

YTTRANDE

2015-03-27 Ärendenr:
NV-02031-15

Växjö tingsrätt
mark- och miljödomstolen
mmd.vaxjo@dom.se

Komplettering av överklagande av beslut om biotopskyddsdispens för stenmur på fastigheten Xx x:xx i X kommun

Naturvårdsverket överklagade den 5 mars 2015 länsstyrelsens beslut, och har beviljats anstånd till den 2 april 2015 med att ange grunder för överklagandet samt att utveckla talan. Härmed anför vi följande.

Beslut som överklagas

Beslut från Länsstyrelsen i X län, från den 19 februari 2015, dnr x.

Naturvårdsverkets yrkande

Naturvårdsverket yrkar att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, avslår ansökan om biotopskyddsdispens såvitt avser stenmur 1.

Grunder för överklagandet

Naturvårdsverket anser att en biotopskyddsdispens som medger ett borttagande av stenmur 1 inte behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmarken i den mening som avses i 7 kap.11 b § miljöbalken. Vi ifrågasätter också om biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses på platsen om stenmuren tas bort. I ärendet finns i vart fall inte tillräcklig utredning som visar att dessa förutsättningar är uppfyllda.

Det har mot denna bakgrund inte funnits särskilda skäl för den biotopskyddsdispens som har meddelats. Dispens för stenmur 1 borde därför inte ha givits.

Utveckling av Naturvårdsverkets talan

Den aktuella stenmuren utgör ostridigt ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken och 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I ett sådant område får inte utföras åtgärder som skadar naturmiljön. I det här fallet vill sökanden ta bort hela stenmur 1, vilket tydligt utgör en sådan skada. Dispens från förbudet får enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken meddelas om det finns särskilda skäl, vilket länsstyrelsen har funnit att det gör i detta fall.

Av 7 kap. 11 b § miljöbalken följer att när en fråga om dispens enligt 11 § andra stycket avser att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket ska det anses finnas särskilda skäl för dispens om 1) åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, och 2) biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärden hos det biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Det ska här betonas att de olika punkterna i paragrafen förenas av ett ”och”. För att det ska anses finnas särskilda skäl för dispens ska därför förutsättningarna i såväl första som andra punkten i bestämmelsen vara uppfyllda.

Behövs åtgärden?

I förarbetena till bestämmelsen har regeringen uttalat följande angående att åtgärden ska behövas i enlighet med den första punkten: ”För att uppfylla kravet måste den enskilde kunna visa att åtgärden medför positiva effekter för jordbruksföretaget i form av lägre kostnader eller högre avkastning som sammantaget är större än kostnaderna för att genomföra åtgärden (prop. 2013/14:141 s. 162).” Av förarbetena framgår också att: ”Dispens bör kunna ges för vissa åtgärder som syftar till att bidra till att utveckla jordbruksföretagen, t.ex. åtgärder för att åstadkomma större infarter till åkrar som omgärdas av diken eller stenmurar för att därigenom möjliggöra att stora maskiner kan köra in. Andra exempel kan vara att slå ihop mycket små åkrar till större enheter genom att ta bort småbiotoper, samt att ta bort delar av mindre diken och små stenmurar för att förbättra arronderingen (prop. 2013/14:141 s. 113).” På s. 113 i propositionen betonas även samspelet mellan ett aktivt jordbruk och bevarandet av biotoper som ett viktigt syfte bakom den nya bestämmelsen.

