

Nordisk Miljörättslig Tidskrift



Nordic Environmental Law Journal

2018:1

www.nordiskmiljoratt.se

Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal 2018:1

ISSN: 2000-4273

Redaktör och ansvarig utgivare/Editor and publisher: Gabriel Michanek

Webpage <http://www.nordiskmiljoratt.se/omtidskriften.asp> (which also includes writing instructions).

Generellt skyddade biotopskyddsområden och jordbruksdispensen

Charlotta Zetterberg*

Inledning

Trots en internationell konvention om biologisk mångfald med preciserade miljömål (de s.k. Aichimålen) och svenska miljömål om t.ex. ett rikt odlingslandskap är hotbilden mot den biologiska mångfalden i världen och Sverige oroande. Enligt Maxwell m.fl. är de överlägset största orsakerna till minskningen av biologisk mångfald i världen överexploatering och intensifierat jordbruk.¹ Ungefär hälften av de rödlistade arterna i Sverige är beroende av jordbrukslandskapet och enligt Artdatabanken finns den högsta andelen hotade arter i just jordbrukslandskapet.² De artrika ängs- och betesmarkerna har drastiskt minskat i Sverige under en 150-års period fram till mitten av 1990-talet för att sedan öka något som en konsekvens av Sveriges inträde i EU vilket medförde att miljöersättningar till lantbruket för skötsel och restaurering av ängs- och betesmarker infördes. Sedan början av 2000-talet ser

arealen ängs- och betesmark i Sverige ut att ligga på en någorlunda konstant nivå av omkring en halv miljon hektar.³ Det råder knappast någon tvekan om att den ökande effektiviseringen inom jordbruket, genom större brukningsenheter och att småbiotoper (t.ex. öppna diken, stenmurar) tas bort, leder till att variationen inom jordbrukslandskapet minskar. Förlusten av äldre tiders mosaikartade landskap slår hårt mot pollen- och nektarsökande insektsarter och landskapsförändringarna har även medfört en minskning av flera av jordbrukslandskapets fågelarter.⁴ Det förs ingen officiell statistik över småbiotoper i jordbrukslandskapet men enligt Artdatabanken sker sannolikt en successiv minskning genom igenväxning och aktivt undanröjande av småbiotoper. En annan anledning är att andelen småbiotoper som sköts med miljöersättning har minskat och i det nuvarande landskapsprogrammet för 2014–2020 har ersättningen för skötsel av landskapselement helt tagits bort.⁵ Dessutom gjorde

* Prof. i miljö rätt, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Jag är tacksam för värdefulla kommentarer på en tidigare version av artikeln från Jörgen Wissman vid Centrum för biologisk mångfald, Sveriges Lantbruksuniversitet samt från kollegiet vid det högre seminariet i miljö rätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Artikeln har skrivits inom ramen för forskningsprogrammet Naturskydd och dispenser, som finansieras av Naturvårdsverket.

¹ Maxwell, S. L., Fuller, R. A., Brooks, T. M., & Watson, J. E.M., Biodiversity: The ravages of guns, nets and bulldozers, *Nature* 536, 143–145.

² Sandström, J., Bjelke U., Carlberg, T. och Sundberg, S., Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015, Artdatabanken rapport 17, s. 16, 20.

³ Svenskt jordbruk i siffror 1800-2004, Statistik från Jordbruksverket 2005:6, Hasund, K., P., Kataria, M. och Lagerkvist, C., J., Valuing public goods of the agricultural landscape: a choice experiment using reference points to capture observable heterogeneity, *Journal of Environmental Planning and Management*, volume 54, 2011, issue 1, (31–53), s. 31. Markanvändningen i Sverige, sjätte utgåvan, SCB 2013, s. 44.

⁴ Sandström, J., Bjelke U., Carlberg, T. och Sundberg, S., Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015, Artdatabanken rapport 17, s. 23.

⁵ Sandström J., Bjelke U., Carlberg, T. och Sundberg, S., Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015, Artdatabanken rapport 17,

en lagändring 2014 i miljöbalken det möjligt att lättare få dispens för att ta bort småbiotoper.

