

Lagrådsremiss

Dispens från biotopskyddet för åtgärder inom jordbruket

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 februari 2014

Eskil Erlandsson

Mats Wiberg
(Landsbygdsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen att det, om vissa förutsättningar är uppfyllda, ska anses finnas särskilda skäl för dispens när en fråga om dispens från biotopskyddet avser att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket. Dels ska åtgärden behövas för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, dels ska biotopskyddets syften fortfarande kunna tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Ändringen i miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Gällande lagstiftning	5
5	Förtydligande av reglerna för dispens från biotopskyddet	7
5.1	Särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden för åtgärder som underlättar för jordbruket	7
5.2	Särskilda skäl för dispens från biotopskyddet i andra fall	15
6	Ikraftträdande	17
7	Konsekvenser	17
8	Författningskommentar	19
Bilaga 1	Sammanfattning av Statens jordbruksverks rapport 2013:10, Översyn av det generella biotopskyddet	21
Bilaga 2	Lagförslag i Statens jordbruksverks rapport 2013:10	23
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Statens jordbruksverks rapport 2013:10)	24

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas en ny paragraf, 7 kap. 11 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 b §

När en fråga om dispens enligt 11 § andra stycket avser att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket, ska det anses finnas särskilda skäl för dispens om

1. åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, och

2. biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 6 december 2012 att ge Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet göra en översyn av det generella biotopskyddet (dnr L2012/3161/ELT). I uppdraget ingick att kartlägga och beskriva problem med nuvarande tillämpning av det generella biotopskyddet när det gäller förutsättningarna att varaktigt bedriva jordbruk samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. I uppdraget ingick även att föreslå ändringar i nuvarande tillämpning av regelverket i syfte att förbättra möjligheterna att varaktigt bedriva jordbruk, t.ex. genom utökade möjligheter till dispens från biotopskyddet, samt att identifiera eventuella behov av ändringar i regelverket.

Jordbruksverket redovisade i mars 2013 sitt uppdrag i Översyn av det generella biotopskyddet Rapport 2013:10 (dnr L2013/865/ELT). I rapporten föreslås bl.a. att det i miljöbalken ska tydliggöras vad som ska anses utgöra särskilda skäl för att få dispens från förbudet att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön inom områden som har skyddats som biotopskyddsområden genom generella föreskrifter. En sammanfattning av Jordbruksverkets rapport finns i *bilaga 1*. Jordbruksverkets lagförslag återfinns i *bilaga 2*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Landsbyggsdepartementet (dnr L2013/865/ELT).

4 Gällande lagstiftning

Historiskt sett har artskyddet i Sverige varit baserat på fridlysning och skydd av särskilt utpekade arter och områden. Mot slutet av 1980-talet väcktes frågan om ett generellt skydd av vissa typer av livsmiljöer för utsatta djur- eller växtarter. År 1991 infördes i naturvårdslagen (1964:822) en ny skyddsform för värdefulla småbiotoper (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Överväganden i fråga om skyddsformen, vanligen kallad biotopskydd, gjordes även i propositionen Strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30). Vilka typer av biotoper som skulle vara skyddade specificerades 1993 i naturvårdsförordningen (1976:484). I samband med miljöbalkens införande fördes bestämmelserna över till 7 kap. miljöbalken respektive förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken är det möjligt att skydda små mark- eller vattenområden som på grund av sina egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda som biotopskyddsområden antingen genom generella föreskrifter eller efter beslut i det enskilda fallet. Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

De områden som skyddas genom generella föreskrifter ska vara lätt igenkännbara områden av visst slag i landet eller i en del av landet. Regeringen har med stöd av 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken meddelat sådana föreskrifter i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. De generellt skyddade biotopskyddsområdena är enligt 5 § samma förordning och bilaga 1 till förordningen alléer, källa med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsröse i jordbruksmark, pilevall, småvatten och våtmark i jordbruksmark, stenmur i jordbruksmark samt åkerholme. De är skyddade var de än förekommer i landskapet. Områden i omedelbar anslutning till bebyggelse ingår inte i biotopskyddsområden.

Andra biotopskyddsområden, främst i skogsmark men även i odlingslandskapet och i sjöar och vattendrag, får skydd först efter ett beslut i det enskilda fallet. Enligt 6 och 7 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. beslutar Skogsstyrelsen om biotopskydd i skogsmark medan länsstyrelsen beslutar när det gäller andra naturtyper. En kommun får fatta beslut om biotopskydd både i och utanför skogsmark enligt 7 a § samma förordning.

Om det finns särskilda skäl får dispens ges i det enskilda fallet från förbudet att inom ett biotopskyddsområde bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken ska hänsyn tas även till enskilda intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får en inskränkning av enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i 7 kap. inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Enligt 7 kap. 26 § miljöbalken får dispens enligt 7 kap. 11 § endast ges om det är förenligt med förbudets syfte.

Enligt 5 § förordningen om områdesskydd m.m. prövar länsstyrelsen frågor om dispens från biotopskyddet om dispensen gäller ett generellt skyddat biotopskyddsområde. Om dispensen gäller ett område som har skyddats som biotopskyddsområde genom beslut i det enskilda fallet lämnas dispens från förbudet av den myndighet som har bildat biotopskyddsområdet enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken.

Försvarsmakten får bedriva verksamhet inom ett mark- eller vattenområde som övnings- eller skjutfält även om området är ett biotopskyddsområde enligt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

5 Förtydligande av reglerna för dispens från biotopskyddet

5.1 Särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden för åtgärder som underlättar för jordbruket

Regeringens förslag: När en fråga om dispens från biotopskyddet avser att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket ska det anses finnas särskilda skäl för dispens, om

- åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, och
- biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopskyddsområdet som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Jordbruksverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Jordbruksverkets förslag är dock att uttömmande ange vad som ska få beaktas som särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden. Jordbruksverket förslag när det gäller jordbruk innehåller inte en begränsning att biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopskyddsområdet som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Remissinstansernas synpunkter: Följande remissinstanser tillstyrker Jordbruksverkets förslag: *Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, Generalläkaren, Länsstyrelserna i Blekinges, Värmlands, Västernorrlands och Västerbottens län, Stockholms universitet, Trafikverket, Växjö kommun, Kalmar kommun, Jönköpings kommun, Borgholms kommun, Hörby kommun, Tranås kommun, Kristianstads kommun, Piteå kommun, Sveriges kommuner och landsting, Hushållningssällskapens förbund, Lantbrukarnas riksförbund, Lovanggruppen, Sveriges jordägareförbund, Sveriges Jordbruksarrendatorers Förbund och Föreningen Sveriges Spannmålsodlare. Länsstyrelsen i Värmlands län välkomnar översynen av det generella biotopskyddet. Länsstyrelsen anser emellertid att det är viktigt att lagtextens lydelse överensstämmer med de avsikter som finns beträffande vilka lättnader som ska införas. Man anser att punkten är mer restriktiv än vad avsikten med förslaget förefaller vara. Avsikten synes snarare vara att dispens bör ges för åtgärder som kan förväntas främja utvecklingen eller bibehållandet av ett aktivt brukande. Vidare efterlyser länsstyrelsen en mer utförlig redogörelse för den avvägning som måste göras enligt 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken. Länsstyrelsen i Västernorrlands län instämmer i förslaget att utveckling av jordbruk ska kunna*

vara ett särskilt skäl för dispens från det generella biotopskyddet. Länsstyrelsen noterar samtidigt att möjligheten till dispens kan innebära risk att biotopskyddet som skyddsform urholkas. *Kalmar kommun* menar att rapporten inte betonar tillräckligt tydligt att intresseavvägningsregeln i 7 kap. 26 § miljöbalken som säger att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets syfte fortfarande gäller. Det finns därför risk för att förslaget tolkas som att dispens alltid kan ges om det finns särskilda skäl, vilket inte är fallet. Förslaget till förändringar kan därmed tolkas som mer genomgripande än vad det är. *Jönköpings kommun* anser att det inte är rimligt att reglerna om biotopskydd kan utgöra ett hot mot själva grundförutsättningen för de värden som ska skyddas. Utan ett livskraftigt jordbruk kommer inte heller denna typ av biotoper att finnas kvar. *Borgholms kommun* ställer sig positiv till de förslag på förändringar som redovisas i rapporten men önskar ett förtydligande gällande vad ett aktivt brukande av jordbruksmark innebär. *Tranås kommun* ser positivt på förslaget då det i vissa fall kan bidra till jordbrukets utveckling. Kommunen instämmer i Jordbruksverkets bedömning om att de negativa konsekvenserna av de föreslagna ändringarna torde bli mycket begränsade samt anför att det är genom ett livskraftigt jordbruk som odlingslandskapet kan bevaras. *Sveriges Kommuner och Landsting* ställer sig också bakom resonemanget att utveckling av eller behållande av ett aktivt brukande av jordbruksmark i framför allt mellanbygd och skogsbygd ska kunna vägas in i bedömningen. *Hushållningssällskapet förbund* menar att sammantaget ger det redovisade förslaget med ökade möjligheter till dispens från det generella biotopskyddet ökade förutsättningar för att värdefulla biotoper bevaras. *Föreningen Sveriges Spannmålsodlare* lyfter fram ett önskemål om att inkludera fler och tydligare skrivningar så att miljöskäl såsom minskad åtgång av fossila bränslen och optimerad användning av gödsel och bekämpningsmedel också kan beaktas.

Följande remissinstanser avstyrker Jordbruksverkets förslag: *Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Boverket, Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Östergötlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Jämtlands och Norrbottens län, Lunds universitet, Uppsala universitet, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Göteborgs kommun, Falkenbergs kommun, Svenska naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden* samt *Sveriges Ornitologiska Förening*. *Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt* är tveksam till förslaget när det gäller utformningen av dispensvillkoret rörande jordbruksmark som tingsrätten anser är alldeles för allmänt hållet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att regeln kan komma att motverka syftet med biotopskyddsbestämmelsen. Vidare anser länsstyrelsen att bestämmelsen kommer att innebära oklarheter i förhållande till reglerna i 7 kap. 26 § miljöbalken om att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Enligt en dom i Miljööverdomstolen kan rationaliseringsåtgärder inte ensamt utgöra särskilt skäl för dispens. Det kan dock ofta finnas andra skäl som

kan vägas in, t.ex. att en biotop är särskilt vanlig i trakten. Möjligheten att medge dispens bör därmed inte vara så begränsad som Jordbruksverket föreslår. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att förslaget strider mot syftet med lagstiftningen. *Naturvårdsverket* anser att förslaget riskerar att leda till att ett stort antal biotoper kommer att tas bort i strid med det ursprungliga syftet med lagstiftningen. Verket menar att om det ändå skulle bli aktuellt med en ändring av lagen behövs ytterligare utredningar genomföras för att klargöra vilka konsekvenser förslaget kan leda till. Rationaliseringsåtgärder kan enligt Miljööverdomstolens avgörande, MÖD 2006:16, inte ensamt vara ett särskilt skäl för dispens. Vid en avvägning i det enskilda fallet kan det dock beaktas tillsammans med andra faktorer som motiverar dispens från biotopskyddet.

Några av de remissinstanser som avstyrker förslaget uttalar ändå ett stöd för dispenser för vissa åtgärder som syftar till att bidra till att utveckla jordbruksföretagen, däribland *Länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands och Jämtlands län, Lunds universitet, Riksantikvarieämbetet, Göteborgs kommun, Svenska naturskyddsföreningen* och *Sveriges Ornitologiska Förening*. *Länsstyrelsen i Gotlands län* förstår att det inom jordbruket finns ett behov av att kunna göra långsiktigt hållbara ekonomiska satsningar. Länsstyrelsen ser vikten av att kunna få dispens för åtgärder som underlättar in- och utfart av bruksmaskiner på åkermark, t.ex. vid borttagning av del av stenmur och kulvertering av del av dike. *Riksantikvarieämbetet* stödjer att dispens ska kunna lämnas för åtgärder som underlättar att komma ut på åkern med moderna maskiner och för att kunna köra mellan intilliggande åkrar. Det är dispenser huvudsakligen av punktkaraktär och sådana bör kunna beviljas lättare och snabbare än i dag. Det kan bidra till ökad acceptans för biotopskyddet. Det kan också övervägas om det under vissa premisser ska vara möjligt att få dispens för att lägga samman små skiften. Riksantikvarieämbetet anser dock inte att hela stenmurar, alléer och diken ska få tas bort i generellt rationaliseringssyfte. Myndigheten pekar på att i kulturmiljölagen ges lämningar som uppfyller vissa kriterier och som är äldre än 1850 ett generellt skydd som fornlämningar. Förslaget innebär att dispens från biotopskyddet i vissa fall står i konflikt med kulturmiljölagen. *Svenska naturskyddsföreningen* anser att punkten bör begränsas endast till diken och stenmurar/gärdesgårdar, vilket enligt uppgift utgör de största problemen för brukare i skogs- och mellanbygder. *Sveriges Ornitologiska Förening* anser att det kan vara rimligt att tillåta en effektivisering av jordbruket genom att åstadkomma större infarter till åkrar som omgärdas av diken eller stenmurar för att möjliggöra att stora maskiner kan köra in, slå ihop mycket små åkrar till större enheter på maximalt 4 hektar genom att ta bort småbiotoper, samt ta bort delar av mindre diken och små stenmurar för att förbättra arronderingen.