Naturvårdsverket menar att lydelsen av den första punkten innebär att den planerade åtgärden ska medföra att jordbruksföretaget blir mer ekonomiskt hållbart så att ett aktivt brukande kan fortgå långsiktigt. De specifika ekonomiska effekterna av en åtgärd ska sättas i relation till den företagsekonomiska situationen totalt sett. Dispens med stöd av 7 kap. 11 b § miljöbalken borde därför normalt inte medges om det är uppenbart att en planerad åtgärd totalt sett har i det närmaste en försumbar företagsekonomisk betydelse. Vad som refererats ovan ur propositionen angående att de positiva effekterna av dispensen ska vara ”större än kostnaderna för att genomföra åtgärden”, bör innebära att regeringen har avsett att kostnaderna för att utföra den dispensgivna åtgärden, ska jämföras med senare förväntade positiva effekter för verksamheten.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning utgör nyss nämnda jämförelse dock enbart en del av den något bredare företagsekonomiska analys som bör göras. När vi säger att analysen ska vara bredare påstår vi inte att analysen måste vara djupgående i alla avseenden. Det framgår tydligt av propositionen att prövningsmyndigheten t.ex. inte har anledning att avkräva jordbruksföretagaren bevis på att verksamheten kommer att läggas ner eller bli olönsam om dispens inte ges (prop. 2013/14:141 s. 162). Däremot menar vi att den första punkten bör tolkas så att jordbruksföretagets ekonomiska förutsättningar i nuläget ska tydligt redovisas av sökanden och därefter vägas emot uppskattat ekonomiskt resultat om den dispensökta åtgärden får genomföras. Detta behöver åtminstone göras för den del av verksamheten som närmast berörs av den dispensökta åtgärden. Naturvårdsverket anser att detta är en rimlig tolkning, dels redan p.g.a. bestämmelsens ordalydelse, dels p.g.a. de övergripande tankar som regeringen har haft med lagändringen. Syftet bakom den nya biotopskyddsbestämmelsen är att skapa bättre förutsättningar för ett aktivt brukande av jordbruksmark. Detta ska i sin tur också skapa förutsättningar för att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet, vilket även är grunden i miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* (jfr prop. 2013/14:141 s. 111-112). Hur vi anser att redovisningen av de företagsekonomiska förutsättningarna bör ske utvecklas vidare i Naturvårdsverkets vägledning ”Tillämpning av 7 kapitlet 11 b § miljöbalken”, s. 12-14.

Ett viktigt syfte med lagändringen är därmed att stärka jordbrukarens enskilda intresse av att kunna driva sin verksamhet lönsamt. En annan del av syftet med bestämmelsen är att samtidigt säkerställa biotopernas fortlevnad på ett övergripande plan. Bakgrunden till det senare ställningstagandet är att nedlagda jordbruk på längre sikt i sig kan utgöra ett hot mot skyddet av biotopernas naturvärden. Naturvårdsverkets slutsats i denna del är att om det inte är visat att en åtgärd medför en företagsekonomisk vinst av någon betydelse, väger det enskilda intresset för lätt för att en dispens ska kunna meddelas med stöd av 7 kap. 11 b § miljöbalken. I ett sådant fall kan det inte anses vara visat att åtgärden behövs i lagens mening.

I det aktuella ärendet anser Naturvårdsverket att utredningen är mycket bristfällig eftersom redovisningen av verksamhetens ekonomiska förhållanden i princip inte är belyst. Det anges i beslutet att en analys har gjorts av länsstyrelsen, men vi anser att det inte framgår vilka fakta denna analys grundar sig på. Såvitt gäller dispensererna för de stenmurar där vi inte har överklagat, nummer 2-6, anser vi ändå att det med hjälp av kartmaterial och övriga omständigheter i ärendet går att sluta sig till att dessa åtgärder sannolikt kommer att vara till tillräckligt stor fördel för ett fortsatt aktivt och lönsamt brukande av sökandens marker för att kravet i 7 kap. 11 b § 1 miljöbalken ska kunna anses vara uppfyllt. Såvitt gäller stenmur 1 gör vi däremot motsatt bedömning.

