



Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer

Sammanfattning

I det s.k. art- och habitatdirektivet samt i fågeldirektivet ställs vissa krav på medlemsländerna när det gäller kontrollen av verksamheter och åtgärder som kan äventyra skyddet för vissa djur- och växtarter samt deras livsmiljöer. I detta betänkande behandlas regeringens proposition 2000/01:111 med förslag till de ändringar och förtydliganden i miljöbalken och en rad andra lagar som behövs för att det inte skall råda någon tvekan om att dessa direktiv genomförs korrekt i den svenska lagstiftningen. Tre följdmotioner har väckts med anledning av propositionen. Utskottet tillstyrker regeringens förslag och föreslår att samtliga motionsyrkanden avslås.

I betänkandet finns sex reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden	7
Skyddet för särskilda skydds- och bevarandeområden.....	7
Prövningen av frågor om tillstånd	9
Kompensationsåtgärder, artskyddet m.m.....	11
Ersättning på grund av skyddsåtgärder	11
Straffbestämmelser	13
Övriga frågor	13
Reservationer.....	15
1. Principerna för inrättande av skyddsområden m.m. (punkt 1).....	15
2. Ändringar i skyddsreglerna m.m., Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet, Förutsättningar för tillstånd och Föreskrifter om förbud m.m. (punkterna 2, 3, 4 och 5).....	15
3. Ersättningsreglerna (punkt 7)	16
4. Ersättningsreglerna (punkt 7)	17
5. Utökning av antalet Natura 2000-områden (punkt 8)	17
6. Samrådet mellan myndigheter och markägare m.m. (punkt 9).....	18
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen.....	19
Följdmotioner	19
Bilaga 2 Regeringens lagförslag.....	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Utskottets överväganden föreslår utskottet att riksdagen fattar följande beslut:

1. Principerna för inrättande av skyddsområden m.m.

Riksdagen avslår motion 2000/01:MJ35 yrkande 2.

Reservation 1 (m)

2. Ändringar i skyddsreglerna m.m.

Riksdagen avslår motion 2000/01:MJ34 yrkande 2 delvis.

Reservation 2 (fp) - delvis

3. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 4 kap. 1 § och avslår därmed motion 2000/01:MJ34 yrkande 3 delvis.

Reservation 2 (fp) - delvis

4. Förutsättningar för tillstånd

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 7 kap. 28 b § och avslår därmed motion 2000/01:MJ34 yrkande 3 delvis.

Reservation 2 (fp) - delvis

5. Föreskrifter om förbud m.m.

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 8 kap. 1 § och avslår därmed motion 2000/01:MJ34 yrkande 3 delvis.

Reservation 2 (fp) - delvis

6. Miljökonsekvensbeskrivningar

Riksdagen avslår motion 2000/01:MJ34 yrkande 2 delvis.

7. Ersättningsreglerna

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:MJ35 yrkande 3 samt 2000/01: MJ36 yrkandena 2 och 3.

Reservation 3 (m)

Reservation 4 (kd, c)

8. Utökning av antalet Natura 2000-områden

Riksdagen avslår motion 2000/01:MJ34 yrkande 1.

Reservation 5 (fp)

9. Samrådet mellan myndigheter och markägare m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:MJ35 yrkande 1 och 2000/01: MJ36 yrkande 1.

Reservation 6 (m, kd, c)

10. Ändring i miljöbalken

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken i de delar det inte omfattas av utskottets förslag ovan.

11. Övriga lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
2. lag om ändring i rennäringslagen (1971:437),
3. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
4. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149),
5. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
6. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
7. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
8. lag om ändring i jaktlagen (1987:259),
9. lag om ändring i minerallagen (1991:45),
10. lag om ändring i fiskelagen (1993:787),
11. lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Stockholm den 15 maj 2001

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Ulf Björklund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulf Björklund (kd), Sinikka Bohlin (s), Inge Carlsson (s), Kaj Larsson (s), Ingvar Eriksson (m), Alf Eriksson (s), Carl G Nilsson (m), Ann-Kristine Johansson (s), Kjell-Erik Karlsson (v), Catharina Elmsäter-Svärd (m), Gudrun Lindvall (mp), Eskil Erlandsson (c), Harald Nordlund (fp), Michael Hagberg (s), Maggi Mikaelsson (v), Ester Lindstedt-Staaf (kd) och Anders G Högmark (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I proposition 2000/01:111 föreslår regeringen att riksdagen antar förslagen till ändringar i miljöbalken m.fl. lagar som lagts fram i propositionen. Förslagen har utformats i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet och återges i bilaga 1. Lagförslagen återges i bilaga 2.

