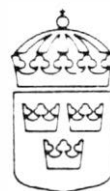


# Motion till riksdagen

1989/90:Jo817

av Claes Roxbergh m.fl. (mp)

Biologiskt artskydd



Mot.  
1989/90  
Jo817

Ett införande av biotopskydd i lagstiftningen krävs om Sverige ska uppfylla internationella förpliktelser på naturvårdsområdet som Sverige tagit på sig bl.a. genom att ratificera Bernkonventionen 1983.

Jordbruksutskottet har i sitt betänkande om Naturvård 1989/90:JOU11 (ej behandlat i kammaren när detta skrivs) på förslag från en miljöpartimotion betonat att ett skydd också krävs för arternas livsmiljöer.

På ett lagförslag som här presenteras bygger dels på ett direkt skydd för vissa typer av biotoper t.ex. urskogar och våtmarker och dels på ett skydd kopplat till ett visst område som är väsentligt för hotade arter. Förutom direkt skydd för naturområden beaktas också behovet av aktiva naturvårdsåtgärder t.ex. inom jordbruket.

Centralt i förslaget är att krav på kommunala naturvårdsinventeringar och naturvårdsplaner införs. Dessa ska tas fram i samråd med allmänheten, genom utställning och offentlig "hearing", för att ta till vara lokal kunskap och lokala synpunkter. Statens naturvårdsverk blir central tillsynsmyndighet.

Dagens tillsynsorganisation är bristfällig. I miljöpartiet de grönas motion till riksdagen om tilläggsdirektiv till miljöskyddskommittén hemställs att miljöskyddskommittén ska få i uppdrag att utreda möjligheterna att åstadkomma ett nytt tillsynssystem. I samma motion hemställs även att miljöskyddskommittén får i uppdrag att införa utökade talerätsregler för enskilda och organisationer i den svenska miljölagstiftningen. Lagförslaget har utformats så att det ska kunna träda i kraft omedelbart. En förutsättning för att lagförslaget ska uppnå avsedd effekt är dock att tillsynssystemet omorganiseras och effektiviseras samtidigt som talerätsreglerna utökas i enlighet med vad som sagts ovan. Men vi anser att vi inte bör bygga upp ett helt nytt tillsynssystem för den här lagen utan att det måste göras samlat för hela miljölagstiftningen.

## Allmän motivering

### I Inledande bestämmelser

#### Allmänt

Naturen och dess artsammansättning har förändrats i alla tider, men genom mänsklig påverkan i sen tid utrotas växt- och djurarter i en mycket snabb takt.

I lagens första kapitel beskrivs bl.a. lagens syfte och tillämpningsområde. Syftet med lagen är att bevara hotade djur- och växtarter genom att skydda deras livsmiljöer.

Människan kan utrota en art utan att direkt ta livet av en enda individ genom att förstöra dess livsmiljö. I Sverige har vi i dag regler som förbjuder att man dödar hotade djur eller plockar fridlysta blommor.<sup>1</sup> Naturvårdslagen ger också möjlighet att avsätta stora områden till nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden. Dessa former tar lång tid att administrera och ger inget direkt biotopskydd. Det finns ingen direkt koppling mellan förekomst av hotade arter och skydd av naturmiljön. Någon regel som gör det möjligt att skydda ett litet område som är av betydelse för hotad djur- eller växtart finns inte i dag. I lagen om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen finns hänsynsregler. Men dessa hänsynsregler är för allmänna och kopplingen till naturvårdslagen för dålig för att de ska ha någon större betydelse för skyddet av hotade arter. Det här lagförslaget gör det möjligt att skydda mindre områden på ett snabbt och effektivt sätt.

Sverige saknar ett biotopskydd trots att vi skrivit under Bernkonventionen,<sup>2</sup> vilken uttryckligen kräver att medlemsstater ska vidta lämpliga lagstiftande åtgärder för att skydda kritiska områden, art. 4. Texten i fjärde artikeln lyder:

1. Varje avtals slutande part skall vidtaga lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa ett skydd för de vilda djur- och växtarternas miljöer, framför allt de arter som anges i bilagorna 1 och 2, samt ett skydd av hotad naturlig miljö.
2. De avtals slutande parterna skall i samband med planering och vid uppdragandet av riktlinjer för utveckling taga hänsyn till skydds kraven för de områden som är skyddade enligt föregående punkt för att undvika eller så långt som möjligt begränsa en försämring av sådana områden.
3. De avtals slutande parterna åtager sig att särskilt taga hänsyn till skyddet av sådana områden som är av betydelse för de flyttande arter som anges i bilagorna 2 och 3 och som är lämpligt belägna i förhållande till flyttning svägar, såsom övervintrings-, rast-, närings-, häcknings- eller ruggnings områden.
4. De avtals slutande parterna åtager sig att på lämpligt sätt samordna sina åtgärder för att skydda naturlig miljö som avses i denna artikel, då denna befinner sig i gränsområden.

Exempel på lagar som innehåller ett biotopskydd finns i andra länder. I USA finns "Endangered Species Act" och i Danmark finns biotopskydd i Naturfredningsloven.

Mot. 1989/90  
Jo817

### Hotbild

Utarmningen av artrikedomen går mycket snabb och hotbilden är komplicerad. Det är inte bara genom mer eller mindre direkt påverkan som t.ex. skogsbrukets metoder, dikning och vägbyggnationer som arterna hotas. Naturmiljön förändras också starkt av miljöfarliga utsläpp av olika slag både till luft och vatten. Den nuvarande miljölagstifningen tar hänsyn till den totala föroreningsituationen i olika områden i allt för liten grad, eftersom den koncentreras till utsläppen från varje enskild föroreningskälla. För att komma till rätta med detta krävs ändring av miljölagstifningen genom införande av kvalitetsnormer. Det hjälper inte att skydda olika markområden och ställa krav på försiktighetsmått vid olika typer av verksamhet om miljöfarliga utsläpp försämrar livsförutsättningarna.

Orsakerna till utarmningen är flera. Bl.a. har det moderna skogsbruket haft en stor inverkan på växt- och djurarters miljöer. Skogarna kalhugges, dikas och återplanteras. Vi får ett bestånd som är enhetligt och likåldrigt i ett väl dränerat område. Ur naturvårdssynpunkt ska ett bra skogsbestånd vara olikåldrigt, ha en hög procent av döda eller döende träd samt inslag av naturliga bäckar och kärr. Kalhyggesbruket är den enda tillåtna avverkningsformen enligt Skogsvårdslagen<sup>3</sup> och kan medför drastiska förändringar i naturmiljön och ger upphov till relativt enhetliga och likåldriga bestånd. Skogsvårdslagen är exploateringsinriktad och medger inte tillräcklig hänsyn åt naturvården. Visserligen finns 21 § som kräver att viss hänsyn ska tas till naturvårdens intressen, men regeln är tandlös och får ingen verkan om inte skogsvårdsstyrelsen först meddelat föreläggande i enlighet med 24 §.

Övergång sker succesivt från hagmark till skog. Statsbidrag utgår för skogsplantering efter avverkning av lågproducerande bestånd (5 § skog). Utbetalning av bidrag kommer i fortsättningen inte att utgå till plantering på marker av hagmarkstyp, gles äldre och medelålders lövträdsbestånd eller glesa bestånd i det fjällnära skogsområdet, vilket förhoppningsvis kommer att leda till större varsamhet med känsliga biotoper. Men problemet med statsbidraget kvarstår fortfarande till en del. Ett exempel på detta är miljögruppen "Steget före":s fynd av mycket intressanta och artrika urskogsbiotoper nedanför de fjällnära skogarna där bidrag fortfarande utgår.<sup>5</sup> Även om större delen av dessa skogar är relativt högproduktiva ingår även s.k. 5 § skog i de nyupptäckta urskogsområdena.

Även jordbruksmetoderna har ändrats under de senaste decennierna. Intensiv kvävegödning förändrar konkurrensförhållandena mellan olika växter och leder till en mer ensidig flora och användning av bekämpningsmedel till en artfattigare ogräsflora. För att ytterligare rationalisera jordbruket får många viktiga biotoper stryka med. Åkerholmar schaktas bort, lövdungar huggs ner, stenrosen rojs undan, våtmarker dikas ut och gamla öppna diken fylls igen.<sup>6</sup>

De marina miljöerna hotas. Havet övergöds av kväve och fosfor. Den

ökade näringstillgången leder till algblooming och efterföljande syrebrist. Havet förgiftas av utsläpp av klorerade organiska föreningar.<sup>7</sup> \*Rovfisket tömmer haven. Fiskens barnkammare, de kustnära strandsträckorna, hotas av utbyggnad av småbåtshamnar, sandsugning och dumpning.<sup>9, 10, 11</sup>

Mot. 1989/90  
Jo817

Vi måste bevara den genetiska mångfalden i naturen. Det räcker inte med intentioner eller med att underteckna internationella överenskommelser som sedan inte förankras rättsligt nationellt.<sup>12</sup> Vad vi behöver är ett regelsystem som ställer krav på fullgoda beslutsunderlag då naturområden ska tas i anspråk, som gör det möjligt att skydda viktiga mindre områden på ett snabbt och effektivt sätt. Väsentliga bevarandebestånd måste ges ett effektivt skydd.

## Definitioner

För att lagen skall vara klar och tydlig har vi bland de inledande bestämmelserna definierat en rad begrepp som är av betydelse för lagens innehåll och förståelse. Definitionerna svarar mot begreppens betydelse i just den här lagen. Skulle tvist uppstå om visst begrepps betydelse är det i första hand bland lagens definitioner svaret skall sökas.

Med hänsyn till att lagen inte skall bli stel och oflexibel har vi, då det gäller olika biotoper, delegerat till statens naturvårdsverk att definiera de olika naturtyperna. Detta är en förutsättning eftersom kunskapsunderlaget ständigt förändras och att stora regionala skillnader förekommer.

Lagen är delvis uppbyggd kring olika arbetsformer som redan är etablerade. Detta gäller bland annat för artdatabanken. Statens naturvårdsverk (SNV) medverkar genom uppdrag till forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i framtagandet av nationella bedömningar rörande hotade djur- och växtarter i Sverige. Verksamheten utförs inom projektet databank för hotade arter – flora respektive fauna.

De olika hotklasserna i kap 1 utgör alltså de av databank för hotade arter definierade hotkategorierna 0–4.

