



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Vitbok
Naturvårdspolitiken i
Sverige 2006–2010



Text: Jonas Rudberg, Joanna Cornelius, Klas Hjelm, Emelie Hansson, Magnus Nilsson, Oscar Alarik
Projektsamordning: Jonas Rudberg
Textgranskning: Magnus Nilsson
Grafisk form: Kristoffer Renberg
Omslagsbild: Slaguggla vid Finnträsk. Foto: Björn Mildh.
Print: Just nu, Stockholm, 2010

Innehåll

1. Inledning.....	2
1.1. Bakgrund och syfte	2
1.2. Problembeskrivning	2
1.3. Metodik	3
2. Miljökvalitetsmålen utreds.....	4
3. Naturvård i skogspolitiken.....	6
3.1 Skogspolitisk utredning	6
3.2 ”En skogspolitik i takt med tiden”	6
3.3 Intensivodling	7
3.4 Främmande träslag	8
3.5 Skogliga gränser	8
3.6 Stöd till skogsbruket	9
4. Områdesskydd.....	11
4.1 Bakgrund	11
4.2 Partiernas tidigare förslag om anslaget för biologisk mångfald	12
4.3 Anslagets utveckling 2007–2010	12
4.4 Områdesskydd utgör en minskande del av anslaget	13
4.5 Biotopskydd	15
4.6 Ändringar i expropriationslagen om ersättning till markägare	15
4.7 Prisuppgång på skogsfastigheter	18
4.8 Skydd av statliga skogar	18
4.9 Nya former för områdesskydd	20
5. Strandskydd.....	21
5.1 Bakgrund	21
5.1 Den tidigare regeringen	22
5.2 Den nya strandskyddspolitiken	22
5.3 De nya reglerna om strandskydd	23
6. Rovdjurspolitik.....	26
6.1 Bakgrund	26
6.2 Licensjakt på varg och järv	27
6.3 Minskad miniminivå för lodjur	28
6.4 Beslut om jakt på stora rovdjur flyttas	29
6.5 Ökat lokalt inflytande över rovdjurspolitiken	30
7. Jordbruk.....	32
7.1 Bakgrund	32
7.2 Politiska mål och anslag till ekologisk produktion	32
8. Sammanfattande analys.....	35

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Syftet med denna rapport är att uppmärksamma och analysera för naturvården viktiga beslut under mandatperioden 2006–2010. Målsättningen är att ge en så heltäckande bild som möjligt och uppmärksamma såväl brister och fel som positiva och konstruktiva inslag.

Vår granskning fokuserar på regeringens agerande och de viktigaste delarna av naturvårdspolitiken. Regeringen styr på många sätt. Utöver ärenden som når riksdagen i form av propositioner har vi även granskat en rad mindre beslut i form av regeländringar, direktiv och regleringsbrev till myndigheter genom vilka regeringen utövar sin makt.

Granskningen avser den senaste mandatperioden. Regeringens politik är givetvis i viss mån beroende av tidigare förd politik och där det särskilt funnits anledning har vi pekat på tidigare fattade beslut eller initiativ av särskild betydelse.

Avgränsningen innebär att vissa i och för sig intressanta områden har uteslutits. Exempel på naturvårdspolitiskt intressanta frågor som inte närmare berörs är täktärenden, GMO och havsmiljön. Vi har heller inte närmare studerat enskilda ärenden. Exempel på positiva åtgärder som därmed faller utanför analysen är inrättandet av Kosterhavets nationalpark och beslutet att stoppa en skidanläggning i naturreservatet Stadjan i Dalarna.

1.2 Problembeskrivning

Utarmning av den biologiska mångfalden i den svenska naturen accelererade under 1900-talet, inte minst genom allt intensivare metoder inom jord- och skogsbruk. En indikator är att fler än 3 600 växt- och djurarter med naturlig hemvist i Sverige enligt Artdatabankens definition betraktas som hotade eller missgynnade. Enbart i skogen tillhör

fler än 1 800 arter dessa kategorier¹. För att klara de politiskt antagna målen att bevara mångfalden på art-, gen- och ekosystemnivå måste de areella näringarna jord- och skogsbruk i många avseenden radikalt förändras.

Nuvarande naturvårdspolitik går bland annat tillbaka på de politiska mål som formulerades i miljöpropositionen 1991:

Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.²

Målsättningarna följde med när grunderna för den idag gällande skogspolitiken fastlades av riksdagen 1993, efter förslag av den dåvarande borgerliga regeringen, och innebär bland annat två jämställda mål: produktionsmålet och miljömålet. Det senare definieras:

Miljömålet innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma där ska ges förutsättningar att fortleva i livskraftiga bestånd. Hotade arter och ekosystem ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.³

Idag uttrycks målsättningarna främst genom riksdagens 16 miljö kvalitetsmål, som också tar hänsyn till att Sverige även åtagit sig ett ansvar för den biologiska mångfalden genom Konventionen om biologisk mångfald (CBD) som ratificerades 1993.

De miljö kvalitetsmål⁴ som starkast berörs av naturvårdspolitiken, såsom den avgränsas i denna rapport, är följande:

Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

¹ Rödlistade arter i Sverige 2005, Gärdenfors (ed), Artdatabanken. Rödlistan kommer att uppdateras under 2010.

² En god livsmiljö, prop. 1990/91:90

³ Prop. 1992/93:226, s. 27 (såsom citerad i Prop. 2007/08:108)

⁴ Miljömålsportalen <http://www.miljomal.nu> (här citeras endast generationsmålen)

Myllrande våtmarker

Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet skall bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Levande skogar

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Ett rikt växt- och djurliv

Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas. Arter skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Inom den naturvårdsbiologiska forskningen har framhållits att de målnivåer som antagits är begränsade på så sätt att de enbart avser livskraftiga bestånd av växt- och djurarter. För att därutöver även säkra de ekologiska tjänster som naturen förser samhället med krävs emellertid att man säkerställer ekosystemens så kallade resiliens, det vill säga deras förmåga att dels klara, dels återhämta och förnya sig efter stress och störningar. Detta innebär att det finns flera möjliga ambitionsnivåer för en politik för bevarande av biologisk mångfald, där målsättningen att bevara arter i livskraftiga bestånd snarast utgör den lägsta ambitionsnivån.⁵

1.3 Metodik

Underlag till denna rapport är i allt väsentligt officiella dokument – lagstiftning, utredningsbetänkanden, propositioner, verksinstruktioner, regleringsbrev med mera. I vissa fall har dessa uppgifter kompletterats med muntlig information från i första hand myndigheter. Vi har strävat efter att så detaljerat som möjligt ange källor.

⁵ Se bl a Angelstam, P., Jonsson, B-G., Törnblom, J., (2007) Uppföljning av 1997 års bristanalys för skydd av biologisk mångfald i Sveriges olika skogsregioner.

2. Miljökvalitetsmålen utreds

Miljömålen är avsedda att täcka hela spektret av miljöfrågor och sträcker sig därför per definition utanför naturvårdens område. Då målen är av central betydelse för genomförandet av miljöpolitiken, och därmed även för de delar av politiken som granskas här, tar vi kortfattat upp de föreslagna förändringarna av miljömålssystemet.

Under 2007–2008 genomfördes en omfattande så kallad fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen i Miljömålsrådets regi på regeringens uppdrag. Ett stort antal myndigheter, organisationer och företag deltog i den omfattande processen med att ta fram underlagsrapporter. Den samlade bedömningen, inklusive förslag till åtgärder, styrmedel samt nya och reviderade delmål, presenterades i rapporten ”Miljömålen – nu är det bråttom!” mars 2008.²⁴

Några månader senare aviserade regeringen en grundlig översyn av hela miljömålssystemet. Administrationen av systemet skulle ses över i syfte att bli mer flexibel och effektiv. En utredning tillsattes som skulle uppdatera och vid behov förändra eller slå samman målen. Detta motiverades bland annat med att många av miljömålen inte bedömdes kunna nås samt miljöproblemen är internationella och inte kan mötas med ”snävt nationella verktyg”.

I september 2008 avgick miljömålsrådets ordförande Bengt K. Å. Johansson i protest. Han anförde som motiv bland annat att ”vi förlorar tempot i miljöarbetet och systematiken i miljöarbetet ser ut att brytas sönder”.²⁵ Miljöministern ansåg i ett uttalande att det var ”ett beklagligt avhopp men samtidigt ett obegripligt agerande” och menade att regeringen inte förlorar någon tid i ”det politiska arbete som krävs för miljön”.²⁶

Miljömålsutredningen presenterades oktober 2009²⁷ och innehöll ett antal förslag till förändringar, som dock var

långt mindre omfattande än vad som signalerats då den tillsattes.

- De 16 miljökvalitetsmålen behålls med mindre förändringar i vissa målformuleringar.
- En ny parlamentarisk beredning med företrädare för riksdagspartierna ska få ansvar för att ge råd till regeringen och lägga fram åtgärdsförslag. Det nuvarande Miljömålsrådet ska knytas till beredningen som experter.
- Bedömningsgrunden för miljökvalitetsmålen förändras och generationsmålet preciseras och flyttas fram, från år 2020 till 2025.

Miljömålspropositionen presenterades den 23 mars 2010.²⁸ I stora delar följer den utredningens förslag med bland annat den parlamentariska beredningen, men regeringen avser lägga ned Miljömålsrådet. Generationsmålet behålls enligt praxis, det vill säga till år 2020. Propositionen innehåller vissa ändringar i formuleringen av miljökvalitetsmålen Bara naturlig försurning, Giftfri miljö samt Säker strålmiljö. Propositionen ändrar, som utredningen föreslog, bedömningsgrunden för när miljökvalitetsmålen ska anses uppnådda:

Det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet ska vara uppnådda inom en generation.

Detta innebär att, utöver det faktiska miljötillståndet, även genomförda och beslutade åtgärder för att nå detta tillstånd ska inräknas. Ändringen motiveras bland annat med naturens ofta långa återhämtningstid. Förändringen återspeglas i regeringens bedömningar av möjligheterna av nå miljömålen,

²⁴ ”Miljömålen – nu är det bråttom” Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008

²⁵ Artikel i SvD 2008-09-15, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/miljomalsradets-chef-avgar-i-protest_1725255.svd

²⁶ Pressmeddelande, 2008-09-15, Miljödepartementet, <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/111001>

²⁷ Miljömålen i nya perspektiv, SOU 2009:83

²⁸ Prop. 2009/10:155, Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, utgiven 23 mars 2010

som i flera fall – och delvis av detta skäl – är något mer positiva än miljömålsrådets (kap 7–22 i propositionen).

Propositionen anger att regeringen, efter förslag från den nya parlamentariska beredningen, ska fastställa nya etappmål, som ska ersätta de tidigare beslutade delmålen (av vilka många gällt år 2010). Däremot ges inga konkreta förslag på när sådana etappmål ska fastställas, vilket innebär att det tills vidare på flera centrala punkter saknas annat än generationsmålen.

3. Naturvård i skogspolitiken

3.1 Skogspolitisk utredning

”En skogspolitik i takt med tiden” – den proposition som regeringen presenterade i mars 2008 – byggde i första hand på de utredningar som tagits fram av en enmansutredare, landshövding Maggi Mikaelsson, som tillsatts av den socialdemokratiska regeringen. I utredningen konstaterades bland annat att de förbättringar av den så kallade generella naturhänsynen i det vardagliga skogsbruket som noterats under 1990-talet hade upphört.⁶

Utredningen innehöll främst ett antal förslag på olika utredningsuppdrag till Skogsstyrelsen och andra aktörer, men redovisade få förslag till ändringar av lagstiftningen. Dock ville Mikaelsson justera skogsvårdslagens portalparagrafen smula:

Tidigare lydelse, SVL 1 §

Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Maggi Mikaelssons förslag, SVL 1 §

Skogen är en förnybar resurs och en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning och bidrar till medborgarnas välfärd samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

I motiveringen till de föreslagna ändringarna hänvisade Mikaelsson till direktiven där det talas om att förvaltningen av skogen ska främja en socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling. Påpekandet att skogen är en förnybar resurs kopplar Mikaelsson till skogens roll som energikälla och kolsänka. Formuleringen om att skogen ska bidra till ”medborgarnas välfärd” kopplar Mikaelsson till skogens växande betydelse från social synpunkt, det vill säga för friluftsliv, utbildning med mera. Hon ville att lagen skulle ”ge hållbarhetskonceptets sociala dimension större erkännsla”⁷.

⁶ SOU 2006:81 Mervärdesskog, del 2, sid 296

⁷ SOU 2006:81 Mervärdesskog, del 1, sid 11–12

⁸ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden, sid 1 (2008–03–13)

⁹ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden, sid 33

3.2 Prop. 2007/08:108

”En skogspolitik i takt med tiden”

Regeringens proposition följde i stora drag utredarens förslag och innebar därför, åtminstone på kort sikt, inga stora förändringar av regelverken. Regeringen konstaterade att skogspolitiken borde ligga fast, men betonade samtidigt att

[--]det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt.⁸

Den viktigaste, omedelbara effekten av propositionen blev att ett antal utredningar annonserades, varav merparten handlade om hur skogens tillväxt och produktion kan ökas. Några av dessa uppdrag belyses närmare nedan.

I propositionen gjorde dock regeringen en särskild markering mot utredarens förslag om att framhäva skogens sociala roll. I en särskild ruta i propositionen tog regeringen uttryckligen avstånd från förslaget:

Regeringens bedömning

Det bör inte i portalparagrafen uttryckligen föreskrivas att skogen ska bidra till medborgarnas välfärd.⁹

Regeringen ansåg att skogens sociala och kulturella värden redan beaktas av paragrafens avslutande mening om att skogsbruket ska ta hänsyn till ”andra allmänna intressen”.

Tidigare lydelse, SVL 1 §

Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Maggi Mikaelssons förslag, SVL 1 §

Skogen är en förnybar resurs och en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning och bidrar till medborgarnas välfärd samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Regeringen, SVL 1 §

Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Regeringen gick emot utredningen på ytterligare en punkt. Mot bakgrund av brister bland annat i hänsynstagande till naturvårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen hade Mikaelsson föreslagit att Skogsstyrelsen skulle analysera möjligheterna att ta ut en sanktionsavgift vid vissa överträdelser av lagstiftningen¹⁰. I propositionen valde dock regeringen bort att låta utreda sanktionsavgift för just 30 och 31 hänsynsparagraferna i skogsvårdslagen.¹¹

Propositionen kritiserades för att alltför ensidigt prioritera produktionsfrågorna. Kritiken kom inte enbart från miljörörelsen. Några veckor efter att propositionen presenterats publicerades en debattartikel undertecknad av fjorton forskare, varav tio professorer inom ekologi, genetik och angränsande områden. Forskarna uttryckte sin besvikelse över utvecklingen:

"Den svenska skogen blir en jättelik odling där gran, tall, och exotiska trädslag dominerar, likt de få sädeslagen på våra åkrar. Denna skogsodling utgör ett hot mot den biologiska mångfalden. Skogsbruket har medfört ett storskaligt ekosystemskifte och ett stort antal arter och processer som hör hemma i naturskogen har trängts tillbaka och blivit hotade."¹²

Propositionen godkändes i sin helhet av riksdagen.

