

Skyddar Sverige för lite mark?

En granskning av länsstyrelsernas förslag till nya Natura 2000-områden

Innehållsförteckning

Skyddar Sverige för lite mark?	1
En granskning av länsstyrelsernas förslag till nya Natura 2000-områden	1
Skyddar Sverige för lite mark?	3
Från uppdrag till regeringsbeslut – processen i korthet.....	4
Bakläxa från EU – på rätt grunder?	5
Hur mycket natur har Sverige redan skyddat?	5
Natura 2000 innebär omfattande utredningsskyldighet vid ny markanvändning ..	5
Samrådsprocesserna får underkänt	6
Bristande kunskapsunderlag	7
Natura 2000 i praktiken – tre näringar som påverkas.....	7
Exempel: Kalmar, Gotland, Skåne	9
Kalmar	9
Gotland	10
Skåne.....	12
Summering	13
Förslag till den nya regeringen.....	13

Skyddar Sverige för lite mark?

Sverige har under lång tid varit ett av de bästa länderna i världen på att skydda djur och natur. Bara under 2021 ökade Sveriges totala areal som formellt skyddas av miljöbalken med 27 000 hektar varav 26 nya Natura 2000-områden och 101 nya naturreservat. Bara det största nya naturreservatet Slite skärgård, beläget på den östra sidan av Gotland, omfattar ca 60 000 hektar. Mer än hälften av de nya arealerna inom naturreservat och Natura 2000-områden var skogsmark. En fjärdedel omfattar havsvatten och hela 13 procent av det nya skyddet omfattar våtmarker.

Trots detta har EU-kommissionen gett Sverige bakläxa i frågan om skyddade arealer av betydelse för fågellivet. Regeringen gav därför tolv av landets länsstyrelser i uppdrag att föreslå nya Natura 2000-områden i kustnära områden. Det arbetet har nu resulterat i kartor och förslag på omfattande arealer som ska klassas enligt Natura 2000.

Nu riskerar regeringens översyn av Natura 2000 att lägga en död hand över landets kust- och havsområden där människor, kommuner och näringar har sin verksamhet. Balanskommissionens granskning vittnar om ett regeringsuppdrag som utförts med mycket breda ansatser, bristande vetenskapliga belägg och total avsaknad av samråd.

Majoriteten av Sveriges regioner har kustremsor och havsområden som utgör noden för hundratals städer, samhällen och byar där vattnet eller närheten till vatten är nyckeln till arbetstillfällen, transporter, turism och rekreation. Naturen är i dubbel bemärkelse en källa till liv, där människan genom århundradena nyttjat kusternas och landskapens rikedomar för att leva och utvecklas i balans med omgivningen.

Utvecklingen av Sverige möjliggjordes inte bara av människans idérikeedom, utan också av de gynnsamma förhållanden som finns i skog, mark och vatten. En ogenomtänkt och illa förankrad expansion av Natura 2000-områden riskerar att lägga ännu ett raster av byråkrati och investeringsstopp i samtliga havsnära områden där lokalsamhällen och företag verkat och utvecklat verksamheter i generationer.

Balansen mellan utveckling och bevarande har under flera år utmanats av krångliga, oförutsägbara och långa tillståndsprocesser där en hållbar utveckling får ge vika för bevarande. Social och ekonomisk hållbarhet får stå tillbaka för ekologisk hållbarhet. Å ena sidan efterfrågas omfattande samhällsinvesteringar för att nå Sveriges tillväxt- och klimatmål. Å andra sidan finns en stark bevarandetrend som försvårar och fördyrar utveckling av befintliga verksamheter och i vissa fall förhindrar ny verksamhet att alls komma till stånd.

Regeringsuppdragets utformning har inte tagit hänsyn till varken den regionala utvecklingen eller klimatmålen. Uppdragsutformningen har i sin helhet varit av bevarandekaraktär, vilket olyckligtvis skapat ett ensidigt bevarandefokus, utan krav på

risk- och konsekvensanalys av hur utvidgningen kan påverka närboende, kommuner, företag - eller för den delen industrins gröna omställning.

Balanskommissionen har därför hämtat in uppgifter från Regeringskansliet och länsstyrelser i syfte att belysa hur processen kan påverka utpekade kustområden samt hur uppdraget skyndsamt bör omformuleras i syfte att dels bättre belysa förekomsten av redan skyddade områden, dels strama upp utpekandet av nya områden i syfte att hitta en bättre balans mellan bevarande och utvecklingsmöjligheter i berörda kustregioner.