## 2 Kravregler

### Allmänt

Kravreglerna i andra kapitlet innehåller bland annat en allmän hänsynsregel som gäller för alla och envar. 1 §. Hänsynsregeln medför inte i sig att någon förpliktigas att göra något aktivt men däremot en skyldighet att vidta vissa försiktighetsåtgärder.

Vad gäller de strängare kravreglerna har ML:s tillåtlighetsregler<sup>13</sup> fått utgöra förebild, dels för att de efter lång tids användande har fungerat någorlunda ändamålsenligt och medgett en flexibel tillämpning, dels för att medverka till att kravreglerna inom miljölagstiftningen utformas på ett enhetligt sätt.

Lagen föreskriver krav på att välja bästa möjliga plats för företag eller åtgärd som kan medföra negativ påverkan på växt- eller djurarters livsförutsättningar. 5 §. Referensområdet inom vilket plats kan väljas skall för åkerbruk, skogsbruk och betesdrift ske med beaktande av företagarens egna förutsättningar att välja plats.

Den som utövar verksamhet eller på annat sätt vidtar åtgärd som kan medföra negativ påverkan på växt- eller djurarters livsförutsättningar måste dämpa sin verksamhet så att påverkan blir så liten som möjligt. En avvägning måste göras mellan nyttan av att vidta åtgärden och skadan av densamma.

Krav ställs på att använda sig av vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av slag som är i fråga, 6 §. Då menas teknik som används kommersiellt någonstans i världen.

När vi använder termen "tekniskt möjligt", har vi använt oss av en rättslig standard. Metoden att anknyta en prestandanorm till en rättslig standard leder till en relativt höggradig objektivisering, dvs ett mycket litet utrymme lämnas till beslutsfattarens eget skön. Ju mer beslutsfattaren känner sig bunden på grund av regeltexten, desto högre objektiviseringsgrad har kravreglerna. En annan fördel med att använda sig av en rättslig standard är att man förenar bundenhet och flexibilitet.<sup>14</sup> Lagen behöver inte skrivas om utan anpassar sig automatiskt till ändrade tekniska förhållanden.

Vid en bedömning av vad som är ekonomiskt möjligt ska man göra en objektiv bedömning och se på vad som är möjligt för ett branschgenomsnittligt företag.

### **Förbud**

Lagen är utformad så att vissa naturtyper som i lagtexten särskilt angivits omfattas av ett generellt förbud mot ingrepp som kan medföra att den för naturtypen säregna karaktären förändras, 2§. Vid fastställande av naturvårdsplan kan statens naturvårdsverk förordna att visst naturområde som omfattas av förbud kan undantas. Om ett område skall kunna undantas förutsätts att det är uppenbart att området saknar betydelse för djur- eller växtarter i artdatabanken (2:13).

Ambitionsnivån i lagen är hög. Bevarandebeståndet av betydelsefulla områden är centralt. Det har därför varit nödvändigt att införa en regel om generellt förbud. Vidare skyddas olika områden genom naturvårdsplanerna. Det är inte säkert att det alltid är samma områden inom kommun som måste skyddas därför skall naturvårdsplanerna revideras med jämna mellanrum.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har dessutom genom lagen fått en möjlighet att meddela föreskrifter till skydd för ytterligare naturtyper då så erfordras, 3§.

### **Tillstånd**

För verksamhet som kan medföra skadliga ingrepp i vissa naturtyper krävs tillståndsplikt, 8§. Tillståndsplikt krävs för ingrepp i de naturtyper som särskilt angivits som tillståndspliktiga i naturvårdsplan samt i de naturtyper som är tillståndspliktiga genom 2 kapitlets 8, 9§§. Tillståndsmyndigheten ska se till att kravreglerna är uppfyllda. Som en extra säkerhetsventil har vi förbjudit beslutsfattaren att meddela tillstånd i de fall då det vid miljökonsekvensanalys<sup>15</sup> visar sig att det aktuella området är biotop eller har väsentlig betydelse för växt- eller djurart vilken tillhör artdatabankens hotkategori 1 eller 2.

Lagförslaget innehåller en allmän hänsynsregel som ställer krav på försiktighetsmått för att begränsa skador som kan uppkomma. Bevisbördan är omvänd, dvs. den ligger på den som vill vidtaga en viss åtgärd. Utövaren måste hålla sig informerad om gällande naturvårdsplan och se till att eventuellt handlande inte strider mot planen. I de fall myndighet beslutar lägga restriktioner på visst område eller viss naturtyp skall bevisbördan i stället vila på myndigheten.

### 3 Planer

#### Allmänt

För att lagens mål skall kunna uppnås har vi ansett det nödvändigt att införa regler om olika typer av plankrav.

Planerna kopplas till varandra i ett enhetligt system. De har rättsverkan och ska bland annat fungera som beslutsunderlag. Planerna kopplar ihop lagstiftarens mål och det praktiska handlandet.

#### Artdatabank

Vi har utgått från statens naturvårdsverks och Sveriges lantbruksuniversitets upprättade artdatabank. Artdatabanken klassificerar olika arter i skilda hotkategorier. klass 0 – försvunna. klass 1 – akut hotade. klass 2 – sårbara. klass 3 – sällsynta. klass 4 – hänsynskrävande. Hotklassificeringen utgör en grund för prioritering av insatser.

#### Handlingsprogram

På grundval av artdatabanken skall statens naturvårdsverk utforma ett handlingsprogram som beskriver hur arbetet med de hotade arterna skall bedrivas.

#### Naturvårdsinventering

För att få nödvändig kännedom om kommuns mark- och naturförhållanden äläggs varje primärkommun genom lagen att utföra en naturvårdsinventering. Inventeringen skall göras så noggrann som möjligt. Kommun skall vanligen ha en kommunekolog anställd som ansvarar för att inventeringen utförs på ett riktigt och ändamålsenligt sätt. Lokalkännedom tas tillvara genom att inventeringen skall ställas ut för offentlig granskning tre månader under vegetationsperioden. Allmänheten har då möjlighet att peka på eventuella brister i inventeringen. Inventeringsmaterialet skall bestå av dels en textdel dels en kartdel där de olika områdena klassats med hänsyn till sina naturvärden. Naturvårdsinventeringen skall redovisas på ett offentligt sammanträde.

#### Åtgärdsprogram

När samtliga kommuner inventerats och naturvårdsinventeringarna godkänts av länsstyrelsen har statens naturvårdsverk ett gott underlag för att

upprätta artinriktade åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram skall i första hand upprättas för arter i hotkategorierna 1 och 2. Åtgärdsprogrammen är viktiga för att målsattningen med återskapandet av livskraftiga populationer skall förverkligas. Tanken är att arter som upptagits på hotlistan skall kunna flyttas till en lagre hotkategori då deras förutsättningar för överlevnad har förbättrats.

### **Naturvårdsplan**

För att åtgärdsprogrammen skall få någon rättslig förankring, har vi krävt att kommun då åtgärdsprogrammen färdigställts, upprättar en naturvårdsplan med ledning av naturvårdsinventeringen och statens naturvårdsverks handlings- och åtgärdsprogram. Naturvårdsplanen skall bland annat förklara hur man tänkt skydda områden vilka måste bevaras för att målet med SNV:s åtgärdsprogram för de hotade arterna skall kunna genomföras. Kommun kan gå längre än vad som direkt föreskrivs i lagen för att skydda vissa områden. Man kan exempelvis bidra till aktiva åtgärder i jordbruket genom att ersätta person som ätar sig att aktivt bruka åkermark.

Naturvårdsplanen skall fungera som beslutsunderlag då man fattar beslut rörande markanvändning i kommunen. Naturvårdsplanerna skall fastställas av kommunfullmäktige och får därefter rättskraft. Det innebär att beslut inte får fattas som strider mot naturvårdsplanen.

Kommunerna kan i sin naturvårdsplan gå längre än vad lagens minimikrav föreskriver. Lagen tvingar inte fram aktiva skötselåtgärder av markägare, men ställer krav på kommunen att i arbetet med naturvårdsplanen ta fram en ekonomisk kalkyl på vad aktiva skötselåtgärder vid olika ambitionsnivåer skulle kosta. Aktiva skötselåtgärder skulle t.ex. kunna vara slätter av ängar och blädningsskogsbruk där detta är väsentligt för att bevara hotade arters livsmiljö.

### **Skogsbruksplan**

Slutligen har vi kopplat de i 21 A§ Skogsvårdslagen obligatoriska skogsbruksplanerna till naturvårdsplanerna. Tanken är att skogsvårdsstyrelsen inte skall kunna upprätta skogsbruksplaner som strider mot innehållet i naturvårdsplanerna. På så vis får man en vettig koppling mellan enskilda markägare och den kommunala planeringen. Markägare blir även skyldig att informera sig om den del i kommuns naturvårdsplan vilken har betydelse för markägarens verksamhet.

## **4 Ersättningsregler**

### **Allmänt**

Enligt 2 kap. 18 § Regeringsformen skall varje medborgare vars egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ha rätt till ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Expropriationsändamålen framgår av Expropriationslagens 2 kapitel.

Genom expropriation övergår markägarens befogenheter till någon annan. Expropriationsfallen skiljer sig från restriktionsfallen. Vid restriktions-

fallen begränsas markägarens förfoganderätt utan att någon annan tar över motsvarande rätt eller befogenhet.<sup>16</sup>

Genom att införa olika krav- och hänsynsregler i lagtext har lagstiftaren möjlighet att inskränka en markägares befogenheter. Markägarens rätt begränsas i och med att krav- eller hänsynsregeln blir gällande rätt.<sup>17</sup>

Ersättningsrätten till fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet är beroende av hur stora restriktioner de åläggs. Någon ersättning skall inte utgå om fastighetsägaren endast måste visa allmän hänsyn. Rätten till ersättning inträder först då fastighetsägarens pågående markanvändning inom brukningsenheten försvåras avsevärt.

### **Pågående markanvändning**

Ersättningsrätten är kopplad till den pågående markanvändningen. Fastighetsägaren har inte rätt till ersättning vid ändrad markanvändning. Här skiljer sig lagen från expropriationslagen som inte gör någon uppdelning mellan pågående och ändrad markanvändning.

