligga utanför miljöbalken, och utan uttrycklig, särskild rättslig koppling till balkens legaldefinition, så bör samma definition införas i dessa specialförfattningar. Det kan t.ex. komma att gälla för skogsvårdslagen, fastighetsbildningslagen, lagen om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen och - den i samband med projektering av större vägar m.m. mycket viktiga - förordningen om rikstäckande väghållningsplaner och planer för trafikanläggningar.

Kravregler (förslag 48) Som verket framhåller bör kravreglerna ses över inte bara i den kommande miljöbalken utan även i sidoplacerad lagstiftning. Det behövs både övergripande generella kravregler som tar sikte på biologisk mångfald och mer konkreta och preciserade regler särskilda områden. T.ex. bör 2 kap PBL reglera hur biologisk mångfald ska beaktas i samband med bebyggelseutveckling, principer för att spara vissa områden m.m. (se vidare vår kommentar till boverkets aktionsplan).

Det är viktigt att kravreglerna uttryckligt kopplas till legaldefinitionen.

Förtydligt kommunalt ansvar (förslag 50) Detta är motiverat. I vart fall bör uttrycket "angelägenhet" i 1 β naturvårdslagen bytas ut mot "ansvar". En mer utvecklad, pedagogisk regelskrivning om det kommunala ansvaret är ännu bättre.

Strandskyddet (förslag 51) Det är helt nödvändigt att ändra i 16 β 1 st 2 p naturvårdslagen, så som verket

föreslår. Dessutom bör dispensregeln i 16 a β naturvårdslagen förtydligas så att strandskyddets nya syfte tillgodoses. Ett förtydligande i denna regel är också motiverad för att undanröja den rättsosäkerhet som, inte strikt juridiskt men, i praktiken råder om så kallat "differentierat strandskydd", efter förra regeringens försök att "lagstifta" genom förarbeten (enligt regeringsformen kan lag bara ändras genom lag). Huruvida "differentierat strandskydd" bör gälla och i så fall på vilket sätt har stor betydelse för skyddet av biologisk mångfald (en aspekt som helt ignorerades i förarbetena). Det är mycket otillfredsställande om dispensbedömningen blir för generös, och varierande, på grund av olika uppfattningar om rättsläget bland landets många kommuner. Dessa konkreta lagändringar bör genomföras omedelbart, utan att avvakta miljöbalksarbetet.

Stärkt artskydd (förslag 52) Att stärka skyddet för hotade arter är mycket angeläget, liksom att automatiskt koppla ett biotopskydd till artens förekomst på viss plats. Nuvarande fridlysningsregler är helt otillräckliga eftersom exploateringar m.m. inte omfattas. Inte heller klarar myndigheterna i praktiken att i tid införa ett kompletterande, starkt skydd för arten och dess biotop genom naturreservat eller liknande områdesskydd. Konstruktionen som föreslås är i princip densamma som i Endangered Species Act (USA).

Stärkt skydd för våtmarker med energitorv m.m. (förslag 53) Ändringen är viktig och, som verket skriver, i enlighet med intentionerna i förarbetena 1985. Det är även rimligt att skärpa dispensgrunden i 19 h β naturvårdslagen och att flytta den till lagen. En annan motiverad skärpning i lagen är att lyfta bort prövningen från länsstyrelserna när det gäller dispens för avvattning av våtmarker som utgör CW-områden. Regeringen bör själv ta detta internationella ansvar och pröva dispenserfrågorna som första instans.

Vissa frågor om vattenföretag (förslag 54) Det är väsentligt att vattendomar omprövas i betydligt större utsträckning än vad som nu sker, för att tillgodose naturvården. Sådana processer är i stort sett obefintliga idag, trots att övergångsreglerna till 1983 års vattenlag idag ger vissa möjligheter. Ett problem är reglernas komplicerade utformning. Reglerna bör förtydligas, eventuellt ändras i sak, för att den praktiska tillämpningen ska fungera smidigare.

Ett annat problem är att Kammarkollegiet ensam ska bevaka nationella naturvårdsintressen i vattenmålen. Myndigheten har hittills varit alltför passivt när det gäller att begära omprövning till förmån för naturvården. Detta ansvar bör överflyttas till Naturvårdsverket, för alla vattenmål. Till skillnad från Kammarkollegiet, besitter Naturvårdsverket en bred biologiskt vetenskaplig kompetens. Dessutom ligger en sådan åtgärd i linje med samordningen av olika miljölagar (bl.a. vattenlagen) i en miljöbalk. Naturvårdsverket har idag det centrala ansvaret att bevaka statliga miljövärden enligt de flesta miljölagar (dock inte vattenlagen). Ytterligare ett skäl till att samla bevakningsansvaret hos Naturvårdsverket är att olika miljölagar gäller för ett och samma vattenområde eller våtmark. Det går inte att skydda ett ekosystem om en myndighet (enligt en lag) arbetar för ett skydd, medan en annan myndighet (enligt annan lag) inte gör det, t.ex. därför att man inte anser att naturvärdena är tillräckligt höga eller därför att man vill prioritera ett annat allmänt intresse (t.ex. fiske) som konkurrerar med naturvärden.