3.3 Intensivodling

En följd av den skogspolitiska propositionen var

utredningen Möjligheter för intensivodling av skog (MINT) som genomfördes av Sveriges Lantbruksuniversitet SLU på regeringens uppdrag och presenterades 15 september 2009. I direktiven sa regeringen bland annat att:

"Sveriges lantbruksuniversitet ges i uppdrag att utreda möjligheter till intensivodling av skog på mark som saknar höga naturvärden."

"redovisa lönsamhets- och produktionspotential för olika modeller för intensivodling av skog och uppskatta framtida avverkningsnivåer för de olika skogsbruksmodellerna givet olika arealomfattning samt inkludera en övergripande samhällsekonomisk analys"¹³

MINT-utredningens huvudförslag var att införa intensivodling på 10–15 procent av dagens skogsmark, samt på 400 000 hektar före detta åkermark.

I underlagsrapporten om rättsliga förutsättningar¹⁴ dras slutsatsen att om tidigare icke tillåtna metoder ska bli tillåtna bör detta betraktas som ändrad markanvändning, eftersom intensivmetoderna innebär så genomgripande förändringar att de inte kan ses som en normal rationalisering av skogsbruket. SLU förordar emellertid i huvudrapporten att intensivodling ska betraktas som pågående markanvändning¹⁵. Konsekvensen av detta synsätt blir en konflikt med gällande skogspolitik, eftersom denna bygger på jämställda produktions- och miljömål och förutsätter miljöhänsyn över hela arealen.

I sitt remissvar skrev Naturskyddsföreningen bland annat:

- att utredningens huvudförslag om att införa intensiva odlingsmetoder på 10–15 procent av skogsmarken och 400 000 hektar före detta åkermark har

¹⁰ SOU 2006:81 Mervärdesskog, del 1, sid 105f.

¹¹ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden, sid 44.

¹² "Skogspolitiken hotar biologiska mångfalden", DN debatt 2008-04-14

¹³ Möjligheter till intensivodling av skog, slutrapport regeringsuppdrag Jo 2008/1885, sid 119, 120 (ur direktiv)

¹⁴ Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog. Faktaunderlag till utredning om Möjligheter till intensivodling av skog, G. Michanek, M. Pettersson, 2009

¹⁵ Om det rör sig om ändrad, och inte pågående, markanvändning har markägaren inte längre en given rätt till ersättning om samhället ställer miljökrav på produktionen.

starkt negativa konsekvenser för biologisk mångfald och sociala värden

- att betrakta intensivskogsbruk, med metoder som idag är helt eller delvis otillåtna, som en del av ”pågående markanvändning” är inte förenligt med hållbart skogsbruk och kan äventyra höga naturvärden
- att förslaget strider mot riksdagens miljömål Levande skogar, vad gäller främmande trädslag, och försvårar möjligheterna att uppnå delmålen inom i vart fall Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv och Ett rikt odlingslandskap
- att förslaget inte är förenligt med den rådande skogspolitiken, där det slagits fast att produktion och miljö är jämställda mål

MINT-utredningens förslag har ännu inte lett till proposition.¹⁶

3.4 Främmande trädslag

Regeringen gav Skogsstyrelsen i uppdrag (Jo2008/3942) att göra en översyn av lagstiftningen med utländska trädarter, att utarbeta en tydlig definition av vad som avses med utländska trädarter och att göra en utvärdering av gränsen för skogsodling med contortatall. Utredningen redovisades i december 2009¹⁷ och föreslår i linje med uppdraget ett antal regeländringar. Contortatall ska, till skillnad från idag, få användas även i södra Sverige och formuleringen om att utländska trädarter får användas ”endast i undantagsfall” ska tas bort ur förordningen.¹⁸ Skogsstyrelsens rapport har

i skrivande stund inte remitterats. Den fortsatta hanteringen av frågan är inte avgjord.

3.5 Skogliga gränser

År 2007 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog. I Skogsstyrelsens rapport den 19 oktober 2007 ställde sig myndigheten tveksam till en avveckling om denna skulle ske utan att man samtidigt såg över de regler som gäller samverkan mellan skogsbruk och rennäring. I propositionen ”En skogspolitik i takt med tiden” annonserade regeringen därför att en samlad översyn av gränserna för svårföryngrad skog och skyddsskog skulle göras.

I betänkandet ”Skog utan gräns?”¹⁹ lämnades förslag på hur gränsen för svårföryngrad skog kan avskaffas. En proposition planerades till 23 mars 2010 men uppges vara senarelagd.²⁰ Regeringens lagrådsremiss går väsentligen på utredningens förslag, vad gäller ändringar som berör naturvärden.²¹

Tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog behålls. Av intresse från naturvårdssynpunkt är att några restriktioner för skogsbruket i den fjällnära skogen som tidigare funnits i föreskrifter och förordningar lyfts till lagtext. Detta gäller exempelvis förbud mot hyggesplöjning och främmande trädslag i fjällnära skog, samt storleksbegränsning av hyggen till 20 hektar. Undantag kan dock medges enligt följande:

¹⁶ Viktigt i sammanhanget är att regeringen i den skogspolitiska propositionen (sid. 61) med intensivskogsbruk avsåg ”produktionshöjande åtgärder som kan överskrida de begränsningar som finns i skogsvårdslagen. Det kan till exempel röra sig om [...] begränsad hänsyn till natur- och kulturvård och sociala värden.” Innebörden är att man överväger att frånga de redan begränsade naturvårdsreglerna på intensivbrukad mark.

¹⁷ Regler om användning av främmande trädslag, meddelande 7:2009, Skogsstyrelsen

¹⁸ 9 § skogsvårdsförordningen (1993:1096)

¹⁹ Skog utan gräns? SOU 2009:30, utgiven 2009-03-31

²⁰ Jordbruksdepartementet, 23 mars 2010, muntlig uppgift

²¹ Gränser i skog (lagrådsremiss), Jordbruksdepartementet 2010-03-11

Ny lagtext	Ev. undantag beviljas av	Orsak till ev. undantag
6 a § Hyggesplöjning får inte användas som markbe-redningsmetod.	Regeringen eller myndighet som re-geringen bestämmer.	Om det behövs för att trygga återväxten.
6 b § Främmande trädarter får inte användas som skogsodlingsmaterial i fjäll-nära skog.	Regeringen	(anges inte)
18 a § Tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet	Skogsstyrelsen	"får ges endast om det finns särskilda skäl för det"

Trots vissa skärpningar skrev Naturskyddsföreningen i sitt remissvar att förändringarna sammantaget innebär ett större avverkningstryck mot skyddsvärda områden och befarar att förslaget ”kommer att drabba icke skyddade skogar med höga naturvärden inom de över 2 miljoner ha produktiv skogsmark som berörs”.

3.6 Stöd till skogsbruket

Skogsbruket i Sverige bedrivs numera normalt utan bidrag från samhället. Men markägare kan under vissa

Typ av stöd och syfte	Åtgärder, belopp mm	Budget/utbetalda medel
Natur- och kulturmiljövårds-åtgärder i skogen (NOKÅS) Syfte: att berika skogsmiljön av allmänt intresse.	Bidrag kan lämnas till åtgärder som gynnar växter och djur samt äldre kulturmiljöer, men också till landskaps-bild och friluftsliv. Exempel på åtgärder är skapande av skogsbryn, restaurering av äldre transportleder och na-turvårdsbränning.	Ca 15 miljoner 2010.
Ädellövskogsbruk Syfte: att kompensera markägare för de högre kostna-der som uppstår på grund av föryrgring med ädellöv.	I första hand: föryrgringsåtgärder och röjning i ädellöv-bestånd. I andra hand: kompletterande återväxtåtgärder i skadade planteringar som syftar till ädellövskog. I tred-je hand: nyanläggning av ädellövskog.	Ca 20 miljoner 2010 till markäga-re samt 5 miljoner som täcker kostnader för rådgivning mm.
Stöd inom Landsbygdsprogrammet	Totalt 5 miljarder/år varav endast ca 2 procent går till åt-gärder i skogen. Merparten går till åtgärder inom jord-bruket och odlingslandskapet.	Ca 50 procent av LBP finansieras av EU. Stödet fördelas av Jordbruksverket.
Tre olika stödformer i LBP		
1) för kompetensutveckling (axel 1 i LBP)	1) Omfattar bland annat utbildning för skogsägare. Vissa åtgärder med bäring på miljö, men merparten går till an-nan typ av kompetensutveckling.	1) 314 miljoner 2007–2013 samt 108 miljoner 2010–2013 till åt-gärder med inriktning på klimat och förnybar bioenergi
2) för att bevara och utveckla skogens mångfald (axel 2)	2) Utveckla skogens natur- och kulturmiljövärden, t ex återställande av vattendrag, stängsel vid lövskog, ham-ling samt bidrag till grön plan (målklassning). Max 7 000 kr/hektar.	2) 257 miljoner 2007–2013
3) för att öka arealen ädellövskog (axel 2)	3) Gäller enbart nyanläggning av ädellövskog till skillnad från tidigare stöd. Max 30 000 kr/ha.	3) 51 miljoner 2007–2013

förutsättningar få stöd för att gynna viss produktion (ädel-lövskog), kompetensutveckling samt bevarande av naturvärden eller kulturmiljöer.²² De största stöden finns inom ramen för Landsbygdsprogrammet (LBP) som finansieras till ungefär lika delar av staten och EU. Av programmets totala stöd på 5 miljarder per år går merparten till jordbruket och odlingslandskapet, endast ca 2 procent går till åtgärder i skogen.

Stödet till Natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (NOKÅS) har funnits sedan 1991 och bidraget till ädellövskogsbruk (utöver LBP) sedan 1980-talet. De totala beloppen för bidrag till skogsbruket²³, där NOKÅS och ädellöv utgör merparten, har legat på samma nivå sedan 2003. Den stora förändringen jämfört med förra mandatperioden är att åtgärder inom skogsbruket även finansieras inom Landsbygdsprogrammet, från och med 2007 då en ny sjuårsperiod i programmet inleddes. Även om bidragen till skogsbruket är en liten del av hela LBP kan detta innebära en stor förändring för de skogsägare som omfattas av stöden. Ökningen av de ekonomiska stöden innebär förbättrade ekonomiska möjligheter för vissa naturvårdsåtgärder i skogsbruket, av vilka en del annars sannolikt inte skulle blivit utförda.

²² Ekonomiskt stöd kan också betalas ut tillfälligt i samband med exceptionella händelser, som stormen Gudrun. De markägare som drabbades av stormen kan t o m 2010 söka återväxtstöd till kostnader för plantering och stängslning.

²³ Skogsstyrelsens anslag 1:2, anslagspost 1

4. Områdesskydd

Sammanfattning

Ett flertal förändringar under mandatperioden har förändrat förutsättningarna för att skydda tillräckliga arealer natur.

- Statens totala anslag till biologisk mångfald har minskat med mer än tio procent 2006–2010, från ca 2 miljarder kronor till knappt 1,8 miljarder per år (löpande penningvärde).
- Andelen av statens anslag som används till skydd av natur (markförvärv, intrångsansättning, förhandlings- och värderingskostnader) har successivt minskat under perioden.
- Det så kallade toleransavdraget har slopats, vilket innebär att vid inlösen av mark får en markägare ersättning även för sådant virke som denne enligt lag inte får avverka. Ändringen beräknas öka kostnaden för reservatsbildning med ca 5 procent.
- Ett schablonpåslag på marknadsvärdet med 25 procent vid bland annat reservatsbildning har införts.
- Ökade markpriser har ytterligare begränsat möjligheterna att skydda natur. Under perioden 2006–2009 är ökningen ca 19 procent.
- Sammantaget räcker 2010 års anslag till att skydda ca hälften så stor skogsareal som 2006 års anslag. Om man beaktar att ingen kompensation har gjorts för stigande markpriser är den urholkning av anslaget som skett sedan 2006 nära 60 procent.
- Statligt ägda Sveaskog AB har nyligen ålagts att upplåta högst 100 000 hektar av sin mark att använda som bytesmark vid reservatsbildning. Åtgärden ökar dramatiskt möjligheten att nå delmålet om skyddade arealer, eventuellt även under målåret 2010. Sannolikt kommer bytesmarken i mindre grad kunna användas för att kompensera mindre markägare, och det ökade skyddet lär i första hand

genomföras på bolagsmark. Detta är ändå en väsentlig ambitionshöjning jämfört med tidigare under mandatperioden.

- Ett tidigare åläggande på Sveaskog (2008) har tillfört ca 60 000 hektar skyddad skogsmark. Dessa områden är värdefulla ur naturvårdssynpunkt men åtgärden har mindre effekt på det faktiska skyddet eftersom ca hälften av områdena redan undantagits från skogsbruk av företaget på eget initiativ.
- En liknande process har ägt rum med Fastighetsverket, där ca 42 000 hektar skog kommer att skyddas, dock med ekonomisk kompensation. Dessa skogar var inte undantagna från skogsbruk, men var i de flesta fall inte heller akut hotade eftersom avverkningsstakten är låg. Att skydd av statligt ägd skog prioriterats innebär en fortsatt koncentration av skogsskyddet till Norrlands inland och fjällnära region.

4.1 Bakgrund

Att skydda naturområden från oönskad exploatering är ett av de viktigaste redskapen för naturvårdspolitiken. Graden av skyddsbehov varierar. En del värden kan bevaras genom exempelvis naturhänsyn i det reguljära skogsbruket, medan skyddet av andra värden förutsätter att områden undantas helt från ekonomiskt brukande. Vissa värden förutsätter dessutom en aktiv, naturvårdsinriktad skötsel, medan många arter, i synnerhet bland dem som idag är rödlistade, är beroende av miljöer som inte är påverkade av skogsbruk eller andra ingrepp.