Med anledning av propositionen har tre motioner med totalt nio yrkanden väckts. Förslagen i motionerna återges i bilaga 1.

Bakgrund

I och med Sveriges medlemskap i EU blev rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) bindande för landet. Enligt dessa direktiv skall livsmiljöer och djur- och växtarter skyddas bl.a. genom skapandet av ett europeiskt nätverk av skyddade områden – Natura 2000. Nätverket är EU:s bidrag till förverkligandet av intentionerna i bl.a. Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald och skall vara klart år 2004. Direktiven innebär dels ett områdesskydd, dels ett artskydd. Syftet är framför allt att bibehålla eller återställa en gynnsam status för bevarande av vissa typer av livsmiljöer och för populationer av vissa arter av vilda djur och växter.

Natura 2000, sådant det beskrivs i art- och habitatdirektivet, byggs upp i tre etapper. I etapp 1 skall medlemsländerna till EG-kommissionen föreslå ett antal naturområden där de berörda arterna eller naturtyperna förekommer. Tillsammans skall dessa områden rymma en så stor del av arternas eller naturtypernas totala utbredning att ett gynnsamt tillstånd för dem kan bibehållas, alternativt återställas, när områdena skyddas. I etapp 2 antar kommissionen en lista över områden av gemenskapsintresse, efter samråd med respektive medlemsland. Under den avslutande etapp 3 skall respektive land, efter det att kommissionen har antagit listan över områden av gemenskapsintresse, vidta de åtgärder som behövs för att bevara de naturtyper och arter som nämns i bilagor till art- och habitatdirektivet och som förekommer i dessa områden. Åtgärderna skall svara mot naturtypernas och arternas ekologiska behov. När etapp 3 är avslutad är Natura 2000 i direktivets mening genomfört.

Bestämmelser som gör det möjligt att uppfylla direktivens krav fanns i den svenska lagstiftningen redan före medlemskapet i EU. Bestämmelserna finns nu huvudsakligen i miljöbalken och jaktlagen (1987:259) samt i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., artskyddsförordningen (1998:179) och jaktförordningen (1987:905). EG-kommissionen har emellertid funnit att direktiven inte är korrekt genomförda i den svenska lagstiftningen. Regeringen å sin sida har ansett att det befintliga regelverket är

tillräckligt för att direktivens krav skall tillgodoses, men att de svenska bestämmelserna inte alltid är lika detaljerade som direktiven.

I propositionen redovisas förslag till de lagändringar som behövs för att det inte skall råda någon tvekan om att art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet genomförs korrekt i den svenska lagstiftningen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att genomföra vissa krav i art- och habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG) och fågeldirektivet (direktiv 79/409/EEG) föreslås lagändringar. I huvudsak syftar ändringarna till att med ett tillståndsförfarande göra det nödvändigt att på det sätt som direktiven kräver bedöma verksamheter och åtgärder som kan äventyra skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer. Det rör sig om arter och livsmiljöer som gemenskapen har intresse av att skydda och som ingår i ett europeiskt ekologiskt sammanhängande nät av områden (Natura 2000).

Ändringarna innebär att verksamheter får påbörjas och åtgärder får vidtas först efter det att man har förvissat sig om att bevarandet av arterna och livsmiljöerna inte äventyras. Om en verksamhet eller åtgärd kan antas på ett betydande sätt påverka miljön i ett särskilt skydds- eller bevarandeområde, måste tillstånd sökas. Tillstånd får lämnas, om bevarandet av den berörda arten eller livsmiljön inte skadas eller störs på ett sätt som strider mot direktivens syfte. Under vissa angivna förutsättningar får en sådan verksamhet eller åtgärd ändå tillåtas. I så fall krävs att regeringen prövar frågan.

De ändringar och förtydliganden som föreslås berör såväl miljöbalken som andra lagar enligt vilka verksamheter och planer för verksamheter prövas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2001.

Utskottets överväganden

Skyddet för särskilda skydds- och bevarandeområden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker förslagen i regeringens proposition. Vidare avstyrker utskottet ett motionsyrkande (m) om att beslutande myndighet skall ange vilka restriktioner som skall gälla för ett Natura 2000-område då det inrättas och ett motionsyrkande (fp) om behovet av ändring av bl.a. skyddsreglerna i miljöbalken.