Ett antal remissinstanser ställer sig tveksamma till att dispensen ska vara "nödvändig" för utveckling av eller bibehållande av ett aktivt brukande av jordbruksmark, däribland *Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt* och *Länsstyrelsen i Blekinge län*. *Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt* anser att förslaget kan medföra tillämpningssvårigheter, eftersom det är oklart hur strikt bestämmelsen är tänkt att vara. Ordvalet nödvändig tyder på att avsikten med bestämmelsen är att det ska vara

visat att dispensen i sig är nödvändig för utveckling eller bibehållande av ett aktivt jordbruk. *Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt* anser att begreppet ”nödvändig för utvecklingen av eller bibehållande av ett aktivt brukande av jordbruksmark” saknar en klar begränsning i likhet med de begränsningar som t.ex. gäller vid strandskyddsdispens.

Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelserna i Jönköpings, Gotlands, Hallands och Gävleborgs län* samt *Uppsala universitet, Naturvårdsverket* och *Riksantikvarieämbetet*, ifrågasätter Jordbruksverkets förslag om att den sökande inte ska behöva påvisa den ekonomiska nyttan. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* är tveksam till att skälet läggs in i lagtext eftersom förslaget innebär att man bara behöver nå upp till rekvisitetet ”förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar”. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det är grundläggande att den sökande ska kunna visa att skäl för dispens föreligger, dvs. i detta fall att visa att åtgärden är nödvändig för att bibehålla brukandet. Länsstyrelsen har i dag i något enstaka fall inom ramen för nu gällande lagstiftning gett dispens för igenläggning av diken där lantbrukaren tagit fram en kostnadskalkyl och kunnat visa på överhängande risk att hävden på skiftena annars kommer att upphöra. *Naturvårdsverket* menar bl.a. att det inte är rimligt att det avgörande ska vara om dispensen, dvs. borttagandet av biotoper, endast behöver förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed kan bidra till ett långsiktigt aktivt brukande.

Skälen för regeringens förslag

Aktivt brukande av jordbruksmark är en förutsättning för upprätthållande av biologisk mångfald i odlingslandskapet

Odlingslandskapet är ett resultat av den historiska markanvändningen och den verksamhet som bedrivs i dag. Det är den mänskliga påverkan i form av brukandet av marken och hållande av djur som har skapat en variation av bl.a. småbiotoper, landskapselement, åker och naturbetesmarker. De människor som har brukat jorden genom tiderna har grävt diken och flyttat och samlat ihop stenar till odlingsrösen och stenmurar från jordbruksmarken för att på detta sätt öka markens brukbarhet. Dessa spår i landskapet fyller i dag en viktig funktion i ekosystemen genom att skapa variation i odlingslandskapet och har samtidigt ett kulturhistoriskt värde. De utgör livsmiljöer, tillflyktsorter och spridningsvägar för flera av odlingslandskapets växt- och djurarter som t.ex. lavar, mossor, grod- och kräldjur, insekter, spindlar, fåglar och små däggdjur. Skulle brukandet upphöra får det bl.a. till följd att naturbetesmarker men även diken och våtmarker växer igen vilket i sin tur kan innebära svårigheter för de växt- och djurarter som är beroende av dessa miljöer för sin överlevnad. Denna tydliga koppling mellan brukande och biologisk mångfald är grunden i det av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. I preciseringen av målet betonas vikten av ett öppet landskap och regeringen har vid antagandet av preciseringen också lyft fram att det öppna landskapet är beroende av ett aktivt jordbruk.

De grundläggande förutsättningarna för jordbrukets utveckling och konkurrenskraft ges av möjligheterna till avsättning för jordbruksprodukter på marknaden och den europeiska jordbrukspolitiken. Det

betyder att förutsättningarna för det svenska jordbruket till stor del beror av konkurrensen på den internationella marknaden och EU:s jordbrukspolitik. För att möta den ökade importen av livsmedel behöver jordbruksföretagens konkurrenskraft utvecklas. Det finns dock förutsättningar för jordbrukets utveckling och konkurrenskraft som vi har nationell rådighet över. Till dessa hör utformning av nationell lagstiftning och av åtgärder i landsbygdsprogrammet, där Sverige inom ramen för de målsättningar som finns för programmet har möjlighet att nationellt utforma åtgärder. Landsbygdsprogrammet med dess miljöersättningar och andra åtgärder har varit viktiga för att bidra till ett fortsatt brukande och upprätthållande av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet, men har inte helt kunnat vända utvecklingen i en positiv riktning. När det gäller lagstiftning anger miljöbalken den miljöhänsyn som måste tas. Det är en kombination av dessa förutsättningar som blir avgörande för de val som varje enskild jordbruksföretagare gör när det gäller brukandet av odlingsmarken. För den enskilde jordbruksföretagaren är det viktigt att styrmedlen sammantaget inte medför så stora begränsningar att ett aktivt brukande av odlingsmarken hindras.

Jordbruksverket konstaterar i sin rapport Översyn av det generella biotopskyddet (Rapport 2013:10) att vikande lönsamhet för jordbruket är ett övergripande hot mot odlingslandskapet i stora delar av landet utanför slättbygderna. Vidare konstaterar verket att tillgång till åkermark som kan brukas rationellt och har en god arrondering, dvs. fältens form, storlek och läge i förhållande till andra fält och till byggnaderna i jordbruksföretaget samt om eventuella hinder finns i fältet, är nyckelfrågor för jordbruksföretag som överväger att utveckla sin verksamhet. Att åkermarken har en god arrondering innebär att den går att bruka så att foderproduktionen till djuren blir rationell, vilket inte minst är av stor vikt för att långsiktigt kunna behålla det nätverk av naturbetesmarker som utgör ryggrad för odlingslandskapets biologiska mångfald. I Jordbruksverkets rapport framgår att hävden av naturbetesmarker är beroende av fortsatt djurhållning, eftersom djuren, främst nötkreatur men även får och hästar, genom sitt bete är de som upprätthåller hävden. Flertalet jordbruksföretag med naturbetesmarker är för sin djurhållning helt beroende av åkermark för sin foderförsörjning, främst av spannmål och odlad vall för produktion till ensilage och hö.