Syftet med denna studie är att analysera tillämpningen av dispensregeln efter den ändring som skedde 2014 mot bakgrund av miljömål om biologisk mångfald och krav på rättssäkerhet (i meningen enhetlighet och förutsägbarhet i tillämpningen av dispensregeln). Närmast ges en bakgrund till lagändringen och i nästkommande avsnitt behandlas vad som menas med olika begrepp i dispensregeln. Ett avsnitt analyserar kravet att den åtgärd som det söks dispens för ska vara avsedd att utveckla eller bibehålla ett "aktivt brukande" av jordbruksmark. Därefter behandlas dispensregelns krav på att biotopskyddets syften fortfarande ska kunna tillgodoses, det ena med hänsyn till vilken betydelse "förekomst av samma typ av biotopskyddsområde", det s.k. förekomstkriteriet, har och det andra med avseende på vilken betydelse naturvärdet i biotopskyddsområdet i sig och dess bidrag i landskapet, har (det s.k. egnanaturvärdeskriteriet). Dispensregeln analyseras här utifrån såväl ett miljömålsperspektiv som ett rättssäkerhetsperspektiv och i fokus står några för dispensregeln relevanta mål avgjorda av Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen).

s. 24. Jfr det tidigare lantbruksprogrammet 2007–2013. I Riksantikvarieämbetets rapport från 2016 beskrivs brister i hur ersättningen har fungerat. Se närmare i Behövs ersättningar till jordbrukare för skötsel av kulturmiljöer? En utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer i Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013, http://samla.raa.se/xmlui/bitstream/handle/raa/9879/Rapp%202016_20.pdf?sequence=1. I Jordbruksverkets förstudie Utvärdering av miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer beskrivs vissa förtjänster (bl.a. vad gäller igenväxningsvegetation) med miljöersättningen för biologisk mångfald. <https://www.jordbruksverket.se/download/18.37e9ac46144f41921cd1f378/1402400546043/F%C3%B6rstudie+natur+och+kulturmilj%C3%B6er.pdf>

Bakgrund

Det generella biotopskyddet infördes 1991 i den då gällande naturvårdslagen i syfte att skydda särskilt viktiga livsmiljöer för djur och växter genom att förbjuda åtgärder som kan skada dessa.⁶ Tanken var att den utarmning av biologisk mångfald som är en följd av den effektivisering som skett inom jordbruket, ska bromsas genom biotopskyddet.⁷ Skyddet överfördes sedan till miljöbalken. De generellt skyddade biotopskyddsområdena utgör lätt igenkännbara områden av visst slag i landet eller i en del av landet. Följande biotoper omfattas: alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmark i jordbruksmark, stenmurar i jordbruksmark och åkerholmar.⁸ Utifrån ett jordbrukarperspektiv är skyddet av framför allt diken, stenmurar och odlingsrösen hindrande.⁹

Skyddet gäller var biotoperna än förekommer i landet och består främst i ett förbud mot att skada naturmiljön. Vissa undantag finns, bl.a. omfattas inte områden i omedelbar anslutning till bebyggelse av skyddet.¹⁰ Om det finns *särskilda skäl* får dispens från förbudet meddelas i det enskilda fallet, 7 kap. 11 §, 2 st. miljöbalken.¹¹ Vid prövning av dispensen är omständigheterna och förutsättningarna i det enskilda fallet avgörande för om dispens kan meddelas eller inte.

Dispensregeln i 7 kap. 11 §, 2 st. miljöbalken prövades i en dom från Miljööverdomstolen 2006 i fråga om igenläggning av tre öppna diken för att skapa ett rationellare jordbruk. Miljööverdomstolen kom mot bakgrund av förarbetena fram till att dispensregeln är till för "vissa oför-

⁶ Naturvårdslagen (1964:822). Prop. 1990/91:90, se också prop. 1993/94:30.

⁷ Prop. 1990/91:90, s. 391.

⁸ 7 kap. 11 miljöbalken samt 5 § och bilaga 1 förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

⁹ Prop. 2013/14:141, s. 112.