Från uppdrag till regeringsbeslut – processen i korthet

De länsstyrelser som hittills (per 2022-10-17) offentliggjort förslagen till nya Natura 2000-områden är Blekinge, Gotland, Gävleborg, Halland, Kalmar, Skåne, Stockholm, Södermanland, Uppsala och Västernorrland. Övriga länsstyrelser som ännu inte publicerat sitt beslut är länsstyrelserna i Västra Götaland och Östergötland. Sista dag för uppdragsredovisning var 28 oktober. Naturvårdsverket ska sedan presentera ett helhetsförslag för regeringen senast den 23 december.

Regeringsuppdragets instruktioner tydliggjorde att de tolv länsstyrelser, som har kustområden, ska ta reda på vilken betydelse som länets IBA-områden har för fåglarna och föreslå nya områden som skulle kunna ingå i Natura 2000-nätverket. Länsstyrelserna ska informera fastighetsägare och andra relevanta sakägare om processen och om vilka konsekvenser nya fågelområden kan få. De som skulle kunna beröras av nya Natura 2000-områden ska få möjlighet att yttra sig i ärendet och deras synpunkter ska inkluderas i den slutgiltiga redovisningen. Detta har samtliga länsstyrelser som exemplifieras nedan brustit med.

Enligt EU:s fågeldirektiv ska medlemsländerna ha koll på de platser där vilda fåglar trivs och dit fåglar återkommer för att exempelvis häcka, rasta eller leta efter mat. De mest betydelsefulla fågelområdena ska vara Natura 2000-områden. EU-kommissionen tycker att Sverige har tagit med en för liten andel av våra marina fågelområden i Natura 2000-nätverket. De utgår ifrån de IBA-områden som BirdLife International pekar ut som särskilt betydelsefulla för fågellivet i Sverige. Det är inom dessa IBA-områden som EU-kommissionen vill se fler Natura-2000 områden.

Frågan är nu på vilka grunder detta ärende uppkommit, och en farhåga är att en systematisk underrapportering från svensk sida om skyddade arealer nu utlöst kommissionens överträdelseförfarande.

Bakläxa från EU – på rätt grunder?

Hur mycket natur har Sverige redan skyddat?

Bara under 2021 ökade Sveriges totala areal av formellt skyddad av miljöbalken med 27 000 hektar varav 26 nya Natura 2000-områden och 101 nya naturreservat.¹ Sedan 2011 har ökningen i hektar för Natura 2000-områden, som inte överlappar andra skyddade arealer, uppgått till 1 171 329 hektar.

Samtidigt som Sverige med rätta är i framkant vad gäller hållbarhet och miljöskydd har utmaningarna växt för enskilda mark- och skogsägare vars bruksområden omvandlats till skyddad mark, ofta utan skälig ersättning. Nu väntar ännu fler områden omfattas av tillståndsskyldigheter om Länsstyrelsernas Natura 2000-förslag genomförs i sin helhet.

Oron inför vad kommande Natura 2000-utvidgning kan innebära för Sveriges näringsidkare men också kommunala verksamheter är betydande. Länsstyrelsernas förslag på nya Natura 2000-områden har mottagits med betydande kritik, allt från privatpersoner som lokala lantbrukare till regioner har motsatt sig förslagen som riskerar att lägga en våt filt över Sveriges havs- och kustområden.

Natura 2000 innebär omfattande utredningsskyldighet vid ny markanvändning

Trots att Natura 2000-områden inte i teorin utgör förbud för pågående verksamhet eller markanvändning, medför miljöbalkens reglering i praktiken ett omfattande tillstånds- och processregelverk. Den så kallade tillståndsplikten kräver att den som planerar att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-området måste ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen.

Tillståndsplikten gäller både inom och utanför Natura 2000-området där länsstyrelsen avgör om åtgärden kan skada livsmiljöer eller arter.² En rad olika byggnader infattas av tillståndsplikten, allt från de enklaste jakttornen till uppförande av hus. Vid anläggningen av Natura 2000-områden medföljer möjligheten för bland annat markägare att söka en del ekonomiska bistånd för skötsel av jorden.³ Däremot är sannolikheten

Vad är en miljökonsekvensbeskrivning?

Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt miljöbalken 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, ska beskrivningen innehålla en redogörelse av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en beskrivning för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

¹ Statistiska Centralbyrån, Skyddad natur 2021-12-31, MI 41 2021A0, sid 6.