Begreppet pågående markanvändning har i denna lag samma innebörd och betydelse som i Naturvårdslagen (1964:822). I NVL:s förarbeten sägs att begreppet pågående markanvändning skall tolkas generöst i förhållande till markägarna. Som exempel anges att man inte bara skall räkna det faktiska utnyttjandet i trängre mening såsom pågående markanvändning utan även nya markanvändningsformer som vid den aktuella tidpunkten anses som en naturlig fortsättning på eller normal och naturlig rationalisering av markanvändningen.<sup>18</sup> I motiven till Plan- och Bygglagen (1987:10) betraktas avverkning i olika former, markberedning och plantering såsom pågående markanvändning.<sup>19</sup>

Begreppet pågående markanvändning är en rättslig standard som kan växla från tid till tid.<sup>20</sup> Standardens innebörd är beroende av samhällets syn på lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder.

### **Avsevärt intrång**

För att markägare skall ha rätt till ersättning krävs att intrånget är kvalificerat. Intrånget skall relateras till hela brukningsenheten, och inte såsom i Naturvårdslagen till berörd del av fastigheten.

Restriktionernas omfattning skall bedömas från fall till fall. Det är inte realistiskt att sätta en generell procentsats som skall gälla för alla fall.

Genom "artlagen" kan en markägare hindras i sin verksamhet genom att viss biotop faller under lagens förbudsregel eller genom att ingrepp i biotopen har gjorts tillståndspliktigt. En förutsättning för att markägaren skall ha rätt till ersättning i dessa fall är att den pågående markanvändningen avsevärt försvårats. Markägaren har t.ex. inte rätt till ersättning om han inte får tillstånd till att bygga kolonilotter inom ett våtmarksområde. Orsaken till detta är att det rör sig om en ändrad markanvändningsform.

För den markägare som fått tillstånd till åtgärd inom ett tillståndspliktigt område, gäller även lagens övriga kravregler fullt ut. Dvs. markägaren är skyldig att välja bästa möjliga plats och använda sig av bästa möjliga teknik. Medför kravreglerna att markägaren tvingas övergå från en teknik till en an-



nan som är dyrare, har han inte någon rätt till ersättning för den ökade kostnaden som lagens regler medför.

Mot. 1989/90  
Jo817

Lagens kravregler gäller inte enbart för verksamheter som skall utföras inom tillståndspliktig biotop utan för all verksamhet som direkt eller indirekt kan medföra negativa förutsättningar på hotade djur- eller växtarter.

### **Civilrättsliga avtal**

Stat och kommun har möjlighet att ingå civilrättsliga avtal med markägare. Markägare förbinder sig att helt eller delvis avstå från viss markanvändning under en bestämd tidsperiod. Genom att skyddet är tidsbegränsat behöver inte ersättning betalas ut för all framtid.

Denna möjlighet är fördelaktig eftersom man inte vet hur länge ett visst område kommer att vara skyddsvärt. Det är vanligt att arter flyttar från ett område till ett annat.

## **5 Tillsyns-, besvär- och påföljdsregler**

Dagens tillsynssystem fungerar mycket dåligt inom natur- och miljövården. I lagförslagets bilaga om nödvändig översyn av annan lagstiftning föreslås att en ny övervakningsorganisation måste arbetas fram. Till dess att ett nytt övervakningssystem tagits i bruk måste den gamla organisationsformen användas.

## **Specialmotivering**

### **I Inledande bestämmelser**

#### **1 §**

Denna lag syftar till att långsiktigt bevara den naturliga genetiska mångfalden i naturen genom att skydda hotade växt- och djurarter samt deras biotoper.

Lagen inleds med en portalparagraf som sammanfattar lagens syfte. Vi delar den syn om vikten av ekologisk grundsyn som beskrivs i Naturresurs- och miljökommitténs betänkande.<sup>21</sup> Det klargörs genom betoningen på att bevarandet skall vara långsiktigt.

Det är viktigt att väsentliga bevarandebestämmelser ges ett effektivt skydd. Begreppet biotop i paragrafen behöver inte syfta på en naturtyp av en viss beskaffenhet utan kan även utgöra ett enskilt naturområde som skyddas enligt denna lag för att området är betydelsefullt för en eller flera hotade arter.

#### **2 §**

Denna lag är tillämplig på åtgärder och verksamheter vilka direkt eller indirekt kan medföra sådana negativa ekologiska konsekvenser som kan få betydelse för djur- eller växtarters livsförutsättningar, exempelvis förändringar av betydelsefulla naturtyperns säregna karaktär.

Lagens tillämpningsområde är vidsträckt för att lagen skall vara så heltäck-

ande som möjligt och omfatta all mänsklig verksamhet som kan utarma naturens mångfald. Med verksamhet avses inte bara under en längre tid pågående verksamhet som t.ex. skogsbruk utan också enstaka handlingar som att t.ex. plocka blommor under en skogs promenad. Med åtgärder avses även olika typer av administrativa beslut.

Mot. 1989/90  
Jo817

### 3 §

Definitioner:

- biotop: en naturmiljö som svarar mot ekologiska krav från en eller flera biologiska populationer.
- genetiskt särpräglad population: en grupp av organismer som fortplantar sig i huvudsak med varandra och som är knuten till en viss naturlig miljö.
- direkt påverkan: ändringar av pågående markanvändning samt åtgärder som kan förändra markens ekologiska förutsättningar. I begreppet mark innefattas här även vattenområden.
- indirekt påverkan: störning genom vattenförorening, luftförorening, joniserande strålning, buller, skakning, ljus eller annat sådant.
- hotad art: en art, underart eller genetiskt särpräglad population vilken tillhör någon av nedan nämnda klasser;

klass 0 – Försvunna: taxa försvunna eller betraktade som försvunna som reproducerande populationer.

klass 1 – Akut hotade: taxa som löper risk att försvinna som reproducerande populationer inom en nära framtid om hotfaktorerna inte snarast undanröjes.

klass 2 – Sårbara: taxa vars överlevnad inte är säkerställd på längre sikt. Innefattar bl.a. taxa med allvarlig tillbakagång i numerär eller i geografisk utbredning och som möjligen snart kan behöva föras till kategori akut hotade.

klass 3 – Sällsynta: taxa som för närvarande inte är akut hotade eller sårbara men som ändå är i riskzonen på grund av att populationen totalt sett är liten, geografiskt starkt begränsad eller utglesad.

klass 4 – Hänsynkrävande: taxa som inte tillhör 1-3 men som ändå kräver artvis utformad hänsyn.

Syftet med att använda definitioner har redovisats i allmänmotiveringen till 1 Inledande bestämmelser.

## 2 Kravregler

### 1 §

Var och en som utövar verksamhet eller på annat sätt vidtar åtgärd som kan medföra negativ påverkan på hotade växt- eller djurarters livsförutsättningar skall begränsa de skador som kan uppstå.

Paragrafen är en allmän hänsynsregel och gäller för var och en som vidtar åtgärd som kan medföra negativ påverkan på växt- eller djurarters livsförutsättningar. Det som kännetecknar en allmän hänsynsregel är bl.a. att den

inte ger någon rätt till ersättning samt att bevisbördan vilar på utövaren. För att paragrafen skall fylla någon funktion – förutom att fungera som tolkningsunderlag – är den i förslaget straffsanktionerad.<sup>22</sup>

Det räcker med att det finns risk för att skada kan uppstå för att lagen skall vara tillämplig. Utövaren är skyldig att i möjligaste mån begränsa de skador som kan uppstå. Här måste en proportionalitetsprincip gälla, begränsningarna skall stå i proportion till eventuella skadors omfattning.

## 2 §

I följande naturtyper får icke sådana ingrepp göras som kan medföra att naturtypens säregna karaktär förändras.

- Urskog och urskogsliknande naturskog
- Orörda älvar, älvsträckningar, biflöden och åar
- Bäckraviner
- Naturliga källor och källpåverkad mark
- Mjukbottenar i grunda kustområden
- Naturliga smävattendrag
- Smävatten i odlingslandskapet
- Åkerholmar
- Större sammanhängande i allt väsentligt orörda myrar

De i första stycket nämnda naturtyperna skall definieras av statens naturvårdsverk senast två månader efter lagens ikraftträdande.

I undantagsfall får lägsta och högsta arealgräns anges i definitionen. Arealgränser får endast sättas då biotopens karaktär förändras på ett sådant sätt att värdet av ett skydd är starkt beroende av områdets storlek.

Område som skall skyddas enligt internationella överenskommelser vilka Sverige anslutit sig till får inte påverkas på sätt som motverkar överenskommelsens syfte.

### *Första stycket*

Lagens utgångspunkt är att bevara arterna genom att i huvudsak skydda deras biotoper. Vissa biotoper är unika och rika på hotade arter och kräver därför ett generellt skydd. De biotoper som är föreslagna är av mycket stor vikt för naturvården. En uppräknig av vissa naturtyper redan i lagen innebär också en vägledning i arbetet med kommande naturvårdsplaner. Dessutom är det generella skyddet särskilt viktigt innan de kommunala naturvårdsplanerna hunnit träda i kraft.

Endast en mycket liten del av Sveriges skogsareal kan karaktäriseras som urskog eller urskogsliknande naturskog, beroende på att det i Sverige sedan lång tid tillbaka har bedrivits ett intensivt skogsbruk. Till urskog räknas skog som inte bär spår av skogsbruk i form av t.ex. gamla stubbar, men även art sammansättningen kan ge värdefull information. I biotopskyddet inräknas också urskogsliknande naturskog eftersom det finns anledning att inte sätta gränsen så snävt att endast skog som inte alls är påverkad av någon typ av skogsbruk omfattas. Det finns t.ex. skogar där det bedrivits försiktig dimensionshuggning som är unika och värdefulla biotoper för många arter. Vid de-

definition av vad som kan inräknas i begreppet urskogsliknande naturskog bör naturvårdsverket tillämpa en för biotopskyddet generös bedömning.

Mot. 1989/90  
Jo817

Naturliga källor och kallpåverkad mark är mycket skyddsvärda biotoper. Med naturliga källor avses områden där grundvatten stiger till marken utan att detta är orsakat av mänskliga ingrepp. Många källor har förstörts som biotoper då de utnyttjats som vattentäkter eller har dikats ut i samband med skogsdikning.

Mjukbottnar i grunda kustområden är av avgörande betydelse för många fiskarters möjligheter till reproduktion och viktiga för livet i havet genom sin höga produktionsförmåga. De hotas bl.a. av exploatering för småbåtshamnar, dumping av fyllnadsmassor och spridning av miljögifter i samband med dumpning.