I rapporten drar Jordbruksverket slutsatsen att biotopskyddet i vissa fall kan innebära ett hinder för god arrondering och rationellt brukande genom att utgöra hinder för att flytta dagens större och bredare maskiner och jordbruksredskap mellan skiftena och för att skapa större sammanhängande skiften. Alternativet att använda små och smala maskiner för att kunna komma in genom smala öppningar i stenmurar eller bruka små fält innebär fler körningar och vändtegar, större bränsleförbrukning, ökad risk för jordpackning samt överlappning vid spridning av t.ex. gödselmedel och växtskyddsmedel. Användning av små och smala maskiner innebär därför lägre arbetsproduktivitet och lönsamhet och ger därmed inte förutsättningar för långsiktig hållbarhet och konkurrenskraft hos jordbruksföretagen.

Jordbruksverket lyfter vidare fram att utifrån ett brukningsperspektiv är hindren i stort sett begränsade till diken, stenmurar och odlingsrösen. Det innebär att de konkreta åtgärder som främst kan komma i fråga för att

underlätta för jordbruket är igenläggning av diken, flytt eller borttagning av stenmurar samt odlingsrösen.

Regeringen delar uppfattningen som framförs av ett stort antal remissinstanser att ett aktivt brukande av jordbruksmark är en förutsättning för att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Detta är även grunden i miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Regeringen anser vidare mot bakgrund av vad som anges ovan, i likhet med Jordbruksverket och ett antal remissinstanser, att en förutsättning för ett aktivt brukande är att rationaliseringsåtgärder i jordbruket i vissa fall kan genomföras.

Behov av översyn av bestämmelserna om dispens från det generella biotopskyddet

För att få till stånd en god arrondering och rationellt brukande av jordbruksmarken kan det bli aktuellt att t.ex. att lägga igen diken eller att flytta stenmurar och odlingsrösen. Trots att en sådan åtgärd i vissa fall kan upplevas som negativ i det enskilda fallet bidrar den till att säkerställa förutsättningarna för ett aktivt brukande av odlingsmarken. Detta är i sin tur, som konstaterats ovan, en förutsättning för odlingslandskapet biologiska mångfald. Den sammantagna miljöeffekten av att i sådana fall t.ex. lägga igen diken eller att flytta stenmurar eller odlingsrösen bedöms således bli positiv då den innebär att förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden långsiktigt säkras.

Som nämnts i avsnitt 4 får man inte inom ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § miljöbalken bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Exempel på åtgärder som inte får vidtas är borttagande av hela eller delar av stenmur, igensättning eller rörläggning av hela eller delar av diken samt flytt av odlingsrösen. Det är möjligt att få dispens för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön om det finns särskilda skäl. Mark- och miljööverdomstolen har dock i ett avgörande om dispens om borttagande av stenmurar i jordbruksmark ansett att möjligheten till mer rationell jordbruksdrift inte kan anses ha varit oförutsedd vid biotopskyddets införande varför det bedömts inte kunna utgöra ett särskilt skäl (mål MÖD 2006:16).

Å andra sidan ska, enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning av enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i 7 kap. får enligt bestämmelsen inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Som *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* har påtalat innebär domen att även om rationaliseringsåtgärder enligt Mark- och miljööverdomstolens avgörande inte ensamt kan vara ett särskilt skäl, kan de vid en avvägning i det enskilda fallet tillsammans med beaktande av andra faktorer motivera dispens från biotopskyddet.

Det finns ett stöd bland ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands och Jämtlands län, Riksantikvarieämbetet, Göteborgs kommun, Svenska naturskyddsföreningen* och *Sveriges Ornitologiska Förening*, för att dispenser ska kunna ges för vissa åtgärder som syftar till att bidra till att utveckla jordbruksföretagen. Bland de åtgärder som lyfts fram är åtgärder för att åstadkomma större infarter till åkrar som omgärdas av diken eller stenmurar för att

därigenom möjliggöra att stora maskiner kan köra in, att slå ihop mycket små åkrar till större enheter på maximalt 4 hektar genom att ta bort småbiotoper, samt att ta bort delar av mindre diken och små stenmurar för att förbättra arronderingen. *Riksantikvarieämbetet* lyfter fram att detta skulle kunna bidra till en ökad acceptans för biotopskyddet.

Av Jordbruksverkets rapport framkommer att många rådgivare bedömer att svårigheten att få dispens från reglerna i det generella biotopskyddet hämmar jordbrukets utveckling och en fortsatt långsiktig jordbruksdrift.

Som regeringen konstaterat ovan är ett aktivt brukande av jordbruksmark en förutsättning för upprätthållande av biologisk mångfald i odlingslandskapet vilket innebär att rationaliseringsåtgärder i vissa fall behöver vidtas. Sådana åtgärder, som t.ex. kan avse igenläggning av diken eller flytt av stenmurar eller stenrösen, berör generellt skyddade biotopskyddsområden. Att en viss typ av områden har skyddats generellt innebär att områdena är skyddade utan att en bedömning har gjorts av vilka naturvärden som den individuella biotopen har. Följaktligen har en del av de generellt skyddade biotoperna höga naturvärden medan andra har lägre naturvärden. Hur vanligt förekommande en biotop är skiljer sig vidare åt mellan olika delar av landet. En biotop som är vanligt förekommande i vissa delar av landet kan vara sällsynt i andra delar av landet. Regeringen bedömer mot bakgrund av detta att det finns ett utrymme att utvidga möjligheten att ge dispens för åtgärder som underlättar för jordbruket.

I vilka fall bör dispens från biotopskyddet ges för åtgärder som vidtas i syfte att underlätta för jordbruket?

Jordbruksverkets förslag innehåller en uttömmande reglering av vilka åtgärder och verksamheter som ska få beaktas som särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden. Jordbruksverket föreslår bl.a. att verksamheter och åtgärder som är nödvändiga för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark ska få beaktas som särskilda skäl. Jordbruksverket motiverar dock sitt förslag i den delen endast med att det finns ett behov av att vidta åtgärder. Det finns därför endast skäl att utvidga möjligheten till undantag i fråga om åtgärder som underlättar för jordbruket.