Gällande bestämmelser

Enligt gällande bestämmelser får regeringen förklara ett naturområde som särskilt skyddsområde, om området enligt fågeldirektivet är särskilt betydelsefullt för skyddet av vilda fåglar. Ett område som av kommissionen pekats ut som ett område av intresse för gemenskapen skall regeringen förklara utgöra ett särskilt bevarandeområde enligt art- och habitatdirektivet. I lagtexten kallas dessa områden för särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden.

Propositionen

Det skall krävas tillstånd för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i sådana naturområden som omfattas av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada de livsmiljöer eller befaras på ett betydande sätt störa bevarandet av de arter i områdena som skyddet avser. Tillstånd behövs inte för verksamheter eller åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln av områdena.

Tillstånd för en verksamhet eller åtgärd får lämnas trots att den skadar eller orsakar en störning av betydelse för miljön i området, om det saknas alternativa lösningar och verksamheten eller åtgärden behövs av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. För tillstånd krävs också att förlorade miljövärden kompenseras.

Hushållningsbestämmelserna i 4 kap. miljöbalken kompletteras med en bestämmelse om att användning av mark och vatten inte får komma till stånd, om den omfattar verksamheter eller åtgärder som skulle strida mot reglerna om särskilda skydds- och bevarandeområden. Därmed blir direktivens skyddskrav gällande också i samband med den prövning av markanvändningsfrågor som sker enligt en rad andra lagar än miljöbalken.

Av övergångsbestämmelser till lagen framgår att lagändringarna inte innebär att varje verksamhet som påbörjats innan ändringarna träder i kraft måste underkastas en ny tillståndsprövning.

Naturområden som bör beredas skydd enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet skall förtecknas enligt 7 kap. 27 § miljöbalken och därmed skyddas på samma sätt som de särskilda skydds- och bevarandeområdena.

Motioner

Att införa ett generellt krav på markägarna att söka tillstånd för verksamheter som potentiellt kan påverka miljön förskjuter beviskravet från myndighet till markägare hävdas det i motion MJ35 (m) yrkande 2. Det blir markägaren som i alla lägen måste kunna visa att tänkta verksamheter och åtgärder inte påtagligt påverkar miljön. Med det föreslagna systemet blir det för markägaren ett stort osäkerhetsmoment om vilka restriktioner som gäller. Enligt motionen bör myndigheten klart ange de restriktioner som skall gälla för området, och bevisbördan bör därför läggas på myndigheterna att visa att ett tänkt Natura 2000-område behöver skyddas.

Motion MJ34 (fp) uppställer krav på förbud mot att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan leda till skadliga effekter på ett särskilt skydds- eller bevarandeområde. Det bör sakna betydelse om en verksamhet eller åtgärd förekommer på själva området eller utanför. Vad som skall förbjudas är verksamheter och åtgärder som långsiktigt kan befaras leda till varaktigt skada på områdets natur- och kulturvärden (yrkande 2 delvis). Vidare framställs yrkande om lagändringar (yrkande 3). I enlighet härmed anser motionären att möjligheterna till undantag i vissa fall från hushållningsbestämmelserna i 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken bör begränsas så att de skall gälla endast under förutsättning att de inte strider mot EG-förordning eller direktiv eller mot riksintresse. Vad därefter avser reglerna i 7 kap. 28 b § första stycket 2 miljöbalken om förutsättningarna för tillstånd anser motionären att det i lagtexten skall anges att med begreppet störning särskilt avses habitatfragmentering. Slutligen anser motionären att sådana föreskrifter som meddelas med stöd av 8 kap. 1 § första stycket miljöbalken om förbud mot att bl.a. döda vilt levande djur inte skall hindra sådant dödande, fångande m.m. som sker för att fastställa artens skyddsbehov.

Utskottets ställningstagande

Som framhålls i propositionen skall de krav som ställs i art- och habitatdirektivet återspeglas i den svenska lagstiftningen. I enlighet härmed stadgas i den föreslagna lydelsen av 7 kap. 27 § miljöbalken således att det av förteckningen över de naturområden som bör beredas skydd enligt direktiven skall framgå vad som föranlett att området har tagits upp och enligt vilket direktiv detta har skett. Markägaren torde därmed få en klar uppfattning om vad som föranlett skyddet. Om det finns en sannolikhet för att en verksamhet eller åtgärd skulle kunna få betydande konsekvenser till nackdel för miljön i ett särskilt skydds- eller bevarandeområde, blir således den som avser att utöva verksamheten eller vidta åtgärden skyldig att se till att den nödvändiga bedömningen görs och att få den prövad. Prövningsmyndigheten får tillåta verksamheten eller åtgärden först efter att ha förvissat sig om att den är förenlig

med direktivet. Detta innebär inte att varje fysisk påverkan på området eller varje störning som påverkar området kommer att medföra krav på tillstånd, men genom förslaget kommer den som planerar en verksamhet eller en åtgärd att behöva göra de bedömningar som avses i art- och habitatdirektivet och redogöra för detta i sina ansökningar om tillstånd. Utskottet instämmer i regeringens förslag till regler om ett tillståndsförfarande för markanvändningen i särskilda skydds- och bevarandeområden och avstyrker motion MJ35 (m) yrkande 2 i den mån den inte kan anses tillgodosedd med det anförda.

