

Svemins remissyttrande avseende SOU 2021:51

”Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar”

SveMin är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett drygt 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav kalkstenstäkter i huvudsak är lokaliserade till södra Sverige, främst Gotland och metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Företag inom gruv- och mineralverksamhet är vana att anpassa sina verksamheter efter förekomsten av skyddade arter. Hos SveMin och medlemsföretagen finns också en stark vilja att bidra till biologisk mångfald. Hösten 2020 lanserade SveMin, som första branschorganisation, lärdplanen ”Mining with Nature”. Målet med lärdplanen är att gruv- och mineralnäringen senast år 2030 ska bidra med ökad biologisk mångfald i alla de regioner där gruv- och mineralverksamhet och prospektering pågår.

STÄLLNINGSTAGANDE

SveMin ser positivt på initiativet att ändra de befintliga artskyddsreglerna. Det välkomnas också att bestämmelserna i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet föreslås implementeras i separata bestämmelser i den svenska lagstiftningen. Vidare uppskattas ambitionen att lägga sig närmare direktivtexterna. SveMin har trots detta, med anledning av nedan framförda synpunkter, beslutat att **i stora delar avstyrka förslaget**.

SAMMANFATTNING

- SveMin anser att behovet av den föreslagna målparagrafen 8 kap. 1 § miljöbalken kan ifrågasättas då bevarandet av biologisk mångfald redan idag värnas, bland annat genom konkreta artskyddsregler, Natura 2000-områden och miljöbalkens hänsynsregler. Vidare ser SveMin tolkningssvårigheter med bestämmelsen. Vad är ett *naturligt tempo* avseende förändringar bland arterna? Konsekvenserna av klimatförändringarna kan inte längre förnekas och det är troligt att förändringar bland arter kommer att ske i en allt större utsträckning. Det kan bli svårt för verksamhetsutövare att bevisa att vissa förändringar inte kommer att bero på den tillståndspliktiga verksamheten.
- SveMin befarar att det föreslagna livsmiljöunderlaget i praktiken kommer att innebära en dubbel försiktighetsprincip; dels vid framtagande av livsmiljöunderlaget och därefter även vid tillståndsprövningen. Det är troligt att länsstyrelserna, vid framtagandet av livsmiljöunderlaget, skulle tillämpa försiktighetsprincipen och sträva efter att bevara så mycket som möjligt. En ytterligare försiktighetsprincip vid framtagande av underlag skulle leda till att det blir svårare att få tillstånd. Om det blir svårare att få tillstånd blir följden att verksamhetsutövarers investeringsvilja minskar. Om investeringsviljan minskar leder detta till att exploateringar som är viktiga för det hållbara samhället minskar alternativt uteblir. Planering och underlag för markanvändning kan inte på ett alltför

ensidigt sätt fokusera på bevarandet av arter. Även övriga konkurrerande markanspråk enligt 3 och 4 kap. miljöbalken måste beaktas och också vad som regleras i de kommunala översiktsplanerna. Endast genom samexistens av de olika intressena kan en mer hållbar samhällsutveckling skapas. Om det blir svårare att etablera miljöfarlig verksamhet kommer inte den gröna energiomställningen kunna fortsätta i den takt som krävs för att bromsa effekterna av klimatförändringarna. På sikt skulle detta innebära ett större hot mot den biologiska mångfalden.