¹⁰ 8 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

¹¹ 7 kap. 11 §, 2 st. miljöbalken.

utsedda situationer". Eftersom möjligheten till en mer rationell jordbruksdrift inte kan anses ha varit "oförutsedd" vid skyddets införande menar domstolen att det argumentet inte ensamt kan anses utgöra särskilda skäl i dispensregeln.¹²

2014 infördes så en utökad dispensmöjlighet för jordbruket. Syftet var att underlätta för ett varaktigt bedrivande av jordbruket vilket sägs bidra till en ökad acceptans för biotopskyddet samtidigt som det skulle gynna den biologiska mångfalden.¹³ En utökad möjlighet till dispens kan göra att nedläggning av jordbruk förhindras och att förutsättningarna för att bevara öppna jordbrukslandskap (inkl. biologisk mångfald) förbättras. Naturvårdsverket menar att om brukandet skulle upphöra kan det medföra att naturbetesmarker, diken och våtmarker växer igen, vilket kan ge sämre förutsättningar för de växt- och djurarter som är beroende av sådana miljöer.¹⁴ En flytt eller ett borttagande av hela eller delar av en skyddad biotop, t.ex. ett dike eller en stenmur, möjliggör hopläggning av smala eller små åkrar till större sammanhängande enheter och därmed förbättras arronderingen, d.v.s. fältens form, storlek och läge i förhållande till andra fält samt till byggnaderna i jordbruksföretaget. Detta gör det lättare för dagens större och bredare maskiner. Vidare kan miljöbelastningen minska genom att ineffektiv körning och ineffektiv användning av växtskyddsmedel minskar, samt att vändtegar och markpackning undviks.¹⁵ Argumenten innebär med andra ord att den biolo-

giska mångfalden som gynnas av biotopskyddet avvägs mot ekonomiska intressen men också sådana som mer eller mindre direkt kan gynna andra miljöintressen.

När det handlar om en åtgärd som är avsedd att underlätta för jordbruket anses det sedan 2014 finnas *särskilda skäl* för dispens om förutsättningarna i 7 kap. 11b§ miljöbalken är uppfyllda. Den nya regeln, 7 kap. 11b§ miljöbalken, utvecklar vad som ska anses vara särskilda skäl för dispens och lyder:

"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 naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet."

Förutsättningarna i första och andra punkten är kumulativa, d.v.s. båda förutsättningarna i 11b§ måste vara uppfyllda för att dispens ska kunna beviljas, men i fråga om förutsättning 2. om biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses kan det ske antingen med hänsyn till förekomst av biotopskyddsområden i området eller med hänsyn till biotopskyddsområdets egna naturvärde och vad det bidrar till i landskapet. Som framgår representerar första punkten ett enskilt intresse (främst) och den andra punkten ett allmänt intresse. Om dispensregeln är tillämplig

¹² MÖD 2006:16. Prop. 1997/98:45, del 1, s. 314. Se också Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, Iustus 2017, s. 225.

¹³ Prop. 2013/14:141, s. 112f.

¹⁴ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 7.

¹⁵ Biotopskyddsområden Vägledning om tillämpningen av 7 kap. 11 § miljöbalken, Naturvårdsverkets handbok 2012:1, December 2012, s. 105, Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av

en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 14.

finns enligt förarbetena inget behov av att också tillämpa 7 kap. 25–26 §§ miljöbalken eftersom såväl enskilda som allmänna intressen är representerade i 7 kap. 11b, i den första respektive den andra punkten.¹⁶

Länsstyrelsen är prövningsmyndighet.¹⁷ Vid prövning av dispenserna i enlighet med 7 kap. 11b§ miljöbalken har Jordbruksverkets s.k. beräkningsverktyg varit vägledande, (se vidare nedan).

Innan vi går närmare in på de särskilda förutsättningarna i dispensregeln bör redan nu betonas att vid sidan av dispensregeln ska hänsynsreglerna (2 kap. miljöbalken) m.fl. regler i miljöbalken tillämpas i dispensärenden. T.ex. är försiktighetsprincipen tillämplig vid osäkerhet om vilken skada en tänkt åtgärd kan medföra på biotopskyddsområdet. Lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken, hushållningsbestämmelserna (3 och 4 kap. miljöbalken) och krav på specifik miljöbedömning kan aktualiseras, o.s.v.¹⁸

Vad innefattar att "åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande" av jordbruksmark?