² Naturvårdsverket, Natura 2000-områden för verksamhetsutövare, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/branscher-och-verksamheter/natura-2000-omraden-for-verksamhetsutovare/lagstiftning-och-miljokonsekvensbeskrivningen/>

³ Många reaktioner på nytt fågelskydd, Sofie Regnander, <https://helagotland.se/bli-prenumerant/artikel/lwy79m1r/gt-2m29b-art>.

att dessa bidrag täcker övriga kostnader vid exempelvis tillståndsansökningar och uteblivna intäkter från verksamhet som omöjliggörs mycket liten.

Beskedet om att stora områden längs Smålands och Ölands kuster föreslås bli Natura 2000-områden har fått lantbrukare och markägare att reagera. De är oroliga för ökad byråkrati och längre handläggningstid eftersom det förutom bygglov även kan krävas en miljökonsekvensbeskrivning vid en byggnation. De reagerar också kraftigt på att de inte fått möjlighet att påverka.

Samrådsprocesserna får underkänt

Regeringsuppdraget ställer krav på att genomföra samråd med berörda parter och relevanta intressenter. På flertalet håll i landet har röster höjts om bristande eller helt utebliven dialog från länsstyrelserna. I Kalmar var problemen med samråd så allvarliga att tidsfristen var tvungen att förlängas. Andra exempel skildrar även frånvarande kommunikation mellan länsstyrelse och kommun där dialogen mellan parterna uteblivit helt och därefter fått en mycket kort svarstid.

Hela uppdraget för länsstyrelserna, från start till slut, har en knapp tidplan som inkluderar kunskapssammanställningar, inventeringar, remisser och synpunkter som ska dokumenteras innan överlämning sker till Naturvårdsverket i oktober 2022. Trots det knappa tidsfönstret har det under rapportskrivandets gång varit svårt att få ut besluts- och arbetsunderlag från Länsstyrelsernas egna processer.

Efter att delar av länsstyrelsernas arbete blivit känt, har det framkommit att mycket stora områden kan komma att bli särskilda bevarandeområden. I flera fall har lokala företag och näringslivsorganisationer, bland annat företrädare för de gröna näringarna, uppmärksammat att förslagen, om de realiserar, skulle få allvarliga konsekvenser för, bland annat, jord- och skogsbruk, sjöfart, fiske och turism.

Ett Natura 2000-område av den föreslagna omfattningen lägger en våt filt över samtliga investeringar på alla plan i alla branscher i Öland – Stefan Ottoson, lokal investerare i hundramiljonersklassen.

I regeringens uppdrag ingick att länsstyrelserna skulle informera fastighetsägare och andra sakägare, och ge dem tillfälle att lämna synpunkter, samt att ge tillfälle för berörda myndigheter⁴ och kommuner att yttra sig. Trots detta är en spridd uppfattning att flera länsstyrelser brustit avseende förankring och samråd, samt att förslagen till utvidgning av de särskilda bevarandeområdena saknar tillräckligt vetenskapligt underlag.

⁴ Berörda myndigheter inkluderar Fortifikationsverket, Försvarsmakten, och även i den mån de berörs är Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Kustbevakningen, Sveriges geologiska undersökning, Sametinget, Statens energimyndighet och Statens jordbruksverk.

Bristande kunskapsunderlag

Ytterligare en kritik mot länsstyrelserna är att de inte redogjort för hur stor del av de aktuella områdena som de facto är skyddad. Det finns skäl att tro att Kommissionens kritik mot Sverige delvis beror på att andelen skyddade områden har underrapporterats.

Vissa av länsstyrelsernas förslag saknar även djupare och vetenskapligt förankrade motiveringar bakom de planerade Natura 2000-områdena. Enligt Balanskommissionens granskning innehåller en del av länsstyrelsernas kunskapsunderlag beskrivningar där platser benämns som "sannolikt" eller "indirekt" viktiga för sjöfåglars övervintrings eller födosökning, men belägger inte huruvida utvidgningen är så kritisk att det finns skäl att utvidgningen ska ske på bekostnad av andra stora samhällsvärden.

Natura 2000 i praktiken – tre näringar som påverkas

När nya Natura 2000-områden blir till sätts ett antal processer i gång för nya som gamla näringsidkare på området. Framför allt leder en Natura 2000-klassificering till en ökad komplexitet och osäkerhet för alla aktörer som behöver söka ytterligare tillstånd som tar både tid och pengar i anspråk. Det träffar även andra statliga aktörer.