De i motion MJ34 (fp) yrkande 3 föreslagna lagändringarna är inte närmare motiverade men huvudsyftet synes vara att säkerställa att de aktuella EG-direktiven genomförs på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning. Såvitt utskottet kan bedöma är syftet med motionen i huvudsak tillgodosett genom regeringens förslag om tillståndsprövning av vissa verksamheter och om kriterierna för denna prövning. Det i motionen framlagda förslaget till lydelse av berörda paragrafer kräver dessutom i vissa delar ytterligare lagteknisk bearbetning för att kunna läggas till grund för ett beslut av riksdagen. I den del motionsyrkandet avser 7 kap. 28 b § och 8 kap. 1 § miljöbalken konstaterar utskottet dessutom att den av regeringen föreslagna lagtexten jämte motivuttalanden fullt ut torde medge en tillämpning som motsvarar motionärens önskemål.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i nu aktuella delar och avstyrker motion MJ34 (fp) yrkande 2 delvis och yrkande 3.

Prövningen av frågor om tillstånd

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens överväganden om reglerna för tillståndsprövningen och avstyrker en motion (fp) om att det i vissa fall skall krävas en utökad miljökonsekvensbeskrivning.

Propositionen

Enligt en ny paragraf, 7 kap. 29 b § miljöbalken, skall frågor om tillstånd som avses i 7 kap. 28 a § prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda naturområdet finns. Om tillstånd för verksamheten eller åtgärden prövas enligt andra bestämmelser i miljöbalken, skall den tillståndsmyndigheten också pröva enligt 7 kap. 28 b §. Samråd skall då ske med länsstyrelsen i det län där naturområdet finns.

I bestämmelserna om tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter samt täkter, jordbruk och andra verksamheter skall hänvisas till skyddet för skydds- och bevarandeområdena. Detta skall göras i balkens prövningsbestämmelser.

Miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar kompletteras så att det klart framgår att en sådan beskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt bestämmelserna om särskilda skydds- och bevarandeområden. Vidare görs tydligt att en miljökonsekvensbeskrivning alltid skall innehålla de

uppgifter som behövs för prövningen enligt bestämmelserna om särskilda skydds- och bevarandeområden. En miljökonsekvensbeskrivning som upprättats enbart för prövningen enligt de särskilda bestämmelserna om skydds- och bevarandeområden behöver endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen. I sådana fall behöver kungörelsebestämmelserna endast tillämpas i den utsträckning som behövs för prövningen eller om det annars är lämpligt.

Miljöbalkens bestämmelser om förfarandet vid tillståndsprövning skall kompletteras med angivande att tillståndsmyndigheten med eget yttrande skall överlämna frågan om tillåtligheten till regeringens avgörande. Överlämnande skall ske om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd inte kan meddelas till följd av bestämmelserna i 7 kap. 28 b § och myndigheten bedömer att det finns skäl att få frågan om tillstånd prövad enligt 7 kap. 29 §.

En hänvisning till skyddet för skydds- och bevarandeområdena görs i bestämmelser om tillståndsprövning och förutsättningar för tillstånd i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, rennäringslagen (1971:437), ledningsrättslagen (1973:1144), anläggningslagen (1973:1149), skogsvårdslagen (1979:429), lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, jaktlagen (1987:259), minerallagen (1991:45), fiskelagen (1993:787) och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Motionen

I motion MJ34 (fp) yrkande 2 delvis anförs att Folkpartiet är positivt till miljökonsekvensbeskrivningar och att sådana måste föregå alla beslut som kan få inverkan på miljön, men att det i vissa fall inte är tillräckligt med en miljökonsekvensbeskrivning. Det gäller i de fall ett beslut i hög grad kan komma att påverka ett särskilt skydds- eller bevarandeområde. I de fallen måste det enligt motionen föreskrivas att en utökad miljökonsekvensbeskrivning skall företas.