Med uttrycket i allt väsentligt orörda myrar, avses myrar som inte alls eller mycket skonsamt har utnyttjats av människan. Myrar där det har bedrivits slätter anser vi vara i allt väsentligt orörda, medan exploatering av myrar som har dikats ut istället för att omfattas av ett absolut skydd kommer att vara tillståndspliktig enligt §.

#### *Andra stycket*

En tidsgräns är satt för framtagande av lämpliga definitioner eftersom det är angeläget att lagen ska kunna fungera effektivt så snabbt som möjligt. I vissa fall kan det vara lämpligt att ange arealgränser i anslutning till definitionen. Exempelvis kan en åkerholme sägas förlora sina karaktäristiska egenskaper som biotop om den är för stor.

#### *Tredje stycket*

För att en av Sverige undertecknad konvention ska få rättsverkan nationellt krävs en implementeringsakt. Genom lagen ges områden som skyddas genom olika konventioner ett direkt skydd oavsett om implementering skett eller ej.

### **3 §**

Regeringen eller myndighet regeringen bestämmer skall, då så erfordras för denna lags syfte, meddela föreskrifter till skydd för ytterligare naturtyper.

Paragrafen ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att ge ett generellt skydd för ytterligare naturtyper. Detta gör att lagen är flexibel i den riktningen att ett minimikrav på generellt biotopskydd kan kompletteras med ytterligare naturtyper. Vi har här valt att tillämpa en progressiv lagstiftningsteknik, dvs. lagens tillämpningsföreskrifter skall kunna utvecklas i takt med att kunskapen på problemområdet ökar. Paragrafen ger också möjligheter till regionala och lokala variationer vad gäller föreskrifter. Vissa biotoper kan vara mycket värdefulla i ett regionalt eller lokalt perspektiv utan att vara det nationellt. Det är angeläget att föreskrifter om skydd för olika våtmark- och sumpskogsbiotoper inom kort kommer till stånd. Dessa biotoper är inte angivna i lagtexten eftersom en mängd olika biotoper kan särskiljas och stora regionala variationer vad gäller skyddsvärde finns.

Utplantering samt andra åtgärder är förbjudna om de kan medföra att djur-, växtart, underart eller genetiskt särpräglad population sprids till ett område där den inte redan naturligt finns eller i sen tid har naturligt har funnits.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare tillämpningsföreskrifter.

Naturvårdsverket kan, om det är uppenbart att utplanteringen inte innebär några ekologiska risker, meddela undantag från förbudet. Utplanteraren svarar fullt ut för de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå för de fall undantag från förbudet medgivits.

Utplantering av populationer som är främmande för en naturtyp kan innebära risker för det ekologiska systemet genom att livsförutsättningarna för andra organismer förändras. Är förändringarna stora verkar de sannolikt utarmande för den naturliga variationrikedomen. Men även mindre förändringar kan få dramatiska effekter på enskilda populationer och t.o.m. arter. Med "sprida sig" till en naturtyp menas varaktigt etablera och reproducera sig.

Paragrafen är inte enbart tillämplig på fysisk förflyttning. Den omfattar också andra åtgärder som i praktiken kan leda till samma typ av inverkan på livsförutsättningarna för olika naturliga populationer genom att främmande populationer ges möjligheter att etablera sig.

Uttrycket "i sen tid" ingår i paragrafen för att lagen inte skall förhindra inplantering av tidigare utrotade växt- och djurarter i miljöer som är naturliga för dessa arter.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall lämna de föreskrifter som erfordras för att paragrafen skall kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. I tillämpningsföreskrifterna måste bl.a. preciseras när risk kan sägas föreligga för att spridning sker till visst område.

Statens naturvårdsverk kan medge undantag från bestämmelsen om man efter noggran miljökonsekvensanalys kunnat visa att de ekologiska riskerna är försumbara. Undantagsbestämmelsen skall tillämpas mycket restriktivt. Trots att möjligheten till undantag skall tillämpas mycket restriktivt kan det inte helt uteslutas att SNV i visst fall kan göra en felbedömning och ge tillstånd till utplantering som visar sig olämplig. För dessa fall skall utplanteraren svara strikt för de skador som uppstår. Detta kan t.ex. innebära att utplanteraren får betala kostnaden för att utrota den felaktigt inplanterade arten.

## 5 §

Den som utövar eller ämnar utöva verksamhet eller vidta åtgärd som kan medföra negativ påverkan på växt- eller djurarters livsförutsättningar skall välja plats där ändamålet kan uppnås med så små olägenheter som möjligt utan oskäligen kostnader.

Bedömningen enligt första stycket skall för åkerbruk, skogsbruk och betesdrift ske med beaktande av företagarens förutsättningar att välja plats.

En typisk minimerings- och lokaliseringsregel, som innebär att bara sådana platser får användas, som ger minst skada totalt sett. Principen innebär att bästa plats från miljö- och naturvårdssynpunkt<sup>23</sup> för verksamhet som kan innebära ekologiska skador skall väljas.

Regeln har sin motsvarighet i ML 4§. Vad gäller paragrafens ambitionsnivå skall, i de fall stycke två inte är tillämpligt, en objektiv bedömning göras vad gäller val av bästa plats. Hänsyn tas inte till den enskilde företagarens möjligheter att välja plats. Hur stort referensområde som ska gälla blir beroende av vilken typ av verksamhet det rör sig om. För verksamhet som bara finns på enstaka ställe blir hela landet referensområde medan det för verksamhet som är vanligt förekommande över hela landet små regioner kan utgöra referensområde.

Av rimlighets skull har vi vad gäller åkerbruk, skogsbruk och betesdrift bestämt att referensområdet skall utgöra företagarens mark.

När man bedömer vad som är skäliga kostnader för lokaliseringen skall man räkna in de extra kostnader som blir en konsekvens av att lokaliseringen sker på bästa plats.

## 6 §

Den som utövar verksamhet eller på annat sätt vidtar åtgärd som kan medföra negativ påverkan på växt- eller djurarters livsförutsättningar är skyldig att vidtaga de skyddsåtgärder och ta de begränsningar av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenheter. Skyldighet att avhjälpa olägenhet kvarstår även efter det att verksamheten upphört.

Vid bedömning av vad som skäligen kan krävas skall utgångspunkt tas i vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga.

Paragrafen har sin motsvarighet i ML 5§ och är en dämpningsregel som kräver att störningar skall dämpas så långt som tillgänglig teknik medger. Hur stora kostnader detta skall få medföra skall bestämmas utifrån ett objektivt synsätt där man inte tar hänsyn till hur mycket den aktuella utövaren skäligen kan klara av ekonomiskt utan istället ser till hur mycket ett normalt företag i samma bransch skulle klara.

Ansvar för olägenheter, som uppstått under den tid då verksamhet bedrivits på det aktuella området, kvarstår även efter det att verksamheten upphört.

Bevisbördan för att verksamhet inte kan medföra olägenhet eller negativ påverkan vilar på utövaren.

Vad som är "tekniskt möjligt" är en rättslig standard som varierar från tid till annan. Vad som krävs är alltså beroende av vad som är tekniskt möjligt vid den tidpunkt då verksamheten startar. Med tekniskt möjligt menas teknik som används kommersiellt någonstans i världen eller befinner sig i ett utvecklat försöksstadium och är med stor sannolikhet fungerande. Skyldighet att vidta ytterligare försiktighetsmått, dvs. att använda sig av nyare teknik, som orsakar utövaren kostnader minskas i den utsträckning som uppoffringar redan gjorts från utövarens sida.

Inom område som är biotop eller har väsentlig betydelse för växt- eller djurart vilken tillhör hotkategori 1 eller 2 får verksamheter inte utövas och åtgärder inte vidtas om de kan medföra förändring av naturtypens eller naturområdets säregna karaktär.

Trots att markägare eller annan valt bästa plats, använt sig av bästa teknik samt i möjligaste mån sökt begränsa sina skador får tillstånd inte ges om det visar sig att det aktuella området är biotop eller har väsentlig betydelse för djur- eller växtart som tillhör hotkategori 1 eller 2 i artdatabanken.

Ett område kan ha väsentlig betydelse för djur- eller växtart exempelvis om området ligger i nära anslutning till en för arten nödvändig biotop eller om området fungerar som en grön korridor för arten i fråga.

Paragrafen innebär även att en tillståndsmyndighet måste avslå en tillståndsansökan om åtgärden eller verksamheten har väsentlig betydelse för växt- eller djurart vilken tillhör hotkategori 1 eller 2. Regeln ger uttryck för lagens direkt målrelaterade ambitionsnivå vilken är att ge ett absolut skydd för utrotningshotade arter.

## 8 §

Tillstånd krävs av länsstyrelsen för åtgärder som kan medföra förändring av följande naturtypers säregna karaktär:

1. Olika typer av våtmarksbiotoper
2. Olika typer av lövsumpskogsbiotoper

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall utarbeta föreskrifter om generella krav på försiktighetsmått i dessa biotoper.

Statens naturvårdsverk skall utarbeta föreskrifter vilka anger hur gränsdragningarna mellan dessa typer av biotoper och övriga biotoper ska dras.

Bakgrunden är densamma som i 2§ men vår bedömning är att i de här naturtyperna är ett generellt skydd inte ändamålsenligt då det är stora områden av olika karaktär och skyddsvärde. Skyddsvärdet av de olika biotoperna varierar också över landet.

Andra stycket anger att det måste arbetas fram föreskrifter om generella försiktighetsmått för dessa typer av biotoper. Dessa generella föreskrifter måste tillämpas då tillstånd ges till ingrepp i biotoperna. Föreskrifterna skall också vara utformade så att de kan tillämpas vid tillståndsprövning enligt 11§. Naturligtvis måste föreskrifterna ges inom ramen för denna lag.

## 9 §

Regeringen eller myndighet regeringen bestämmer skall, när så erfordras för denna lags syfte, kunna lägga till ytterligare naturtyper vilka kräver tillstånd enligt denna lag.

Denna paragraf ger, på samma sätt som 3§, möjlighet att utan ändring av denna lag, komplettera med ytterligare naturtyper. För ytterligare motivering hänvisas till vad som sagts under 3§.

Tillståndsprövning enligt denna lag skall bland annat grundas på sådant beslutsunderlag som ställs enligt lag. Tillstånd får inte ges i strid med gällande kommunal naturvårdsplan.

Här hänvisas till vad som skrivits om beslutsunderlagsregler i avsnittet om nödvändig översyn av annan lagstiftning.