- Vad gäller de föreslagna fridlysningsbestämmelserna kan Svemin inte tillstyrka det tillägg som föreslås i flera förbudsbestämmelser¹ efter *avsiktligt*, det vill säga *eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlade*. Tillägget går utöver vad som krävs enligt direktiven. Följden av tillägget kan leda till orimliga konsekvenser i allt från att vidta en enklare åtgärd till bedrivande av en tillståndspliktig verksamhet. Vidare bör det i den föreslagna bestämmelsen 8 kap. 17 § miljöbalken föreskrivas samma begrepp som anges i livsmiljödirektivet, det vill säga *skada* och *parningsplatser eller rastplatser*. De nu föreslagna begreppen *försämra* och *fortplantningsområden eller viloplats* går utöver vad som krävs enligt livsmiljödirektivet. För att underlätta tolkningar av EU-rätten bör utgångspunkten vara att använda text som är så lik direktiven som möjligt. Om ny EU-rättslig praxis bildas kan adaptivitet bli en utmaning att uppnå om formuleringarna i svensk lag skiljer sig från formuleringarna i direktiven. Vidare vill Svemins medlemsföretag kunna verka på samma premisser som företag i andra europeiska länder. Eftersom möjligheten att få dispens från förbuden är så begränsade är det extra viktigt att inte göra förbuden mer omfattande än vad som är nödvändigt sett i ljuset av EU-rätten.
- Avseende fridlysning av växter har utredningen föreslagit att skyddet för vissa arter ska utökas till att även avse förbud mot att förstöra eller försämra livsmiljöer (8 kap. 18 a § p. 3 miljöbalken). Svemin kan inte tillstyrka detta tillägg. Eftersom möjligheten att få dispens från förbuden är så begränsade är det extra viktigt att inte göra förbuden mer omfattande av vad som är nödvändigt.
- Det föreslagna bemyndigandet i 8 kap. 20 b § miljöbalken samt ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken leder till en oförutsebarhet av reglernas tillämpning. Det är oroväckande att föreskrifterna föreslås kunna bryta rättskraften hos lagakraftvunna tillstånd. En minskad förutsebarhet av reglernas tillämpning riskerar att leda till en minskad investeringsvilja hos verksamhetsutövare. Detta eftersom varje exploatering föregås av en kostsam process med omfattande utredningar, inventeringar och diverse olika underlag/uträkningar. När tillstånd väl har beviljats måste verksamhetsutövare kunna förlita sig på den rättskraft som följer av tillståndet. Svemins uppfattning är att dagens reglering om möjlighet till återkallelse och omprövning är tillräcklig.
- Svemin har inget att invända mot att det i 16 kap. 13 § miljöbalken föreskrivs att ideella föreningar/annan juridisk person även har rätt att klaga på beslut om skydd av arter. För

¹ Föreslagna bestämmelser i 8 kap. 9, 10, 13 och 14 §§ miljöbalken.

att inte klagokretsen ska vara alltför vid bör det dock krävas en intressekoppling eller en geografisk koppling för att klagorätt ska föreligga.

- SveMin ser positivt på den föreslagna proportionalitetsprincipen. Redan idag företas proportionalitetsbedömningar, men på ett godtyckligt sätt. Myndigheternas tolkning av artskyddsreglerna leder ibland till långtgående inskränkningar för en viss typ av verksamhet, medan andra typer av verksamheter i väldigt liten utsträckning behöver anpassas utifrån artskyddsreglerna. En lagstadgad proportionalitetsprincip skulle förhoppningsvis leda till att dessa bedömningar sker mer öppet och rättvist. Därutöver är en proportionalitetsprincip ett viktigt tillägg eftersom utredningen förslår att dispensgrunden *tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse* inte längre ska föreskrivas som en dispensgrund. I praktiken är detta den enda dispensgrund som verksamhetsutövare har kunnat åberopa vad gäller arter som är skyddade enligt 4 § artskyddsförordningen.

UTVECKLING

Nedan kommenteras utredningens förslag i de delar som är viktiga för SveMin att framföra synpunkter om.

1. Den föreslagna målparagrafen 8 kap. 1 § miljöbalken – behovet ifrågasätts, även tolkningssvårigheter

SveMin anser att behovet av paragrafen kan ifrågasättas då bevarandet av biologisk mångfald redan idag värnas, bland annat genom konkreta artskyddsregler, Natura 2000-områden och miljöbalkens hänsynsregler. Vidare ser SveMin tolkningssvårigheter med den föreslagna målparagrafen i 8 kap. 1 § miljöbalken. Den föreslagna paragrafen citeras här:

Målet med bestämmelserna i detta kapitel är att bevara biologisk mångfald så att förändringar bland arterna sker i ett naturligt tempo som inte hotas av mänsklig verksamhet samt att bidra till att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer.