Som *Länsstyrelsen i Värmlands län* påpekar framgår det att av motiven till Jordbruksverkets förslag att bestämmelsen, genom att den innehåller ett krav på att åtgärden ska vara nödvändig för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmarken, har fått en mer restriktiv utformning än vad Jordbruksverket har avsett. Jordbruksverket bedömer att för dispens ska det inte krävas att den sökande visar att jordbruksverksamheten kommer att läggas ner eller bli olönsam om inte dispens medges, eftersom en nedläggning även kan bero på andra faktorer. För dispens ska det i stället räcka med att visa att dispensen kan förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed kan bidra till långsiktigt aktivt brukande. Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelserna i Jönköpings, Gotlands, Hallands och Gävleborgs län, Uppsala universitet* och *Naturvårdsverket* ifrågasätter dock Jordbruks-

verkets förslag om att den sökande inte ska behöva påvisa den ekonomiska nyttan.

Regeringen anser i likhet med Jordbruksverket att det för dispens inte ska krävas att jordbruksföretagaren visar att verksamheten kommer att läggas ned eller att bli olönsam om dispens inte ges. Regeringen delar dock remissinstansernas uppfattning om att det inte ska vara tillräckligt att visa att åtgärden kan förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar. Regeringen anser att den enskilde i stället måste kunna visa att åtgärden medför positiva effekter för jordbruksföretaget i form av lägre kostnader eller högre avkastning som sammantaget är större än kostnaderna för att genomföra åtgärden. En åtgärd kan t.ex. anses ha en positiv sammantagen effekt om åtgärden kan bidra till utvecklingen av ett djurhållande jordbruksföretag genom att tillgodose en tillräcklig tillgång till mark lämplig för produktion av vinterfoder. Jordbruksverkets förslag i fråga om motsvarande undantag från biotopskyddet för försvarssynpunkt, trafiksäkerhetssynpunkt och miljö-, naturvårds- eller kulturmiljövårdssynpunkt är utformade som att undantagen behövs för respektive syfte. Regeringen anser att den formuleringen motsvarar det krav som bör ställas i fråga om åtgärder för att underlätta för jordbruket. Regeringen anser således att för att det ska anses finnas särskilda skäl för dispens från biotopskyddet för att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd för att underlätta för jordbruket bör det krävas att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmarken.

Borgholms kommun anför att det behöver förtydligas vad som avses med ett aktivt brukande av jordbruksmark. Enligt regeringens mening innebär det att jordbrukaren använder jordbruksmarken för bete eller odling av gröda avsedd för skörd.

Ett flertal remissinstanser befarar att en utvidgning av möjligheten att ge dispens för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmarken kan motverka syftet med biotopskyddet. Som regeringen bedömde ovan finns det framför allt utrymme att utvidga möjligheten till dispens från biotopskyddet i fråga om biotopskyddsområden som är vanligt förekommande eller som har naturvärden som är ringa. Naturvärdena kan avse biotopskyddsområdet eller de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet. För att säkerställa att dispens inte ges i fall då det inte bedöms vara motiverat att ge dispens från biotopskyddet bör kravet på att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmarken därför kombineras med ett krav på att biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområden eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som det bidrar till i landskapet. Exempelvis kan dispens inte ges om det innebär att den åtgärd som planeras riskerar att medföra att arter som är beroende av den specifika typen av biotop hotas.

En del remissinstanser efterlyser hur bestämmelsen förhåller sig till den avvägning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Regeringen konstaterar att den föreslagna bestämmelsen beaktar såväl jordbrukarens enskilda intresse som det allmänna naturvårdsintresset. Regeringen bedömer därför att en ytterligare avvägning av intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken inte är nödvändig. Bestämmelsen bör därför utformas

på så sätt att den anger när det ska anses finnas särskilda skäl för dispens från det generella biotopskyddet i fråga om en åtgärd som underlättar för jordbruket. Om dispens inte kan ges med stöd av den nya bestämmelsen, t.ex. för att den inte fullt ut är lönsam, utesluter det emellertid inte att den aspekten kan beaktas vid en avvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken tillsammans med andra faktorer som t.ex. miljönyttan av åtgärden.

Många remissinstanser har pekat på att en bestämmelse om dispens från biotopskyddet kan strida mot bestämmelsen i 7 kap. 26 § miljöbalken om att dispens endast kan ges om det är förenligt med förbudets syfte. Inledningsvis kan det konstateras att det huvudsakliga syftet med biotopskyddet är att skydda små mark- eller vattenområden som är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter. Dispens för åtgärder som underlättar för jordbruket föreslås endast kunna ges om biotopskyddets syfte fortfarande kan tillgoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopskyddsområdet som dispensen avser och de naturvärden som det bidrar till i landskapet. Genom att den föreslagna bestämmelsen beaktar biotopskyddets syfte bedömer regeringen att den är förenlig med 7 kap. 26 § miljöbalken.

Som *Riksantikvarieämbetet* pekar på ges i kulturmiljölagen (1988:950) lämningar som uppfyller vissa kriterier och som är äldre än 1850 ett generellt skydd som fornlämningar. Det innebär att det inte är tillåtet att utan tillstånd enligt kulturmiljölagen skada fornlämningen genom t.ex. att flytta eller ta bort den. I sammanhanget ska beaktas att också andra biotopskyddsområden än de som skyddas genom kulturmiljölagen kan representera betydande kulturhistoriska värden. I förarbetena till naturvårdslagen, vilken har ersatts av miljöbalken, anges att biotopskyddet indirekt ger ett skydd för kulturmiljöobjekt som t.ex. odlingsrösen, stenmurar eller pilevallar (prop. 1993/94:30 En strategi för biologisk mångfald, s. 55). Att vissa generellt skyddade biotoper även är skyddade enligt kulturmiljölagen är inte ett hinder för att ändra möjligheten till dispens från biotopskyddet. Länsstyrelsen prövar såväl dispenser från biotopskyddet i generella biotopskyddsområden som tillstånd för att utföra åtgärder som kan skada fornlämningar.

5.2 Särskilda skäl för dispens från biotopskyddet i andra fall

Regeringens bedömning: Vad som kan eller ska anses vara särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden bör inte anges för verksamheter eller åtgärder som vidtas i annat syfte än för att underlätta för jordbruket.

Jordbruksverkets förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Jordbruksverket föreslår en uttömmande reglering av vad som ska få beaktas som särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden.

Remissinstansernas synpunkter: Flertalet av de remissinstanser som i detalj har kommenterat Jordbruksverkets förslag till förtydligande om

särskilda skäl i fråga om verksamheter eller åtgärder som inte berör jordbruk har generellt avstyrkt förslagen.