Utskottets ställningstagande

Det är i motionen inte närmare angivet vilka ytterligare uppgifter en utökad miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla. Utskottet konstaterar emellertid att regeringens förslag i denna del innebär att en miljökonsekvensbeskrivning skall göras i ärenden om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som kan antas komma att påverka miljön i ett särskilt skydds- eller bevarandeområde och att en sådan miljökonsekvensbeskrivning alltid skall innehålla de uppgifter som behövs för att pröva ansökningen om tillstånd utifrån de förutsättningar som gäller för de särskilda skydds- och bevarandeområdena. Såvitt utskottet kan bedöma är därmed syftet med motion MJ34 (fp) i behandlad del tillgodosett genom regeringens förslag.

Kompensationsåtgärder, artskyddet m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om att den tillståndssökande i vissa fall skall bekosta kompensationsåtgärder och att komplettera bestämmelserna om bemyndigande att meddela föreskrifter för artskyddet. Detta innebär bl.a. att om tillstånd beviljas för en verksamhet eller en åtgärd som skadar den skyddade livsmiljön eller på ett betydande sätt stör bevarandet av den skyddade arten, skall sökanden vara skyldig att bekosta de kompensationsåtgärder som behövs om det inte kan anses orimligt. Vidare innebär det att bemyndigandet i 8 kap. 1 § miljöbalken att meddela föreskrifter om skydd för djur- och växtarter kompletteras så att det också omfattar föreskrifter om förbud att störa vilt levande djur och att skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplatser samt att bestämmelserna i 5 § jaktlagen (1987:259) kompletteras med ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om förbudet att ofreda viltet och om villkoren för att trots förbudet vidta åtgärder i syfte att motverka skador av vilt.

Ersättning på grund av skyddsåtgärder

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i vad regeringen anfört om ersättning vid ingripanden av det allmänna och avstyrker två motionsyrkanden (m och c) om intrångsersättning m.m. samt ett motionsyrkande (c) som berör ansvarsfrågan vid skador på skog och mark som angränsar till ett reservat.

Propositionen

Bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken om ersättning vid ingripanden av det allmänna skall kompletteras med angivandet att en fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Ersättning skall betalas endast om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

En följdändring görs i bestämmelserna om ackumulerad skada i 14 kap. 8 § plan- och bygglagen (1987:10).

Motioner

Enligt motion MJ35 (m) yrkande 3 bör ett Natura 2000-område inte inrättas förrän den beslutande myndigheten tydligt anger vilken restriktion som kommer att gälla för markanvändningen. Restriktionen i användningen skall sedan

medföra rätt till ersättning för markägaren motsvarande den ekonomiska förlust han lider. I motion MJ36 (c) hävdas att när staten pekar ut vissa områden som särskilt bevarandevärda måste markägaren ges skälig ersättning för de miljöinsatser som han gör. Detta kan ske genom ekonomisk kompensation eller genom att ersättningsmark erbjuds (yrkande 2). Risken för angrepp från exempelvis insekter och vattenskadorna till följd av annorlunda utdikning är större i reservat än i skog som används i näringsverksamhet. Det är viktigt att det klart och tydligt framgår vem som har ansvar för de skador som kan uppstå (yrkande 3).

Utskottets ställningstagande

I samband med 1991 års miljöpolitiska proposition uttalade sig utskottet och riksdagen om principerna för ansvaret vid bevarandet av skyddsvärda områden m.m. (1990/91:JoU30 s. 255). Regeringen kom därefter att hänvisa till dessa principer i motiven till miljöbalken (prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20). Uttalandet innebär i korthet att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden inte får begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för inträngs- och inlösenersättningar. En princip, parallellt med Polluter Pays Principle, borde utformas där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och som inte förutsätter statliga bidrag. Utskottet ansåg att alla har ett ansvar för att bevara biologisk mångfald och att också det ekonomiska ansvaret bör delas av alla. Med detta synsätt fordrades enligt utskottet alltså regler, enligt vilka samhället till en viss grad kompenserar markägare och andra rättighetsinnehavare, som grundas på bl.a. naturvårdsskäl. Miljöbalken kom i enlighet med uttalandena att i korthet innebära att rätt till ersättning föreligger vid beslut om nationalpark, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, vattenskyddsområde samt föreläggande och förbud enligt den s.k. samrådsparagrafen (12 kap. 6 §). Innebär ett sådant beslut att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras betalas ersättning för intrånget. Ersättning betalas också vid vissa undersökningar och vid föreläggande om stängselgenombrott m.m. En eventuell ersättning skall emellertid alltid minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