Traditionellt har skyddet åstadkommits genom att staten inrättat nationalparker och naturreservat, på senare år även genom biotopskydd och civilrättsliga avtal mellan myndigheter och markägare. I miljömålet Levande skogar finns delmålet att mellan 1998 och 2010 skydda ytterligare 900 000 hektar skogsmark, varav 400 000 hektar genom formellt

skydd.²⁹ Det finns givetvis många skyddsvärda naturområden utöver skogsmark, till exempel odlingslandskap, vattenområden, våtmarker och fjäll, men areellt sett dominerar skogsmarken statens områdesskydd. I regleringsbrevet till Naturvårdsverket tydliggörs denna prioritering:

Anslagsposten får användas för kostnader för förvärv och avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden, särskilt naturskog-urskog.³⁰

Med tanke på områdesskyddets centrala betydelse har storleken på anslaget för biologisk mångfald – anslag 1:3 inom utgiftsområde 20 i statsbudgeten³¹ (ibland något missvisande kallat ”reservatsanslaget”) – en avgörande betydelse för naturvården i landet. Även anslaget till Skogsstyrelsens arbete med biotopskydd är en viktig faktor.

Efter att under större delen av 1990-talet legat på knappt 200 miljoner kronor per år höjdes anslaget för biologisk mångfald stegvis till som mest över 1 900 miljoner kronor 2006.³²

Oavsett fördelningen avspeglar mångdubblingen av anslaget en betydande ambitionshöjning under det sena 1990-talet och början på 2000-talet. Från att ha varit en verksamhet mer eller mindre på marginalen, som bara kunnat ägna sig åt det allra mest skyddsvärda, blev avsättandet av naturreservat en faktor att räkna med.

Anslaget för biologisk mångfald förvaltas av Naturvårdsverket, som står för den största delen av områdesskyddet enligt miljöbalken, både areellt och i budgettermer. Detta sker till största del genom att man (med länsstyrelserna som operativ myndighet) bildar naturreservat.³³

En annan viktig skyddsform är biotopskyddet, som administreras av Skogsstyrelsen.

4.1 Partiernas tidigare förslag om anslaget för biologisk mångfald

I valrörelsen 2006 ställde Naturskyddsföreningen frågan om anslaget för biologisk mångfald till partierna. En kartläggning visade tydliga skillnader i hur partierna såg på anslagets utveckling. Alla borgerliga partier utom Folkpartiet hade under den gångna mandatperioden i sina skuggbudgetar föreslagit väsentligt lägre anslag än den dåvarande regeringen³⁴. Moderaterna gick längst. 2005 föreslog de en sänkning av anslaget med 890 miljoner, mer än en halvering, medan Kristdemokraterna föreslog en sänkning på 650 miljoner. Centerns sänkingsförslag var mer blygsamt, 150 miljoner. Till skillnad från övriga allianspartier ville Folkpartiet tvärtom både 2003 och 2004 avsätta mera pengar än dåvarande regeringen (plus 50 respektive 20 miljoner). I budgeten för 2006 var anslagets storlek 1 963 miljoner och ytterligare höjningar beslutades för 2007 (2 063 miljoner kr) och 2008 (2 102 miljoner kr) i den flerårsprognos som ingick.

4.2 Anslagets utveckling 2007–2010³⁵

Eftersom budgetpropositionen läggs kort efter att en nyvald regering tillträder finns inte utrymme för stora omfördelningar för året som följer direkt efter valet. Den budget för 2007 som den nya alliansregering presenterade

²⁹ Inklusive naturvårdsavtal (50 000 hektar). Delmålet anger 320 000 hektar naturreservat och 30 000 ha biotopskydd. Basåret är 1998.

³⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Naturvårdsverket (regeringsbeslut 2009-12-21)

³¹ Till och med budgeten för 2008 hade anslaget nummer 34:3

³² Siffrorna är inte helt jämförbara. En allt större andel av anslaget har kommit att användas till annat än att skydda natur.

³³ Nationalparker, en annan skyddsform, instiftas endast efter beslut av riksdag och regering och bildas mer sällan. Under mandatperioden har Kosterhavets nationalpark inrättats plus en mindre utvidgning av den befintliga Skuleskogens nationalpark (2009). Totalt finns idag 28 nationalparker och över 3000 naturreservat i landet.

³⁴ Sverige Natur 4/2006, s 47 ff.

³⁵ Källor för detta och de följande två avsnitten är statens budgetar och tilläggsbudgetar för 2006–2010 samt regleringsbrev inkl ändringsbrev för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen

den 16 oktober 2006 ska ses i ljuset av detta. I denna budget saknades de tidigare aviserade sänkningarna. Anslaget anslöt tvärtom till den tidigare regeringens planer planer, inklusive den planerade höjningen för efterföljande år, och var således större än någonsin tidigare: 2 051 miljoner.

Ett halvår senare, i 2007 års ekonomiska vårproposition, krymptes dock anslaget till biologisk mångfald med 89 miljoner kronor. Motiven var att pengarna behövdes för att finansiera dels den nyinrättade miljöbilspremien dels det nya havsmiljöanslaget.

I budgeten för 2008, som presenterades i september 2007, fortsatte nedskärningarna: för 2008 sänktes anslaget med 50 miljoner och för 2009 och 2010 aviserades minskningar med ytterligare 200 miljoner. Minskningen för 2008 fastställdes i riksdagsbeslut, men i tilläggsbudgeten från april 2008 togs minskningen tillbaka genom en överföring av 50 miljoner från anslaget Sanering och återställning av förorenade områden (34:4).

Regeringen har under senare delen av mandatperioden försvarat de kraftiga minskningarna 2008–2009 med att en stor areal av det statliga Sveaskogs frivilliga avsättningar beslutades omföras till naturreservat.³⁶

Budgetår	Anslag för biologisk mångfald	Ändring (t kr)
2007	2 051 000	
2007, ändring i vårprop.	1 963 000	– 89 000
2008	1 913 000	– 50 000
2008, ändring i vårprop.	1 963 000	+ 50 000
2009	1 781 000	– 182 000
2010	1 777 000	– 4 000

Tabell 4:1 Anslagens utveckling 2007–2010

Siffrorna är de faktiska beloppen enligt regleringsbrev, avrundat till miljoner kronor.

Man kan också notera att regeringen i budgetpropositionen för 2010 aviserade att anslaget återigen ska höjas till nästan samma nominella nivå som tidigare: för 2011, 1 957 miljoner, för 2012, 1 940 miljoner.³⁷ Dessa höjningar kommer dock, enligt propositionen Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (Prop. 2009/10:169), inte att verkställas (se vidare avsnitt 4.7 om statens skogar).

Resultatet är en minskning av anslaget för biologisk mångfald med ca 10 procent – i absoluta tal – under mandatperioden. Till detta kommer de uteblivna, av den förra och nuvarande regeringen aviserade höjningarna på ca 4 procent fram till 2008. Med detta har regeringen tydligt markerat en inriktning, men den mycket kraftiga nedskärning som föreslagits före regeringsskiftet av (KD) och (M) har inte genomförts.

För att förstå det verkliga utfallet av den förda politiken måste vi emellertid titta närmare på fördelningen av medel inom anslaget samt utvärdera de konsekvenser denna fördelning har på det faktiska områdesskyddet.

4.3 Områdesskydd utgör en minskande del av anslaget för biologisk mångfald

Genom att miljöfrågorna generellt sett fått en allt högre status i politiken, internationellt, nationellt och inte minst på EU-nivå, har verksamheten totalt sett breddats och kräver därmed mer resurser, i vissa fall oavsett hur den nationella politiken inriktas. Ett exempel på detta är EU:s vattendirektiv som implementerats i Sverige från 2004 och som bland annat inneburit skapandet av Vattenmyndigheterna för att hantera frågor om vattenmiljön. Denna verksamhet finansieras inom ramen för anslaget för biologisk mångfald och har under uppbyggnadsskedet tagit en ökande andel av detta anslag i anspråk.

³⁶ "Målet om skydd av skog kommer att nås till 2010", DN debatt 2008-09-20, Andreas Carlgren

³⁷ Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 20, sid 45

Inom anslaget ryms nu ett helt spektrum av verksamheter utöver områdesskydd, av vilka flera tillkommit eller ökat på senare år. Anslaget omfattar även till exempel åtgärdsprogram för hotade arter, inventeringen av Natura 2000-områden (där den stora merparten är befintliga reservat), bidrag till kommuner och landsting (vissa år), viltförvaltning, kalkning av sjöar och vattendrag samt ett antal i sammanhanget mindre poster.

Av de medel som används till det faktiska skyddet av områden går en avsevärd del till andra kostnader än säkerställande av mark genom intrångsersättning eller markförvärv. Det gäller framför allt skötsel, värdering och förhandling.

Skötsel av skyddade områden är en mycket angelägen uppgift som i vissa fall varit eftersatt. Utöver den aktiva skötsel som inte sällan behövs för att bevara eller förstärka naturvärdena, tillkommer insatser för att öka tillgängligheten för allmänheten, till exempel vägar, leder och annan infrastruktur, naturum med mera. Skötsel och skydd är båda nödvändiga komponenter för att uppnå miljömålen. Men sett till tidsaspekten fyller normalt säkerställandet av naturområden ett mer akut behov än skötseln av dem.

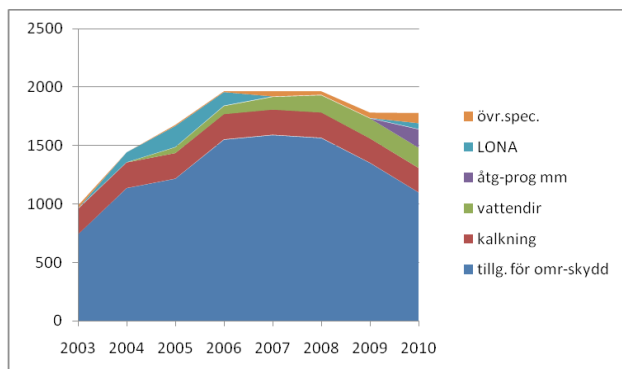


Fig. 4:2 Anslaget för biologisk mångfald

Anslaget (1:3, tidigare 34:3) fördelat på specificerade poster (miljoner kronor). Den nedre blå ytan visar bruttoutrymmet för områdesskydd (markförvärv, intrångsersättning, förhandlings- och värderingskostnader samt skötsel). För åren 2003–2009 visas det maximalt tillgängliga utrymmet efter att övriga i regleringsbrevet specificerade poster dragits ifrån, för 2010 visas specificerade belopp.

Det finns en tydlig trend att den andel av anslaget som de facto används för att skydda naturområden blir allt mindre. Minskningen av tillgängliga medel för att köpa in mark eller kompensera markägare med intrångsersättning är därför väsentligt större än vad nedskärningarna av det totala anslaget med ca 10 procent ger intryck av.

Regeringen styr, mer eller mindre detaljerat, fördelningen av budgetmedlen i de regleringsbrev som utfärdas strax före varje årsskifte till myndigheterna, i detta fall Naturvårdsverket. Fram till och med 2009, även före nuvarande mandatperiod, har regleringsbrevet till Naturvårdsverket lämnat ett visst utrymme för verket att själv prioritera inom anslaget för biologisk mångfald. Som framgår av figur 4:2 har endast en del av medlen specificerats i form av belopp. Det har funnits en tämligen stor – men över åren minskande – frihetsgrad, även om regleringsbrevet naturligtvis styr även dessa medel i viss utsträckning genom ålägganden på områden som inte specificerats ekonomiskt. Analysen av regleringsbrevet ger ändå en tydlig bild av hur ökningen av andra, i och för sig viktiga poster, år efter år minskat utrymmet för områdesskydd.

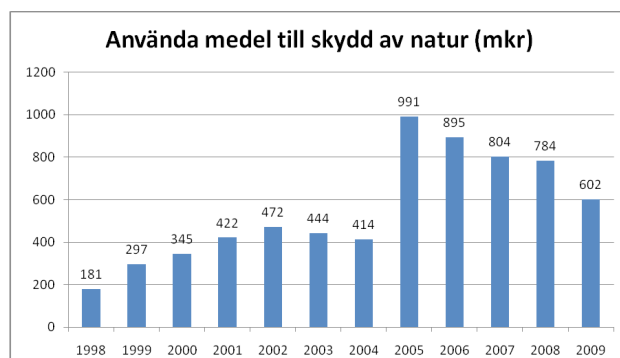


Fig. 4:3 Årligen använda medel för att skydda natur 1998–2009

Summorna avser köpeskilling och ersättningar för naturreservat och nationalparker bildade av Naturvårdsverket samt bidrag till kommuner och stiftelsers markförvärv för naturskydd. Efter Svenskt naturskydd 100 år, sid 46, Naturvårdsverket 2009. Obs! Omfattar ej biotopskydd och naturvårdsavtal.

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2010 skedde en förändring. Samtliga utgifter inom anslaget för biologisk mångfald fördelas här noggrant i ett stort antal delposter med specifika belopp, vilket gör att beloppen för 2010 inte är helt jämförbara med övriga år i figur 4:2.

Slutsatsen av denna genomgång är att det, sedan 2006, finns allt mindre medel för att skydda natur, delvis beroende på en sänkning av det totala anslaget för biologisk mångfald, men i ännu högre grad på att fler och fler i och för sig angelägna verksamheter ska samsas inom ramen för detta anslag.

Renodlar man de belopp som de facto gått till att skydda områden för naturvård framgår att de största satsningarna, nominellt sett, skedde 2005, då staten köpte mark för nästan en miljard. Som framgår av figur 4:3 har detta belopp sedan dess successivt minskats. Den ram regeringen lagt fast i detalj för 2010 uppgår till 580 miljoner kronor, vilket jämfört med 2006 är en minskning med 315 miljoner kronor eller ca 35 procent, räknat i löpande penningvärde. Om man även räknar in anslaget för biotopskydd med mera (se nedan) är den procentuella minskningen av de totala satsningarna på skydd av naturvårdsmark något mindre (ca 30 procent).

4.4 Biotopskydd – områdesskydd som hanteras av Skogsstyrelsen

Ett komplement till naturreservaten är biotopskyddsområdena, som började inrättas på 1990-talet. Skogsstyrelsen har fram till 2008 bildat drygt 6 000 biotopskydd med en genomsnittlig areal på ca 3 hektar.³⁸ Ofta är det nyckelbiotoper, områden i skogslandskapet med särskilt höga

naturvärden, som skyddas. De används i första hand för områden i skogar som ägs av privata, mindre markägare.³⁹

Medlen för biotopskyddet har legat på nominellt samma nivå sedan 2005: 174,5 miljoner kronor.⁴⁰ I denna post ingår också ersättningar vid naturvårdsavtal med markägare och myndighetens egna kostnader för områdesskyddet.