Vad är ett *naturligt tempo* avseende förändringar bland arterna? Vi lever i en tid när konsekvenserna av klimatförändringar inte längre kan förnekas och det är därför troligt att förändringar bland arter kommer att ske i en allt större utsträckning. Det är sannolikt att det kommer att bli vanligare att arter minskar i områden alternativt försvinner helt. Vidare är det även sannolikt att arter kommer att kunna påträffas i områden där de tidigare inte har förekommit. Hur kommer sådana förändringar bland arter att beaktas vid en tillståndsprovning? SveMin befärrar att det kan bli svårt för verksamhetsutövare att bevisa att sådana förändringar inte kommer att bero på den tillståndspliktiga verksamheten. Bestämmelsen kan inte anses ge varken en tydlig eller en långsiktigt hållbar vägledning. Det kan därför ifrågasättas om förslaget uppfyller det av utredningen uppställda kriteriet om förutsebarhet.

Mänsklig verksamhet i form av tillståndspliktig gruv- och mineralverksamhet måste få existera för att bland annat kunna bidra till en grönare energiomställning och bromsande av klimatförändringar. Metaller och mineral är helt nödvändiga för att ta steget in i framtiden. Vindkraftverk, batterier och andra klimateffektiva lösningar som krävs för den gröna omställningen behöver dessutom metaller och mineral som vi inte har brutit tidigare.

2. Livsmiljöunderlag – ytterligare en försiktighetsprincip?

Vid miljöprövningar är det viktigt med ett välgrundat kunskapsunderlag avseende det aktuella projektområdet och dess närområde. Det är en bra tanke att sammanställa information om arter och naturvärden i ett och samma underlag. Det skulle också underlätta för verksamhetsutövare om det skulle bli lättare att snabbt få en överblick över sådant material. Svemin ser dock med oro på det föreslagna livsmiljöunderlaget.

Eftersom livsmiljöunderlagen ska täcka så stora områden är det tveksamt om underlaget skulle bli av användbar kvalitet. Det kan mycket väl bli så att handläggarna vid framtagande av livsmiljöunderlaget, i avsaknad av närmare kännedom om området, tillämpar försiktighetsprincipen och strävar efter att skydda/bevara så mycket som möjligt. Detta förfarandesätt har tillämpats vid exempelvis utpekande av Natura 2000-områden och upprättande av bevarandeplaner. Att ett sådant förfarande skulle komma att tillämpas även vid framtagande av livsmiljöunderlag är därför sannolikt. Resultatet skulle vara livsmiljöunderlag som, utöver skyddsvärda områden, även redovisar områden som betydelsefulla ur ett bevarandeperspektiv, oavsett om det finns eller inte finns någon koppling till de berörda arternas ekologiska behov. I praktiken skulle detta innebära en dubbel försiktighetsprincip; dels vid framtagande av livsmiljöunderlaget och därefter även vid tillståndsprövningen. Svemin befärar att en ytterligare försiktighetsprincip vid framtagande av underlag skulle leda till att det blir svårare att få tillstånd. Om det blir svårare att få tillstånd blir följden att verksamhetsutövares investeringsvilja minskar. Om investeringsviljan minskar leder detta till att exploateringar som är viktiga för det hållbara samhället minskar alternativt uteblir. Det går inte att bortse från att det föreslagna livsmiljöunderlaget kan leda till en sådan konsekvens.