I fråga om Jordbruksverkets förslag om hänsyn till försvarssynpunkt, trafiksynpunkt samt miljö-, naturvårds- eller kulturmiljövårdssynpunkt, avstyrker majoriteten av de remissinstanser som kommenterat förslaget, bl.a. *Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands och Örebro län* samt *Naturvårdsverket*, förslaget eftersom det som föreslås redan i dag betraktas som särskilda skäl för dispens. De remissinstanser som tillstyrker förslaget är *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Havs- och vattenmyndigheten*.

Majoriteten av de remissinstanser som har kommenterat Jordbruksverkets förslag till förtydligande av särskilda skäl i form av att nyanläggning av biotoper ska kunna vägas in i bedömningen är tveksamma till förslaget, bl.a. *Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands, Örebro och Norrbottens län*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Naturvårdsverket*, *Riksantikvarieämbetet* och *Kalmar kommun* med motivet att förslaget är otydligt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att bestämmelsen helt strider mot vad som i övrigt gäller i miljöbalken när det gäller kompensation. Det finns dock ett visst stöd för förslaget bl.a. hos *Länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands, Blekinge och Gävleborgs län* samt *Sveriges Jordarrendatorers Förbund*. *Länsstyrelsen i Gotlands län* ställer sig positiv till nyanläggning genom kompensation men anser att kompensation bör utföras i samma typ av naturmiljö som den som skadas av åtgärden. *Länsstyrelsen i Blekinge* anser att punkten är bra men får inte innebära att en kompensationsåtgärd ensam är skäl nog för att medge dispens.

Bland de remissinstanser som kommenterat Jordbruksverkets förslag till skäl för ”angeläget allmänt eller enskilt intresse” finns både de som tillstyrker och de som avstyrker förslaget. De remissinstanser som avstyrker förslaget är *Länsstyrelserna i Stockholms, Örebro och Jönköpings län*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Naturvårdsverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen*. Dessa instanser anser att det finns betydande oklarheter i hur denna punkt ska tillämpas. Dessa oklarheter behöver förtydligas eftersom punkten annars inrymmer stora tolkningsmöjligheter. De remissinstanser som tillstyrker förslaget, däribland *Länsstyrelserna i Hallands, Gotlands och Blekinge län* anser bl.a. att punkten om angelägna eller enskilda intressen behövs för att täcka in sådant som inte inryms i de övriga punkterna, men det är viktigt att man i vägledning och förarbeten förtydligar de situationer som kan komma ifråga.

Skälen för regeringens bedömning: Jordbruksverket föreslår en uttömmande reglering av vad som ska få beaktas som särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden. Enligt förslaget ska en verksamhet eller en åtgärd endast få beaktas som särskilt skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden om den behövs ur försvars-, trafik-säkerhets-, miljö-, naturvårds- eller kulturmiljövårdssynpunkt, om den är nödvändig för utvecklingen av eller bibehållandet av ett aktivt brukande av jordbruksmark, utgör en del av ett naturvårdsinitiativ som innebär att en eller flera biotoper kommer att nyanläggas, eller tillgodoser ett angeläget allmänt eller enskilt intresse som inte kan tillgodoses genom någon annan, mindre ingripande lösning.

Regeringen anser i likhet med majoriteten av remissinstanserna att det inte är lämpligt att i en uttömmande uppräkningsange vad som kan vara särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generell skyddade biotopskyddsområden. I avsnitt 5.1 föreslår regeringen en bestämmelse som anger att det i vissa fall ska anses finnas särskilda skäl för dispens från biotopskyddet för åtgärder som vidtas för att underlätta för jordbruket. När det gäller verksamhet och åtgärder som vidtas i annat syfte än att underlätta för jordbruk delar regeringen remissinstansernas uppfattning om att det inte finns skäl att utvidga eller förtydliga möjligheterna till undantag från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden. Vad som kan eller ska anses vara särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden bör således inte anges för sådana verksamheter eller åtgärder.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringen träder i kraft den 1 september 2014.
--

Jordbruksverkets förslag: Jordbruksverket har inte lämnat något förslag i den delen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Ändringen innebär en viss lättnad när det gäller möjligheten att få dispens från biotopskyddet i fråga om åtgärder som underlättar för jordbruket, se avsnitt 7. Ändringen bedöms ha positiva effekter för enskilda och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms inte finnas ett särskilt behov av anpassning till den nya bestämmelsen i fråga om enskilda.

När det gäller myndigheterna innebär förslaget att länsstyrelser och mark- och miljödomstolar i samband med prövning av dispenser från biotopskyddet ska tillämpa en bestämmelse om att det ska anses finnas särskilda skäl att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket om vissa kriterier är uppfyllda. Regeringen bedömer att särskild hänsyn inte heller behöver tas beträffande myndigheterna när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Ändringarna kan därför träda i kraft den 1 september 2014.

Med hänsyn till att förslaget innebär en viss lättnad när det gäller möjligheten för att få dispens finns det inte behov av en övergångsbestämmelse. Det innebär att en ansökan om dispens som lämnats in till myndighet och som inte prövats före ikraftträdandet ska prövas enligt den nya bestämmelsen efter att den nya paragrafen har trätt i kraft.

7 Konsekvenser

Förslaget bedöms bidra till att stärka enskilda jordbruksföretags möjligheter att bedriva ett aktivt brukande och utveckla verksamheten. Vidare

bedöms förslaget kunna ge en ökad acceptans för biotopskyddet men även ett ökat naturvårdsintresse hos jordbruksföretagen. En åtgärd som innebär ett underlättande för jordbruket men som inte klarar kriterierna för dispens enligt den nya bestämmelsen ska även fortsättningsvis kunna få dispens efter en sammantagen bedömning där andra faktorer som t.ex. åtgärdens miljönytta beaktas. För enskilda i övrigt bedöms förslaget inte innebära några större konsekvenser. Då förslaget ökar möjligheterna att upprätthålla ett öppet landskap bedöms det dock bidra till en mer attraktiv landsbygd.

Vissa biotopskyddsområden, t.ex. stenrösen, kan även vara skyddade som fornlämningar enligt kulturmiljölagen (1988:950). I de fallen kan det, förutom dispens från biotopskyddet, vara nödvändigt för jordbruksföretaget att ha tillstånd enligt kulturmiljölagen för att få utföra åtgärden. Länsstyrelsen prövar såväl dispenser från biotopskyddet i generella biotopskyddsområden som tillstånd för att utföra åtgärder som kan skada fornlämningar.