De av regeringen i förevarande proposition presenterade förslagen är som inledningsvis framhållits föranledda av behovet av att tydliggöra bestämmelserna i det svenska regelverket. Lagändringarna är inte ägnade att öka det allmännas möjligheter att försvåra markanvändning. Såsom också påpekas i propositionen har de nya bestämmelserna inga andra direkta rättsverkningar för markägare än att den som planerar att på sin mark driva en verksamhet eller vidta en åtgärd måste göra en bedömning av konsekvenserna för bevarandet i området av de skyddade djur- och växtarterna eller deras livsmiljöer. Den i 31 kap. miljöbalken föreslagna följdändringen i ersättningsbestämmelserna innebär att till de ovan redovisade fallen då ersättning kan komma i fråga läggs rätten till ersättning om inskränkningen i markanvändningen

grundas på bestämmelserna om särskilt skydds- och bevarandeområde. Sådana inskränkningar görs inom ramen för en tillståndsprövning, och ersättning utgår därvid om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor. De nu aktuella motionerna synes inte innehålla några preciserade motförslag till de ersättningsbestämmelser som propositionen innefattar. Utskottet avstyrker motionerna MJ35 (m) yrkande 3 och MJ36 (c) yrkande 2.

När det gäller kravet i motion MJ36 (c) yrkande 3 vill utskottet därutöver hänvisa till att de statliga bidragen för åtgärder mot skogsskador m.m. avskaffades i samband med 1993 års skogspolitiska beslut, i likhet med övriga bidrag som finansierades med skogsvårdsavgiftsmedel. Utskottet anser inte att motionen i berörd del bör föranleda något riksdagens uttalande.

Straffbestämmelser

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om ändring i straffbestämmelserna i miljöbalken. Detta innebär att om en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller vidtas i enlighet med tillstånd eller dispens som har lämnats till följd av bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap. miljöbalken, skall det inte dömas till ansvar för brott mot det särskilda tillståndskravet i 7 kap. 28 a §.

Övriga frågor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionsyrkanden dels om behovet av fler Natura 2000-områden (fp), dels om processen vid inrättande av sådana områden (m och c).

Motioner

I motion MJ34 (fp) yrkande 1 hävdas att antalet Natura 2000-områden bör utökas och att särskild tonvikt bör läggas vid att säkerställa rekreationsmarker i och kring tätorter.

Krav på att det skall finnas en väldokumenterad grund för att inrätta ett Natura 2000-område framställs i motion MJ35 (m) yrkande 1. Processen med att identifiera sådana områden har enligt motionen varit kort, och ansvariga myndigheter har inte haft möjlighet att förankra besluten hos markägarna. Myndigheternas arbete måste enligt motionen därför skötas på ett bättre sätt och få ta längre tid så att det blir möjligt att föra en dialog mellan myndigheter och markägare. Liknande synpunkter framförs i motion MJ36 (c) yrkande 1.

Utskottets ställningstagande

De områden som hittills har kommit att ingå i det europeiska ekologiska nätverket Natura 2000 framgår av bilaga 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Vid utvärderingsmöten som EG-kommissionen höll i april 1999 och mars 2000 konstaterades emellertid brister i Sveriges hittillsvarande bidrag till Natura 2000. Sverige hade inte föreslagit ett tillräckligt antal områden avseende vissa naturtyper och arter. Kommissionen kommer att hålla ett ytterligare utvärderingsmöte under hösten 2001. Naturvårdsverket har med anledning härav erhållit regeringens uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna föreslå ytterligare områden till Natura 2000. Arbetet skall vara klart till sommaren 2001.

Av bilagor till art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet framgår de naturtyper och arter som skall ingå i Natura 2000. Inventeringarna administreras av länsstyrelserna i respektive län, och länsstyrelserna utnyttjar därvid de kunskaper som skogsvårdsstyrelserna, Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden, m.fl. organisationer och myndigheter besitter. I augusti 2000 hölls ett nationellt utvärderingsmöte med företrädare för samtliga länsstyrelser, ArtDatabanken, miljöorganisationer samt vetenskapssamhället. Slutsatserna från detta möte utgör en viktig utgångspunkt för slutförandet av det svenska urvalet till Natura 2000. Enligt vad utskottet erfarit tar länsstyrelserna i samtliga fall någon form av markägarkontakt i samband med att områden inventeras.