Elektrifiering med förhinder

Ett exempel är Svenska Kraftnät vars primära uppgift är att garantera att hela Sverige har tillgång till el. Vid en Natura 2000-prövning läggs ytterligare tillståndskrav vid anläggningen av nya kraftledningar, vilket försvårar och förlänger processen avsevärt. Dessa tillstånd och dispenser av olika slag kräver miljontals kronor och enormt mycket resurser av det allmänna.⁵ I ett läge när Sverige står inför en betydande utbyggnad av förnybar el, som måste kunna anslutas till elnätet, är en planlös utvidgning av Natura 2000 en hämsko på elektrifieringen.

Utöver ökad arbetsbörda för enskilda myndigheter finns det tre näringar som särskilt är i farozonen vid en Natura 2000-utvidgning. Det handlar om risker för enskilda privatpersoner och markägare, hotade lokala och nationella näringar i centrum för den gröna omställning, och därmed kritiska investeringar som riskerar att utebli.

Lantbruk

Lantbruket fyller inte endast funktionen att producera livsmedel utan tillhandahåller råvaror till biobaserade material, biodrivmedel och kemikalier. Potentialen för Sverige att producera hållbara och klimateffektiva biodrivmedel är stor, vilka är helt nödvändiga om målet att minska transportsektorns klimatpåverkan med 70 procent till 2030 ska kunna nås.

Tillståndskraven som Natura 2000-områden medverkar till blir oproportionerligt betungande för små lokala lantbrukare vars planerade markanvändning försvåras, vilket utgör en inskränkning i äganderätten men framför allt påverkar investeringsviljan.

⁵ TN reder ut: Därför kan regeringens elstrategi stoppas, Henrik Svidén, <https://www.tn.se/naringsliv/tn-reder-ut-darfor-kan-regeringens-elstrategi-stoppas/>

Gruvnäringen

Ur ett tillväxt- och landsbygdsperspektiv har få näringar lika stora sysselsättningseffekter utanför storstäderna som just gruvnäringen. Natura 2000-utvidgningar har tidigare utmanat förutsättningarna för att fortsatt bedriva gruvverksamhet i Sverige.

Gruvnäringen står nu inför liknande utmaningar vid en omfattad utvidgning av Natura 2000-områden vid havs- och kustområden. Samtidigt som bevarandeinitiativen blir allt fler ökar pressen på Sveriges gruvnäring att producera kritiska metaller och mineraler för att säkra den svenska och europeiska resursförsörjning inom ramen för den gröna omställningen. Om svensk gruvnäring ska finnas kvar, och utvecklas, måste tillståndprocesserna och samråd inom ramen för Natura 2000 bli effektivare och mer förutsägbara.

Skogsnäringen

Sveriges skogsnäring är världsledande exportörer av bland annat massa, papper och trävaror. Industrin stod 2018 för 145 miljarder kronor i exportvärde – en ansevärd del av Sveriges totala export på 2193 miljarder kronor. 120 000 personer är sysselsatta i skogsnäringen, som anställda eller som underleverantörer – många av dem jobbar i glesbygden. Skogsindustrins betydelse för tillväxt och sysselsättning i hela landet är svår att överskatta. Skogen är också en viktig pusselbit i Sveriges gröna omställning.

Länsstyrelsernas förslag till nya skyddsområden kommer att påverka befintlig näringsverksamhet, framtida investeringar och pågående markanvändning. Natura 2000 är en stark skyddsform som inte bara innebär omfattande tillståndprocesser med krav på långtgående redovisningar, utan även kraftigt försvårar möjligheten att få tillstånd till nya verksamheter.

Erfarenheterna från andra Natura 2000-områden är att det är en mycket stark skyddsform som kan leda till stora inskränkningar utan möjlighet till ersättning för skogsägarna. Enbart osäkerheten kring vad det innebär i praktiken påverkar viljan att investera och utveckla verksamheter negativt.⁶

Ersättning till markägare i händelse av Natura 2000-klassificering

Om ett område klassificeras som Natura 2000 innebär det omfattande konsekvenser för markägares möjligheter att verka på området. Konsekvenserna är ofta av sådan karaktär att många småföretagare och lantbrukare väljer att stoppa nödvändiga investeringar på grund av den tunga regelbördan.

⁶ Synpunkter på förslag till nya Natura 2000-områden för fåglar (511-5461-2021), Södra Skogsägarna.