På grund av de stora ytor som livsmiljöunderlagen avser att täcka är det troligt att länsstyrelsen kommer att ta fram underlagen företrädesvis genom skrivbordsstudier. Svemin ser risker med att ett livsmiljöunderlag, framtaget genom skrivbordsstudier, kan komma att väga tyngre än verksamhetsutövarens inventeringar, trots att de senare har utförts på plats och vid de tidpunkter som krävs för att på rätt sätt kunna bedöma olika arters förekomst och viktiga bevarandemiljöer. Det framkommer av utredningen att livsmiljöunderlaget inte ersätter den individuella prövningen, men Svemin hyser inte någon övertygelse att det kommer hanteras på det sättet när underlaget väl är framtaget. Därutöver tillkommer det faktum att livsmiljöunderlaget i många fall redan kommer att vara framtaget innan en verksamhetsutövare har påbörjat sin tillståndsansökan. Verksamhetsutövaren kommer då av förklarliga skäl inte ha fått framföra sina synpunkter inom ramen för anmälan om samråd vid framtagande av livsmiljöunderlaget, eftersom verksamhetsutövaren vid den tidpunkten inte har haft vare sig kunskap eller kännedom om den kommande exploateringen.

Planering och underlag för markanvändning kan inte på ett alltför ensidigt sätt fokusera på bevarandet av arter. Det föreslagna livsmiljöunderlaget är i grunden en bra tanke, men för att livsmiljöunderlaget ska få genomslagskraft avseende klimat- och miljönytta måste fler aspekter vägas in än enbart bevarandebidraget. Även övriga konkurrerande markanspråk enligt 3 och 4 kap. miljöbalken måste beaktas och också vad som regleras i de kommunala översiktsplanerna. Endast genom samexistens av de olika intressena kan en mer hållbar samhällsutveckling skapas. Om det blir svårare att etablera miljöfarlig verksamhet kommer inte den gröna energiomställningen kunna fortsätta i den takt som krävs för att bromsa effekterna av klimatförändringarna. På sikt skulle detta innebära ett större hot mot den biologiska mångfalden.

SveMin har även svårt att se hur det rent praktiskt skulle gå till att ta fram livsmiljöunderlaget med tanke på att det inom varje länsstyrelse finns flera kommuner och de alla har en kommunal översiktsplan. Det kommer onekligen att uppstå situationer där länsstyrelsen i livsmiljöunderlaget har beskrivit ett område som betydelsefullt ur bevarandeperspektiv, samtidigt som kommunen i sin översiktsplan har bedömt samma område som lämpligt att exploatera. Eftersom en översiktsplan uppdateras mer sällan än vad som är tänkt att ett livsmiljöunderlag ska göras leder det till en rättslig osäkerhet om översiktsplanens värde och betydelse.

I fråga om konsekvensbedömningen delar SveMin inte utredningens bedömning att regleringen avseende livsmiljöunderlag inte skulle få några negativa konsekvenser av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Tvärtom, SveMin befärar att livsmiljöunderlagen ensidigt kommer att fokusera på bevarandebidraget, baseras på försiktighetsprincipen snarare än korrekta underlag samt därigenom skapa ytterligare en betungande bevisbörda för verksamhetsutövare att överkomma i samband med genomförandet av investeringar och andra projekt.

Vad gäller de föreslagna livsmiljöunderlagen vill SveMin avslutningsvis dela med sig av erfarenheten att ärenden handläggs/bedöms olika mellan de olika länsstyrelserna. Det är därför troligt att även livsmiljöunderlagen skulle komma att skilja sig mycket åt mellan de olika länsstyrelserna. SveMin befärar därför att det skulle bli svårt att överhuvudtaget bedriva verksamhet inom vissa länsstyrelsernas områden.

3. Fridlysningsbestämmelserna – sträva efter lagstiftning som är så lik fågeldirektivet och livsmiljödirektivet som möjligt

SveMin ser positivt på att bestämmelserna i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet föreslås implementeras i separata bestämmelser i den svenska lagstiftningen. Artskyddsreglerna måste motsvara de EU-rättsliga reglerna på ett bättre sätt än vad de nuvarande bestämmelserna gör. Det finns ett behov av tydliga regler som går att läsa direkt ur lagtext. Att artskyddsreglerna lyfts från förordningsnivå till lagnivå tydliggör reglernas komplexitet och behov av förarbeten.