## 11 §

Om tillstånd enligt 8§ berör område vilket är biotop eller har väsentlig betydelse för växt- eller djurart vilken tillhör artdatabankens hotkategori 3 eller 4 skall föreskrifter om försiktighetsmått ställas upp av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen kan även utfärda föreskrifter om försiktighetsmått för pågående verksamhet inom område som avses i första stycket.

Syftet med paragrafen är att föra in konkreta krav på försiktighetsmått i naturtyper som är tillståndspliktiga i de fall när tillstånd till ingrepp ges. Höga krav på försiktighetsmått kan vara ett alternativ till att totalförbjuda en verksamhet. När kraven på försiktighetsmått ställs skall hänsyn tas till regionala förhållanden eftersom en viss naturtyp och vissa arter kan vara värdefulla regionalt även om de inte är lika unika i landet som helhet.

## 3 Naturvårdsplan

## 1 §

Statens naturvårdsverk skall i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ansvara för att en artdatabank för hotade arter upprättas.

Arterna skall indelas enligt hotkategorierna 0-4 i 1 kap 3§.

Artdatabankens innehåll skall anpassas till det aktuella kunskapsläget.

*Första stycket*

Här hänvisas till allmänmotiveringen till 2 Kravregler.

*Andra stycket*

Här hänvisas till allmänmotiveringen till 2 Kravregler.

*Tredje stycket*

Målsättningen med arbetet med artdatabanken skall vara att åstadkomma så goda livsbetingelser för arterna att deras fortlevnad inte längre hotas.

Hotlistan skall ständigt hållas aktuell genom löpande arbete och översyn. Meningen är att arterna skall kunna omplaceras mellan de olika klasserna, helt avföras från listan eller tillföras listan. Hotlistan skall ständigt hållas aktuell genom löpande arbete och översyn.



För arter upptagna i artdatabanken skall Statens Naturvårdsverk upprätta övergripande handlingsprogram. Handlingsprogrammen kan gälla för flera arter och skall beskriva lämpliga principer för hur arbetet med hotade arter skall bedrivas. I handlingsprogrammen skall riktlinjer utarbetas för att skydda skilda naturtyper. Målsättningen skall vara att bevara eller återskapa livskraftiga populationer.

Handlingsprogrammen utgör en allmän policydel där statens naturvårdsverk generellt förklarar hur arbetet med de hotade arterna skall bedrivas. Det kan vara lämpligt att inrikta handlingsprogrammen på att utarbeta riktlinjer för att skydda skilda naturtyper. Handlingsprogrammen är av mer övergripande karaktär, de kommer normalt att gälla för många arter och är inte avsedda att vara lika inriktade på enskilda arter som åtgärdsprogrammen.

### 3 §

Varje kommun skall utföra en naturvårdsinventering i enlighet med vad som föreskrivs i andra stycket. Inventeringen skall vara slutförd före den 1 september 1993. Därefter skall inventeringen revideras minst en gång vart femte år.

Inventeringen skall omfatta en beskrivning av landskapsbilden, förekomst av jordarter, berggrunder, vatten, vegetation, djurliv och kulturlandskap. Speciell uppmärksamhet skall ägnas de arter som är upptagna i artdatabanken, de i 2 kap. 2. 8 §§ upptagna naturtyperna samt av naturvårdsverket enligt 2 kap 3. 9 §§ angivna naturtyper.

I redovisningen av inventeringen skall ingå en karta där olika områden klassificerats efter sina naturvärden.

Statens naturvårdsverk utfärdar riktlinjer för inventeringsarbetets genomförande, nödvändig ambitionsnivå samt redovisningsform.

#### *Första stycket*

Varje kommun blir skyldig att utföra en naturvårdsinventering. Vi har i lagen skrivit in en "deadline" då den första inventeringen senast måste vara slutförd. Det är viktigt att inventeringarna blir noggrant utförda och färdigställda så snart som möjligt eftersom de ska ligga till grund för statens naturvårdsverks arbete med åtgärdsprogram. Svårigheter kan uppstå med att få fram en god inventering på den tid lagen medger. En lägre ambitionsnivå kan därför accepteras vid första inventeringen om det finns praktiska svårigheter, exempelvis problem att få fram erforderlig personal. Sedan inventeringen färdigställts skall den revideras minst en gång vart femte år. Lagen stadgar en minimitid och lämnar fritt till den kommun som vill revidera inventeringen oftare. Vid revidering av inventering skall samma förfarande ske som då inventeringen godkänns för första gången.

#### *Andra stycket*

Inom de naturtyper som anges i 2 kap 2. 8 §§ samt de naturtyper som särskilt utpekats av statens naturvårdsverk enligt 2 kap 3. 9 §§. skall inventeringen

göras extra noga om man kan misstänka att speciella arter finns inom sådant område. Det kan t.ex. krävas att extra expertis inkallas.

Värdering i olika klasser skall ske av inventeringsobjekten.

Mot. 1989/90

Jo817

### *Tredje stycket*

Naturvårdsinventeringen skall bestå av dels en textdel dels en kartdel. De klasser som tilldelats de olika inventeringsobjekten skall tydligt markeras på kartan över det inventerade området. Det är viktigt att såväl kart- som textdelen utformas klart och tydligt. Inventeringen skall kunna användas både för vetenskapligt ändamål och av allmänt intresserade människor.

### *Fjärde stycket*

Statens naturvårdsverk avgör hur klassificeringen skall utformas. Det är lämpligt om olika kommuners inventeringar utförs på ett någorlunda enhetligt sätt.

## **4 §**

Varje kommun skall ha minst en anställd kommunekolog som bland sina arbetsuppgifter skall tillse att den i 3 § avsedda inventeringen utförs på ett ändamålsenligt sätt.

Statens naturvårdsverk kan medge undantag från första stycket och tillåta att två eller flera kommuner gemensamt anställer en kommunekolog.

Naturvårdsverket kan meddela föreskrifter om krav på kommunekologs kompetens.

### *Första stycket*

Enligt 2§ Naturvårdslagen är naturvård en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Varje kommun skall därför ha tillgång till ekologisk expertis. Kravet på en kommunekolog per kommun innebär att en minimistandard gäller. Kommunekologen skall se till att inventeringen utförs på ett ändamålsenligt sätt. Tanken är inte att ekologen själv skall utföra inventeringen utan han skall kunna delegera det arbete som skall utföras. Kommunekologen bör ha goda kunskaper i biologi, ekologi samt gärna i geologi och hydrologi.

### *Andra stycket*

I mindre kommuner med lågt invånarantal kan undantag av statens naturvårdsverk medges från kravet på en kommunekolog per kommun, förutsatt statens naturvårdsverk bedömer att en ekolog kan klara arbetsuppgifterna i mer än en kommun.

## **5 §**

När kommunens naturvårdsinventering utförts, men före det att den godkänts av länsstyrelsen enligt 8§, skall resultatet ställas ut för offentlig granskning. Utställningstiden skall vara minst tre månader under vegetationsperioden.

Den som vill skall kunna granska den av kommun utförda inventeringen. Tanken är att man skall tillvarata lokalkännedom och förbättra faktaunderlaget.

Utställningen av inventeringen skall ske på plats som är lättillgängligt för kommuninnevanorna. Det skall vara möjligt att ta del av inventeringen även på kvällstid. Vi har ansett det naturligt att utställningstiden förläggas till den gröna delen av året.

## 6 §

Kungörelse om utställning av naturvårdsinventeringen skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på inventeringen skall lämnas. Den som vill lämna synpunkter på naturvårdsinventeringen ska göra detta skriftligen under utställningstiden.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977:654) om kungörande i mål och och ärende hos myndighet m.m.

Den som berörs av naturvårdsinventeringen skall ha möjlighet att ta del av inventeringen. Det krävs att utställningen kan nås även utom arbetstid. Lämplig lokal kan exempelvis vara bibliotek eller annan lättillgänglig offentlig lokal.

## 7 §

Omedelbart efter granskningstidens utgång skall ett offentligt sammanträde hållas med allmänheten och berörda myndigheter. Möjlighet skall ges att få svar på frågor och komma med synpunkter på inventeringen. Kommn skall beakta de skriftliga synpunkter som ingivits under utställningstiden.

Kungörelse om offentligt granskningssammanträde skall minst två veckor före granskningstidens utgång anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå eventuella ändringar från den ursprungliga inventeringen samt tid och plats för granskningssammanträdet.

Vid det offentliga sammanträdet med allmänheten skall intresserade ges möjlighet att få inventeringen redovisad. Syftet med det offentliga sammanträdet är dessutom att tillvarata lokalkännedom för att möjliggöra en så heläckande inventering som möjligt.

## 8 §

Naturvårdsinventeringen prövas för godkännande av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen kan komplettera naturvårdsinventering på kommuns bekostnad i de fall inventeringen inte uppfyller ambitionsnivån i 3§.

Länsstyrelsen har rätt att föreskriva på vilket sätt naturvårdsinventeringen skall redovisas.

Länsstyrelsen godkänner inventeringen och får på så vis en bra översikt över samtliga kommuners naturområden inom länet.

Andra stycket

Andra stycket fungerar som en säkerhetsventil för de fall kommun i någon del inte lyckats med inventeringsarbetet.

Tredje stycket

Länsstyrelsen skall kunna föreskriva på vilket sätt inventeringen skall redovisas. Länsstyrelsen kan tex kräva att samtliga kommuner redovisar via ADB. Det förenklar om alla naturvårdsinventeringar ligger på data. Bl.a. SNV kan ha stor nytta av det vid utförandet av åtgärdsprogrammen.

9 §

Statens naturvårdsverk skall med utgångspunkt i verkets handlingsprogram enligt 2§ och med ledning av kommunernas naturvårdsinventeringar enligt 3§ upprätta artinriktade åtgärdsprogram för hotkategorierna 1 och 2.

Åtgärdsprogram skall klargöra artens hotbild och status. Nödvändiga åtgärder för att uppnå önskad målsättning skall redovisas. Programmen skall innehålla tidsplan samt beräknad kostnad för programmets genomförande.

För att lagen skall vara effektiv har klara handlingsregler satts upp för att på så sätt styra adressaterna. Med hjälp av olika instrument anges de olika steg och åtgärder som skall vidtas. Tillsammans bildar de olika åtgärderna en enhet.