4.5 Ändringar i expropriationslagen om ersättning till markägare

Expropriationslagen⁴¹ från 1972 ger laglig möjlighet för myndigheter, kommuner med mera att tvångsinlösa enskildas mark om det behövs för att tillgodose allmänna intressen. Detta gäller exempelvis för vägar, järnvägar, bostadsområden och kraftledningar, men också inlösen av mark för naturreservat och andra skydd. Vid områdesskydd ligger miljöbalken 31 kap 4 § till grund för själva beslutet, men det är expropriationslagens regler som avgör ersättningens storlek.

Den socialdemokratiska regeringen beslöt 2005 att göra en översyn av lagens ersättningsregler.⁴² I direktiven hänvisades bland annat till att nya expropriationsmotiv, som mobiltelefonmaster, utvecklats.

I juni 2007 beslöt den nya regeringen att ge utredningen betydligt utvidgade och starkt specificerade tilläggsdirektiv.⁴³ Med hänvisning till att myndigheter ofta vid frivilliga uppgörelser visat sig beredda att ge en högre ersättning än vid tvångsvisa expropriationsförfaranden, ville regeringen se förslag på en reglering där värdet snarare skulle utgå från den nivå som gäller vid frivilliga avtal. En annan fråga som regeringen ville ha utredd var ”om ersättning skulle kunna lämnas för det individuella värde som en fastighet kan ha för sin ägare” snarare än det traditionella marknadsvärdet.

³⁸ Skogsstatistisk årsbok 2009, tabell 5.7 (Skogsstyrelsen)

³⁹ Ett viktigt undantag är Sveaskogs ekoparker, som omfattas av civilrättsliga avtal med Skogsstyrelsen. Dessa belastar dock inte anslaget eftersom Sveaskog inte får ekonomisk ersättning för avtalen.

⁴⁰ För 2010 sänktes anslaget med ca 0,5 miljon (Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Skogsstyrelsen)

⁴¹ SFS 1972:719

⁴² Dir. 2005:147

⁴³ Dir. 2007:89. Tilläggsdirektiv till Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17)

I direktiven begärde regeringen också en bedömning om det så kallade toleransavdraget (se nedan).

I sitt slutbetänkande⁴⁴, som presenterades i november 2008, föreslog utredningen två synnerligen genomgripande förändringar för naturvården:

- Det så kallade toleransavdraget avskaffas. Markägare behöver inte längre avstå från upp till 5 procents avdrag från marknadsvärdet när ersättningen beräknas.
- Markägaren ska kompenseras för ett så kallat ”individuellt värde” med ett schablonpåslag om 25 procent utöver marknadsvärdet.

4.5.1 Toleransavdraget slopas

Toleransavdrag vid inlösen av en fastighet innebar att ett schablonmässigt avdrag gjordes när ersättningsbeloppet beräknades. När det gällde ersättning för en skogsfastighet fick markägaren inte betalt för ”varenda pinne” enligt de tidigare reglerna, eftersom markägaren inte kunde avverka och sälja varje kubikmeter skog utan att bryta mot skogsvårdslagens hänsynsregler⁴⁵. Vid en normal avverkning och försäljning ansågs markägaren – precis som en industriägare inte kan begära ersättning för de kostnader som orsakas av den generella lagstiftningen – vara tvungen att tåla vissa miljöanpassningar utan att få betalt för dessa. Liksom industriägaren får tåla att bekosta reningsutrustning måste skogsägaren tåla att träd med till exempel rovfågelbon sparas utan ersättning. Vid en normal markförsäljning får skogsägaren normalt inte betalt för sådant virke som även efter en försäljning måste stå kvar och som en ny markägare inte kan tjäna pengar på. Toleransavdraget i expropriationslagstiftningen motiverades med att det var rättvist att en skogsägare som får ersättning för att avstå mark för naturskydd inte ska få mer betalt än

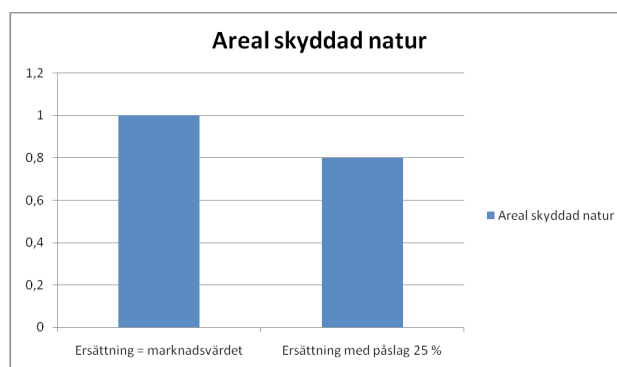


Fig. 4:4 Konsekvens av schablonpåslag vid oförändrad anslagsnivå. Staplarna visar principiellt hur möjligheterna att skydda värdefull natur minskat på grund av det schablonpåslag på 25 procent utöver marknadsvärdet som alliansregeringen beslutat införa i expropriationslagen. Skillnaden mellan staplarna motsvarar 135 miljoner kronor per år, enligt regeringens förslag (Prop. 2009/10:162, Ersättning vid expropriation).

grannen som sålde sin skog till en annan skogsbrukare.

Genom ett antal rättsfall har toleransavdraget fastställts till i normalfallet 5 procent av den berörda delen av en fastighets marknadsvärde.⁴⁶

Utredningens förslag blev att avskaffa toleransavdraget, trots att man konstaterar att:

”Avdraget är avsett att skapa rättvisa mellan å ena sidan ersättningsberättigade fastighetsägare för vilka företaget medfört inverkan på fastighetens marknadsvärde som inte skäligen bör tålas och å andra sidan icke ersättningsberättigade fastighetsägare vilkas fastigheter visserligen påverkats värdemässigt av företaget men endast i så ringa omfattning att inverkan skäligen bör tålas.” (SOU 2008:99, sid 251)

Att toleransavdraget skulle slopas hade redan tidigare föreslagits i Statskontorets översyn av måluppfyllelsen för Levande skogar⁴⁷ samt i den så kallade Kometutredningen från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.⁴⁸

⁴⁴ Nya ersättningsregler i expropriationslagen, m.m. (SOU 2008:99)

⁴⁵ 30 § SVL

⁴⁶ SOU 2008:99, sid 269 ff.

⁴⁷ Skyddet av Levande skogar, rapport 2007:14 (Statskontoret)

⁴⁸ Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur, rapport 5838 (Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen)

I propositionen Hållbart skydd för naturområden förde regeringen in förslaget om att slopa toleransavdraget, vilket ledde till ett riksdagsbeslut den 12 november 2009. De nya reglerna gäller från 1 januari 2010.

Regeringens argument för att slopa toleransavdraget beskrivs i propositionen:

"Avskaffande av toleransavdraget vid beräkning av intrångsersättning ska bidra till snabbare processer vid skydd av natur och att markägare får bättre erkännande för att de värnar värdefull natur på sin fastighet"⁴⁹

I betänkandet från expropriationsutredningen diskuteras toleransavdraget tämligen utförligt men huvudsakligen i en mer generell bemärkelse. Hänvisning ges till rättsfall som gäller störningar som markägare utsätts för vid vägbyggen och dylikt. Ändringen innebär högre ersättning för markägaren vilket givetvis i motsvarande grad blir dyrare för samhället.

Eftersom regeländringen inte motsvaras av någon motsvarande uppjustering av anslaget, innebär förändringen att den areal som årligen kan skyddas minskas med ca 5 procent.

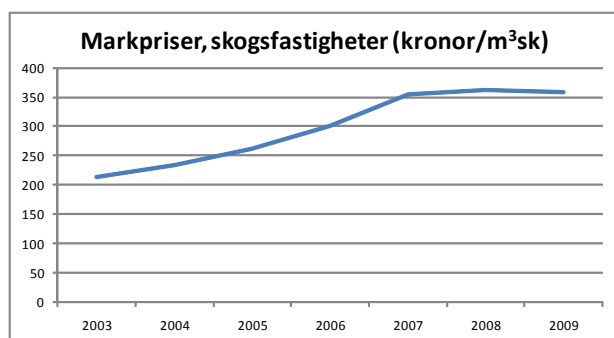


Fig. 4:5 Prisutveckling, skogsfastigheter 2003–2009
Genomsnittspriset på skogsfastigheter i landet har ökat väsentligt under perioden.

4.5.2 Ersättningsnivån höjs med 25 procent

Större naturvårdsmässiga konsekvenser har förslaget om att markägaren ska ersättas utöver fastighetens marknadsvärde vid reservatsbildning. I expropriationsutredningens betänkande diskuteras principer för ersättning vid expropriation och det så kallade "individuella värdet":

En enskild fastighetsägare skulle inte sälja sin fastighet frivilligt, om inte priset minst uppgår till hans eller hennes eget individuella värde av fastigheten. Detta värde är i många fall högre än marknadsvärdet.⁵⁰

Utredningen föreslår att ersättningen även ska innefatta kompensation för fastighetsägarens individuella värde.

Eftersom detta värde inte objektivt kan bestämmas, är vårt förslag att ersättningen bestäms som ett schablonillägg som uppgår till 25 procent av marknadsvärdet.⁵¹

Den sammanlagda konsekvensen av de beslutade förändringarna blir antingen att mindre mängd natur skyddas eller att takten i skyddsarbetet kan upprätthållas, men till priset av en större belastning på statsbudgeten, då markägarna – även

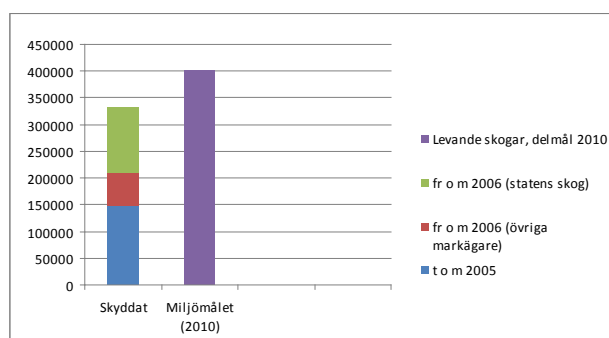


Fig. 4:6 Statens skogar lyfter statistiken
Staplarna visar miljömålet för formellt skydd, grad av måluppfyllelse samt andelen statlig skog. I kategorierna "skyddat t.o.m. 2005" och "fr.o.m. 2006 (övrigt)" ingår förutom naturreservat även biotopskydd och naturvårdsavtal. Effekterna av Sveaskogs bytesmark (enligt prop. 2009/10:169) visas inte i denna figur. Efter A. Carlgren 2009-06-04, presentation av Prop. 2008/09:214.

⁴⁹ Prop. 2008/09:214, sid 16

⁵⁰ SOU 2008:99, sid 17 ff.

⁵¹ Ibid.

skogsbolag – kompenseras långt över marknadsvärdet på deras fastigheter. Om samma areella nivå på områdesskyddet som tidigare ska behållas behövs en ökning av de ekonomiska ramarna för områdesskydd med drygt 30 procent (25 procent beroende på schablontillägget och 5 procent beroende på slopat toleransavdrag samt ”procent på procent”).

Regeringens proposition presenterades 23 mars 2010⁵². Ändringen som påverkar ersättningsnivån skrivs in i expropriationslagens 4 kap, 1 §:

”Därutöver ska ytterligare löseskilling respektive inträngsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeinsnkningen.”

I propositionen anges att ändringen kommer medföra ökade kostnader för Naturvårdsverket på 110 miljoner per år samt för Skogsstyrelsen 25 miljoner per år.

4.6 Prisuppgång på skogsfastigheter

Vid bildandet av naturreservat betalas som framgått marknadsmässig ersättning till markägare. Hur mycket mark som kan skyddas är därför, utöver anslagets storlek och expropriationslagens regler, starkt beroende av gällande markpriser, eftersom anslagets storlek inte relateras till prisutvecklingen på naturvårdsmässigt intressant mark.

Under senare år har priset på skogsfastigheter, som är det arealmässigt största markslaget vid reservatsbildning, stigit kraftigt – se figur 4.5. Skogsfastigheter prissätts utifrån volymen stående skog på fastigheten där skogskubikmeter, m³sk, är det mått som normalt används. Detta pris varierar i sin tur bland annat beroende på läget i landet, med (för närvarande) högst priser i Mälardalen och lägst i Norrlands inland. Under perioden 2003–2009 har de

genomsnittliga priserna stigit med 68 procent, från 213 till 358 kr/m³sk.⁵³

Under mandatperioden har det genomsnittliga skogsmarkspriset i landet i fast penningvärde hittills stigit från 300 till 358 kr/m³sk, en ökning med drygt 19 procent.

4.7 Skydd av statliga skogar

2004 presenterade Naturvårdsverket inventeringen ”Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar” (SNUS)⁵⁴. Sammanlagt redovisades 374 000 hektar skogar med höga naturvärden på statens mark (inklusive fjällnära skog). Den absoluta merparten av dessa ligger på Sveaskogs och Fastighetsverkets mark och ca 80 procent i de två nordligaste länen. Under åren som följde pågick diskussioner och förhandlingar om hur dessa områden skulle skyddas.

Genom en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och statsägda Sveaskog AB beslutades 2008 att ca 60 000 hektar av bolagets mark skulle bli naturreservat utan att belasta det statliga anslaget. Beslutet kommer att innebära ett stort tillskott till den formellt skyddade arealen. I statistiska termer tas därmed ett betydande steg mot delmålet för 2010 i Levande skogar – se figur 4:6.

Många av de skogar som omfattas av överenskommelsen var emellertid redan undantagna från skogsbruk. Nära hälften (47 procent) ingick i Sveaskogs frivilliga avsättningar⁵⁵, och samtliga områden ingick i SNUS-inventeringen i den kategori som med tiden skulle bli naturreservat, enligt Naturvårdsverkets planering.