Så snart en åtgärd syftar till att underlätta för jordbruket kan de särskilda dispensgrunderna i 7 kap. 11b§ miljöbalken aktualiseras. Den första förutsättningen för att medges dispens är att sökanden måste kunna visa att åtgärden, t.ex. en igenläggning av ett dike, behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruks-

marken. Dispensregelns första punkt innebär ett krav på att åtgärden ska *behövas* för det aktiva jordbruket, d.v.s. någon form av behovsutredning måste företas. Enligt Naturvårdsverket bör länsstyrelsen utvärdera alternativa lösningar i dispensprövningar. Om sådana finns som medför mindre skada på en skyddad biotops naturvärden, men som ger en jämförbar positiv ekonomisk effekt som den dispens sökta åtgärden så är, enligt Naturvårdsverket, inte första punkten uppfylld.¹⁹

Den enskilde jordbrukaren ska kunna visa att den åtgärd som det söks dispens för kommer att medföra positiva ekonomiska effekter för jordbruksföretaget (lägre kostnader eller högre avkastning) som tillsammans är större än kostnaderna för att genomföra åtgärden.²⁰ Med "aktivt brukande" menas att jordbrukaren använder jordbruksmarken för bete eller odling av gröda avsedd för skörd eller gröngödsling.²¹ Enligt Naturvårdsverket bör detta även omfatta mark som ligger i träda eller halvträda när detta ingår i växtföljden, eller på grund av att arrondering och förekomst av biotopskyddsområden har medfört att det inte har varit lönsamt att bruka marken.²²

Beviskravet sträcker sig inte långt; enligt motiven räcker det med att visa att dispensen kan förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed bidra till ett långsiktigt aktivt brukande. Jordbrukaren behö-

¹⁶ Prop. 2013/14:141, s. 114. Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 12.

¹⁷ 5 § förordningen om områdesskydd.

¹⁸ 23 § förordningen om områdesskydd. Enligt Naturvårdsverket bör ärenden där en fastighetsägare önskar vidta en åtgärd som påverkar en enskild biotop i normalfallet inte kräva en miljökonsekvensbeskrivning, Biotopskyddsområden Vägledning om tillämpningen av 7 kap. 11 § miljöbalken, Naturvårdsverkets handbok 2012:1, December 2012, s. 96.

¹⁹ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 14.

²⁰ 2 kap. 1 § miljöbalken, prop. 2013/14:141, s. 162.

²¹ Prop. 2013/14:141, s. 162. Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 13. Med gröngödsling menas att odla en gröda för dess gödsel-effekt i syfte att öka jordens fruktbarhet.

²² Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 13.

ver inte visa att verksamheten kommer att läggas ned eller bli olönsam för att dispens ska kunna medges.²³

Även om utredningsskyldigheten och bevisbördan i första hand ligger på jordbrukaren ställs även krav på länsstyrelsen att ha kunskap om företagsekonomi (jordbruksekonomi) och bidragskalkyler vid prövningar av dispenser.²⁴ Jordbruksverket har utarbetat ett s.k. beräkningsverktyg som är tänkt att standardisera länsstyrelsernas dispensprövningar. Enligt manualen till verktyget ska dispensen ha betydelse för jordbrukets ekonomiska hållbarhet i det område som berörs. Men det är bara de *generella* förutsättningarna för jordbruket i området som ska bedömas.²⁵ En översiktlig bedömning av arronderingsförutsättningarna församlingsvis och där efter på lokal nivå ska göras. Dispensprövningen beror sålunda på hur det ser ut i det område där biotopen ligger; Är det en jordbruksbygd med stora åkrar och god arrondering betyder inte en dispens så mycket för det lokala jordbrukets långsiktiga överlevnad. Enligt Jordbruksverket kan detsamma gälla i en bygd med små och utspridda åkrar där de fysiska förutsättningarna för att utveckla jordbruket är begränsade.²⁶

Enligt verktyget är arronderingsförutsättningarna som beror på fältstorlek och fältform avgörande för lönsamheten. Hur stora ursprungsfälten är i jämförelse med fältstorleken efter åtgärden spelar stor roll. Enligt Jordbruksverket visar beräkningar att vinsten oftast avtar eller avklingar vid fältstorlekar över 5–8 hek-

tar. Även fältformen före och efter åtgärden har stor betydelse. Fält med icke-linjära kanter eller sneda kanter i förhållande till körriktningen vid brukande är mycket mer tidskrävande o.s.v.²⁷

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-06-17 i mål nr M 6104-15 prövas om igenläggning av diken är förenligt med 7 kap. 11b§ miljöbalken. Domstolen beaktar Jordbruksverkets beräkningsverktyg tillsammans med de uttalanden som görs i förarbetena om att det bl.a. är mycket små åkrar som ska kunna slås ihop, och medger dispens för ett dike som resulterar i en yta på 3,6 hektar. För övriga diken, där arealer omkring 6 hektar och därutöver kommer bli ett resultat och där arronderingsförutsättningarna anses vara relativt goda, avslås ansökningarna om dispens. Domstolen menar att jordbrukaren i dessa fall får lösa problemet med t.ex. mindre överfarter.