Enligt miljöbalken har fastighetsägare rätt till ersättning från staten för det fall pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av inskränkningar i användningen som följer av ett Natura 2000-område.⁷ Rätt till sådan ersättning kan inträda först när fastighetsägaren har sökt och nekats tillstånd, alternativt att tillståndet har förenats med särskilda villkor som i sig avsevärt försvårar pågående markanvändning.⁸

”Det blir ännu fler restriktioner för lantbruket som är en av våra viktigaste näringar. Det här kommer inte att leda till ökad självförsörjning” - Ilko Corkovic (S), kommunalråd i Borgholm

Av detta följer att rätt till ersättning aldrig kan inträda redan på den grunden att regeringen har pekat ut ett område som Natura 2000, eller att EU-kommissionen har fört upp området på listan enligt art- och habitatdirektivet. Länsstyrelsen ska samråda med Naturvårdsverket innan den fattar ett beslut som kan medföra ekonomiska förpliktelser för staten genom ersättningsanspråk.⁹ Denna process är dock högst osäker och otydlig för många inblandade privatpersoner, småföretagare och skogsägare vars verksamhet i praktiken sätts på paus i väntan på beslut om den nu pågående översynen leder till att deras gårdar och skogar blir skyddat område.

Exempel: Kalmar, Gotland, Skåne

Natura 2000-översynen pågår över hela landet, men kritiken mot förslagen har väckt lokalt motstånd i framförallt tre områden där den förslagna utvidgningen är så långtgående att markägare befärrar att utvecklingen stagnerar och investeringar helt uteblir.

Kalmar

Kalmar länsstyrelse är den länsstyrelse som har fått utstå mest kritik för sina Natura 2000-förslag. Länsstyrelsen har föreslagit att tre nya SPA-områden bildas samt ytterligare utvidgning av två befintliga SPA-områden. Dialogen mellan markägare och länsstyrelsen i Kalmar har blivit starkt kritiserad för att inte inkludera relevanta aktörer som kommer att drabbas av förslagen.

Den tyngsta kritiken kommer från den regionala utvecklingsnämnden som vill att Kalmars regionstyrelse helt avstryker länsstyrelsens förslag. Utvecklingsnämnden styrker lantbrukarnas negativa reaktioner och anmärker själva att processen har haft brister, främst avsaknad av en fördjupad konsekvensanalys med större inflytande av andra intressen.



Nuvarande Natura 2000-områden markerat i lila. Förslag till nya Natura 2000-områden markerat i brun.

⁷ 31 kap. 4 § miljöbalken.

⁸ 31 kap. 5 § miljöbalken.

⁹ 26 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m.

Utvecklingsnämnden kritiserar även Naturvårdsverkets handbok där det fastslås att urvalet av områden endast ska ske på vetenskapliga grunder. Däremot, får inte andra motstående intressen beaktas, utan först i samband med en eventuell efterföljande tillståndsprovning. Detta tillvägagångssätt resulterar i stor osäkerhet för företagare, lokala markägare och kommunala planprocesser vilket inte är i linje med varken Agenda 2030 eller länets regionala utvecklingsstrategi.¹⁰

Inskränkningarna i äganderätten kräver en gedigen och grundlig konsekvensanalys vilket länsstyrelserna inte levt upp till eller helt saknar. Naturvärdena som föreslås skyddas är till stora delar skapade genom mänsklig hand. I förslagen finns risk att brukandet upphör eller förändras. Hotet är särskilt reellt då Skogsstyrelsen rapporterat att mer än hälften av de skogar som är formellt skyddade har eftersatt skötsel.¹¹

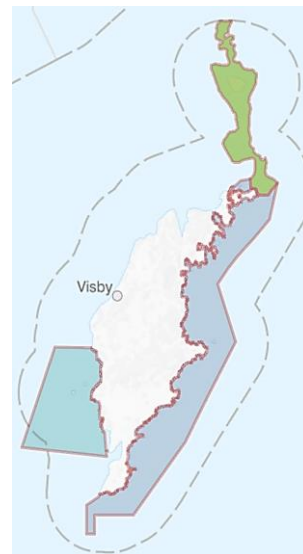
Efter omfattande kritik från lantbrukare, privatpersoner, företagare och kommunpolitiker har Länsstyrelsen Kalmar backat från sitt initiala förslag om nya Natura 2000-områden. I det nya förslaget har gränslinjerna förflyttats 100 meter ut i havet, vilket innebär att alla föreslagna markområden undantas. Det nya förslaget är ett kraftigt modifierat förslag, vilket i sak är bättre än det förra, men ändringar i elfte timmen tyder på en oroväckande godtycklighet från myndighetens sida. Länsstyrelsens kraftigt omarbetade förslag understryker behovet av en förutsägbar samråds- och beslutandeprocess.