Eftersom Naturvårdsverket inte överklagar biotopskyddsdispensen för stenmur 2 kommer länsstyrelsens beslut att vinna laga kraft i den delen. Vi anser att om stenmur 2 som är 131 meter lång, därefter tas bort som planerat kommer detta att medföra fördelar i brukandet av den aktuella åkern, då stenmur 2 är tvärgående placerad över åkern. Stenmur 1 om 139 meter, har däremot en längsgående

sträckning. Efter att stenmur 2 har tagits bort kommer stenmur 1 att befinna sig i mitten av en ca 5,1 ha stor och rektangulär åker. Stenmur 1 kommer inte att gå hela vägen ut till kanten av åkern. Vi bedömer att det utan problem kommer att gå att passera muren, även med större maskiner, på stenmurens kortsidor i sydväst respektive nordost. Det odlingshinder som stenmur 1 till viss del kommer att utgöra även i fortsättningen kan sannolikt inte anses vara av någon större betydelse för ett fortsatt aktivt och lönsamt brukande av jordbruksmarken. Det är snarare så att stenmur 1 får anses bli mindre av ett odlingshinder efter det att stenmur 2 har tagits bort, jämfört med vad som är fallet idag. Vi bedömer också att det är mer rimligt att stenmur 2 tas bort, eftersom stenmur 2 är en tvärgående mur och utgör ett större hinder för brukandet än en längsgående mur som stenmur 1.

Även om det hade funnits en bättre redovisning i ärendet av verksamhetens ekonomiska förhållanden finner vi mot denna bakgrund att det inte finns behov av borttagande av stenmur 1 i den mening som avses i 7 kap. 11 b § 1 miljöbalken. Kravet i den första punkten är därmed inte uppfyllt. Redan på den grunden har således funnits skäl att avslå dispensansökan avseende stenmur 1. Vi kommer dock även att redogöra för vår syn på huruvida dispensen för stenmur 1 är förenlig med den andra punkten i bestämmelsen.

Är åtgärden förenlig med biotopskyddets syften?

Stenmurar har höga naturvärden och en viktig funktion i ekosystemet genom den variation de skapar i jordbrukslandskapet. De utgör livsmiljöer, tillflyktsorter och spridningsvägar för flera av jordbrukslandskapets växt- och djurarter bland till exempel lavar, mossor, grod- och kräddjur, insekter, spindlar, fåglar och små däggdjur.

Det är en brist i beslutet att det inte har närmare redovisats hur många andra stenmurar det finns i närområdet och vilka naturvärden de generellt sett har. Vi bedömer att det dock i och för sig är sannolikt att det finns ett större antal stenmurar i just det här aktuella området. Utifrån detta drar vi slutsatsen att denna brist i beslutet inte ska anses så allvarlig, att dispensen bör upphävas enbart på den grunden.

Vid en bedömning mot biotopskyddets syften bör dock särskilt beaktas stenmuren i det enskilda fallet. I detta fall handlar det om en stenmur mitt i ett ca 5,1 ha stort åkerlandskap. Ett biotopskyddsområde som är omgivet av åkermark kan, beroende på förhållandena i övrigt i området, ofta ha särskilt stor betydelse som tillflyktsort, ledlinje och spridningskorridor. Detta föranleder Naturvårdsverket att göra bedömningen att muren sannolikt kommer att ha stor betydelse som livsmiljö och tillflyktsort för hotade och andra djur- och växtarter i området efter det att stenmur 2 har tagits bort. Utan bevisning som talar i annan riktning anser vi således att det måste antas att naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser, tack vare sitt läge i en förhållandevis stor åker med ensartad miljö, åtminstone har något högre värden än genomsnittet. Detta har inte beaktats i länsstyrelsens beslut.

Mot bakgrund av dessa omständigheter medför enligt Naturvårdsverkets uppfattning den bristande redovisningen av förekomsten av stenmurar, i

kombination med det faktiska läget av stenmur 1, att det trots allt inte är visat att biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses om dispensen medges. Därför är inte heller 7 kap. 11 b § 2 miljöbalken uppfylld avseende stenmur 1.

Dispensen för stenmur 1 bör därmed upphävas även på denna grund. Det kan dock understrykas att mark- och miljödomstolen bör upphäva dispensen även om den finner att någon av punkterna 1 eller 2, men inte båda punkterna, är uppfylld.

Beslut om denna komplettering av överklagande har fattats av sektionschefen Gunilla Ewing Skotnicka.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Yvonne Lundell, föredragande och Marianne Wetterin, samt miljöjuristen Olof Ekström.

För Naturvårdsverket

Gunilla Ewing Skotnicka

Yvonne Lundell