Det tillägg som föreslås i flera förbudsbestämmelser² efter *avsiktligt*, det vill säga *eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande* går dock utöver vad som krävs enligt direktiven, där endast *avsiktlighet* föreskrivs avseende de aktuella förbuden. Svemin avstyrker ett sådant tillägg i samtliga bestämmelser där detta tillägg har föreslagits eftersom det innebär tolkningssvårigheter. Var skulle exempelvis gränsen gå för *att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande* avseende att förstöra ett fågelbo? Följden av tillägget kan leda till orimliga konsekvenser i allt från att vidta en enklare åtgärd till bedrivande av en tillståndspliktig verksamhet. Svemin ifrågasätter om en tillräcklig konsekvensanalys (för en rad olika typer av verksamheter) har gjorts avseende detta tillägg. Det måste gå att acceptera oundvikliga/ oavsiktliga konsekvenser i de fall där försiktighetsprincipen har beaktats. Det bör undvikas att införa en reglering som går utöver vad som krävs enligt direktiven. För att underlätta tolkningar av EU-rätten bör utgångspunkten vara att använda text som är så lik direktiven som möjligt. Vidare vill Svemins medlemsföretag kunna verka på samma premisser som företag i andra europeiska länder.

Ett av de grundläggande kriterierna för utredningen var *adaptivitet*, innebärande att systemet måste kunna anpassas vid ny kunskap eller nya förutsättningar i övrigt. *Nya förutsättningar i övrigt* kan vara ny praxis från EU-domstolen. Adaptivitet kan bli en utmaning att uppnå i de fall formuleringarna i svensk lag skiljer sig från formuleringarna i direktiven.

Även förslaget i 8 kap. 17 § miljöbalken går utöver vad som föreskrivs i direktivet (här livsmiljödirektivet artikel 12.1 d), eftersom *skada* föreslås implementeras som *försämra*. Vidare föreslås *parningsplatser eller rastplatser* implementeras som *fortplantningsområden eller viloplats*. Förslaget citeras här (Svemins understrykningar):

Det är förbjudet att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats för andra vilda djur än fåglar av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 i deras naturliga utbredningsområde.

Svemin anser att den svenska lagstiftaren, för att minska risk för oklarheter, ska sträva efter en reglering som är så lik direktivtexten som möjligt. Enligt Svemins uppfattning bör därmed begreppen *skada* och *parningsplatser eller rastplatser* användas i den föreslagna bestämmelsen. Eftersom möjligheten att få dispens från förbuden är så begränsade är det extra viktigt att inte göra förbuden mer omfattande än vad som är nödvändigt sett i ljuset av EU-rätten.

5. Fridlysning av växter 8 kap. 18 a § p. 3 miljöbalken

Genom den föreslagna bestämmelsen utökas skyddet för vissa arter till att även avse förbud mot att förstöra eller försämra livsmiljöer. Svemin kan inte tillstyrka detta tillägg. Eftersom möjligheten att få dispens från förbuden är så begränsade är det extra viktigt att inte göra förbuden mer omfattande än vad som är nödvändigt. Den föreslagna bestämmelsen innehåller heller ingen begränsning av storleken på områden med livsmiljöer som ska

² Föreslagna bestämmelser i 8 kap. 9, 10, 13 och 14 §§ miljöbalken.

omfattas av skyddet, vilket kan ifrågasättas. Det är även oklart om det är tänkt att bestämmelsen ska ha en koppling till länsstyrelsens livsmiljöunderlag eller inte.