För länsstyrelserna bedöms förslaget initialt medföra en viss ökning av antalet ansökningar om dispens från biotopskyddet. Detta bedöms dock uppvägas av en förenklad handläggning eftersom reglerna tydliggörs. Dessutom kan länsstyrelsen i landskapsstrategier indikera vilka skyddsvärden de generellt skyddade biotoperna i odlingslandskapet har. På så sätt kan värdena bättre kommuniceras och förenkla för jordbruksföretag som avser att ansöka om dispens. Detta kan också bidra till att förenkla dispenshanteringen. I fråga om länsstyrelsernas tillsyn förväntas ingen noterbar förändring i arbetsbelastning. Sammantaget bedöms förslaget få marginella konsekvenser för länsstyrelserna. Eventuella kostnadsökningar kan rymmas inom befintliga anslagsramar.

Ändringen bedöms även, åtminstone i ett inledande skede, kunna leda till något fler mål och därmed en ökad arbetsbörda för mark- och miljödomstolarna. Kostnadsökningen antas dock bli marginell och bedöms därför rymmas inom ramen för befintligt anslag.

Förslaget innebär att ändamålsenligheten och träffsäkerheten för skyddet ökar när det gäller biotoper i jordbruksmark genom att det kan bidra till att jordbruket kan bli mer långsiktigt hållbart. Genom att bidra till att jordbruksmarken fortsatt brukas aktivt förbättras möjligheterna att bibehålla och skydda dessa biotoper. Ett steg för att öka träffsäkerheten kan vara att vid upprättandet av länsstyrelsernas landskapsstrategier och kommunernas översiktsplaner peka ut skyddsvärdena för biotoperna i odlingslandskapet. Någon sådan skyldighet för länsstyrelserna eller kommunerna föreslås emellertid inte. Förslaget berör inte heller länsstyrelsernas eller kommunernas möjlighet att i beslut skydda områden som biotopskyddsområden. Förslaget berör inte heller dispens från biotopskyddet i fråga om områden som skyddats som biotopskyddsområden genom beslut i det enskilda fallet av länsstyrelserna eller kommunerna. Den sammantagna miljöeffekten av att i vissa fall t.ex. lägga igen diken eller att flytta stenmurar eller odlingsrösen bedöms bli positiv då den innebär att förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden långsiktigt säkras. Förslaget bedöms således bidra till att öka förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Förslaget bedöms inte medföra några statsfinansiella konsekvenser.

8 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

11 b §

Paragrafen, som kommenteras i avsnitt 5.1, är *ny*. Bestämmelsen anger att när en fråga om dispens från biotopskyddet avser att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket ska det anses finnas särskilda skäl för dispens, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

I *punkten 1* ställs krav på att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark. Aktivt brukande av jordbruksmarken innebär att jordbrukaren använder jordbruksmarken för bete eller odling av gröda avsedd för skörd. Genom punkten beaktas det enskilda intresset. För att uppfylla kravet måste den enskilde kunna visa att åtgärden medför positiva effekter för jordbruksföretaget i form av lägre kostnader eller högre avkastning som sammantaget är större än kostnaderna för att genomföra åtgärden. En åtgärd kan t.ex. anses ha en positiv sammantagen effekt om åtgärden kan bidra till utvecklingen av ett djurhållande jordbruksföretag genom att tillgodose en tillräcklig tillgång till mark lämplig för produktion av vinterfoder. Genom att visa på sådana positiva effekter har den enskilde således visat att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark. För att uppfylla kravet ska det inte krävas att jordbruksföretagaren visar att verksamheten kommer att läggas ned eller att bli olönsam om dispens inte ges.

Enligt *punkten 2* krävs att biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopområdet som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet. Genom punkten beaktas det allmänna naturvårdsintresset. Dispens från biotopskyddet bör framför allt kunna bli aktuellt i fråga om biotopskyddsområden som är vanligt förekommande eller som har naturvärden som är ringa. Naturvärdena kan avse biotopskyddsområdet i sig eller de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet. Exempelvis kan dispens inte ges om det innebär att den åtgärd som planeras riskerar att medföra att arter som är beroende av den specifika typen av biotop hotas.

En åtgärd som innebär ett underlättande för jordbruket men som inte uppfyller kriterierna för dispens från biotopskyddet enligt bestämmelsen ska även fortsättningsvis kunna ges dispens efter en sammantagen bedömning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken där andra faktorer som t.ex. åtgärdens miljönytta beaktas.

Genom att den föreslagna bestämmelsen beaktar biotopskyddets syfte behöver en ytterligare bedömning enligt 7 kap. 26 § miljöbalken inte göras.

Vissa biotopskyddsområden, t.ex. stenrösen, kan även vara skyddade som fornlämningar enligt kulturmiljölagen (1988:950). I de fallen kan det, förutom dispens från biotopskyddet, vara nödvändigt att ha tillstånd

enligt kulturmiljölagen för att få utföra åtgärden. Länsstyrelsen prövar såväl dispenser från biotopskyddet i generella biotopskyddsområden som tillstånd för att utföra åtgärder som kan skada fornlämningar.

Ikraftträdande

Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 6. Lagändringen träder i kraft den 1 september 2014.

Sammanfattning av Statens jordbruksverks rapport 2013:10, Översyn av det generella biotopskyddet

I rapporten lämnas förslag till en ny bestämmelse i miljöbalken, 7 kap. 11 b §, som anger vad som ska få beaktas som särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden. Bestämmelsen föreslås eftersom hanteringen av biotopskyddet måste vara förutsägbar, tydlig och ändamålsenlig. Bestämmelsen behövs bl.a. för att möta behovet av förändringar i jordbruket och därmed förbättra förutsättningarna att långsiktigt bevara odlingslandskapets värden.

Stenmurar, öppna diken, våtmarker och andra kulturskapade småbiotoper och restmiljöer i odlingslandskapet har stor betydelse för den biologiska mångfalden, dels för att de fungerar som livsmiljöer för växter och djur, dels för att de bidrar till att knyta samman miljöer som annars är isolerade. En fungerande biologisk infrastruktur behövs för att upprätthålla ekosystemtjänster som pollinering, näringsrening och landskapsbild.

Frågan är hur vi på bästa sätt kan säkerställa att småbiotoper finns kvar i ett öppet och varierat odlingslandskap i framtiden; hur kan vi bromsa den förlust av småbiotoper som beror på att odlingslandskapet i stora delar av landet håller på att övergå till skog?