Som anförts i avsnitt 7.1.2 ovan bör MKB-reglerna förtydligas och utvecklas. Inte minst viktigt är detta vid prövning av vattenföretag (inte bara vid omprövning). Vattendomstolarna bör också besitta en egen biologisk kompetens som ska vetenskapligt granska den av vattenföretagaren utförda MKB:n. Detta kan tillgodoses genom att sammansättningen i vattendomstolarna ändras.

Reglerna om rensning av vattenföretag bör granskas särskilt. 18 c β naturvårdslagen kräver inte tillstånd för rensning som syftar till att "bibehålla vattnets djup eller läge". Ofta är det så att rensning inte har skett på mycket länge, och att under denna tid mångfalden berikats och ekosystemet stabiliserats. All rensning bör inte vara tillståndspliktig men uttrycket "bibehålla läge" bör preciseras. En tidsgräns bör övervägas.

Förbuden enligt 18 d β naturvårdslagen (och 19 h β naturvårdsförordningen) mot att ge tillstånd till avvattning av vissa våtmarker bör omfatta fler våtmarker i mellersta och norra Sverige, landsdelar som idag är mycket sparsamt skyddade.

Ekonomiska styrmedel (åtgärd 55 och 56) Bakgrundsbeskrivningen är övertygande, förslagen är bra men för passiva. De måste kompletteras (inte ersättas) med vissa omedelbara förändringar, såvida inte 2 kap 18 regeringsformen förändras. Det är helt klart att de fulla skadorna på biologisk mångfald inte beaktas ekonomiskt idag (även om det är svårt att säga hur mycket, det kanske aldrig är möjligt att göra exakt). Samtidigt ska staten enligt 2 kap 18 regeringsformen ofta betala ersättning om biologisk mångfald ska skyddas. De finansiella resurserna räcker inte till och detta innebär stora risker för förlust av irreparabla naturvärden. Detta har utvecklats i avsnitt 7.1.1 ovan.

8. Slutord

8.1 Kostnadsfrågor

Listan på åtgärdsförslag är lång, och det är högst sannolikt att arbetet med att bevara och långsiktigt hushålla med den biologiska mångfalden i Sverige, kommer att krönas med en hel del framgång om dessa förslag kan genomföras. Svårigheterna ligger antagligen till stor del på det ekonomiska planet. Ytterligare analyser hade antagligen behövts göras för hur stora kostnaderna för åtgärdsförslagets genomförande kommer att bli. Antagligen underskattar Naturvårdsverket kostnaderna. Det finns all anledning att tydligare markera för den politiska nivån de kostnader, som de övergripande och av Riksdagen antagna målet för bevarande av biologiska mångfald, medför. Sektorernas ekonomiska ansvar för att det skall vara möjligt att bevara den biologiska mångfalden måste betonas.

8.2 Uppföljning av åtgärdsförslag

För att de olika åtgärdsförslagen skall kunna följas upp fordras att relativt betydande insatser görs ifråga om årlig uppföljning och kontroll. Inte minst är detta motiverat av att det är så många olika aktörer som skall arbeta med de olika åtgärderna som föreslås. CBM vill därför framhålla vikten av att en huvudansvarig myndighet, t.ex. naturvårdsverket, får regeringens uppdrag att sköta uppföljningen, samt att rapportera till regeringen. Ett sådant förfarande skulle kunna vara till fördel i det årliga statliga budgetarbetet. På sikt bör motsvarande uppföljning ske inom kommunerna så att arbetet med den biologiska mångfalden på kommunal nivå kopplas till det kommunala budgetarbetet.

8.3 Remissarbetet

I remissarbetet med aktionsplanerna har samtliga styrelsemedlemmar förutom Rune FrisÈn (Naturvårdsverkets styrelserepresentant i CBM:s styrelse) medverkat. CBM:s ordförande Ingemar AhlÈn har tillsammans med CBM:s föreståndare Urban Emanuelsson samordnat remissarbetet. Emanuelsson har dock inte deltagit i arbetet med Boverkets aktionsplan. Emanuelsson samordnade i sin tidigare roll som expert på Boverket detta verks aktionsplanearbete.