6. 8 kap. 21 § miljöbalken om dispens (fåglar) - ett viktigt påpekande

SveMin ser att den föreslagna bestämmelsen ligger närmare fågeldirektivets formuleringar än vad den nuvarande bestämmelsen gör, vilket SveMin i grunden anser vara bra. Det noteras dock att den borttagna dispensgrunden *tvångande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse* är den enda dispensgrund verksamhetsutövare i praktiken har kunnat åberopa vad gäller arter som är skyddade enligt 4 § artskyddsförordningen.

7. Bemyndigande i 8 kap. 20 b § miljöbalken samt ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken - oroväckande för tillståndens rättskraft

Det är svårt att förstå följderna som skulle kunna uppstå för verksamhetsutövare ifall regeringen ges bemyndigande att utfärda föreskrifter som ska gälla i syfte att genomföra fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. I vissa fall skulle en föreskrift kunna underlätta för verksamhetsutövaren på så vis att det skulle bli tydligare vad som gäller för till exempel ett kontrollprogram. SveMin ser dock inte samma fördelar med att föreskrifter nu föreslås kunna bryta rättskraften hos lagakraftvunna tillstånd. Ett av de grundläggande kriterierna i utredningens arbete har varit att de som berörs av reglerna ska kunna förutse reglernas tillämpning i rimlig utsträckning. Någon förutsebarhet av reglernas tillämpning kan inte anses uppnådd i denna del. En minskad förutsebarhet riskerar att leda till en minskad investeringsvilja hos verksamhetsutövare. Detta eftersom varje exploatering föregås av en kostsam process med omfattande utredningar, inventeringar och diverse olika underlag/uträkningar. När tillstånd väl har beviljats måste verksamhetsutövare kunna förlita sig på den rättskraft som följer av tillståndet. SveMins uppfattning är att dagens reglering om möjlighet till återkallelse och omprövning är tillräcklig. Till exempel kan omprövning av tillståndet ske om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

SveMin noterar att även utredningen har uppmärksammat att bemyndigandet inte är utan risker. Om bemyndigandet införs är det viktigt att utredningens intentioner följs, innebärande dels att regeringen inte kan delegera föreskriftsrätten vidare, dels att föreskrifterna utarbetas med stor omsorg, efter samråd med berörda branscher och med hänsyn till berättigade rättssäkerhetskrav.

8. 16 kap. 13 § - geografisk koppling eller intressekoppling måste finnas

SveMin har inget att invända mot att det föreskrivs att ideella föreningar/annan juridisk person även har rätt att klaga på beslut om skydd av arter enligt 8 kap. miljöbalken. Klagokretsen får dock inte vara alltför vid. I 16 kap. 12 § miljöbalken (om enskildas klagorätt) regleras detta genom att beslutet bland annat ska *angå* personen för att klagorätt ska föreligga. En liknande koppling till beslutet bör göras i 16 kap. 13 § miljöbalken avseende ideella föreningar/annan juridisk person. En geografisk koppling eller en intressekoppling måste vara en förutsättning för att klagorätt ska föreligga.

9. Proportionalitetsprincipen – viktigt tillägg!

SveMin ser positivt på den föreslagna proportionalitetsprincipen. Redan idag företas proportionalitetsbedömningar, men på ett godtyckligt sätt. De prövande myndigheternas tolkning av artskyddsreglerna leder ibland till långtgående inskränkningar för en viss typ av verksamhet, medan andra typer av verksamheter i väldigt liten utsträckning behöver anpassas utifrån artskyddsreglerna. Förhoppningsvis skulle en proportionalitetsprincip leda till att dessa bedömningar sker mer öppet och på ett mer rättvist sätt. Därutöver är en proportionalitetsprincip ett viktigt tillägg eftersom utredningen förslår att dispensgrunden *tvångande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse* inte längre ska föreskrivas som en dispensgrund. I praktiken är detta den enda dispensgrund som verksamhetsutövare har kunnat åberopa vad gäller arter som är skyddade enligt 4 § artskyddsförordningen.



Maria Sunér
VD SveMin



Kristina Branteryd
Miljöansvarig SveMin