Utskottet har inhämtat att det för Sveriges del t.o.m juli månad 2000 har föreslagits totalt ca 2 450 områden med en sammanlagd yta på ca 5 080 000 hektar som s.k. SCI-områden (Sites of Community Importance) i enlighet med art- och habitatdirektivets bestämmelser. Till detta kan läggas ca 12 000 km vattendrag. Totalt ca 395 områden med en sammanlagd yta på ca 2 460 000 hektar har utpekats som s.k. SPA-områden (Special Protection Areas) i enlighet med fågeldirektivets bestämmelser. Dessa senare områden ingår redan i Natura 2000. Vissa områden är överlappande, och sammantaget hör ca 2 550 områden med en yta på ca 5 170 000 hektar till endera av dessa kategorier. Detta motsvarar drygt 10 % av Sveriges sammanlagda areal.

Utskottet konstaterar att urvalet av områden till Natura 2000 sker i enlighet med intentionerna i direktiven och genom en bred dialog mellan EU:s ansvariga institutioner och svenska sakkunniga myndigheter och organisationer m.m. Mot bakgrund härav finner utskottet inte skäl att föreslå några åtgärder med anledning av motionerna MJ34 (fp) yrkande 1, MJ35 (m) yrkande 1 och MJ36 (c) yrkande 1.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Principerna för inrättande av skyddsområden m.m. (punkt 1)

av Ingvar Eriksson (m), Carl G Nilsson (m), Catharina Elmsäter-Svärd (m) och Anders G Högmark (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:MJ35 yrkande 2.

Ställningstagande

Det är naturligtvis viktigt att de särskilda skydds- och bevarandeområdena (Natura 2000-områdena) hanteras på ett sådant sätt att de miljöer och arter som skall skyddas verkligen får det skydd de behöver. Självklart är det också viktigt att Sverige genomför de aktuella direktiven på ett korrekt sätt i lagstiftningen. Problemet med att knyta skyddet till ett tillståndsförfarande är emellertid att perioden med osäkerhet för markägaren riskerar att bli lång. Dessutom innebär det att det blir markägaren som får visa att verksamheter och åtgärder inte påverkar miljön negativt. För att komma till rätta med dessa problem bör det av beslutet att inrätta ett Natura 2000-område tydligt framgå vilka restriktioner som kommer att gälla för den framtida markanvändningen. Vi föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs ovan.

2. Ändringar i skyddsreglerna m.m., Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet, Förutsättningar för tillstånd och Föreskrifter om förbud m.m. (punkterna 2, 3, 4 och 5)

av Harald Nordlund (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkterna 2, 3, 4 och 5 borde ha följande lydelse:

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:MJ34 yrkande 2 delvis.

3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 4 kap. 1 § och tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2000/01:MJ34 yrkande 3 delvis.

4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 7 kap. 28 b § och tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2000/01:MJ34 yrkande 3 delvis.

5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken såvitt avser 8 kap. 1 § och tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2000/01:MJ34 yrkande 3 delvis.

Ställningstagande

Det bör i miljöbalken införas ett principiellt förbud mot att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som kan leda till skadliga effekter på ett särskilt skydds- eller bevarandeområde. Det bör sakna betydelse om verksamheten eller åtgärden förekommer inom eller utanför det skyddade området. Vad som skall förbjudas är verksamheter och åtgärder som långsiktigt kan befaras leda till varaktig skada på områdets natur- och kulturvärden. Jag anser inte att propositionens förslag till ändringar i miljöbalken fullt ut tillgodoser dessa krav. Regeringen bör därför till riksdagen återkomma med förslag till ändringar i miljöbalken i enlighet med vad som framförs i motion 2000/01:MJ34 (fp) yrkandena 2 delvis och 3.

3. Ersättningsreglerna (punkt 7)

av Ingvar Eriksson (m), Carl G Nilsson (m), Catharina Elmsäter-Svärd (m) och Anders G Högmark (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse:

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:MJ35 yrkande 3 och avslår motion 2000/01:MJ36 yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Det är viktigt att rättigheter och skyldigheter fördelas på ett rimligt sätt mellan myndigheter och enskilda markägare. Myndigheten bör i samband med att ett Natura 2000-område inrättas ange vilka restriktioner i markanvändningen som skall råda. Omfattningen av de angivna restriktionerna skall i sin tur avgöra hur stor ersättning markägaren skall erhålla. Denne skall således vara berättigad till full ersättning för de inskränkningar i brukande- och äganderät-

ten som restriktionerna innebär för honom. Detta bör ges regeringen till känna.