I vissa län har överenskommelsen medfört problem för genomförandet av den sedan tidigare, av myndigheterna, fastlagda strategin för skogsskydd. Prioriteringen av Sveaskogsområdena har i vissa fall lett till att andra skydds-

⁵² Prop. 2009/10:162 Ersättning vid expropriation

⁵³ ”Skog lönsammare än aktier under första decenniet”, LRF konsult, pressmeddelande 2010-01-21

⁵⁴ Naturvårdsverket rapport 5339

⁵⁵ Naturvårdsverkets redovisning av rapport 5339, 2004-03-08

värda skogar inte kunnat skyddas, skogar som inte på motsvarande sätt omfattas av ett frivilligt åtagande.⁵⁶

I propositionen Hållbart skydd av naturområden⁵⁷ aviserades 2009 skydd av ytterligare 42 000 hektar produktiv skogsmark på Fastighetsverkets mark och 7 000 hektar på Fortifikationsverkets. Skogarna har höga skyddsvärden, men är i de flesta fall inte akut hotade eftersom avverkningstakten är låg. De utvalda skogarna ligger dessutom till stor del i anslutning till fjällnära skog. Skyddet av dessa områden bidrar därmed inte till att öka skyddsandelen i södra och mellersta Sverige, där de återstående skyddsbehoven är störst.

Åtgärderna att skydda stora arealer statligt ägd skogsmark medför att det rent kvantitativt har skyddats betydligt mer skog under innevarande mandatperiod än under de två föregående perioderna sedan miljömålets basår 1998 (se figur 4:6). Den geografiska obalansen kvarstår emellertid eftersom den absoluta merparten av de statligt ägda skyddade områdena finns i Norrlands inland och fjällnära region, och mycket begränsade arealer i resten av landet där andelen skyddad skog är väsentligt lägre.

Fastighetsverket övertog i mitten på 1990-talet utan kostnad den mark inom det avvecklade Domänverkets som låg ovanför den så kallade odlingsgränsen i Norrlands inland, det vill säga rennäringens åretruntmarker i Norrbotten och Västerbotten samt renbetesfjällen i Härjedalen och Jämtland. I samband med att dåvarande Domänverket bolagiserades fann man att dessa marker inte kunde föras till det nya bolaget utan måste stanna i statens direkta ägo. Argumentet var bland annat hänsyn till rennäringen. Marken har ur detta

perspektiv inget egentligt marknadsvärde eftersom staten inte kan sälja den.⁵⁸ Så länge Fastighetsverket är anslutet till FSC-certifieringen⁵⁹ är även produktionsvärdet av stående skog begränsat, eftersom stora delar av denna omfattas av restriktionerna i certifieringen (nyckelbiotoper, naturskog och skog ovan naturvårdsgränsen)⁶⁰.

Förhandlingar pågår för närvarande mellan Naturvårdsverket och Fastighetsverket om kompensation för områdena. Reservatsbildning har därmed inte påbörjats.

I mars 2010 aviserade regeringen att ytterligare högst 100 000 hektar av Sveaskogs mark kommer att användas som bytesmark vid reservatsbildningar.⁶¹ Enligt regeringen kommer denna areal – som Sveaskog har i uppdrag att tillhandahålla endast under 2010⁶² – att räcka till ca 80 000 hektar nya reservat, enligt Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas prioriteringar. Regeringen bedömer i propositionen att avsättandet av bytesmark kommer att leda till att delmålet för skogsskydd nås 2010. Det är dock sannolikt att bytesmarken mer sällan kommer att kunna användas för att kompensera mindre markägare. Detta skulle innebära att det ökade skyddet i första hand kommer att ske på bolagsmark, som dominerar i norra Sverige, och inte i södra Sverige där mindre, privata ägare dominerar. Därmed skulle den regionala obalansen i skogsskyddet i hög grad kvarstå.

Den omfattande överföringen av mark får konsekvenser för utvecklingen av anslaget för biologisk mångfald. För att kompensera för minskat värde på statens reala tillgångar samt utebliven avkastning kommer reservatsanslaget att minskas med 30 miljoner och den planerade höjningen med 180 miljoner, en återställning till 2006 års nivå, uteblir.⁶³

⁵⁶ Länsstyrelsen i Dalarna, e-post 2008-11-19

⁵⁷ Prop. 2007/08:214, presenterad 4 juni 2009

⁵⁸ Sveriges Natur 2/99 "Slocknat hopp i statens skogar"

⁵⁹ <http://info.fsc.org/>

⁶⁰ Svenska FSC:s skogsbruksstandard V2-0 240210

⁶¹ Prop. 2009/10:169, Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ), utgiven 22 mars 2010

⁶² Ibid.

⁶³ Andreas Carlgren. Föredrag KSLA 23 mars 2010

Samtidigt bedömer regeringen att det under utgiftsområde 20 uppförda anslaget 1:3 Åtgärder för biologisk mångfald kan sänkas med 210 miljoner kronor under åren 2011 till 2020 eftersom medel tidigare avsatts på detta anslag för att nå delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark 2010.⁶⁴

Trots detta innebär åtgärden – så långt den hinner realiseras – en ambitionshöjning för skogsskyddet på kort sikt jämfört med tidigare under mandatperioden.

4.8 Nya former för områdesskydd

Genom regeringsuppdraget om Kompletterande metoder för naturskydd (KOMET) fick Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppgift att

”föreslå komplement till befintliga arbetsmetoder för bevarande av naturvärden där markägareinitierade förslag och frivillighet utgör utgångspunkten”⁶⁵

Uppdraget utgår från den så kallade finska modellen, METSO, som är ett program för skogsskydd i södra Finland.

METSO-programmet har kritiserats av finska miljöorganisationer, bland annat för att ett tidsbundet skydd av permanenta naturvärden i längden blir mycket dyrt för samhället. Även den officiella utvärderingen av METSO konstaterade att frivilligheten kan utgöra ett hinder för uppbyggnad av ett nätverk med tillräcklig stora och sammanhängande områden.⁶⁶ Programmet har dock bidragit till ett ökat intresse för naturvård bland många markägare, en aspekt som påpekats av miljöorganisationer i både Sverige och Finland.

KOMET-utredningen, som redovisades den 31 maj 2008, föreslog att ett antal av metoderna i den finska modellen bör testas i Sverige, bland annat anbudsförfarande, där

markägaren stimuleras att ta initiativ till formellt skydd samt så kallat fastighetsavtal, som liknas vid en kombination av naturvårdsavtal och skötselavtal. Flera av metoderna innebär att skyddet är tidsbegränsat och markägaren ersätts på periodisk basis.

Utredningens slutsats var bland annat att de föreslagna metoderna kan utveckla skyddet av värdefull natur och förbättra samarbetet mellan markägare och myndighet. Man konstaterade samtidigt att metoderna sannolikt leder till att måluppfyllelsen av delmålet för Levande skogar ytterligare försenas, förutsatt nuvarande anslag. Man bedömde även att en ökad grad av frivillighet leder till osäkerhet om kvaliteten av de områden som skyddas och en risk för att värdekärnor avverkas.⁶⁷

Försöksverksamheten inleddes i Sverige vintern 2010 inom fem geografiska områden.⁶⁸

⁶⁴ Prop. 2009/10:169, sid 11

⁶⁵ M2007/4990/Na, regeringsbeslut 2007-12-06

⁶⁶ Naturvärden att hyra, en granskning av den finska modellen för skogsskydd, Naturskyddsföreningen 2008

⁶⁷ Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur, Rapport 5838, Naturvårdsverket/Skogsstyrelsen, maj 2008.

⁶⁸ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Nyheter/Nya-former-for-skydd-av-skog-ska-testas/>, Naturvårdsverkets webb 2010-01-14

5. Strandskydd

Sammanfattning

Den nya lagstiftning som bygger på regeringens proposition 2008/09:119 ”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden” innebär stora förändringar av strandskyddet:

- Kommunerna tar över beslut om dispenser respektive upphävande av strandskydd i detaljplaner. Tidigare hade länsstyrelsen ansvaret med möjlighet att delegera dispensgivningen till kommunen.
- Möjligheterna att ge dispens vidgas betydligt. Som särskilda skäl får nu beaktas bland annat om området ”behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området”, ”behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området” samt ”för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse”.
- Om kommunen kan visa att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses kan man själv utvidga sina möjligheter att ge dispens och upphäva strandskyddet i ett område genom att i en översiktsplan peka ut det som ett ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen”. Denna möjlighet finns även om området ligger i eller nära en tätort eller längs delar av den svenska kusten eller vid de stora insjöarna. Som särskilda skäl för att upphäva skyddet eller ge dispens i dessa områden kan kommunen hävda att ”ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden”.
- Möjligheterna för länsstyrelserna att utvidga strandskyddet från 100 till 300 meter begränsas samtidigt som nuvarande beslut om utvidgning upphör att gälla sista december 2014.

5.1 Bakgrund

Det generella strandskyddet infördes genom 1952 års strandlag, med huvudsyfte att skydda allmänhetens tillgång till stränderna. 1964 fördes reglerna in i den nya naturvårdslagen. Efter en ändring 1994 utvidgades syftet till att även omfatta bevarandet av goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Det utvidgade skyddet ansågs avgörande för att värna de många olika värden och funktioner som stränderna har även ur ett ekologiskt, ekonomiskt eller samhällsligt perspektiv. Strandområdena anses ha en nyckelroll för den biologiska mångfalden. 1 050 av de för närvarande 3 653 arter som enligt Artdatabankens rödlista 2005 bedömdes som ”hotade” eller ”missgynnade” är knutna till strand- eller vattenmiljöer. Sedan 1999 finns reglerna i miljöbalken.

Strandskyddet innebär ett principiellt förbud mot att bygga inom 100 meter närmast strandlinjen. Dispens från förbudet får bara ges om det finns ”särskilda skäl”. Trots det formellt starka skyddet har allt fler stränder bebyggts, till nackdel för friluftslivet och en lång rad växt- och djurarter. Särskilt nära tätorter har det på sina håll blivit ont om stränder för bad, promenader, sportfiske och andra friluftaktiviteter. Den bakomliggande orsaken är det höga intresset för att bygga i strandnära lägen och en mycket generös kommunal dispensgivning.

I en rapport⁶⁹ från 2002 visade Naturvårdsverket på stora brister i tillämpningen av dåvarande strandskyddsbestämmelser och att strandskyddet inte upprätthölls i delar av landet. När verket gjorde en noggrann granskning av ett större antal strandskyddsdispenser från kommunerna bedömde man att endast 32 procent av de granskade besluten var välgrundade. Nästan två tredjedelar av besluten stred mot lagen antingen genom att det fanns formella brister i beslutet eller på grund av att det framgick att dispens inte borde ha givits.

⁶⁹ Naturvårdsverket, Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna, rapport 2002.

5.2 Den tidigare regeringen

Med anledning av bland annat Naturvårdsverkets rapport tog den tidigare socialdemokratiska regeringen fram en departementspromemoria ”Ett förnyat strandskydd” (Ds 2005:23). I denna signalerades en mindre strikt syn på strandskyddet, bland annat genom förslag att föra in nya skäl för länsstyrelsens dispensgivning, exempelvis om ”åtgärden långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling för en kommun med god tillgång på inlandsstränder”⁷⁰ eller att ”åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet”.

Samtidigt föreslogs att länsstyrelsernas roll skulle stärkas. Länsstyrelsen skulle på eget initiativ kunna ingripa och återkalla en dispens som en kommun lämnat, det vill säga det skulle inte längre krävas att någon utomstående överklagat en kommunal dispens. Dessutom föreslogs att länsstyrelsernas möjlighet att delegera dispensbeslut till kommunerna skulle tas bort i alla områden som omfattas av miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 kap. 6 § eller 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken. I alla värdefulla kustmiljöer, längs de stora sjöarna och i alla områden som utpekats som riksintressen för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård skulle länsstyrelserna i alla lägen svara för dispensgivningen.

Efter remisshantering presenterade den dåvarande regeringen i december 2005 en reviderad version av det tidigare förslaget. Den ändring man då gjorde innebar att den mera generellt utökade möjligheten för länsstyrelserna att ge dispenser i glesbygdskommuner preciserades genom att länsstyrelserna istället skulle ges möjlighet att förklara ett mindre område i en glesbygdskommun för ”ett område för glesbygdsutveckling i syfte att differentiera strandskyddet”. Utöver att det måste röra sig om små områden skulle detta undantag bara få ges i sådana delar av kommunen som är glest

bebyggda, med god tillgång till fria strandområden och som inte ligger i närheten av någon större tätort eller storstad.

5.3 Den nya strandskyddspolitiken efter valet 2006

I departementspromemorian ”Stranden – en värdefull miljö” från mars 2008 redovisade den nya borgerliga regeringens förslag på förändring av strandskyddet. Syftet sades vara att säkerställa strandskyddets syften samtidigt som man skulle öka det lokala inflytandet och utvecklingsmöjligheterna för landsbygdsområden. Reglerna skulle, enligt förslaget, bli tydligare. Lättnader i strandskyddet i områden för landsbygdsutveckling skulle införas, balanserat av ett stärkt skydd i högexploaterade områden.⁷¹

Departementspromemorian möttes dock av stark kritik för att förslagen totalt sett innebar betydande försvagningar av strandskyddet. I en debattartikel, undertecknad av bland annat tre av landets professorer i miljö rätt, hävdades att promemorians förslag skulle innebära att ”Sverige mer eller mindre ger upp det lagliga strandskyddet. Därmed riskerar Sveriges unika tillgång till öppna stränder, liksom strändernas biologiska mångfald, för alltid att gå förlorad.”⁷² Enligt miljö rättsexperterna skulle den svaga styrningen i reglerna kring landsbygdsutveckling ”ge stort utrymme för godtycke. Risker är också att i konkurrensen mellan bebyggelseintresset och det allemansrättsliga intresset, glöms den biologiska mångfalden bort.” Man var också kritisk mot att det nya förslaget skulle innebära att Naturvårdsverkets möjlighet att överklaga avskaffades. Den allvarigaste bristen artikelförfattarna fann i förslaget ansåg de dock vara att landets kommuner föreslogs ta över dispensgivningen, trots att resurser och kompetens varierar kraftigt.

⁷⁰ ”Kommun med god tillgång på inlandsstränder” definierades som hela Norrlands inland plus ett stort antal kommuner i Svea- och Götaland.

⁷¹ Departementspromemorian Ds. 2008:2, pressmeddelande från Miljödepartementet 10 mars 2008.

⁷² Göteborgsposten 2008-07-21. <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.122950-radda-vara-strander-fran-kommunalt-godtycke>

Naturskyddsföreningen, Friluftsförbundet, WWF, Svenska Turistföreningen, Sportfiskarna och Svenskt Friluftsliv ställde sig gemensamt bakom kritiken mot förslaget, och krävde i en särskild rapport en kraftig omarbetning⁷³. Efter remisshantering lämnade regeringen i februari 2009 över propositionen 2008/09:119 ”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden” till riksdagen. Förändringarna jämfört med promemorian var begränsade. De avsåg främst vilka kustområden som skulle kunna komma ifråga för landsbygdsutveckling. Riksdagen godkände i april 2009 propositionen om nya strandskyddsregler. Reglerna trädde i kraft i två steg och gäller i sin helhet från 1 februari 2010.