Statens naturvårdsverk börjar med att upprätta en allmän programdel där man tar fram principer för hur man skall arbeta med hotade arter. Detta handlingsprogram skall tillsammans med kommunernas naturvårdsinventeringar fungera som underlag för statens naturvårdsverk när de upprättar de artinriktade åtgärdsprogrammen. De olika momenten hänger ihop. Kommunernas naturvårdsinventeringar är en förutsättning för att statens naturvårdsverk skall kunna upprätta åtgärdsprogram.

Åtgärdsprogrammen är artinriktade och relativt detaljerade. De skall tydligt ange vilka åtgärder som krävs för att arten skall få erforderligt skydd och kunna överleva. Exempel på vad som kan föreskrivas i åtgärdsprogrammen är olika skötselåtgärder, övervakning samt krav på att skapa fröbanker för vissa arter. Åtgärdsprogrammen skall redovisa vilka åtgärder som prioriteras, de skall visa en tids- och kostnadsplan för programmets genomförande. Det är viktigt att åtgärdsprogrammen är aktuella samt att de revideras vid behov.

10 §

Kommun skall upprätta naturvårdsplan på grundval av naturvårdsinventering och statens naturvårdsverks handlings- och åtgärdsprogram.

1. förbud och krav på försiktighetsmått samt tillståndsplikt inom olika verksamheter, naturområden, naturtyper samt delar av kommunen.
2. förslag på aktiva naturvårdsåtgärder som behövs till skydd för hotade arter.

En ekonomisk kalkyl skall upprättas med anledning av förslaget. I kalkylen ska dels ingå kostnader för ersättning till markägare för förbud och krav på försiktighetsmått. Olika ambitionsnivåer ska anges vad gäller förslag på aktiva naturvårdsåtgärder. Kostnader som uppkommer på grund av statliga krav i lag och föreskrifter ska täckas av staten, medan kommunala tilläggskrav ska betalas av kommunen.

Staten är skyldig att täcka kostnader för de aktiva naturvårdsåtgärder som krävs för att skydda arter som tillhör hotkategori 1.

Naturvårdsplan skall fungera som beslutsunderlag för tillståndsgivning enligt 2 kap. 8§.

Planen skall vara klar för fastställande senast den 1 januari 1994.

Den kommunala naturvårdsplanen ska utformas så att lagens intentioner uppfylls inom kommunen. Vid utarbetandet har kommunerna god vägledning av den egna inventeringen och statens naturvårdsverks handlings- och åtgärdsprogram.

Lagen är uppbyggd så att varje kommun har möjlighet att gå längre än vad lagens minimikrav anger. I naturvårdsplanen tar kommunen ställning till den egna ambitionsnivån när det gäller naturvården. Under arbetet med planen är det viktigt att kommunen stimulerar en debatt om ambitionsnivå och utformning av naturvården inom kommunen.

Naturligvis måste det göras en ekonomisk avvägning mot andra kommunala intressen när kommunen fattar beslut om ambitionsnivå. Det går naturligtvis att lägga sig på en mängd olika ambitionsnivåer beroende på hur stora områden man vill skydda och hur mycket aktiva naturvårdsåtgärder, t.ex. i kulturlandskapet som man vill satsa på. Det är därför viktigt att de beräknade kostnaderna vad gäller ersättning till markägare och aktiva naturvårdsinsatserna redovisas. Det räcker inte med att kostnaderna för en ambitionsnivå tas fram, eftersom kommunfullmäktige då skulle få fatta sitt beslut på ett alltför bristfälligt beslutsunderlag.

De kostnader som uppkommer för att klara lagens miniminivå ska betalas av staten och kommunala tilläggskrav av kommunen. Detta hindrar naturligtvis inte att riksdagen i sitt budgetarbete väljer att lägga sig på en högre nivå t.ex. vad gäller aktiva naturvårdsåtgärder i kulturlandskapet än vad lagen föreskriver.

#### **10a §**

Det åligger markägare eller nyttjanderättshavare att ta del av vad som i kommunens gällande naturvårdsplan har betydelse för honom.

Det är viktigt för lagens genomförande att naturvårdsplanerna sprids till berörda markägare. Kommun skall skicka ut naturvårdsplan till berörd markägare eller på annat lämpligt sätt sprida planen. Planen skall finnas tillgänglig på bibliotek eller annan lämplig offentlig lokal. Bevishörda är omvänd, dvs markägaren måste vid ett eventuellt åtal kunna styrka att han inte brutit mot gällande naturvårdsplan.

#### 11 §

När förslag till naturvårdsplan upprättats skall förslaget ställas ut för offentlig granskning under fyra veckor. I samband med naturvårdsplanens utställande skall kungörelse om offentligt granskningssammanträde anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning.

Under granskningstiden skall kommunen samråda med länsstyrelsen och andra berörda kommuner. Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Vill annan än ovan nämnda myndigheter lämna synpunkter på naturvårdsplanen skall detta göras skriftligen under granskningstiden.

När naturvårdsplanen upprättats och ställts ut för offentlig granskning skall kommun samråda med länsstyrelsen och annan berörd kommun. Samrådet syftar till att förebygga eventuella konflikter och samordna regionala naturvårdsintressen. Kommun bör ta kontakt med de markägare som påtagligt berörs av förslaget samt med lokala naturskyddsföreningar och miljögrupper. Ett viktigt syfte med den offentliga granskningen är att ta till vara lokal kompetens som finns hos naturintresserade människor och föreningar.

#### 12 §

Då en vecka återstår av granskningstiden skall ett offentligt granskningssammanträde hållas med allmänhet och berörda myndigheter.

Syftet med det offentliga granskningssammanträdet är att kommunen skall få svara för den upprättade naturvårdsplanen. Det är troligt att det offentliga granskningssammanträdet bidrar till att lägga ambitionsnivån högt i naturvårdsplanen på grund av allmänhetens stora miljöintresse. Allmänheten får komma med synpunkter, dessutom förbättrar de offentliga granskningssammanträdena demokratin. Information, insyn och offentlig debatt utgör nödvändiga delar i ett demokratiskt samhällssystem.

#### 13 §

Naturvårdsplanen antas av kommunfullmäktige.

Naturvårdsplan fastställs av statens naturvårdsverk.

Statens naturvårdsverk kan vid fastställande av naturvårdsplan förordna att visst naturområde, tillhörande naturtyp vilken omfattas av 2 kap. 2 eller 3 §§ inte ska omfattas av förbudet i nämnda paragrafer då det är uppenbart att området saknar väsentlig betydelse för djur- eller växtarter i artdatabanken.

Det förutsätts att naturvårdsplan antas av kommunfullmäktige eftersom planen bl.a. innehåller förslag på aktiva naturvårdsåtgärder, vilket innebär kostnader för kommunen i de fall de inte erfordras till skydd för arter som tillhör hotkategori I.

*Andra stycket*

Genom att statens naturvårdsverk skall fastställa naturvårdsplanen har de möjlighet att kontrollera att samtliga kommuner uppfyllt lagens krav. Naturvårdsverket kan bl.a. kontrollera att kommunerna beaktat av naturvårdsverket upprättade åtgärds- och handlingsprogram. Uppfyller naturvårdsplanen inte lagens krav får den inte fastställas. Statens naturvårdsverk kan då antingen skicka tillbaka planen till kommun för komplettering eller välja att själv ändra planen på kommuns bekostnad. I och med att statens naturvårdsverk har fastställt naturvårdsplan får den rättsverkan, dvs den blir bindande och styrande för framtida beslut. Tillståndsmyndighet har ingen möjlighet att frångå planen och ge tillstånd till exploatering av ett i planen skyddat område.

*Tredje stycket*

Det kan finnas områden som faller inom definitionernas ramar men som ändå saknar väsentlig betydelse för djur- eller växtarter i artdatabanken. För dessa områden ges statens naturvårdsverk en möjlighet att vid fastställande av naturvårdsplan förordna att område inte skall omfattas av förbudet i nämnda paragrafer.

**14 §**

Om upprättat förslag inte överensstämmer med statens naturvårdsverks handlings- och åtgärdsprogram eller inte färdigställts inom den i 10§ angivna tidsramen, får statens naturvårdsverk upprätta en naturvårdsplan för kommun på kommuns bekostnad.

Paragrafen utgör en säkerhetsventil för de fall där kommun misslyckats med att upprätta naturvårdsplan.

**15 §**

De i 21 A § Skogsvårdslagen obligatoriska skogsbruksplanerna skall anpassas i överensstämmelse med de av kommunfullmäktige antagna naturvårdsplanerna.

Den naturvårdshänsyn som skall tas enligt skogsvårdslagen är inte verkningfull. En koppling skall därför göras mellan skogsbruksplanerna och de av kommun upprättade naturvårdsplanerna.

## 4 Ersättningsregler

**1 §**

Om föreskrifter enligt denna lag medför att annars laglig pågående markan-

vändning försvåras avsevärt, är fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten berättigade till ersättning för den skada de härigenom lider.

Mot. 1989/90  
Jo817

Endast åtgärder som avsevärt försvårar pågående markanvändning är ersättningsgill. Kompensation utgår inte om ägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheten förlorar möjligheten att i framtiden utnyttja marken på annat sätt än tidigare. Beträffande innebörden av begreppet pågående markanvändning hänvisas till 3 kapitlets allmänmotivering.

## 2 §

Medför föreskrift enligt denna lag att synnerligt men uppkommer vid användningen av brukningsenheten, kan ägaren fordra att fastigheten löses.

Bedömning huruvida föreskrift medför synnerligt men vid användningen av brukningsenheten avgörs i det enskilda fallet. Begreppet synnerligt men skall tolkas restriktivt. Inlösen skall kunna ske om intrånget i den faktiska markanvändningen är så betydande att fastigheten blir onyttig för ägaren. Ett exempel kan vara om skogsägare tvingas begränsa sitt skogsbruk på större delen av brukningsenheten så att han inte längre kan livnära sig på inkomsterna från sitt skogsbruk.

Begreppet "brukningsenhet" har behandlats i allmänmotiveringen till 4 Ersättningsregler.

## 3 §

Har hinder uppstått till följd av att kommun i naturvårdsplan beslutat skydda särskilt område utöver vad som krävs enligt denna lag skall ersättning härför betalas av kommun i de fall rätt till ersättning föreligger enligt denna lag.