En förutsättning för att behålla odlingslandskapets värden är att jordbruket är livskraftigt. God arrondering och tillgång till åkermark som kan brukas rationellt är nyckelfrågor för företag som står i beredskap att utveckla verksamheten t.ex. i samband med ett generationsskifte. Konkreta åtgärder för ett skogsbyggsföretag i en sådan situation kan vara att lägga igen ett gränsdike eller att flytta på stenmurar för att möjliggöra ett rationellt brukande. Att det går att bruka åkermarken rationellt i skogs- och mellanbygden är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa hävden av naturbetesmarker. Jordbruksverket föreslår därför att utveckling av jordbruk ska kunna vara ett särskilt skäl för dispens från det generella biotopskyddet. Avgörande ska vara om dispensen kan förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed kan bidra till långsiktigt aktivt brukande. Hur vanlig en biotop är i en trakt ska kunna vägas in i en dispensprövning. Generellt sett råder det brist på småbiotoper i slättbygderna medan vissa biotoper är mycket vanliga i skogs- och mellanbygden i framför allt södra delen av landet. För att förenkla bedömningen av om en rationaliseringsåtgärd är lönsam eller inte föreslår Jordbruksverket att ett kalkylverktyg utvecklas.

Även om biotopskyddet togs bort i vissa skogs- och mellanbygder skulle sannolikt relativt få biotoper tas bort. Det kostar mycket att ta bort en stenmur eller att lägga igen ett dike. Vidare så är det en liten andel av biotoperna som ligger som odlingshinder på åkermark. Huvuddelen av biotoperna ligger på betesmark eller på åkerkanter som gränsar mot skog eller betesmark. En majoritet av det gamla odlingslandskapets biotoper är i dag övervuxna av skog.

Jordbruksverket föreslår även att direkta natur- och miljövårdsmotiv ska kunna vara skäl för dispens. Det kan handla om åtgärder för att slippa

ifrån ineffektiv dubbelkörning med risk för markpackning och ineffektiv hantering av gödsel och växtskyddsmedel. Det kan också handla om åtgärder som vi i dag inte kan förutse. Särskilda skäl kan också ges om det behövs ur kulturmiljövårdssynpunkt.

Den första punkten om särskilda skäl för försvarssynpunkt är i enlighet med praxis på området.

Jordbruksverket anser att regeln om vägplan och järnvägsplan i 7 kap. 11 a § miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2013 ska vara kvar. Eftersom det av trafiksäkerhetsskäl kan uppstå ett behov av verksamheter eller åtgärder som berör biotoper vid befintliga vägar, där det inte upprättas någon vägplan, så bör 11 b § andra punkten införas.

Biotoper som försvårar modern jordbruksdrift har inte med nödvändighet högre naturvärde än biotoper som ur brukningssynpunkt är bättre belägna. Många lantbrukare uttrycker en vilja att bygga upp nya biotoper utmed åkerkanter eller på andra platser där de inte hindrar brukandet. Jordbruksverket föreslår att sådana brukarinitiativ ska tas tillvara som en del av en helhetslösning vid hanteringen av biotopskyddsärenden. Jordbruksverket föreslår därför en punkt om särskilda skäl för åtgärder eller verksamhet som är en del av ett naturvårdsinitiativ som innebär att en eller flera biotoper kommer att nyanläggas. Dispens ska endast ges om åtgärden eller verksamheten vid en samlad bedömning framstår som en vinst för miljön eller naturvården.

Jordbruksverket föreslår också att åtgärder eller verksamhet som tillgodoser ett angeläget allmänt eller enskilt intresse som inte kan tillgodoses genom någon annan, mindre ingripande lösning ska kunna beaktas som särskilda skäl för dispens. Situationer som avses är där dispensansökan kan beviljas enligt förarbeten eller praxis på området. T.ex. kan forskningsarbete och undersökningar utgöra skäl för dispens.

I områden med intensiv jordbruksproduktion finns det starka miljömässiga behov att på strategiska ställen anlägga t.ex. våtmarker för att minska övergödningen och för att stärka den biologiska mångfalden. Markägare är mindre intresserade av att vidta naturvårdsinsatser om insatsen kan innebära att marken blir permanent skyddad. Jordbruksverket föreslår därför att nyanlagda biotoper ska kunna undantas från det generella biotopskyddet genom att en bestämmelse förs in i förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

11 b § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från skyddet i 11 § första stycket 1 får man endast beakta om verksamheten eller åtgärden

1. Behövs ur försvarssynpunkt,
2. Behövs ur trafiksäkerhetssynpunkt,
3. Behövs ur miljö-, naturvårds- eller kulturmiljövårdssynpunkt,
4. Är nödvändig för utvecklingen av eller bibehållandet av ett aktivt brukande av jordbruksmark,
5. Utgör en del av ett naturvårdsinitiativ som innebär att en eller flera biotoper kommer att nyanläggas, eller
6. Tillgodoser ett angeläget allmänt eller enskilt intresse som inte kan tillgodoses genom någon annan, mindre ingripande lösning.

Förteckning över remissinstanser (Statens jordbruksverks rapport 2013:10)

Efter remiss har yttrande över Jordbruksverkets rapport Översyn av det generella biotopskyddet, Rapport 2013:10, inkommit från Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Vänersborg tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Generalläkaren, Boverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Jönköpings kommun, Borgholms kommun, Hörby kommun, Tranås kommun, Kristianstads kommun, Falkenbergs kommun, Piteå kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Hushållningssällskapens förbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Lovanggruppen, Riksförbundet Enskilda Vägar, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Jordbruksarrendatorers Förbund, Sveriges Hembygdsförbund, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Sveriges Ornitologiska Förening.

Utöver de instanser som remissen skickades till har yttrande inkommit från Föreningen Sveriges Spannmålsodlare.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått eller har meddelat att de inte har några synpunkter: Förvaltningsrätten i Jönköping, Lantmäteriet, Linnéuniversitet, Tillväxtanalys och Tillväxtverket.

Följande remissinstanser har inte besvarat remissen: Regelrådet, Vallentuna kommun, Håbo kommun, Skövde kommun, Mörbylånga kommun, Boxholms kommun, Tomelilla kommun, Norrtälje kommun, Gotlands kommun, Ånge kommun, Falköpings kommun, Herrljunga kommun, Töreboda kommun, Nordanstigs kommun, Nordmalings kommun, Övertorneå kommun, Kinda kommun, Mariestads kommun, Hedemora kommun, Ekologiska lantbrukarna, Hela Sverige ska leva, Nordisk Kulturlandskapsförbund, Skärgårdarnas Riksförbund, SmåKom, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas riksförbund, Svenska Botaniska Föreningen och Sveriges Entomologiska Förening.