Gotland

Ytterligare en region som utsatt hård kritik är Gotland. Länsstyrelsen har märkt ut nya fågelområden som täcker hela Gotlands östkust, från Fårö i norr till Sundre i söder, vilket omfattar ca 25 procent av hela Gotlands yta.¹²

Privata markägare och företrädare för besöksnäringen anser att konsekvenserna av förslagen om nya Natura 2000-områden längs östra Gotlands kust och Karlsöarna inte har utretts tillräckligt. Lokala markägaren Stig Hansson konstaterar: "Det är mer än en tredjedel av Gotlands kust och så funderar de inte ens på hur kommer det här att påverka de människor som äger, bor och brukar marken".¹³

Andra intressenter har påpekat att Natura 2000-områden innebär i praktiken ett omfattande förbud mot brukande och utveckling vilket kommer ha en stor negativ effekt på den regionala utvecklingen. Ett helhetsperspektiv med en grundlig konsekvensanalys bör



Länsstyrelsen Gotlands förslag på Natura 2000-områden.

¹⁰ Region Kalmar läns regionala utvecklingsförvaltning, Yttrande över förslag till Natura-2000 områden för fåglar.

¹¹ Nya Natura 2000-områden – hot mot landsbygden, Mellersta Götalands Jordägareförening, <https://www.ja.se/artikel/2231393/nya-natura-2000-omrden-hot-mot-landsbygden.html>.

¹² Länsstyrelsen Gotlands län, Underlag till uppdrag att bedöma marina IBA-områden och vid behov lämna förslag på nya SPA-områden enligt EU:s fågeldirektiv, <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.275d2d3f18093a938e914616/1652347405848/Underlag%20marina%20IBA-omr%C3%A5den%20och%20nya%20SPA-omr%C3%A5den.pdf>, sid 6.

¹³ Stark kritik mot nya Natura 2000-områden: "Stor förändring på massor av mark", Petter Myrenberg, <https://sverigesradio.se/artikel/stark-kritik-mot-nya-fagelskyddsomraden-stor-forandring-pa-massor-av-mark>

vara utgångspunkten för att så långt som det är möjligt inte inskränka den individuella äganderätten.¹⁴

Sedan 90-talet har hela Gotlandskusten varit ett naturreservat vilket innebär redan hård lagstiftning kring tillstånd och dispenser för åtgärder inom området. Gotlands förenade besöksnäring befarar att ännu fler restriktioner kommer få negativa konsekvenser för både den lokala utvecklingen och näringslivet. Utöver ökade tillståndsskyldigheter, saknas det tydliga riktlinjer för vilka ärenden som kommer att påverkas av Natura 2000-regelverket, utan bedömning utgår endast från det enskilda fallet. En bakvänd tillståndprocess som knappast underlättar ansökan för det lokala näringsidkare.¹⁵

"För oss centerpartister är äganderätten okränkbar och det får aldrig bli så att staten med ett par pennstreck åsidosätter den rätten"
- Eva Nypelius, regionråd Gotland (C) om Natura 2000-utvidgningen på Gotland.

Länsstyrelsen Gotlands län har själva besvarat kritiken med hänvisning till regeringsuppdragets snäva utformning. Länsstyrelsen har också hävdad att de därför inte får beakta övriga intressen. Däremot understryker länsstyrelsen att de utpekade områdena redan omfattas av strandskyddsregler och ingår i naturreservatet Gotlandskusten vilket väcker frågor om behovet att utvidga Natura 2000-områden från första början.¹⁶

Thomas Pålsson, tidigare generaldirektör och mångårig statstjänsteman, framhåller i Balanskommissionens tidigare rapport "Länsstyrelsernas samordnande och sektorsövergripande uppdrag – klarar de av balansen mellan bevarande och utveckling?" att länsstyrelserna har ett systematiskt problem med att förena olika samhällsintressen, trots att helhetsperspektivet är en del av deras huvuduppdrag.

Länsstyrelserna ska, i motsats till Länsstyrelsen Gotlands uttalande, verka och besluta sektorsövergripande och samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Speciellt gäller detta inom områden där länsstyrelserna ska främja länets utveckling och regionala tillväxt, och inte enbart ta beslut utifrån ett bevarandeperspektiv.¹⁷ Det är uppenbart att tillväxtperspektivet försvunnit på vägen i det enskilda fallet av Natura 2000-utvidgningen på Gotland.

¹⁴ Lagg inte en död hand över Gotlands kust!, Eva Nypelius, <https://helagotland.se/insandare/artikel/lagg-inte-en-dod-hand-over-gotlandskust/r1gd96xr>.

¹⁵ Företagen: Nya fågelskyddet får stora konsekvenser, Anders Carlsson, <https://www.tn.se/naringsliv/foretagen-nya-fagelskyddet-far-stora-konsekvenser/>.

¹⁶ Många reaktioner på nytt fågelskydd, Sofie Regnander, <https://helagotland.se/bli-prenumerant/artikel/r1gd96xr>.

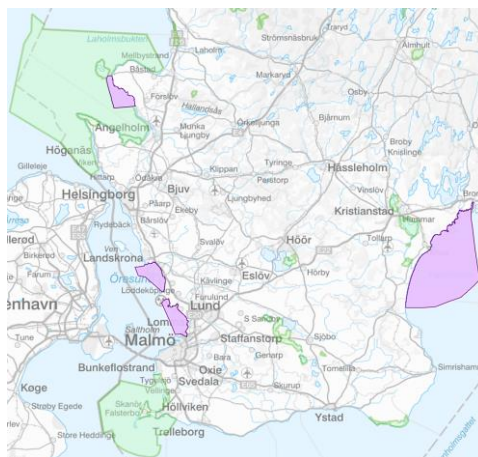
¹⁷ Thomas Pålsson, Länsstyrelsernas samordnande och sektorsövergripande uppdrag – klarar de av balansen mellan bevarande och utveckling?, sid 11.

Skåne

Skåneregionen har likt Gotland och Kalmar föreslagit en större utvidgning av befintliga Natura 2000-områden och bildandet av nya områden, vilket mött hård kritik från privatpersoner och kommuner. Uppemot 140 000 hektar av Skånes marina landskap omfattas redan av Natura 2000 i enlighet med fågeldirektivet.

Kristianstad kommun har påpekat att Länsstyrelsen i Skåne inte har utgått från kommunens egna kust- och havsplan, där det har tagits hänsyn till de olika intressen som finns längs Skånes nordöstra kust.¹⁸

Representanter från lokala näringar, som ålfisket, understryker att förslag till nya Natura 2000-områden tenderar att ha en undermålig konsekvensanalys som försummar övriga arter inom området.¹⁹



Länsstyrelsen i Skånes förslag till nya Natura 2000-områden i lila samt nuvarande områden markerade i grönt.

Synpunkter över samrådsprocessen innefattar även det faktum att sakägare och intressenter bör ha delgivits om förslagen i ett tidigare skede, vilket inte varit fallet. Ett specifikt utredningsuppdrag av denna omfattning/karaktär kräver att den allmänna utredningsskyldigheten enligt 23 § förvaltningslagen (2017:900) efterlevs. Den korta remisstiden försvårar, om inte omöjliggör, för relevanta parter att grundligt granska det presenterade kunskapsunderlaget.

Exempel från Landskrona

Vidare har förslaget från länsstyrelsen Skåne att utöka det befintliga Natura 2000-området strax utanför Landskrona ifrågasatts från lokala organisationer och företagare, då IBA-området Lundåkrabukten redan är fullständigt skyddat genom det befintliga Natura 2000-området. Vidare är Lundåkrabukten inte ett av de tre specifika IBA-områden där EU-kommissionen har identifierat ett behov av översyn av Sveriges Natura 2000-nätverk.

Sammantaget tycks utbredningen i Lundåkrabukten vara baserad på ett eget initiativ från Länsstyrelsen Skåne. Det har inte gått att tillgå varför Länsstyrelsen valt att fokusera särskilt på detta marina område i direkt anslutning till bland annat industriområden, då fördjupande underlag bakom förslagen saknas. Det förefaller dock tydligt att Natura 2000-utvidgningen skulle drabba alla näringar längs den bebyggda kusten, inte minst Bolidens återvinningsverksamhet.