Lagen bygger på principen att vissa minimikrav ställs upp i lagtexten. Utöver dessa minimikrav har kommun rätt att i naturvårdsplan gå längre och föreskriva ytterligare krav för att exempelvis skydda en viss biotop. En kommun i norra Norrland kanske upptäcker ett bestånd av hassel som de anser skyddsvärt. I hassel är ingen hotad art utan är vanligt förekommande i södra Sverige och får därigenom inget direkt skydd genom lagen. Kommun har däremot möjlighet att med hjälp av naturvårdsplan skydda det för den norrländska kommunen ovanliga hasselbeståndet. I ett sådant fall skall ersättning betalas av kommun och inte av staten.

## 4 §

I fråga om rätt till ersättning och inlösen skall expropriationslagen (1972:719) gälla i tillämpliga delar när inte annat bestämts genom denna lag.

Se Expropriationslagens regler!

## 5 Tillsyns-, besvärs- och påföljdsregler

### 1 §

Statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna utövar tillsynen enligt denna lag.



Statens naturvårdsverk är central tillsynsmyndighet. Statens naturvårdsverk ska för de fall de medgivit undantag från förbudet i 4§ andra kapitlet se till att utplanteringen sker inom lagens ramar samt att meddelade föreskrifter följs. Länsstyrelsen utövar tillsynen över tillståndspliktiga åtgärder som avses i 8§ och 9§ i andra kapitlet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar i övrigt tillsyn över de områden som täcks av kommuns naturvårdsplan.

Statens naturvårdsverk kan med stor restriktivitet meddela undantag från utplanteringsförbudet i 4§ andra kapitel. För de fall undantag medges ska Statens naturvårdsverk även efter det att undantag medgivits se till att inga ekologiska risker uppstår vid utplantering. Statens naturvårdsverk ska även se till att de tillämpningsföreskrifter som meddelats i samband med undantaget i 4§ följs.

Har länsstyrelsen givit tillstånd till ingrepp i en naturtyp som omfattas av tillståndsplikt ska de se till att ingreppen utförs på godkänt sätt dvs. att den som utför ingreppet rättar sig efter de föreskrifter samt de generella krav på försiktighetsmått som uppställts av tillståndsmyndigheten.

Miljö- och hälsoskyddsnämnd ansvarar med undantag för vad som gäller i stycke ett och två för tillsynen över de områden som täcks av kommuns naturvårdsplan. Detta är naturligt eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnderna är bäst insatta i de kommunala naturvårdsplanerna samt även ansvarar för revidering av dessa.

## 2 §

Om tillstånd inte har givits enligt denna lag, får tillsynsmyndighet meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den skall efterlevas. Tillståndsbeslut enligt denna lag hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter. Om en tillståndshavare åsidosätter villkor som angivits i tillståndsbeslutet, får en tillståndsmyndighet förelägga honom att vidta rättelse. I beslut om föreläggande enligt denna paragraf får en tillsynsmyndighet sätta ut vite.

Paragrafen har sin motsvarighet i 40§ ML. Paragrafen gör det möjligt för tillsynsmyndighet att direkt på grund av lagens bestämmelser meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud.

## 3 §

För att utöva tillsyn enligt denna lag samt för att kunna utföra naturvårdsinventering har tillsynsmyndighet rätt att vinna tillträde till område som innehas av fysisk eller juridisk person.

Lagen förutsätter att tillsynsmyndighet har möjlighet att utöva tillsyn samt utföra inventering även inom område som ägs av fysiska eller juridiska personer.

## 4 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 1§ i andra kapitlet.

2. bryter mot 2§, 4§ första stycket i andra kapitlet,
3. bryter mot 5§, 6§ eller 7§ i andra kapitlet,
4. bryter mot förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av 3§, 4§ andra stycket, 8§ andra och tredje stycket, 11§ i andra kapitlet,
5. underlåter att ansöka om tillstånd enligt 8§ eller 9§ i andra kapitlet,
6. i strid med ett tillståndsbeslut vidtar åtgärd som kan medföra förändring av naturtypens säregna karaktär. döms till böter eller fängelse i högst 2 år. Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Första stycket punkt 1 straffbelägger brott mot den allmänna hänsynsregeln. Punkt 2 straffbelägger brott mot förbudsregler vad gäller det absoluta skyddet för vissa naturtyper samt förbudet att utplantera främmande arter. Punkt 3 straffbelägger brott mot lokaliseringsbestämmelsen samt brott mot dämpningsregeln. Punkt 4 avser fall då särskilda föreskrifter och krav om att vidta försiktighetsmått har meddelats och inte följts. Punkt 5 straffbelägger underlåtenhet att ansöka om tillstånd i de fall lagen föreskriver tillståndsplikt.

Punkt 6 avser fall då tillståndsansökan avslagits och åtgärd vidtas i strid med tillståndsbeslutet.

## 5 §

Den som gjort sig skyldig till gärning som sägs i 1§ kan förpliktas att ersätta den skada som föranleds därav.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 38§ NVL. För motivering hänvisas till Naturvårdslagens förarbeten.

## 6 §

Tingsrätten får meddela handräckning så att rättelse sker när någon vidtar åtgärd som strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Ansökan om handräckning skall handläggas enligt reglerna i handräckningslagen. Tingsrätten skall självständigt pröva om de lagliga förutsättningarna för beviljande av handräckning är uppfyllda.

## 7 §

Beslut som meddelats av statens naturvårdsverk eller länsstyrelse överklagas till regeringen genom besvär.

Beslut som meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnd överklagas till länsstyrelse.

Kommunfullmäktiges beslut att anta naturvårdsplan överklagas genom kommunalbesvär.

Beslut som meddelats av statens naturvårdsverk eller länsstyrelse kan överklagas till regeringen genom förvaltningsbesvär. Såväl beslutets laglighet som lämplighet får prövas.

Mot. 1989/90  
Jo817

Beslut som meddelats av miljö- och hälsoskyddsnämnd överklagas till länsstyrelsen genom förvaltningsbesvär.

Rätt att överklaga kommunfullmäktiges beslut har varje kommunmedlem. Besvärsgrunderna avser vid kommunalbesvär beslutets laglighet. Prövning av kommunalbesvär sker i förvaltningsdomstol och besvärsinstansen får inte göra ändringar i beslutet utan endast upphäva det i de fall besvären bifalls.

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs  
att riksdagen beslutar anta i motionen angiven lag om skydd för biologiska arter.

Stockholm den 23 januari 1990

*Claes Roxbergh (mp)*

*Inger Schörling (mp)*

*Roy Ottosson (mp)*

*Åsa Domeij (mp)*

*Eva Goës (mp)*

## Nödvändig översyn av annan lagstiftning

Mot. 1989/90

Jo817

Bilaga

Lagen är tänkt att fungera parallellt med övrig lagstiftning. Som lagförslaget ser ut kommer det att kräva en rad följdändringar i andra lagar. Ett problem med dagens lagstiftning på miljöområdet är att lagarna vuxit upp under en lång period och att de har olika syften. Miljöaspekterna väger ofta inte speciellt tungt. Istället är det exploateringsintressen som får den avgörande betydelsen. Ett nytt synsätt krävs där man sätter miljöaspekterna i första rummet. Denna syn överensstämmer med Brundtlandrapportens rekommendationer om juridiska förändringar i den nationella lagstiftningen samt översyn av sådana program som kan förorsaka utarmning av arternas miljöer. Grunden för rekommendationen är att "nationell och internationell lagstiftning snabbt håller på att bli efter allteftersom takten i och omfattningen av påverkan på den ekologiska grunden ökar."<sup>24</sup> Lagstiftningen måste utgå från naturens förutsättningar.

### Kvalitetsnormer

Det allvarligaste hotet för djur och växter är i dag de förändringar som sker av arternas biotoper. Luft och vatten förorenas samtidigt som jord- och skogsbrukets rationalisering, vägbyggnationer m.m. medför ändrade förutsättningar för djur- och växtarter.

Om vi skall kunna stoppa utarmningen av flora och fauna är det nödvändigt att införa bestämmelser som anger kvalitetsnormer för luft och vatten. Dessa normer skall utgå från vad naturen tål. Kvalitetsnormerna måste vara bindande och skall fungera som ett tak för hur dålig luft- och vattenkvaliteten som sämst får vara.

Regler om kvalitetsnormer kan införas i Miljöskyddslagen och kombineras med ML:s dämpningsregler. För att systemet skall fungera är det nödvändigt att även innefatta rörliga källor under ML:s tillämpningsområde.

### Naturresurslagen och Plan- och Bygglagen

NRL är så verkningslös och diffus att den helt enkelt bör avskaffas. De bestämmelser i NRL som innehåller någon substans, t.ex. det kommunala vetot, bör överföras till PBL. För att underlätta planering och göra lagstiftningen totalt sett mer samordnad bör all planlagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt samlas i en lag. Till PBL kan också föras det skydd för vissa naturområden som idag finns i NRL samtidigt som skyddet ges en mer konsekvent utformning.

### Naturvårdslagen

Strängare regler för verksamhet inom NVL:s olika skyddsområden blir nödvändigt. Exempelvis måste kommunens möjlighet att ge dispens till ingrepp inom strandskyddat område tas bort.

Grunderna för NVL:s ersättningsbestämmelser ändras. Beräkningsunderlaget kan inte längre vara "berörd del" av fastigheten utan skall istället utgöras av hela brukningsenheten.

### Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagens regler måste ses över. Lagen är produktionsinriktad och har mycket svaga hänsynsregler som måste skärpas upp. Straffansvar vid bristande naturvårdshänsyn måste följa direkt pga lagen och inte vara beroende av om skogsvårdsstyrelsen meddelat föreläggande eller ej.

Kalhyggesbruk är den enda tillåtna avverkningsformen enligt lagen. En markägare som inte vill avverka har ingen möjlighet att låta bli. Av naturvårdshänsyn bör en markägare ha rätt att avstå från avverkning i de fall en värdefull biotop skall skyddas.

21 a§ Skvl. kompletteras med ett stycke som talar om att skogsbruksplan skall upprättas i enlighet med befintlig naturvårdsplan. Tidigare upprättade skogsbruksplaner skall revideras så att de överensstämmer med naturvårdsplan.

### Jaktlagen

Jaktlagen kompletteras med regel som förbjuder handel med hotade djurarter. Liknande regel beträffande växtarter kan införas i Naturvårdslagen. Jaktförordningen bör ses över så att dess 28§ inte kan innebära onödig jakt på rovdjur.

### Beslutsunderlagsregler

En stor brist i dagens system är avsaknaden av heltäckande beslutsunderlag. Det är inte ovanligt att en verksamhet faller under flera olika miljölagars tillämpningsområde samtidigt som flera myndigheter är inblandade vid tillståndsprövning och tillsyn av verksamheten.

De olika lagarna har skilda kravregler. Vad som behöver utredas före det att tillstånd till en verksamhet ges beror på den lag som tillämpas. Det är kravreglerna i de olika lagarna som begränsar och styr vad beslutsunderlaget skall innehålla.

"Arlagen" förutsätter att regler om beslutsunderlag införs. Dessa regler kan antingen införas i en egen lag eller genom att beslutsunderlagsregler införs i Plan- och Bygglagen.

National Environmental Policy Act (NEPA) utgör ett exempel från amerikansk lagstiftning där man samlat regler om beslutsunderlag<sup>25</sup> i en övergripande lag. Miljöeffektbeskrivningar skall utarbetas för verksamheter och projekt som kan medföra betydande effekter på miljön. En förutsättning för att lagen skall vara tillämplig är att verksamheten eller projektet beslutas av en federal myndighet, berör områden som ägs av staten eller erhåller federala bidrag eller lån.

Konsekvensanalyser kan utföras både på programnivå såväl som på projektnivå.<sup>26</sup> Ett exempel på miljökonsekvensanalys på programnivå kan vara då en politisk församling beslutar om förändring av energipolitiken såsom utökad användning av ~~visst~~ energislag. Konsekvensanalysen skall i ett sådant fall redogöra för miljöeffekterna av den föreslagna förändringen. Den skall visa miljöeffekterna av om alternativa åtgärder genomförs för att uppnå samma syfte, dvs att klara energiförsörjningen. Den skall dessutom visa vad effekterna blir om läget förblir oförändrat, det s.k. nollalternativet.

Sedan konsekvensanalysen upprättats skall berörda myndigheter, organisationer samt enskilda ha möjlighet att lämna sina synpunkter på analysen. Denna granskningsfunktion är en mycket viktig del i beslutsunderlagsprocessen eftersom den kan hjälpa till att reda ut eventuella oklarheter och meningsskiljaktigheter. Myndigheter, organisationer och enskilda kan ställa krav på ytterligare utredning.

Exemplet ovan visar att vissa kriterier måste vara uppfyllda för att miljökonsekvensanalysen skall fungera som ett fullgott beslutsunderlag.

När det gäller att bevara hotade arter är det nödvändigt att införa regler om beslutsunderlag. Konsekvensanalyser måste upprättas när politiska församlingar och förvaltningsmyndigheter fattar beslut beträffande energi, trafik, byggnation samt areella näringar då dessa beslut kan medföra påverkan på hotade djur- eller växtarter. En konsekvensanalys skall för dessa fall innehålla:

1. en beskrivning av projektet och dess syfte,
2. effekter på hotade arter och deras biotoper på lång och på kort sikt till följd av det planerade projektet.
3. beskrivning av alternativa lösningar för att uppnå samma syfte som det planerade projektet.
4. effekter på hotade arter och deras biotoper till följd av de alternativa lösningarna.
5. redogörelse för vilket alternativ som ger störst handlingsfrihet för framtiden.
6. "status quo".
7. motivering till valt alternativ.

Brundtlandrapporten poängterar särskilt att de val som måste göras för att uppnå en hållbar utveckling kommer vara beroende av ett brett stöd och medverkan från informerad allmänhet och organisationer. I rapporten föreslås att enskildas och organisationers rättigheter att delta i utvecklingsplanering och beslutsfattande bör utvidgas.<sup>27</sup>

### **Expropriationslagen**

Expropriationslagen medger expropriation "för att bevara område som nationalpark, naturreservat eller naturminne eller för att annars tillgodose väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv, om marken eller anläggningen är avsedd att hållas tillgänglig för allmänheten."<sup>28</sup>

Lagtexten uttrycker klart för vilka ändamål expropriation medges. För att "artlagen" skall kunna genomföras förutsätts en ändring i 2kap. 9§ ExprL. Paragrafen utvidgas så att den även medger expropriation av biotop som är av betydelse för hotad djur- eller växtart.

### **Internationella överenskommelser**

Sverige har undertecknat en lång rad olika internationella överenskommelser på natur- och miljövårdens områden. En av dessa är Bernkonventionen (SÖ 1983:30) vars mål är att skydda vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Sedan konventionen ratificerades av Sverige 1983 har inte någon ytterligare åtgärd vidtagits för att konventionens mål skall få bindande natio-

nell verkan. I Sverige har vi regler om fredning och fridlysning av hotade arter. Vi har regler som gör det möjligt att avsätta områden till nationalpark och naturreservat. Däremot saknas ett fullgott biotopskydd. Ett exempel på detta utgör motorvägsbygget i Bohus län där det inte fanns något rättsligt instrument att skydda den hotade flodpärlmusslans biotop.

Genom undertecknande av Våtmarkskonventionen (SÖ 1975:76) har Sverige förbundit sig att skydda vissa våtmarksområden. Ett område som skyddas på detta sätt är Falsterbo-Foteviken i Vellinge kommun av Malmöhus län. Området är känt som Höllviken. Tillstånd har givits till omläggning av väg 100 som kommer att gå rakt igenom det skyddade våtmarksområdet. Detta är ytterligare ett exempel på att en av Sverige undertecknad konvention inte tycks vara någon garanti för skydd av visst område.

Vid interpellationssvar<sup>29</sup>, angående fråga om domstolarnas hantering av exploatering i våtmarksområdet Höllviken, uttalade miljö- och energiministern att "Domstolarna skall självfallet ta hänsyn till internationella konventioner. De kan inte heller skylla ifrån sig utan är skyldiga att självständigt pröva frågan." Förtydliganden i lag krävs som klart redogör för vilka principer som skall gälla.

För att Sverige skall kunna leva upp till sitt internationella ansvar krävs, med anledning av ovan nämnda förhållanden, lagstiftning i anslutning till samtliga miljövårds- och naturvårdskonventioner där Sverige är part.

### Tillsyn

Dagens tillsynssystem fungerar mycket dåligt inom natur- och miljövården. Förslag på en ny organisation som tar över tillsynsansvaret bör arbetas fram. Man skulle kunna tänka sig att införa någon form av miljöpolisverksamhet, frikopplad från politiska instanser. Flera tänkbara modeller finns. Vi har i detta lagförslag inte närmare granskat vilken modell som är att föredra och vill med detta stycke enbart peka på behovet av översyn.

### Talerätsregler

Allmänhetens möjlighet till insyn i miljömål är i dag dålig. Koncessionsnamndens prövningar är visserligen öppna för allmänheten. I de fall där prövningen sker av länsstyrelse eller av regeringen är allmänhetens möjligheter att påverka ytterst små. Har ett företag fått tillstånd enligt ML att bedriva miljöfarlig verksamhet har enskilda ingen möjlighet att överklaga beslutet.

Antag att en kommun handlar i strid mot en fastställd naturvårdsplan. För att lagen skall bli effektiv krävs i detta fall att talerätsreglerna utökas till att även omfatta enskilda och organisationer. Enskild och organisation skulle, med ändrade talerätsregler, kunna föra talan mot kommunen som på så vis tvingas att rätta sig efter planen. För att den utökade talerätten inte enbart skall bli en fiktion måste även rättshjälpsystemet ses över vad gäller förmånligare ersättningsmöjligheter vid fastighetsrättsliga mål.

## Noter

Mot. 1989/90

Jo817

Bilaga

<sup>1</sup> Jaktlagen 1987/87:58. Naturvårdslagen (1964:822)

<sup>2</sup> Sö 1983:30

<sup>3</sup> 12 § Skogsvårdslag (1979:429)

<sup>4</sup> Budgetprop. 1988/89:100. bilaga 11. s. 48

<sup>5</sup> Brev 890612 från SNF till Skogsstyrelsen

<sup>6</sup> Edman Stefan: Sverige är fantastiskt

<sup>7</sup> Fleischer m.fl. Coastal Eutrophication in Sweden. Ambio 1987 Vol. 16. No 5. s. 246-251

<sup>8</sup> Rosenberg, R: Silent Spring in the Sea. 1988. Ambio. Vol. 17. No 4. s. 289-290

<sup>9</sup> Degerman, Rosenberg: Miljöeffekter av småbåtshamnar och småbåtar. SNV rapport 1399. 1981, s. 11

<sup>10</sup> Blomqvist: Ekologiska bedömningsgrunder för muddring och muddertippning. SNV rapport 1613. 1982

<sup>11</sup> Persson: Miljöeffekter av marin sand- och grustäkt. SNV rapport 1719. 1982

<sup>12</sup> Se s. 1-2. allmän motivering

<sup>13</sup> 4-6 §§ Miljöskyddslagen

<sup>14</sup> Westerlund, S: Miljörättsliga grundfrågor. 1987 s. 61

<sup>15</sup> Se "miljökonsekvensanalyser" under lagkonsekvensavsnittet

<sup>16</sup> SNF: Bättre Naturskydd. Förslag till naturskyddslag. 1986

<sup>17</sup> Westerlund, S: Miljörättsliga grundfrågor. 1987, s. 43

<sup>18</sup> Prop. 1972:11 s. 145f

<sup>19</sup> BoU 1986/87:1 s. 145f

<sup>20</sup> Westerlund, S: Naturvård och pågående markanvändning, s. 93

<sup>21</sup> Naturresursers nyttjande och hävd: SOU 1983:56. s. 121ff

<sup>22</sup> Jämför 1 § Naturvårdslagen (1964:822)

<sup>23</sup> Westerlund, S: Miljörättsliga grundfrågor. 1987, s. 66

<sup>24</sup> Hagerhall, B: Vår gemensamma framtid. 1988, s. 36, 182

<sup>25</sup> Attorney, E. Yates. Environmental Impact Assessment: What it is and why international development organizations need it. Executive Office of the President Council on Environmental Quality. 1989

<sup>26</sup> Westerlund, S: Miljörättsliga grundfrågor. 1987, s. 173

<sup>27</sup> Hagerhall, B: Vår gemensamma framtid. 1988, s. 36

<sup>28</sup> 2 kap. 9 § Expropriationslagen (1972:719)

<sup>29</sup> Riksdagens snabbprotokoll 1989/90:43. 891211