5.4 De nya reglerna om strandskydd

Den nya lagstiftningen innebär att det tillkommit nya särskilda skäl att ge dispens från strandskyddet samtidigt som kommunerna tagit över ansvaret för att ge dispenser och att upphäva strandskyddet i detaljplaner. Enligt de tidigare reglerna låg ansvaret hos länsstyrelsen som hade möjlighet att delegera dispensbeslut till kommunen. I de flesta fall valde länsstyrelsen att delegera men hade fortfarande en möjlighet att dra in dispensrätten från kommuner som misskött sig.

Fortfarande gäller att dispens från strandskyddet bara får ges om det finns ”särskilda skäl”. Definitionen av begreppet har dock vidgats betydligt. Enligt den tidigare lagstiftningen och praxis innebar ”särskilda skäl” bland annat att man kunde ge dispens för byggande på ”redan ianspråktagen mark”, för byggnader som ”för sin funktion måste ligga vid vattnet” och för ”ersättningsbostad”, det vill säga när man river en byggnad och ersätter den med en ny. En restriktiv linje, men inget totalstopp.

De nya reglerna för in nya och utvidgade dispensgrunder. Som ”särskilda skäl” får nu beaktas bland annat om det område som upphävandet eller dispensen avser

- behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
- behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
- behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Utöver dessa skäl får man även beakta om prövningen gäller ett ”område för landsbygdsutveckling”.

Som åtgärder som kan komma i fråga under punkten ”områden som behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse” nämns i regeringens författningskommentar ”åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturåtgärder, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluftsliv-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet.”

De nya bestämmelserna om ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen” är en av de viktigaste nyheterna. Enligt propositionen är syftet att ge förutsättningar för en utveckling av landsbygden främst inom områden som har god tillgång till orörda stränder. Men även strandskyddsområden i och i närheten av tätorter kan ingå i ett område för landsbygdsutveckling.

Kommunerna ska i översiktsplanen redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Inom dessa områden ska lätnader från strandskyddet gälla. Kommunen bör enligt propositionen som utgångspunkt vara fri att efter en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, med beaktande av statens intressen, bedöma vilka områden som är lämpliga för lätnader i strandskyddet. Kommunens redovisning ska sedan vara vägledande vid prövningar av upphävande av strandskydd och dispensfrågor. Som ”särskilda skäl”

⁷³ Friluftsförbundet, Naturskyddsföreningen, Svenska Turistföreningen, Sportfiskarna och Svenskt Friluftsliv, och WWF Världsnaturfonden. 2008. Strandskyddet Allemansrätten utmed våra stränder – snart ett minne blott?

vid upphävande eller dispens från strandskyddet inom område för landsbygdsutveckling får kommunen hävda att det strandnära läget för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om dispensen gäller ett enstaka en- eller tvåbostadshus som avses att ligga i ett område för landsbygdsutveckling får man beakta, i stället för huruvida de bidrar till utveckling av landsbygden, om huset eller husen ska uppföras i anslutning till ett redan befintligt bostadshus.

En tillämpning av de särskilda grunderna förutsätter inte att kommunen i översiktsplanen har redovisat områden för landsbygdsutveckling. Det innebär att i ett enskilt strandskyddsärende kan underlag tas fram för att visa att lättnader i strandskyddet får tillämpas på den berörda platsen även om området inte pekats ut i översiktsplanen som ett område för landsbygdsutveckling.

I propositionen anger regeringen att vid bedömningen om det strandnära läget för en byggnad eller verksamhet bidrar till utveckling av landsbygden är avsikten ”inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv.” Enligt propositionen kan dock till exempel bostäder och större anläggningar som golfbanor rymmas inom definitionen och medges undantag från strandskyddet.⁷⁴ Den nya dispensgrunden får sägas innebära ett betydande avsteg från synen på stränder som i princip skyddade områden.

Det finns emellertid vissa begränsningar i de nya reglerna om landsbygdsutveckling. Det krävs att området ”är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.” Regeln ska inte heller kunna användas utmed stora delar av kusterna och kustskärgårdsområdena. I några uppräknade fall, exempelvis i eller i närheten av tätorter, får endast

områden pekats ut som har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

I miljöbalken har det redan tidigare funnits generella undantag från strandskyddet. I och med de nya bestämmelserna har det införts ytterligare generella undantag vad gäller byggande av större vägar och järnvägar. Istället för dispenser ska strandskyddet tas upp i planprocessen när arbetsplanen eller järnvägsplanen utarbetas. Frågan om planen är förenlig med strandskyddets syften behandlas inom ramen för samrådet mellan länsstyrelsen och Vägverket respektive Banverket.⁷⁵

Vid ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska det normalt säkerställas ett område för fri passage och bevarande av djur- och växtliv mellan strand och byggnader. Detta krav gäller dock inte om det är omöjligt med en sådan användning av området med hänsyn till planerade byggnaders eller anläggningars funktion. I regeringens författningskommentar anges att den fria passagen behöver ”ha en sådan omfattning att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera. Områdets bredd bör normalt vara minst några tiotals meter, men det kan variera beroende på förhållandena på platsen, lokala byggnadstraditioner m.m.”⁷⁶ Frågan är om en bredd på några tiotals meter är tillräckligt för att ge allmänheten en faktisk möjlighet att röra sig i området och vistas där utan rädsla för att störa eller göra sig skyldiga till hemfridsbrott.

Enligt de tidigare reglerna kunde länsstyrelsen utöka strandskyddet från 100 till 300 meter där det behövdes för att ”tillgodose något av strandskyddets syften”. De nya reglerna innebär att de gamla 300-metersgränserna kommer att upphöra sista december 2014. Fram till dess ska länsstyrelsen ta fram nya 300-metersgränser – fast nu i enlighet med en ny regel som säger att strandskyddet endast får utvidgas om det behövs för att ”säkerställa något av

⁷⁴ Prop. 2008/09:119 ”Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden” sid 107.

⁷⁵ Ibid. sid 102 ff.

⁷⁶ Ibid. sid 112.

strandskyddets syften”. Detta innebär att de områden med 300 meters utvidgat strandskydd som länsstyrelserna inrättat försvinner såvida inte länsstyrelserna, rimligen efter en omfattande process, kan visa att en utvidgning motsvarar den nyare, mindre skyddsinriktade regeln.

Länsstyrelsen ska enligt de nya reglerna pröva kommunens beslut att anta en detaljplan om strandskyddet upphävs i strid med gällande bestämmelser. Länsstyrelsen ska även pröva enskilda, kommunala beslut om strandskyddsdispens om det inte finns förutsättningar för dispens eller om brister i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.⁷⁷

En redovisning i översiktsplanen ska vara vägledande vid bedömningen i det enskilda fallet av om en plats ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. På det sättet regeringen formulerat sig i propositionen, finns en risk att länsstyrelsernas prövning inskränks av kommunala avvägningar i översiktsplanen. Enligt propositionen bör det nämligen ”normalt inte finnas anledning att frågå den bedömning som kommunen har gjort genom redovisningen i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte anmärkt mot redovisningen”.⁷⁸

De nya reglerna inför en ny möjlighet för miljö- och friluftsförbund att överklaga beslut att anta en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd. Friluftsförbund får även en lagstadgad rätt att överklaga strandskyddsdispenser, vilket de inte haft tidigare. Parallellt mister Naturvårdsverket sin tidigare rätt att överklaga kommunala beslut om strandskydd. Rimligen minskar därmed betydligt verkets möjlighet att bidra till en enhetlig rättstillämpning och slå vakt om strandskydd i riksintressanta områden.



Fig 5.1 "Nytt strandskydd bingo för skogsägarna"

De förändrade reglerna för strandskydd har fått stor uppmärksamhet. Hämtat från www.skogssallskapet.se 11 mars 2010.

⁷⁷ Prop. 2008/09:119 "Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden" sid 71.

⁷⁸ Ibid. sid 58.

6. Rovdjurspolitik

Sammanfattning

Nu genomförda förändringar i rovdjurspolitiken inleddes redan under den förra mandatperioden, då Rovdjursutredningen tillsattes 2006. Nuvarande regering har bland annat förändrat politiken på följande punkter:

- Jaktförordningens 28 § har ändrats så att det blivit avsevärt lättare för enskilda att avliva rovdjur genom skyddsjakt.
- Licensjakt på varg och järv har införts. Tidigare jagades dessa djur endast vid skyddsjakt. Jakten på varg har nu det uttalade syftet att begränsa antalet djur till under 210 individer.
- Ökad jakt på lodjur och sänkt minimiantal för stammen med en sjättedel, från 300 till 250 föryngingar per år.
- Beslut om rovdjursjakt flyttas alltmer till lokal nivå. Den nationella samordningen av rovdjurspolitiken blir därmed svagare.

6.1 Bakgrund

Under valrörelsen 2006 lovade bland annat Centerpartiet att underlätta för tamdjursägare att försvara sina djur med hjälp av skyddsjakt. Jaktlagstiftningen har visserligen under många år tillhandahållit möjligheter för enskilda att på eget initiativ försvara tamdjur vid rovdjursangrepp men med relativt hårda restriktioner och villkor.⁷⁹ Vid rovdjursangrepp på tamdjur talar man i detta sammanhang om skyddsjakt på enskilda initiativ, vilket innebär att det inte behöver finnas något myndighetsbeslut som ger tamdjursägaren tillstånd att tillgripa skyddsjakt.

Vargen, som länge saknades som reproducerande population i Sverige, var undantagen från möjligheten till skyddsjakt på enskilda initiativ. Så snart föryngningar började konstateras under 1980-talet kom krav om att undantaget för

vargen skulle tas bort. Detta krav tillgodosågs genom en ändring i jaktförordningen 1990.

Den aktuella paragrafen i jaktförordningen, 28 §, hade också länge kritiserats för att dels vara otydlig, dels för att den varit formulerad så att angreppet måste ha skett och tamdjuret vara skadat eller dödat innan åtgärd kunde vidtas. Åtgärden måste också vidtas ”i omedelbar anslutning till angreppet”. Det var alltså inte tillåtet att följa efter rovdjuret efter angreppet och senare döda det. Dessa villkor för att tillgripa skyddsjakt uppfattades som en omfattande inskränkning i djurägarens rätt och möjligheter att försvara sina djur.

Kort efter den nuvarande regeringens tillträde började man arbeta på ett förslag till ändring av 28 § med inriktning mot att det inte längre skulle krävas att ett rovdjursangrepp skett och tamdjur skadats eller dödats innan åtgärder för att hindra angreppet fick vidtas. I mars 2007 beslöt regeringen att ändra lydelsen av 28 § så att åtgärd får vidtas av tamdjursägaren eller vårdaren eller annan som handlar på uppdrag av ägaren eller vårdaren ”om rovdjuret befinner sig inom inhägnat område avsett för skötsel av tamdjuret och det finns skälig anledning att befara ett angrepp där” (Förordning 2007:127). Med den nya lydelsen ökade möjligheterna för att försvara tamdjur i hägn. För att få vidta åtgärd för att döda det angripande rovdjuret måste dock först ha gjorts försök att skrämja bort det. Regeringen beslöt samtidigt att den nya lydelsen skulle gälla under två år och sedan utvärderas. Hösten 2008 genomfördes en utvärdering av Naturvårdsverket i samarbete med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, som redovisades till regeringen den 31 januari 2009.

Senare vidgades paragrafens lydelse till att ge möjlighet även till annan person än någon som agerar på uppdrag av ägaren under förutsättning att ”den som vidtar åtgärden har skälig anledning att anta att ett sådant skulle ha lämnats om det funnits möjlighet till det”. I korthet innebär denna ändring

⁷⁹ Vad gäller skydd mot angrepp på personer faller det sedan tidigare under nödvärnsrätten enligt brottsbalken.

att vem som helst som har jaktlicens och som råkar vara i närheten när ett rovdjur, även den akut hotade vargen, befinner sig i hägn och kan befaras angripa tamdjur kan först försöka skrämman bort rovdjuret och sedan skjuta för att döda.

Lagändringen kritiserades eftersom den inte omfattade situationer där jakthundar angrips i naturen, det vill säga utanför hägn. Ytterligare ändring tillgodosåg den kritiken genom att ge möjlighet att även ”skydda jakthund som används i jaktlag.” De nya reglerna gäller från och med 1 maj 2009 (Förordning 2009:310). I praktiken har nu alla tidigare rekvisit som ställde krav på den som vidtar åtgärden tagits bort. Det finns inget krav på att

- någon skada ska ha skett,
- åtgärder endast får vidtas för att skydda tamdjur i hägn,
- endast djurägaren/vårdaren får vidta åtgärd.

Ändringarna som skett har av många, även av andra än naturvårdsorganisationerna, kritiserats för att i praktiken ha lett till att fridlysningsbestämmelserna har satts ur spel. I den ovan nämnda utvärdering som Naturvårdsverket gjorde i samarbete med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten granskades hur rättstillämpningen påverkas. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten är ”överens om att fredningen av rovdjur i praktiken sätts ur spel” och att förordningen kan ”utvecklas till ett verktyg för den som uppsåtligt har ett intresse av att döda rovdjur”.⁸⁰ Rikspolisstyrelsen pekar på de stora svårigheterna med att utreda händelser när det bara finns skyttens berättelse som underlag. I ett stort antal fall har förundersökningar därför lagts ned. Naturskyddsföreningen hävdade i ett uttalande att de nya bestämmelserna i praktiken gör vargen fredlös.

6.2 Licensjakt på varg och järv samt stopp för vargstammens fortsatta tillväxt

Under valrörelsen 2006 lovade några av de borgerliga partierna att undersöka möjligheterna att införa licensjakt bland annat på varg för att begränsa vargstammens tillväxt. Rovdjursutredningen, som tillsatts av den socialdemokratiska regeringen, lade fram sitt förslag i december 2007 (SOU 2007:89). Utredare var Åke Pettersson, tidigare bland annat partisekreterare i Centerpartiet 1987–1998. Utredningen föreslog bland annat att licensjakt på varg skulle införas och att vargstammen skulle frysas på en nivå kring 200 djur, det vill säga vid det som riksdagen tidigare hade fastställt som ett första etappmål, mot bakgrund av den tidigare rovdjursutredningen (SOU 1999:146). Den brett sammansatta forskargrupp som utredningen hade anlitat föreslog dock en miniminivå på 500 vargar för kortsiktigt bevarande och långt fler vargar för bevarande på lång sikt.