¹⁸ Hela Åhus kust hotas – väcker oro: "Kan bli intressekonflikt", Karolina Alfredsson, <https://www.nsk.se/kristianstad/hela-ahus-kust-hotas-vacker-oro-kan-bli-intressekonflikt-f9e60ab8/>

¹⁹ Ålhabitet utplånas med hjälp av EU-medel, Gunnar Olsson, <https://www.kristianstadsbladet.se/debatt/alhabitet-utplanas-med-hjalp-av-eu-medel-b13e3d97/>.

Summering

Det finns betydande risk att länsstyrelsernas förslag till fler och större särskilda bevarandeområden får allvarliga negativa konsekvenser för andra viktiga samhällsmål, vilket flertalet remissinstanser i Kalmar, Skåne och Gotland vittnat om. Det handlar om att tillståndsprocesser i dessa områden skulle bli än mer komplicerade och att näringsutveckling samt den gröna omställningen hindras, till exempel genom att utbyggnad av havsbaserad vindkraft försvåras och planeringen av nödvändiga ledningsdragningar blir än mer oförutsägbar. Ett bättre kunskapsunderlag kräver att även sådana konsekvenser beaktas före en eventuell utvidgning genomförs, men hittills har inga sådana initiativ tagits från politiskt håll.

Regeringen bör därför revidera det uppdrag länsstyrelserna givits avseende hur hanteringen av den formella underrättelse Sverige fått av EU-kommissionen gällande överträdelse av fågeldirektivet. Av uppdraget ska det tydligt framgå, dels att direktivets krav ska uppfyllas utan onödiga negativa konsekvenser för näringslivet, det rörliga friluftslivet och andra intressen, dels att en noggrann redogörelse ska göras av aktuell skyddsstatus i de berörda områdena.

Risken måste undanröjas för att EU-kommissionens kritik mot Sverige, åtminstone till viss del, beror på att andelen skyddade områden underrapporterats. Naturvårdsverkets uppdrag att sammanställa underlaget omvandlas till ett gemensamt uppdrag till alla berörda myndigheter.

Om fristerna för hanteringen av överträdelseärendet inte medger denna hantering, bör Naturvårdsverkets uppdrag förtydligas, enligt ovan. I sista hand kan underlaget bearbetas i Regeringskansliet utifrån remissvar från berörda myndigheter, sakägare och andra intressenter.

Förslag till den nya regeringen

- **Tydliggör tidplanen.** En ny regering måste snarast klargöra hur EU-kommissionens tidplan ser ut och vilka eventuella frister Sverige givits för att svara på den formella underrättelsen. En redogörelse måste tas fram av vilka kontakter på tjänstemannanivå och politisk nivå som förevarit. Vid behov bör förlängd svarstid söka utverkas.
- **Förläng och förtydliga uppdraget.** Om det är möjligt med hänsyn till tidsramarna, bör uppdraget till länsstyrelserna förlängas och förtydligas. I uppdraget ska det ingå att länsstyrelserna kartlägger aktuell status avseende skydd.
- **Utred förslagets närings- och socialpolitiska konsekvenser.** Länsstyrelserna ska också åläggas att redovisa konsekvenser för näringsverksamhet, det rörliga friluftslivet och andra verksamheter av de föreslagna åtgärderna. Vidare bör i uppdraget ingå att lämna förslag som med minsta möjliga negativa konsekvenser för annan verksamhet uppfyller fågelskyddsdirektivets krav. Kravet på samråd med sakägare och berörda myndigheter ska skärpas.

- **Bredda uppdraget till fler än Naturvårdsverket.** Naturvårdsverkets uppdrag att presentera ett samlat underlag till regeringen bör omformuleras till ett gemensamt uppdrag med andra myndigheter som har centrala samhällsuppdrag som rör markanvändning, till exempel Försvarsmakten, berörda kommuner, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökningar, Statens energimyndighet och Statens jordbruksverk. Naturvårdsverket ges i uppdrag att samordna arbetet. Även i detta uppdrag anges att en bedömning ska göras av hur direktivets krav kan uppfyllas utan negativa konsekvenser på andra områden.
- **Samordna naturskydden.** Under 2022 har EU introducerat [Nature Restoration Law](#), som kommer att ålägga medlemsländerna att restaurera skogar, våtmarker, hav och landskap som har påverkats av mänsklig utveckling. Nya Natura 2000-områden bör harmoniseras med åtgärder i enlighet med Nature Restoration Law.²⁰

²⁰ Nya Natura 2000 områden – hot mot landsbygden, Per-Anders Bengtsson, <https://www.ja.se/artikel/2231393/nya-natura-2000-omrden-hot-mot-landsbygden.html>.