4. Ersättningsreglerna (punkt 7)

av Ulf Björklund (kd), Eskil Erlandsson (c) och Ester Lindstedt-Staaf (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse:

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:MJ36 yrkandena 2 och 3 och avslår motion 2000/01:MJ35 yrkande 3.

Ställningstagande

När staten pekar ut vissa områden som särskilt bevarandevärda är det viktigt att markägaren inte drabbas negativt och att han ges skälig ersättning för de miljöinsatser som han gör i samband med att området pekas ut. Detta kan ske genom att markägaren erbjuds en ekonomisk kompensation eller ersättningsmark.

Skog inom naturreservat sköts annorlunda än annan skog. Risken för angrepp från exempelvis insekter och vattenskador till följd av annorlunda utdikning är därför större i reservat än i skog som används i näringsverksamhet. Det är viktigt att det klart och tydligt framgår vem som har ansvar för de skador som kan uppstå på angränsande skog.

Riksdagen bör ge regeringen till känna vad som anförs dels om ersättning till markägaren, dels om att ansvaret för eventuella skador måste lösas skyndsamt.

5. Utökning av antalet Natura 2000-områden (punkt 8)

av Harald Nordlund (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 8 borde ha följande lydelse:

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:MJ34 yrkande 1.

Ställningstagande

Fler områden bör ges kvalificerat skydd. Fler nationalparker och natur- och kulturresevat behövs för att skydda exklusiva natur- och kulturlandskap. I linje med detta bör antalet Natura 2000-områden utökas. Särskild tonvikt bör läggas vid att säkerställa rekreationsmarker i och kring tätorter. Naturhänsynen där måste vara större än i t.ex. vanlig produktionsskog. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

6. Samrådet mellan myndigheter och markägare m.m. (punkt 9)

av Ulf Björklund (kd), Ingvar Eriksson (m), Carl G Nilsson (m), Catharina Elmsäter-Svärd (m), Eskil Erlandsson (c), Ester Lindstedt-Staaf (kd) och Anders G Högmark (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse:

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservation 6. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/01:MJ35 yrkande 1 och 2000/01:MJ36 yrkande 1.

Ställningstagande

Det pågår för närvarande ett intensivt arbete med att inventera nya Natura 2000-områden. Det är viktigt att myndigheter och berörda markägare för en öppen och bred dialog vid dessa inventeringar. Arbetet har emellertid skyndats på och många markägare kan vittna om att myndighetsföreträdare utfört inventeringar utan att markägarna varit medvetna om det. Detta måste motverkas och processen måste få ta tid. Utan en öppen och bred dialog mellan myndigheter och markägare blir det svårt att nå förståelse för arbetet med att skydda markområden. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Regeringen (Miljödepartementet) föreslår i proposition 2000/01:111 att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. lag om ändring i rennäringslagen (1971:437),
4. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
5. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149),
6. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
7. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
8. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
9. lag om ändring i jaktlagen (1987:259),
10. lag om ändring i minerallagen (1991:45),
11. lag om ändring i fiskelagen (1993:787),
12. lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Följdmotioner

I detta sammanhang behandlar utskottet nedan uppräknade motioner i vilka föreslås att riksdagen fattar följande beslut.

2000/01:MJ34 av Harald Nordlund (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att antalet Natura 2000-områden utökas.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av ändringar i skyddsreglerna.
3. Riksdagen beslutar om ändring i 4 kap. 1 §, 7 kap. 28 b §, 8 kap. 1 §, enligt vad i motionen anförs.

2000/01:MJ35 av Göte Jonsson m.fl. (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det måste finnas väldokumenterad grund för inrättande av Natura 2000-områden.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bevisbördan skall ligga på myndigheterna att visa att ett tänkt Natura 2000-område behöver skyddas och inte omvänt att markägarna måste bevisa att normal markanvändning inte leder till negativ miljöpåverkan.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att markägarna skall kompenseras med intrångsersättning motsvarande den ekonomiska förlust markägaren lider vid införande av restriktioner i markanvändningen.

2000/01:MJ36 av Eskil Erlandsson m.fl. (c):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om samråd mellan myndigheter och markägare.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att markägare måste ges skälig ersättning i form av mark eller ekonomiska medel för miljöinsatser vid bildandet av olika typer av reservat.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ansvarsfrågan för skador på mark och skog som angränsar till reservat måste lösas.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om
kontinentalsockeln

3 Förslag till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

4 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen
(1973:1144)

5 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

6 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen
(1979:429)

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

8 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen
(1987:10)

9 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

11 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs att 3 § fiskelagen (1993:787) skall ha följande lydelse.

12 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet