

Förslag till utökat Natura 2000-område på Gotland

1. Inledning

Cementa AB ("Cementa") har ombett oss och Enetjärn Natur AB att granska länsstyrelsens förslag på nya och utökade Natura 2000-områden på Gotland. Granskningen ska ske ur juridisk respektive ekologisk synvinkel.

Förslaget berör ett antal fastigheter som ägs av Cementa på Filehajdar, Kyllajhajdar och Fleringe. På grund av den korta tid som står till vårt förfogande har vi särskilt inriktat vår granskning på Filehajdar.

I denna promemoria lämnas alltså synpunkter på länsstyrelsens förslag till Natura 2000-områden, och då särskilt förslaget till Natura 2000-område på Filehajdar (fortsättningsvis benämnt "Utökningsområdet"). Synpunkterna lämnas utifrån de riktlinjer som gäller för länsstyrelsens arbete samt de krav som generellt gäller för utpekande av Natura 2000-områden enligt EU-rätten respektive nationell rätt.

2. Bakgrund

Den 21 januari 2015 offentliggjorde länsstyrelsen på sin hemsida¹ att länsstyrelsen har sammanställt ett förslag på nya och utökade Natura 2000-områden på Gotland. Den 29 januari 2015 mottog Cementa en skrivelse enligt vilken Cementa gavs tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. På Cementas begäran översände länsstyrelsen den 2 februari 2015 en skriftlig beskrivning av länsstyrelsens genomförande av arbetet med förslag till nya och utökade Natura 2000-områden daterad samma dag,² en shape-fil över den föreslagna utökningen av Natura 2000-området Filehajdar, regeringens uppdrag till länsstyrelserna³ samt Naturvårdsverkets riktlinjer och instruktioner för uppdraget.⁴ Ett möte mellan företrädare för länsstyrelsen och Cementa hölls på initiativ av Cementa på länsstyrelsens kontor i Visby den 11 februari 2015 då länsstyrelsen svarade på frågor angående länsstyrelsens arbete. Vid mötet upplystes om att Cementa har möjlighet att lämna synpunkter på förslaget senast den 5 mars 2015. Ytterligare ett möte med länsledningen

¹ <http://www.lansstyrelsen.se/gotland/Sv/nyheter/2015/Pages/pa-regeringens-uppdrag-foreslar-lansstyrelsen-i-gotlands-lan-nya-natura-2000-omraden.aspx>.

² Länsstyrelsen Gotlands län 2015-02-02 "Uppdrag om förslag till nya Natura 2000-områden och kompletteringar av redan föreslagna områden i Gotlands län", dnr 511-101-14.

³ Regeringsbeslut 2014-01-09, "Uppdrag till länsstyrelserna om redovisning av skyddsarbete med Sveriges Natura 2000-områden, M2014/65/Nm.

⁴ Naturvårdsverket 2014-04-24, "Riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med att föreslå ytterligare Natura 2000-områden 2015 (enligt RU till länsstyrelserna januari 2014), dnr NV-00482-14 samt e-post från Naturvårdsverket till länsstyrelserna 2014-11-14 med kompletterande information om bl.a. senarelagd redovisning samt svar på frågor från länsstyrelserna.

hölls den 18 februari 2015 då landshövdingen bl a framhöll att länsstyrelsen *måste* redovisa sina förslag till Naturvårdsverket senast den 27 mars 2015 och att hon inte kunde förlänga prövningsprocessen. På Cementas begäran översände länsstyrelsen den 19 februari 2015 en karta med bristnaturtyperna Karsthällmarker och Basiska berghällar från länsstyrelsens inventering i december 2014 samt, den 20 februari 2015, en karta med bristnaturtypen rikkärr samt vissa, dock ej fullständiga, uppgifter om förekomst av ”trädklädda betesmarker”.

3. Sammanfattning

- Konsekvensen av att Utökningsområdet blir Natura 2000-område är att den lokala kalkstensförsörjningen till Slitefabriken upphör inom cirka 15 års tid. Råvaruförsörjningen till en av världens renaste cementtillverkningsprocesser upphör därmed. Slitefabriken svarar för mer än 75 procent av den samlade cementproduktionen i Sverige och försörjer ca 60 procent av den svenska marknaden med cement.
- Utökningsområdet åtgärdar inte någon av de brister som EU-kommissionen har identifierat när det gäller Sveriges utpekanden till Natura 2000-nätverket.
- Processen för framtagandet av förslaget följer inte Naturvårdsverkets riktlinjer. Processen uppfyller inte grundläggande krav på rättssäkerhet.
- Förslaget har inte föregåtts av en juridisk analys där det klargörs i vad mån art- och habitatdirektivet är överordnat svensk lag. Förslaget följer heller inte svensk lag respektive gällande översiktsplan.
- Länsstyrelsens redovisade urvalskriterier blandar ihop vad Sverige är *skyldigt* att göra enligt art- och habitatdirektivet, vad Sverige *kan* bidra med inom ramen för detta direktiv samt, slutligen, rent *nationella bevarandeintressen* inom naturvårdsområdet.
- Länsstyrelsen följer inte sina redovisade urvalsprinciper utan tillämpar härutöver diskretionära bedömningar utan stöd i vetenskap eller lag.
- Det saknas ett underlag som visar att förekomsten av naturtyper av det slag som det idag råder brist på inom Natura 2000-nätverket motiverar ett ianspråktagande av Utökningsområdet i den del det utgör riksintresse för mineralutvinning. Förekomsterna av de för Gotland mer specifika bristnaturtyperna karsthällmarker (8240) och basiska berghällar (6110) samt bristnaturtypen rikkärr (7230) är marginella. Eventuell förekomst av ”trädklädda betesmarker” (9070) är inte kartlagd och motiverar i vart fall inte ett utpekande.
- Förslaget strider mot regeringens uttryckliga ställningstagande i samband med att nya och ändrade Natura 2000-områden förra gången (2006) redovisades till EU-kommissionen.

- Bristerna i länsstyrelsens förslag kan inte läkas av Naturvårdsverket respektive regeringen. Om förslaget ändå överlämnas till Naturvårdsverket i nuvarande form bör det därför lämnas utan avseende.

4. Konsekvenserna av att Utökningsområdet blir Natura 2000-område

Produktionen vid Cementas fabrik i Slite är helt avgörande för den svenska cementförsörjningen. Genom fartygsleveranser till mottagningsterminaler försörjs stora delar av landet, från Norrbotten i norr till Skåne i söder, med cement från Slite. Produktionen i Slitefabriken svarar för ca 60 procent av den samlade cementkonsumtionen i Sverige. Slitefabriken försörjs med kalkstensråvara som uteslutande kommer från dagbrottet i Filehajdar. Kalkstensfyndigheten utgör ett riksintresse för mineralutvinning som är utpekad och gränssatt i ett beslut av Sveriges Geologiska Undersökning ("SGU") från 2004.⁵ Gotlands kommun har redovisat riksintresseområdet i gällande översiktsplan.

Utökningsområdet sammanfaller, med undantag för den norra delen samt en mindre del längst i öster, med det gränssatta riksintresseområdet för mineralutvinning, se bifogad karta, bilaga 1. Förslaget innebär att långt mer än hälften av riksintesseområdet skulle komma att utgöra Natura 2000-område vilket i praktiken hindrar utnyttjandet av denna del av riksintesset. Förslaget skulle också innebära att utnyttjandet av återstående delar av riksintesset försvåras påtagligt. För att säkerställa att negativ påverkan på Natura 2000-området inte sker skulle det nämligen vara nödvändigt att upprätthålla ett skyddsavstånd mot Natura 2000-områdets yttre gräns.

Enligt Cementas preliminära bedömningar skulle länsstyrelsens förslag, om det förverkligas, innebära att de återstående kalkstensreserverna räcker för 14 till 17 års drift. Konsekvensen av förslaget skulle alltså vara att produktionen vid Slitefabriken tvingas upphöra någon gång kring åren 2030–2032. Detta innebär att Sveriges möjlighet till självförsörjning av cement upphör och att Sverige får förlita sig till import.

5. Länsstyrelsens förslag

På länsstyrelsens hemsida finns en lista över de områden som länsstyrelsen föreslår som nya alternativt utökade Natura 2000-områden. Beträffande Utökningsområdet anges följande motivering.

Nationellt toppobjekt med karsthällmarker, basiska berghällar, rikkärr och trädklädda betesmarker. Naturvårdsverket är delvis markägare. Området är en utökning av befintligt Natura 2000-område.

⁵ SGU beslut 2004-06-17, dnr 46-564/2004. Se även SGU:s beskrivning till regional berggrundskarta över Gotlands län (sid 45). Förklaringen till att cementtillverkning sker just i Slite är att det är viktigt med tillgång på både kalksten och mörgel vilket finns här.

Som utvecklas nedan under avsnitt 7.2.3 och i Enetjärn Natur AB:s bifogade promemoria, se [bilaga 2](#), återfinns sammansättningen av karsthällmarker, basiska berghällar, rikkärr och ”trädklädda betesmarker”⁶ i den norra delen av utökningsområdet, huvudsakligen utanför riksintresseområdet för mineralutvinning. Av länsstyrelsens beskrivning, daterad den 2 februari i år, framgår att ytterligare motiveringar i själva verket ligger bakom utpekandet av Utökningsområdet. Utöver vad som citeras ovan anges nämligen följande.

Här finns ett stort antal sällsynta kärlväxter, lavar och marksvampar. En hög grad av orördhet präglar stora delar av skogarna och marken bär spår av långvarigt bete. Filehajdar är kärnområde för nipsippa. Tillsammans med Hejnum Kallgate hyser området en population av vädndärfjäril som sannolikt utgör en mycket viktig metapopulation för hela Gotland. Mycket ny kunskap om framför allt insekter och kärlväxter har framkommit i området de senaste åren genom olika inventeringar. I området har inte mindre än 39 rödlistade fjärilsarter påträffats.

Dessa ytterligare motiveringar är alltså vad som ligger till grund för Utökningsområdets östra del, inom riksintresset för mineralutvinning.⁷

6. Brister som EU-kommissionen har identifierat i det svenska Natura 2000-nätverket

Av regeringsuppdraget⁸ framgår att utgångspunkten för länsstyrelsernas förslag ska vara att åtgärda de brister i nätverket Natura 2000 som framgår av resultat från EU-kommissionens utvärderingar samt eventuella andra nationellt identifierade brister i nätverket.⁹

I Naturvårdsverkets riktlinjer för regeringsuppdraget¹⁰ redovisas de preliminära uppgifter som Naturvårdsverket ska ha fått efter EU-kommissionens granskning av de biogeografiska listorna 2013. För Gotlands del är det enligt Naturvårdsverkets riktlinjer naturtypen *havgrottor* (8330) samt arten *tumlare* som har ett bristfälligt skydd. Cementa har efter kontakter med Naturvårdsverket tagit del av EU-kommissionens slutliga förteckning. Såvitt nu är av intresse anges att det föreligger en brist beträffande naturtypen

⁶ Som framgår av bilaga 2 finns det inga historiska belägg för att bete förekommit på Filehajdar. Beteckningen ”betesmark” är därför missvisande. Delar av Utökningsområdet uppvisar dock, av andra skäl, ett flertal av de kvaliteter som kännetecknar naturtypen trädklädd betesmark av fennoskandisk typ (9070).

⁷ Muntlig information från mötet med länsstyrelsen 2015-02-11

⁸ Regeringsbeslut 2014-01-09, M2014/65/Nm.

⁹ Länsstyrelserna ska även redovisa hur de har uppfyllt sina skyldigheter att uppdatera Natura 2000-områdenas bevarandeplaner och i tillämpliga fall ta fram bevarandeplaner för de områden som saknar sådana, samt presentera tidplaner för åtgärdandet av förekommande brister. Av skälen för regeringens beslut framgår att de justeringar av Natura 2000-nätverket som Sverige föreslog år 2012 har medfört att Sveriges totala åtagande i Natura 2000-nätverket behöver kompletteras för vissa naturtyper och arter samt att det i anledning av de frågor som kommissionen har ställt om det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet har identifierats brister beträffande de framtagna bevarandeplanerna.

¹⁰ Naturvårdsverket 2014-04-24, dnr NV-00482-14.

basiska berghällar (typkod 6110) men att denna brist avser att Sverige behöver uppdatera eller korrigera befintlig information i Natura 2000-databasen. I länsstyrelsens egna beskrivning av arbetet anges endast att fladdermusarten *barbastell* är relevant att komplettera med för Gotlands del vilket torde sakna betydelse för Utökningsområdet. Med tanke på vilken information Naturvårdsverket önskar ifrån Länsstyrelsen i Gotlands län så förefaller det märkligt att länsstyrelsens beskrivning den 2 februari 2015 saknar uppgifter om vad som föreslås för att åtgärda bristerna beträffande havsgrottor och tumlare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Utökningsområdet inte behövs för att åtgärda de brister i Natura 2000-nätverket som Europeiska kommissionen har identifierat för Sveriges del.

7. Nationellt identifierade brister i Natura 2000-nätverket

7.1 Inledning

Länsstyrelsen menar att Utökningsområdet behövs för att åtgärda nationellt identifierade brister i Natura 2000-nätverket. Nedan redovisas ett antal principer som måste iaktas vid urvalet av sådana områden.

Utpekandet av Natura 2000-områden har sin grund i art- och habitatdirektivets¹¹ artikel 3.2 som anger att varje medlemsstat ska bidra med områden ”i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och habitat” som direktivet avser att skydda. Identifiering av sådana områden ska ske enligt de kriterier som anges i bilaga 3 till direktivet. Vid tillämpning av bilaga 3 ska endast vetenskapliga kriterier tillämpas. Det är EU-kommissionen som enligt artikel 4.2 upprättar och slutligt antar listan över områden av gemenskapsintresse enligt art- och habitatdirektivet.

Exakt hur stora arealer som varje medlemsstat ska bidra med till nätverket framgår inte av direktivet. En bedömning får göras av vad som får anses stå i proportion till omfattningen av livsmiljötypen eller habitatet på medlemsstatens territorium. EU-kommissionen har till uppgift att övervaka om medlemsstaterna uppfyller sina förpliktelser enligt unionsrätten och ytterst är det EU-domstolen som avgör om en medlemsstat har bidragit med tillräckliga arealer av ett visst habitat. Av EU-domstolens praxis framgår att medlemsstaterna har viss bestämmanderätt vid valet av områden som kan anses mest lämpliga att utse till områden av gemenskapsintresse.¹²

Det ankommer alltså inte på de enskilda medlemsstaterna, eller dess myndigheter, att bestämma hur stora områden med olika livsmiljötyper och habitat som ska överlämnas till Natura 2000-nätverket. Länsstyrelsen kan därför inte i sitt arbete utgå ifrån att alla åtgärder som vidtas för att åtgärda sådana brister som länsstyrelsen själva har identifierat följer av art- och habitatdirektivet.

¹¹ Direktiv 92/43/EEG

¹² C-57/89 Leybucht

Art- och habitatdirektivets krav utgör minimikrav och Sverige kan därför ha en högre ambition med naturskyddet. I den mån Sverige har denna ambition ska dock formerna och urvalet följa svensk lag, däribland miljöbalkens principer, vilket utvecklas i avsnitt 8 nedan. Bland annat ska alltså nyttan av naturskyddet ställas i relation till konsekvenserna av att riksintresset för mineralutvinning inte kan utnyttjas. Naturvårdsverket anger i sina riktlinjer för regeringsuppdraget att åtgärdandet av nationellt identifierade brister har *lägre prioritet* än arbetet med de brister som EU-kommissionen har identifierat.

Länsstyrelsen anger i sin beskrivning av arbetet med förslaget att endast vetenskapliga kriterier ska ligga till grund för ett utpekande. *Det bör dock understrykas att detta krav gäller endast om och i den utsträckning det behövs för att uppfylla art- och habitatdirektivet.* Att länsstyrelsen dessutom inte lever upp till detta krav utvecklas i avsnitt 7.2 nedan. Naturvårdsverket anför i sin vägledning att det finns en större tolkningsfrihet i denna del av regeringsuppdraget jämfört med åtgärdandet av de brister som EU-kommissionen har identifierat. Detta får inte på något sätt uppfattas som att länsstyrelsen har tolkningsföreträde när det gäller vilka krav som följer av art- och habitatdirektivet. Tvärtom måste länsstyrelsen vid åtgärdandet av nationellt identifierade brister också ta andra hänsyn än de vetenskapliga kriterier som länsstyrelsen hänvisar till.

Länsstyrelsens process för att på nationell nivå identifiera brister i Natura 2000-nätverket, har inte tagit hänsyn till ovan redovisade principer. **Slutsatsen härav är att länsstyrelsen inte visat att Utökningsområdet behövs för att åtgärda nationellt identifierade brister i Natura 2000-nätverket.**

7.2 Av länsstyrelsen tillämpade kriterier för urvalet

7.2.1 Inledning

Länsstyrelsen har i sitt arbete uppställt ett antal kriterier som, enligt länsstyrelsen, var för sig kan utgöra självständiga skäl för Natura 2000-skydd. Beträffande Utökningsområdet menar länsstyrelsen att tre av dessa kriterier skulle vara tillämpliga (numreringen motsvarar numreringen i länsstyrelsens beskrivning):

1. Nya kunskaper om särskilt viktiga förekomster av arter eller naturtyper
2. Värdefulla objekt med bristnaturtyper
5. Nationella eller regionala ”toppobjekt” ur naturvårdssynpunkt

Cementa vill erinra om att oavsett vilka kriterier som länsstyrelsen väljer att tillämpa så måste dessa kriterier uteslutande relatera till intresset av att skydda de arter och naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet. Det nu aktuella regeringsuppdraget är dessutom begränsat till *identifierade brister i det befintliga nätverket*. Analysen måste därför beakta vilket skydd som den aktuella arten eller naturtypen ska ha enligt art- och habitatdirektivet samt om det befintliga Natura 2000-nätverket kan anses bristfälligt i sådant avseende.

7.2.2 Nya kunskaper om särskilt viktiga förekomster av arter eller naturtyper

Vad gäller kriterium 1 så är det oklart, *dels* vilka närmare kunskaper som avses, *dels* vilka arter eller naturtyper som enligt länsstyrelsen är relevanta för detta kriterium. I den närmare beskrivningen av Utökningsområdet (s. 4) nämns "ett stort antal kärlväxter, lavar och marksvampar", nipsippa, väddnätfjäril, samt 39 (ospecificerade) rödlistade fjärilsarter. I flera avseenden har länsstyrelsen alltså inte ens angett vilka specifika arter som avses skyddas. Det saknas helt uppgifter om arternas bevarandestatus, huruvida de överhuvudtaget omfattas av art- och habitatdirektivet och i vilken omfattning de i så fall redan skyddas av det existerande Natura 2000-nätverket. Såvitt kan förstås finns ingen av dessa arter med i den förteckning som Naturvårdsverket har upprättat över arter och naturtyper som uppskattas ha ett otillräckligt skydd i det svenska Natura 2000-nätverket. Utpekandet förklaras endast med att "mycket ny kunskap om framför allt insekter och kärlväxter har framkommit i området de senaste åren genom olika inventeringar." Länsstyrelsens uppgifter om artförekomsterna kommenteras utförligt av Enefjärn Natur AB i bilaga 2. Som framgår därav saknas det stöd för påståendet att skyddsvärda *lavar* skulle ha identifierats i det föreslagna utvidgningsområdet. Påstådd förekomst av *marksvampar* baseras på iakttagelser under hösten 2014, som var en exceptionellt bra svamp-säsong och det finns inget som tyder på att förekomsten skulle vara anmärkningsvärd jämfört med övriga Gotland. De tätaste förekomsterna av *nipsippa* finns i det befintliga Natura 2000-området och bildandet av detta område 2005 ansågs tillräckligt för att tillgodose art- och habitatdirektivets krav i detta avseende. Ett flertal av de 39 *fjärilsarter* som länsstyrelsen hänvisar till har endast påträffats inom det befintliga Natura 2000-området. Merparten av de gotländska förekomsterna av väddnätfjäril ingår i det befintliga Natura 2000-nätverket. **Det framgår överhuvudtaget inte hur kriterium 1 skulle kunna vara relevant för Utökningsområdet.**¹³

7.2.3 Värdefulla objekt med bristnaturtyper

Kriterium 2 avser naturtyper som konstateras ha en låg andel av sin förekomst i Natura 2000-nätverket. Identifieringen av sådana brister bygger enligt Naturvårdsverkets vägledning på en uppskattning av vilka naturtyper och arter med ogynnsam bevarandestatus som har en mycket låg (mindre än 10 %) eller låg (mindre än 20 %) andel av sin förekomst i Natura 2000-nätverket, utifrån uppgifter i Artdatabanken. Om länsstyrelserna föreslår områden som idag är oskyddade (dvs. inte t.ex. naturreservat) bör det enligt riktlinjerna eftersträvas att de till minst 50 % består av aktuell naturtyp. Utökningsområdet hyser enligt länsstyrelsens redovisning bestånd av de fyra bristnaturtyperna karsthällmarker, basiska berghällar, rikkärr och "trädklädda betesmarker".

Som framgår av bilaga 3¹⁴ återfinns *karsthällmarker* och *basiska berghällar* nästan uteslutande i den nordvästa delen av Utökningsområdet, utanför riksintresseområdet för mineralutvinning. Detta överensstämmer med SGU:s beskrivning till den regionala

¹³ Naturvårdsverket anger som exempel på när kriterium 1 kan tillämpas den nyligen upptäckta lokalen för *Mannia triandra* i Jämtland län, som är artens enda kända förekomst i Sverige.

¹⁴ Bilagan bygger på kartmaterial som Cementa har erhållit från länsstyrelsen den 19 och 20 januari 2015. Riksintresseområdets gräns har angetts i förtydligande syfte.

berggrundskartan över Gotlands län.¹⁵ Av bilaga 4, som hämtats ur denna beskrivning, framgår att Filehajdar ligger i gränzonen för ett stort område med frekvent förekomst av karst som stäcker sig västerut. Vidare framgår det av bilaga 3 att endast ett mindre *rikkärr* delvis ligger inom Utökningsområdet, i riksintresseområdets norra kant. Dessa tre naturtyper utgör endast någon enstaka procent av den del av Utökningsområdet som utgör riksintresse för mineralutvinning.

Uppgifterna om förekomst av ”trädklädda betesmarker” inom Utökningsområdet är däremot bristfälliga. Enligt länsstyrelsen har ingen kartering av naturtypen gjorts i området. Länsstyrelsen har istället, utifrån Jordbruksverkets ängs- och betesinventering, generellt bedömt att ”trädklädda betesmarker” förekommer ”i stor utsträckning” inom Filehajdar, se bilaga 5.¹⁶ Länsstyrelsen har med andra ord ingen kunskap om hur stora arealer av ”trädklädda betesmarker” som finns i Utökningsområdet och tycks inte heller anse att sådan kunskap är nödvändig för att utpeka Utökningsområdet som Natura 2000-område.

Vid bedömningen av om det är angeläget att ianspråka Utökningsområdet som Natura 2000-område är det inte heller rimligt att jämföra förekomst av ”trädklädda betesmarker” med förekomster av *karsthällmarker* och *basiska berghällar*. Intresset av att skydda respektive naturtyp bör istället bedömas utifrån vilka förutsättningar det finns att uppnå ett fullgott skydd och i vilken grad fullgott skydd redan föreligger. Naturvårdsverkets identifiering av bristnaturtyper bygger på uppgifter från Artdatabanken från 2013.¹⁷ Av dessa uppgifter framgår att förekomstarealen för karsthällmarker i boreal region i Sverige bedöms vara 580 ha. Av dessa omfattas 4 %, ca 23 ha, av det befintliga Natura 2000-nätverket. För basiska berghällar bedöms förekomsten i boreal region vara 1 000 ha varav 9 %, ca 90 ha, omfattas av Natura 2000-nätverket. Förekomsterna av dessa två naturtyper är dessutom koncentrerade till Gotland och Öland. Trädklädd betesmark förekommer däremot över hela södra Sverige och stora delar delar av Norrland och naturtypen är även utbredd på Gotland. Förekomstarealen i boreal region bedöms vara 67 600 ha varav 18 %, ca 12 000 ha, redan omfattas av Natura 2000-nätverket. Man kan därmed på goda grunder hävda att Sverige redan har bidragit med trädklädda betesmarker i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på svenskt territorium, vilket är det relevanta kravet enligt art- och habitatdirektivet. Om Sverige ändå, på frivillig basis, önskar öka detta skydd så torde det finnas mycket goda förutsättningar att göra så utan att ianspråka områden med starka motstående intressen.

Enetjärn Natur AB:s granskning, bilaga 2, bekräftar att de fyra naturtyperna ligger samlade i den norra delen medan den östra delen av Utökningsområdet istället består av grusalvar och delvis är bevuxen med skog. **Kriteriet är således endast relevant för en mindre del av Utökningsområdet, som huvudsakligen ligger utanför riksintresseområdet. Utökningsområdet, som avser idag oskyddad mark, uppfyller alltså inte rekommendationen i Naturvårdsverkets riktlinjer att det till minst 50 procent ska bestå av aktuella naturtyper.**

¹⁵ SGU, Beskrivning till regional berggrundskarta över Gotlands län, K 221, 2009

¹⁶ Bilagan bygger på kartmaterial som Cementa har erhållit från länsstyrelsen den 20 januari 2015. Riksintresseområdets gräns har angetts i förtydligande syfte.

¹⁷ ArtDatabanken SLU, Arter & naturtyper i habitatdirektivet – bevarandestatus 2013

7.2.4 Nationella eller regionala ”toppobjekt” ur naturvårdssynpunkt

Vad gäller kriterium 5 kan konstateras att det saknas en vedertagen definition av begreppet ”toppobjekt”. Det sätt som länsstyrelsen har valt att tillämpa kriteriet ger stort utrymme för subjektiva värderingar. **Detta kriterium kan inte härledas direkt till Naturvårdsverkets vägledning** utan utgör länsstyrelsens tolkning av ett e-postmeddelande från Naturvårdsverket den 14 november 2014. Cementa anser att detta inte kan tillämpas som ett självständigt kriterium utan måste relatera till en eller flera nationellt identifierade bristnaturtyper.

7.2.5 Sammanfattning

Det kan konstateras att endast kriterium 2 är direkt relevant för Utökningsområdet. Detta kriterium har inte tillämpats i enlighet med Naturvårdsverkets riktlinjer eftersom Utökningsområdet, som utgör oskyddad mark, till mindre än 50 % består av aktuella naturtyper. Övriga kriterier kan endast tillämpas tillsammans med detta kriterium vilket alltså länsstyrelsen inte har gjort.

Sammanfattningsvis bygger identifieringen av Utökningsområdet på en felaktig tillämpning av redovisade kriterier eftersom de inte tydligt relaterar till nationellt identifierade bristnaturtyper eller ens till de arter och naturtyper som anges i art- och habitatdirektivet. Förslaget bygger därför inte på en korrekt tillämpning av vetenskapliga kriterier.

7.3 **Konsekvensen av irrelevanta kriterier**

Det framgår tydligt av Naturvårdsverkets riktlinjer att arbetet med nationellt identifierade brister bör fokusera på de arter och naturtyper som uppskattas ha låg andel av sin förekomst i Natura 2000-nätverket (dvs. ovan nämnda kriterium 2). För Gotlands del är de två naturtyperna karsthällmarker (8240) och basiska berghällar (6110) av särskilt intresse eftersom det nationella beståndet av dessa naturtyper nästan uteslutande finns på Gotland och Öland. Även rikkärr (7230) och ”trädklädda betesmarker” (9070) har identifierats som bristnaturtyper men dessa är inte på samma sätt specifika för Gotland utan återfinns i stora delar av landet.¹⁸

En lämplig metod för identifieringen av lämpliga områden för att åtgärda nationellt identifierade brister är mot denna bakgrund att i första hand utgå ifrån samtliga betydande förekomster av kartsthällmarker och basiska berghällar. Länsstyrelsen har vid mötet den 2 februari 2015 också hävdat att detta varit så man inlett sitt urvalsarbete.

Länsstyrelsen har dock efter detta inledande moment valt att väga in andra, för art- och habitatdirektivet irrelevanta kriterier. Exempel på sådana är det sätt som länsstyrelsen tillämpat kriterierna 1 och 5 för Utökningsområdet, se avsnitt 7.2.2 respektive 7.2.4

¹⁸ Naturvårdsverkets vägledning för svenska naturtyper i habitatdirektivets bilaga 1

ovan. Därtill har vissa för lagstiftaren ovidkommande omständigheter beaktats, omständigheter som inte har stöd i miljöbalken.¹⁹

Ett område som valts bort på grund av ovidkommande omständigheter är Hejnum hällar, som ligger söder om Utökningsområdet. Inom Hejnum hällar förekommer både karsthällmarker och basiska berghällar med hög kvalitet. Länsstyrelsen har uppgivit att Hejnum hällar valts bort för att den biologiska mångfalden är större på Filehajdar. Länsstyrelsen har även förklarat att det pågår ett annat skyddsarbete i form av förhandling om reservatsbildning och naturvårdsavtal med olika markägare vid Hejnum hällar. Länsstyrelsen har valt att inte inkludera området för att inte störa den pågående naturreservatsbildningsprocessen. Emellertid avser länsstyrelsen att föreslå området som Natura 2000-område efter det att reservatsbildningsprocessen är fullbordad.

Om utgångspunkten vore att Natura 2000-nätverket inte skyddar tillräckligt stora arealer karsthällmarker och basiska berghällar, så skulle länsstyrelsens förfarande i så fall innebära att EU-kommissionen undanhålls områden som uppfyller kriterierna i bilaga 3 till art- och habitatdirektivet.

Cementa menar att länsstyrelsens metod innebär att Hejnum hällar, och sannolikt fler lämpliga områden, undanhålls Naturvårdsverkets och slutligen regeringens urval av lämpliga områden att föreslå EU-kommissionen. Förslaget blir därför missvisande.

8. Lagregler som styr den offentliga maktutövningen

8.1 Inledning

Nationell rätt innehåller inga särskilda bestämmelser som styr länsstyrelsernas arbete med att ta fram förslag på Natura 2000-områden. Detta innebär dock inte att det finns utrymme för godtycke. Av 1 kap. 1 § regeringsformen följer att den offentliga makten utövas under lagarna, vilket ger uttryck för legalitetsprincipen och förvaltningsmyndigheters normbundenhet. När länsstyrelsen fullgör regeringens uppdrag att föreslå Natura 2000-områden är det fråga om offentlig maktutövning. Ett beslut om Natura 2000 får nämligen konsekvenser för annan lagstiftning. Beslutet får konsekvenser för lagskyddade riksintressen. Det innebär dessutom en avsevärd inskränkning av den enskildes egendomsskydd.

8.2 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Enligt 3 kap 7 § 2 stycket ska mark- och vattenområ-

¹⁹ Vid mötet 2015-02-11 framkom varför Hejnum hällar valdes bort. Vidare framkom att länsstyrelsen inte får föreslå skydd av tillståndsgivet område eftersom staten då riskerar att behöva utge intrångsersättning.

den som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa.

I den gällande översiktsplanen redovisar Gotlands kommun hur riksintressena enligt 3-4 kap miljöbalken tillgodoses i den kommunala planeringen. Utökningsområdet och Västra brottet pekas ut som riksintressen såsom råvara för cementindustrin. Det som avses med riksintresse för värdefulla ämnen och mineral, 3 kap 7 § MB, anges främst vara fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse, bland annat för landets försörjningsberedskap. Inom sådana områden får kommunerna och de statliga myndigheterna enligt översiktsplanen inte planera för eller lämna tillstånd till verksamheter som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av resurserna. Skyddandet av yt- och grundvattnet och säkerställandet av en långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning har enligt översiktsplanen högsta prioritet i avvägningen mellan konkurrerande intressen i mark- och vattenplaneringen. Nya tillstånd till kalkbrytning och olika typer av täktverksamhet kan, anges det, endast komma ifråga om det är klarlagt att den planerade verksamheten inte äventyrar den framtida vattenförsörjningen.

Att Utökningsområdet föreslås ingå i Natura 2000-nätverket är uppenbarligen oförenligt med miljöbalkens hushållningsbestämmelser respektive översiktsplanen.

Av Naturvårdsverkets riktlinjer följer att berörda kommuner ska ha fått möjlighet att lämna synpunkter på förslag till ändringar. Statliga centrala förvaltningsmyndigheter med sektorsansvar, såsom SGU, bör enligt riktlinjerna ges möjlighet att få lämna synpunkter i de fall de berörs. Det ingår således i länsstyrelsens uppdrag att ta hänsyn till motstående allmänna intressen. Det har inte framkommit att länsstyrelsen förankrat sitt förslag i enlighet härmed.

I SGU:s beskrivning till regional berggrundskarta över Gotlands län²⁰ (sid 45) finns förklaringen till att cementtillverkning sker just i Slite. Skälet är att det är viktigt med tillgång på både kalksten och mörgel.

I samband med att regeringen 2006 redovisade förslag på nya och ändrade Natura 2000-områden för EU-kommissionen, se bilaga 6, angav regeringen uttryckligen följande.

Det är viktigt att särskilt uppmärksamma den kalk- och cementindustri som finns på norra Gotland. Dessa företag är av mycket stor betydelse för sysselsättning på ön samt för råvaruförsörjning till bland annat stålindustrin. Det är därför nödvändigt för företagen att kunna få tillgång till mark för brytning av kalk.

Det är uppenbart att regeringen avsett att hänsyn ska tas till angelägna allmänna motstående intressen och dessutom uttryckligen till kalk- och cementindustrin på norra Gotland. Som framgår av bilaga 6 har regeringens beslut översänts till samtliga länsstyrelser. Beslutet borde med andra ord vara bekant för Länsstyrelsen i Gotlands län. **Trots detta strider förslaget mot regeringens uttryckliga ställningstagande.**

²⁰ SGU, Beskrivning till regional berggrundskarta över Gotlands län, K 221, 2009

8.3 Egendomsskyddet

Av Utökningsområdets totala areal om 566 ha ägs 9,4 ha av staten. 303 ha av Utökningsområdet ligger inom Cementas fastighet Othem Österby 1:229.

Utökningen av Natura 2000-området skulle innebära att den avsedda markanvändningen omdisponeras. Någon ersättning från det allmänna kan Cementa inte räkna med så länge utvidgningen inte ianspråkta områden där Cementa i dagsläget har tillstånd att bryta. Ianspråktagandet innebär alltså en inskränkning av egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § regeringsformen utan rätt till kompensation för fastighetsägaren.

Naturvårdsverket anvisar tydligt i sina riktlinjer att en positiv markägareförankring ska eftersträvas vid utpekandet av förslag till Natura 2000-områden. Alla nya förslag och ändringar i befintliga områden som länsstyrelserna *överväger att föreslå ska föregås av information till berörda fastighetsägare. Dessa ska ha skälig tid att yttra sig i ärendet. Av informationen ska framgå vilka konsekvenser ändringarna kan få för fastighets- och sakägare. Länsstyrelsen ska, ”enligt tidigare regeringsuppdrag”, i största möjliga utsträckning förankra förslag till åtgärder hos berörda fastighetsägare i god tid vilket i normala fall är minst en månad. Vid omfattande förslag kan denna tid behöva vara längre.*

Länsstyrelsen har valt att den 21 januari 2015 offentliggöra sina förslag till nya Natura 2000-områden utan att Cementa, såsom ägare till mer än 50 % av Utökningsområdet, ens hade fått kännedom om att länsstyrelsen övervägde ett sådant förslag. Vid mötet den 11 februari 2015 klargjorde länsstyrelsen att myndigheten inte kommer att justera sina förslag annat än om det påpekas direkta felaktigheter om förhållanden i naturen.

Det kan alltså konstateras att länsstyrelsen inte har följt Naturvårdsverkets riktlinjer som syftar till en positiv markägareförankring och heller inte avser att göra det.

Proportionalitets- och behovsprinciperna ska tillämpas när det allmännas maktutövning är betungande för den enskilde. Proportionalitetsprincipen innebär att nackdelarna för den enskilda ska stå i rimligt förhållande till den nytta åtgärden kommer att innebära för det allmänna. Enligt behovsprincipen ska inte heller en mer ingripande metod användas än vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda resultatet.²¹

Som framgår ovan är Utökningsområdet inte nödvändigt för att uppnå art- och habitatdirektivets krav. Länsstyrelsens förslag på Natura 2000-område kommer att inskränka Cementas egendomsskydd och resultera i en markant värdeminskning av berörd fastighets marknadsvärde. Sammantaget tjänar länsstyrelsens förslag inga tydliga allmänna intressen och nackdelarna för den enskilde är betydande.

²¹ Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2008, s 68

9. Förslaget behöver omarbetas

Vid mötet med länsstyrelsen den 11 februari 2015 framkom det att länsstyrelsens förslag på Natura 2000-områden inte hade internremitterats innan det offentliggjordes. Förevarande yttrande avser alltså ett förslag som tagits fram av länsstyrelsens naturvårdsenhet utan någon form av förankring hos övriga enheter inom länsstyrelsen, hos markägarna eller hos kommunen och andra myndigheter. Detta till trots är det länsstyrelsens redan redovisade uppfattning att offentliggjort förslag i allt väsentligt står fast oberoende av kritik som framförs i remissrundan och att förslaget måste redovisas till Naturvårdsverket senast den 27 mars 2015.

Det finns inga rättsregler som tvingar länsstyrelsen att till Naturvårdsverket föreslå Utökningsområdet som lämpligt att ingå i Natura 2000-nätverket. Det finns heller inga rättsregler, vare sig nationella eller härrörande från EU, som hindrar länsstyrelsen ifrån att begära anstånd med att till Naturvårdsverket inkomma med ett förslag som framtogs i enlighet med Naturvårdsverkets riktlinjer. Det kan också på goda grunder ifrågasättas vad Naturvårdsverket och regeringen har för nytta av ett missvisande förslag som inte förankrats på ett korrekt sätt, som brister i de avseenden som redovisas i detta yttrande, som uppenbart strider mot regeringens ställningstagande 2006 och som får så ödesdigra konsekvenser för enskilda intressen samt för såväl det regionala som nationella samhällets möjligheter till en hållbar utveckling. Det gäller särskilt som det framstår som uppenbart att uteblivna förankringsprocesser, felaktiga urvalsprocesser m m, inte kan läkas ifrån Naturvårdsverkets respektive regeringens sida.

Om länsstyrelsen valt att göra om sin process, hade en fruktbar dialog kunnat inledas med markägare och andra intressenter, syftandes till att välja ut de för Natura 2000-nätverket viktigaste områdena ur ett vetenskapligt perspektiv. När nu det alternativet inte står till buds återstår endast ett stort frågetecken om varför en statlig regional förvaltningsmyndighet tycks välja att använda Natura 2000-regelverket för ändamål som inte har med art- och habitatdirektivet att göra.

Förslaget bör därför göras om.

Malmö den 4 mars 2015



Bo Hansson



Martin Johansson

Bilagor

1. Karta över länsstyrelsens förslag till utökat Natura 2000-område på Filehajdar jämfört med riksintresseområdet för mineralutvinning
2. Enetjärn Natur AB:s promemoria
3. Karta över förekomster av karsthällmarker, basiska berghällar och rikkärr på Filehajdar jämfört med riksintresseområdet för mineralutvinning
4. Utdrag ur SGU:s beskrivning till regional berggrundskarta över Gotlands län (sid 22)
5. Karta över förekomster av ”trädklädda betesmarker” jämfört med riksintresset för mineralutvinning
6. Regeringsbeslut 2006-05-04, M2005/6486/Na (delvis)