Samma vetenskapliga bild gör sig gällande idag. En ny forskarrapport skriven av genetikerna Linda Laikre och Nils Ryman vid Stockholms universitet (bilaga 1:4 i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag ”Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status”) tar bland annat upp problemet med den höga inavelsgraden i den svenska vargstammen. Rapporten betonar att det föreligger en akut situation där en extrem inavel måste brytas snarast möjligt. I en annan forskarrapport av Pär Forslund, SLU (bil 1:3 i Naturvårdsverkets ovannämnda redovisning) dras följande slutsatser:

1. Ökad och kontinuerlig invandring är helt nödvändig för att förbättra den genetiska situationen både kort- och långsiktigt;
2. Jakttrycket bör hållas lågt när invandring saknas eller är låg.

⁸⁰ Naturvårdsverket. 2009. Redovisning av regeringsuppdraget: att utvärdera konsekvenserna av förordningen (SFS 2007:127) med särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid rovdjursangrepp. Stockholm.

Naturskyddsföreningen menar att forskarnas slutsatser visar att redan en liten ökning av jakttrycket på varg kan få ödesdigra konsekvenser om inte ett kontinuerligt inflöde av nya gener först säkerställs. Sådan jakt kan därför inte bedömas lämplig med hänsyn till stammens sammansättning, geografiska utbredning och förutsättningar för att nå gynnsam bevarandestatus. Den allvarliga situationen när det gäller genetiken måste beaktas samtidigt som man ser på stammens numerär och utveckling. Innan någon större ökning av jakttrycket beslutas borde därför åtgärder för att avsevärt förbättra vargens genetiska situation ha vidtagits.

När det gäller järven bedömde Åke Petterssons rovdjursutredning att den är på gränsen till gynnsam bevarandestatus. Utredningen konstaterar också att även om den sammanhängande populationen sträcker sig in i norra Finland och norra Karelen, så är den knappast tillräckligt stor för att vara livskraftig, och dessutom tycks den vara isolerad från större, östligare populationer: ”Det finns för närvarande inget konstaterat genetiskt utbyte mellan den skandinaviska och de finsk-ryska populationerna.”

Naturskyddsföreningen framhöll att det inte finns några vetenskapliga belägg för att acceptansen för rovdjur skulle öka med införandet av licensjakt. Om det är skadorna som gör att acceptansen är låg i vissa områden bör därför arbetet inriktas på att minska rovdjursangrepp, framför allt genom förebyggande åtgärder och fullgod ekonomisk kompensation, men även vid stora skador även genom en effektiv skyddsjakt.

I regeringens proposition En ny rovdjursförvaltning⁸¹ föreslogs följande:

- Tillväxten av vargstammen begränsas så att populationsstorleken inte överstiger 210 vargar i Sverige;
- Populationens tillväxt regleras genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skyddsjakt på skadegörande individer;

- En begränsad licensjakt på järv tillåts i områden med mycket stora rovdjursskador.

Riksdagen biföll regeringens förslag. Regeringen har sedan gjort nödvändiga ändringar i jaktförordningen⁸². Under januari–februari 2010 genomfördes den första licensjakten på mer än 40 år i Sverige. Antalet vargar som fick skjutas var bestämt till 27, fördelade på de fem länen med regelbunden vargföryngring. Redan första dagen, 2 januari, sköts 27 vargar, varav en överskjutning skedde i Dalarna. Den sista vargen i kvoten sköts i slutet av januari och därmed blev totalt 28 vargar avlivade. Miljöministern motiverade jakten bland annat med att genetiskt svaga och inavlade individer skulle skjutas bort, men eftersom jakten tilläts ske i enlighet med Naturvårdsverkets beslut helt slumpmässigt (ett revir undantogs, där en invandrad varg bidragit till föryngring) fanns ingen möjlighet att i förväg välja ut vilka vargar som skulle skjutas.

Regeringen har också fått kritik från både forskare och organisationer på denna punkt. Miljöministern har senare tryckt på licensjakts betydelse för acceptansen för rovdjur. Det finns dock inga entydiga vetenskapliga bevis för att acceptansen för varg ökar när de legala möjligheterna till licensjakt ökar. Tjuvjakt på såväl lodjur som björn fortsätter och bara under första kvartalet 2010 har minst två fall av misstänkt tjuvjakt på varg upptäckts.

6.3 Minskad miniminivå för lodjur

Regeringen har också vidtagit åtgärder för att minska lodjursstammen i Sverige. Riksdagen fastställde en nationell miniminivå för lodjursstammen i sitt beslut om en sammanhållen rovdjurspolitik 2001⁸³. Miniminivån sattes till 300 föryngringar, motsvarande ca 1 500 individer. Siffran baserades på de underlag som forskarna lämnat till den tidigare

⁸¹ Prop. 2008/09:210

⁸² Förordning 2009:1265

⁸³ Prop. 2000/01:57

rovdjursutredningen⁸⁴. I rovdjurspropositionen⁸⁵ föreslog regeringen att miniminivån skulle sänkas ned till 250 för- yngningar, motsvarande ca 1 250 individer, främst med hän- visning till rennärigen. I propositionen skrev regeringen bland annat:

"Den svenska lodjursstammen ligger endast med knapp marginal över den nationella miniminivån... Sedan riksdagen fastställde miniminivån om 300 för- yngningar per år har antalet för- yngningar varierat och legat under denna miniminivå med undantag för år 2008. Lodjuren har expanderat i mellersta och norra Sverige men inte i södra Sverige i önskvärd takt... Sverige bör ha en stark och livskraftig lodjursstam. Ambitionen för lodjursförvaltningen i landet ska vara en fortsatt ökning av stammen i det södra förvaltningsområdet (som) hyser förhållandevis stora förekomster av lämpliga bytesdjur samtidigt som det finns få rovdjur. Rennärigen är den areella näring som drabbas hårdast av rovdjurens närvaro. Idag är det lodjur som orsakar de sammantaget största skadorna. Roddjursförekomsten inom renskötselområdet bör därför begränsas."

Sedan riksdagsbeslutet 2001 har licensjakt på lodjur genom- förts varje år. Trots att miniminivån i stort sett aldrig uppnåtts har krav på en högre avskjutning varje år förts fram från jä- garnas organisationer medan Naturskyddsföreningen och andra naturvårdsorganisationer krävt större försiktighet, ef- tersom lodjuret anses känsligt för en hög avskjutning. Jakten har som synes också lett till att stammen inte tillåts växa upp till miniminivån. Det bör också noteras att den av riksdagen tidigare fastställda miniminivån inte var detsamma som ett tak för lodjursstammen utan just en miniminivå.

Regeringen konstaterar i propositionen:

"Regeringen avser att under några år genomföra kraftfulla åtgärder för att stärka vargstammens genetiska status. Om Sverige samtidigt ska hysa en lodjursstam som motsvarar 300 årliga för- yngningar huvudsakligen söder om renskötselområdet och med merparten av lodjurstammen i mellersta Sverige kan det innebära problem både för vargstammens och lodjursstammens utveckling."

Regeringens förslag till riksdagen blev därför:

- att antalet lodjursför- yngningar inom Sverige kan va- riera ned till 250 under förutsättning att spridningen fortsätter i södra Sverige och att stammens bevaran- destatus inte äventyras;
- att antalet lodjur i renskötselområdet får minska;
- att lodjursstammen i mellersta Sverige kan tillåtas minska med hänsyn till det samlade rovdjurstrycket och vikande stammar av bytesdjur.

Riksdagen biföll regeringens förslag.⁸⁶

6.4 Beslut om jakt på stora rovdjur flyttas från den centrala myndigheten

Företrädare för områden med mycket rovdjursskador har länge ställt krav på att det lokala inflytandet över rovdjursförvaltningen måste öka. Det har många gånger framförts att detta är ett krav för att de som drabbas av rovdjursangrepp och andra olägenheter av rovdjursförekomst ska kunna acceptera rovdjuren. Bland kraven har också funnits att även beslut om jakt i större utsträckning ska kunna fattas av regionala myndigheter.

Rovdjursutredningen⁸⁷ ansåg att det är nödvändigt att öka det regionala ansvaret i rovdjursförvaltningen och fö- reslog att "länsstyrelserna i dialog med Naturvårdsverket och andra länsstyrelser ska förvalta länets stammar av stora rovdjur i enlighet med rovdjurspolitikens intentioner och målen i en regional förvaltningsplan, som utarbetas i sam- råd med respektive regional rovdjursgrupp. Den operativa rovdjursförvaltningen ska vara regional och förvaltningen ska kunna innefatta beslut om licensjakt och skyddsjakt."

⁸⁴ SOU 1999:146

⁸⁵ 2008/09:210

⁸⁶ 2009/10: MJU8

⁸⁷ SOU 2008:89

Regeringen föreslog i sin proposition att länsstyrelserna bör ges ytterligare ansvar för rovdjursförvaltningen genom att självständigt och i samverkan mellan länen avgöra exempelvis var det är lämpligt att i högre grad genomföra förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp eller inom vilka områden det i stället är nödvändigt att i ökad omfattning besluta om skyddsjakt. Regeringen anför också att det är främst ytterligare delegering av beslut om jakt och skyddsjakt efter rovdjuren som har efterfrågats i kraven på regionaliserad förvaltning.

I propositionen föreslogs därför bland annat följande:

- att Naturvårdsverket i större utsträckning än idag ska kunna delegera beslutanderätt om jakt efter rovdjur till länsstyrelserna;
- att Naturvårdsverket ska delegera rätten att besluta om licensjakt och skyddsjakt efter en art om arten förekommer i antal som överstiger ett rovdjursförvaltningsområdes regionala miniminivå, om det i länet finns en reproducerande fast stam av arten;
- att Naturvårdsverket i begränsad omfattning ska delegera rätten att besluta om licensjakt och skyddsjakt i län med reproducerande stammar av en art även om antalet individer understiger den nationella miniminivån eller där en sådan nivå saknas.

I praktiken betyder detta alltså att ansvaret för de operativa besluten om jakt även på de hotade arterna varg och järv flyttas från den centrala ansvariga myndigheten till regional nivå.

Naturskyddsföreningen ansåg i sitt remissyttrande över rovdjursutredningen att huvudansvaret för förvaltningen av de stora rovdjuren måste ligga kvar på Naturvårdsverket och likaså det operativa ansvaret när det gäller skyddsjakt på varg och järv. Stammar av björn och lo är dock sådana att ansvaret för varje enskilt beslut inte behöver ligga på nationell nivå. Även beslut angående licensjakt på björn i

län med fasta stammar, som idag tas av Naturvårdsverket efter hörande av samtliga berörda länsstyrelser, skulle kunna läggas över på länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör dock fastställa en högsta kvot.

Naturvårdsverket skulle därmed behålla det övergripande ansvaret och kunna ingripa om utvecklingen av björnstammen skulle bli negativ. När det gäller lodjursstammen, som anses vara mer känslig för jakt, ansåg föreningen att beslutet om licensjakt borde ligga kvar på Naturvårdsverket.

Naturskyddsföreningen hade ingen principiell invändning mot ett ökat ansvarstagande från regionalt håll men då måste garantier finnas för att man verkligen gör en seriös bedömning utifrån rovdjurens nationella status och inte ser snävt bara till det egna länet. Erfarenheterna från senare år pekar i riktning mot att en del länsstyrelser ger efter mer eller mindre för starka påtryckningar från små grupper som vill öka avskjutningen väsentligt. Då ser föreningen det som olämpligt att man tar över beslut som gäller nationellt hotade arter. En hög delaktighet i själva processen inför beslut menar dock föreningen är av värde.

Riksdagen biföll propositionen. Därmed har beslutsfattandet om jakt även på de akut respektive starkt hotade arterna varg och järv i praktiken till stor del flyttats till de regionala myndigheterna.

6.5 Ökat lokalt inflytande över rovdjurspolitiken

Sedan förra riksdagsbeslutet om en sammanhållen rovdjurspolitik har det på länsstyrelserna funnits regionala rovdjursgrupper, sammansatta av företrädare för olika intressen. Rovdjursgrupperna har varit rådgivande till länsstyrelserna. Krav har rests om att mandaten ska förstärkas så att dessa regionala grupper ska få beslutsrätt.

Rovdjursutredningen kom 2008 fram till att rovdjursgruppernas mandat och uppdrag behövde förtydligas men lade inte fram något förslag om att grupperna skulle ha

någon beslutsrätt. I debatten efter utredningen förde dock främst företrädare för jaktintressena åter fram kravet om att detta var nödvändigt för att man ska uppleva något reellt inflytande över rovdjursförvaltningen.

Regeringen skriver i propositionen att det regionala ansvaret för förvaltningen av rovdjur och annat vilt behöver stärkas och det lokala inflytandet öka. ”Det har stor betydelse för acceptansen för rovdjursförvaltningen att det finns möjligheter till ett verkligt inflytande över förvaltningens riktlinjer och principer”. Regeringen föreslog därför att de regionala rovdjursgrupperna slås samman med de sedan tidigare existerande viltvårdsnämnderna till en regional viltförvaltningsdelegation med beslutande funktion. Delegationen ska bestå av fem ledamöter som är politiska företrädare samt ytterligare sju ledamöter som representerar olika intressen inklusive naturvården, friluftslivet, jakten och markägarna. Delegationens uppgift är att besluta om övergripande riktlinjer för

- Viltförvaltningen i länet,
- Skötsel av älgstammen samt hjort- och vildsvinsstammarna,
- Licensjakt och skyddsjakt i länet,
- Bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen.

Delegationerna kommer dock inte att fatta beslut i enskilda skyddsjaktsärenden.

Riksdagen godkände regeringens förslag.

De nya viltskadedelegationerna regleras enligt en ny förordning, SFS 2009:1474.

Genom inrättandet av viltförvaltningsdelegationerna har reell beslutsrätt över viktiga övergripande riktlinjer för jakt på två av våra hotade rovdjur, varg och järv, flyttats ned från den centrala myndigheten Naturvårdsverket, som har den samlade överblicken över arternas aktuella status, till regionala, partsammansatta myndigheter. Detta kan

komma att leda till att skyddet för dessa arter försvagas genom att lokala intressen tillåts väga tyngre än det nationella åtagandet att skydda arterna och se till att de ges möjlighet att överleva i livskraftiga bestånd i enlighet med riksdagsbeslut, EU-direktiv och internationella konventioner som Sverige har ratificerat.

7. Jordbruk

Sammanfattning

- Målen om ekologisk livsmedelsproduktion och of-fentlig konsumtion av ekologiska livsmedel är långt ifrån att uppfyllas.
- Anslagen till ekologisk livsmedelsproduktion och –konsumtion har minskat med ca 100 miljoner vilket gjort det ännu svårare att uppnå målen.

7.1 Bakgrund

Det svenska jordbrukslandskapet som under årtusenden skapats av människan är ett av Sveriges rikaste ekosystem med hög biologisk mångfald. Med de senaste femtio årens industrialisering av lantbruket har situationen förändrats och vi kan idag notera en massiv förlust av jordbruksan-knutna växt- och djurarter. Jordbruksproduktionen är bero-ende av mångfalden och de ekosystemtjänster som kringlig-gande naturen ger. Det gäller funktioner som upprätthållande av jordens bördighet, näringscirkulation, pollinering, biologisk kontroll, rening av vatten med mera. Markens förmåga att producera är bunden till mikroorga-nismer, markdjur som rovinsekter, humlor, daggmaskar och dyngbaggar.

Det industriella jordbruket innebär att dessa ekosystem-tjänster till del ersatts av kemiska bekämpningsmedel, konst-gödsel och förädling av sorter som inte är beroende av insekts-pollinering. Den ekologiska produktionen går bland annat ut på att förbättra naturens egen förmåga att producera livs-medel, vilket gör att ekologisk produktion är än mer beroende av den biologiska mångfalden. Forskningen visar tydligt att ekologiska gårdar har en högre biologisk mångfald.⁸⁸

Användningen av kemiska bekämpningsmedel mot in-sekts- och svampangrepp i grödorna ger mycket negativa effekter på den biologiska mångfalden i Europa. Studier

visar att den biologiska kontrollen av skadegörare försämras och växter, vissa insektsarter och fåglarna försvinner från odlingsmarken. En omfattande studie⁸⁹ visade att det fram-för allt var användningen av kemiska växtskyddsmedel mot insekter och svamp som genomgående hade negativa ef-fekter på mångfalden av växter (som dessutom påverkades av ogräsmedel), marklevande insekter, fåglar med mera. Även ekosystemtjänsten biologisk kontroll av bladlöss på-verkades negativt.

Kemiska bekämpningsmedel i jordbruket kan ersättas med förbättrade odlingsmetoder och biologisk kontroll av sjukdomar och skadegörare. Dessutom kan konstgödsel ersättas med hög jordbördighet och förbättrad näringscir-kulation.

Ekologisk produktion använder inte kemiska bekämp-ningsmedel eller konstgödsel och är i hög grad beroende av de ekosystemtjänster som mångfalden ger. I flertalet stora studier som gjorts på området, har det klarlagts att ekologisk produktion rent generellt gynnar biologiskt mångfald på artnivå. I genomsnitt finns 30 procent fler arter på en ekolo-gisk gård och 50 procent fler individer av dessa arter.⁹⁰

7.2 Politiska mål och anslag till ekologisk produktion

I regeringens skrivelse 2005/06:88 fastställdes målen för ekologisk produktion och konsumtion.⁹¹

"Vid utgången av 2010 bör den certifierade ekologiskt odlade jordbruksmarken minst uppgå till 20 procent av landets jordbruksmark. Den certifierade ekologiska produktionen av mjölk, ägg och kött från idisslare bör öka markant. Slutligen bör den certifierade produktionen av griskött och matfågel öka kraftigt. Konsumenternas efterfrågan och marknadsutvecklingen är avgörande för om målen kan nås.

⁸⁸ Ekologiskt lantbruk och biologisk mångfald – en litteraturgenomgång. Ahnström, J. 2002

⁸⁹ Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland, 2009 Flavia Geigera, Jan Bengtsson et al.

⁹⁰ Ekologisk produktion och miljö kvalitetsmålen – en litteraturgenomgång. Jonas Nilsson, Miljöinformation AB, november 2007.

⁹¹ Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010, Skr. 2005/06:88

Efterfrågan på ekologiska livsmedel och marknadsutvecklingen är avgörande för om målen för ekologisk produktion kan nås. För att stimulera en positiv utveckling av marknaden och en hållbar utveckling bör konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor öka. Inriktningen bör vara att 25 procent av den offentliga konsumtionen av livsmedel skall avse ekologiska livsmedel 2010."

förbättringar blir ersättningarna sämre än 2006, samtidigt som de flesta andra miljöersättningar justeras upp betydligt mer. Det är i dagsläget osäkert hur mycket detta kommer att påverka totalsiffrorna för den ekologiska produktionen.

Dessa mål är en viktig drivkraft för utvecklingen av den ekologiska produktionen men tyvärr är målen långt ifrån att uppfyllas. En förklaring till detta kan vara de gradvisa försvagningar av de styrmedel som funnits för att främja ekologisk produktion och konsumtion.

Av tabell 7:1 framgår hur anslagen till ekologisk produktion och konsumtion utvecklats under mandatperioden. Beloppen i tabellen är ungefärliga eftersom det visat sig svårt att få fram mera exakta uppgifter. Statistiken visar dock att anslagen till ekologisk produktion och konsumtion sammantaget minskat med ca 100 miljoner kronor. Minskningarna har skett dels genom budgetbeslut och i regleringsbrev, dels genom de regeringsförslag som lämnats till EU-kommissionen inför ett nytt landsbygdsprogram 2006 (beslut togs efter regeringsskiftet 2006).

Under 2009 genomfördes förändringar i Landsbygdsprogrammet under pågående programperiod till följd av att förslagen i den så kallade hälsokontrollen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) skulle genomföras. Landsbygdsprogrammets övervakningskommitté fattar beslut om förändringar i konsensus. Naturskyddsföreningen och Ekologiska Lantbrukarna som sitter med i kommittén drev där igenom en förändring av miljöersättningen till ekologisk produktion som innebar att ersättningen 2010 justeras upp igen på ett par punkter.⁹² Hektarsumman för spannmål höjs från 1 300 till 1 450 kr, och den helt borttagna ersättningen till vall återinförs på en lägre nivå (350 kr, tidigare 500 kr) och endast till certifierade producenter. Trots dessa

⁹² Regeringsbeslut nr 8 2009-09-07

Beslut	Åtgärd	Kostnad för åtgärd respektive år	Kommentar
Förändring av Landsbygdsprogrammet till följd av regeringsbeslut nr 2 2006-11-09 till kommissionen 2006.	Miljöersättning för växtodling och animalieproduktion	2005: 575 mkr 2006: 585 mkr 2007: 503 mkr	Slopad ersättning till ekovall och villkorsändringar ledde till stora avhopp. Minskad kostnad till ca 503 mkr
Regeringsbeslut nr 2 2006-11-09, anslag 44:1 och 44:2	Kompetensutveckling, rådgivning mm	Ca 40 mkr	Minskade anslag och ingen öronmärkning för ekologisk produktion.
Anslaget 44.6 ap3 borttaget inför budgetår 2008 genom Jordbruksverkets regleringsbrev. Medel överförda till 43:14 där 8 mkr öronmärks till ekologisk produktion.	Marknadsfrämjande åtgärder	Ca 17 mkr	Anslaget slopat.
Anslaget 44.6 ap1 borttaget inför budgetår 2008 genom Jordbruksverkets regleringsbrev. Medel överförda till 44:3 där 6 mkr öronmärks för ekologisk produktion.	Försöks- och utvecklingsverksamhet	13 mkr	Anslaget slopat
Anslag 42:1 borttaget inför budgetåret 2007 genom Statens veterinäranstalts (SVA) regleringsbrev. 43:12 borttagande av öronmärkning för ekologiskproduktion i Jordbruksverkets livsmedelsstatistik	Forskning öronmärkt för ekologisk produktion	4 mkr	41:1 Öronmärkning av anslag till SVA slopas, 2 mkr. 43:12 Öronmärkning inom Livsmedelsverkets anslag slopas, 2 mkr
Anslag 40:2 borttaget inför budgetår 2007 genom Konsumentverkets regleringsbrev.	Konsumtionsfrämjande åtgärder	5 mkr	Öronmärkningen inom Konsumentverkets anslag slopad.

Tabell 7:1 Förändringar och beslut rörande ekonomiska styrmedel för att främja ekologisk produktion och konsumtion mellan 2006–2008.

8. Sammanfattande analys

Slutsatsen av denna undersökning av de viktigaste förändringar på naturvårdsområdet som alliansregeringen initierat sedan den tillträdde efter valet 2006 är att mandatperioden inneburit ett antal mycket allvarliga bakslag för naturvården.

Naturvård i skogspolitiken

Enligt den officiella bilden ska skogspolitiken vila på två likvärdiga mål – produktionsmålet och miljömålet, men i praktiken har det förra målet klart dominerat över det senare. Med utgångspunkt från den senaste skogsutredningens förslag har regeringen beslutat om ett antal åtgärder där strävan att öka virkesproduktionen än mer tydligt prioriterats framför målet att värna skogen som naturmiljö. En konkret förändring är att skyddet för så kallad svårförärgad skog försvagats, vilket betyder att många värdefulla miljöer där det tidigare krävdes tillstånd för avverkning nu kan huggas ned helt lagligt. Den bristande efterlevanden av de i sig redan svaga hänsynsreglerna för naturvård i skogsbruket har regeringen undvikit att hantera med skärpt lagstiftning. En av få positiva förändringar av skogspolitiken är att landsbygdsprogrammet (LBP) numera innefattar en möjlighet att få bidrag till vissa naturvårdsåtgärder inom skogsbruket. Denna förbättring uppväger dock inte på något sätt den förskjutning av balansen åt produktionshållet som skett.

Områdesskydd

När det gäller det statliga anslaget till inköp av mark för naturskydd är det allvarligt att anslaget minskats. Värre är dock att expropriationslagstiftningen förändrats på sådant sätt att markägare vid reservatsbildning härnäst kan kräva en ersättning som ligger 25 procent högre än marknadsvärdet, som hittills varit basen för ersättningarna. Genomförda

budgetneddragningar och de nya expropriationsreglerna innebär att det statliga reservatsanslaget 2010 räcker till att skydda ungefär hälften så mycket skogsmark som den summa som anslogs 2006. Om man till detta lägger utebliven kompensation för den inte obetydliga prisstegring på skogsmark som ägt rum under mandatperioden, blir försvagningen kring 60 procent.

Till det positiva hör att regeringen skyddat stora arealer statligt ägd mark och ålagt sitt skogsföretag Sveaskog AB att upplåta högst 100 000 hektar skogsmark att under 2010 använda som bytesmark vid reservatsbildning. Åtgärden ökar dramatiskt möjligheten att nå delmålet om skyddade arealer. Sannolikt kommer bytesmarken i mindre grad kunna användas att kompensera mindre markägare, och det ökade skyddet i första hand genomförs på bolagsmark. Det skulle betyda att den regionala obalansen i hög grad kvarstår. Åtgärden innebär också att planerade ökningar av anslaget för biologisk mångfald uteblir. Trots detta innebär åtgärden en ambitionshöjning för skogsskyddet på kort sikt jämfört med tidigare under mandatperioden. För att klara det långsiktiga målet Levande skogar är dock nivåerna helt otillräckliga; för detta krävs både bytesmark och höjda anslag.

Strandskydd

Genom att dramatiskt vidga möjligheterna att ge dispenser från strandskyddet, överföra ansvaret till kommunerna, slopa Naturvårdsverkets möjligheter att överklaga samt ytterligare några förändringar har det generella strandskyddet – som varit av oerhörd betydelse både för att säkra naturvärdena och för friluftslivet längs våra stränder – allvarligt eroderats över hela landet. Klara försämringar har genomförts även i de delar av landet där trycket på att bebygga stränderna är som störst. Slutsatsen blir att allemansrätten i Sverige har undergrävs på en central punkt.

Rovdjurspolitik

Ytterligare ett område där naturvårdspolitiken dramatiskt försvagats gäller förvaltningen av de stora rovdjuren. Genom stegvisa förändringar har man skapat en situation där i praktiken vem som helst som har licens på ett vapen har laglig rätt att skjuta ett rovdjur som är i närheten av tamdjur eller jakthund. En i praktiken planlös licensjakt på varg har införts trots att vargstammen fortfarande är mycket svag. Därtill finns det fortfarande inte någon plan för att säkra stammens genetiska bas och framtida fortlevnad. Möjligheterna att jaga lodjur har utvidgats samtidigt som den fastställda miniminivån för den svenska lodjursstammen sänkts från 300 till 250 föryngringar per år. Den samordnade rovdjurspolitiken har avskaffats och en stor del av det huvudsakliga ansvaret har förts ned på regional nivå med svaga möjligheter till koordinering. Hotade stora rovdjur har med regeringens politik blivit mer hotade än tidigare.

Jordbruk

För att kunna bevara och utveckla kulturlandskapets biologiska mångfald krävs att insatserna av kemikalier och handelsgödsel minskas och att ökande arealer överförs till ekologiskt jordbruk. Ett av de viktigaste politiska redskapen för att driva fram en sådan utveckling är för närvarande de olika stödformer som utvecklas bland annat utifrån EU:s jordbruksstöd. Under mandatperioden har regeringen strypt satsningarna på detta område och därmed gjort det svårare för enskilda jordbruksföretagare att ställa om sitt brukande på ett sätt som bidrar till att jordbrukslandskapets biologiska rikeedom bevaras och utvecklas.

Syftet med denna rapport är att uppmärksamma och analysera för naturvården viktiga beslut under mandatperioden 2006–2010. Målsättningen är att ge en så heltäckande bild som möjligt och uppmärksamma såväl brister och fel som positiva och konstruktiva inslag. Vår granskning fokuserar på regeringens agerande och de viktigaste delarna av naturvårdspolitiken.

Slutsatsen av vår granskning är att mandatperioden utöver några få ljuspunkter inneburit ett antal mycket allvarliga bakslag för naturvården. Försämringar har skett av strandskyddet, rovdjurspolitiken, delar av skogs- och jordbrukspolitiken samt skyddet av naturområden. Men denna utveckling kan och måste vändas! Vi vill med granskningen uppmana alla riksdagspartier att anta utmaningen att visa hur den biologiska mångfalden och naturvärdena i landet ska skyddas i framtiden.



Naturskyddsföreningen

Med kraft att förändra

Ge oss kraft
att förändra.
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen
Box 4625, 116 91 Stockholm
Tel 08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt. Föreningen har ca 180 000 medlemmar och finns i lokalföreningar och länsförbund över hela landet.

Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning
Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se
Mobil hemsida (wap): mobil.naturmob.se



Bra Miljöval