I målet är domstolen noga med att påpeka att beräkningsverktyget enbart är vägledande. Man menar att eftersom det är fråga om ett nytt verktyg och att beräkningarna delvis baseras på schablonvärden får resultatet användas med viss försiktighet. Andra faktorer bör också beaktas vid dispensprövningen.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-06-12 i mål nr M 10492-16 som likaså handlar om igenläggning av diken konstaterar domstolen att beräkningsverktyget indikerar att arronderingsförutsättningarna är så bra församlingsvis och på lokal nivå att det inte kan vara aktuellt med att medge dispens. Mot bakgrund av Jordbruksverkets inställning, att block med sammanlagd areal på över 8 hektar troligen inte har någon betydelse för jordbrukets långsiktiga fortlevnad och att det totala åkermarksblocket i målet konstaterades landa på närmare 11 hektar, bedömdes att igenläggningen inte hade någon betydelse för

²³ Prop. 2013/14:141, s. 113f.

²⁴ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 13.

²⁵ Manualen till Jordbruksverkets beräkningsverktyg, <http://www.jordbruksverket.se/download/18.44141f7315158c431c5b01f9/1461236822042/Manual.pdf>, s. 2.

²⁶ <http://www.jordbruksverket.se/download/18.44141f7315158c431c5b01f9/1461236822042/Manual.pdf>, s. 3.

²⁷ Översyn av det generella biotopskyddet, Jordbruksverkets rapport 2013:10, s. 38.

att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark på det sätt som avses i 7 kap. 11b§. Domstolen avslog därmed ansökan om jordbruksdispensen på den första grunden i dispensregeln.

Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-10-04 i mål nr M 6825-16 handlar om borttagande av en stenmur (ett stengärde). Sökanden gör en bedömning på rent företagsekonomiska grunder där hen uppskattar att borttagandet av stenvallen skulle löna sig på tre år. Domstolen tar sin utgångspunkt i beräkningsverktyget men konstaterar att värdet av verktyget framför allt ligger i att det ger en indikation på om förutsättningarna för dispens är uppfyllda och att den slutliga prövningen av dispensfrågan alltid måste göras genom en saklig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Framför allt manade domstolen till försiktighet när det gäller resultaten i verktyget eftersom dessa är beroende av vilka ingångsvärden som används och dessa i vissa fall kan vara baserade på skönsmässiga uppskattningar. Särskilt viktigt är det att vara försiktig när resultatet av beräkningsmodellen ligger nära gränsen för om dispens ska medges.

Det är lite oklart i fallet vad domstolen avser med skönsmässiga uppskattningar men det förefaller framför allt handla om en diskussion om förhållandena i området och vilken maskinstorlek som är lämplig i området där länsstyrelsen påtalar med hänvisning till beräkningsverktyget att förhållandena på platsen, med små skiftesstorlekar i en småbruten bygd, motiverar att maskinstorleken sätts till "liten" som ingångsvärde i beräkningsverktyget. Enligt verktyget bör vid en genomsnittlig storlek på åkermarksblock under tre hektar maskinstorlek "liten" väljas och "medel" vid en storlek på mellan tre och sex hektar. Eftersom det genomsnittliga åkermarksblocket på sökandens fastighet är 2,51 hektar har Länsstyrelsen utgått från maskinstorlek "liten". Sökanden gör gällande att större maski-

ner används. Jordbruksverket bortser från att skiftesstorleken i fallet är liten och menar, mot bakgrund av att maskinstorleken i genomsnitt är så pass stor i den aktuella församlingen, att beräkningen bör ske utifrån medelstora maskiner. Domstolen kommer fram till att klassificeringen av maskinstorleken som "medel" är det som bäst stämmer överens med Jordbruksverkets manual, som anger att klassificeringen ska ske utifrån vad som är normalt för området i fråga. I manualen till verktyget sägs också att storlekklasserna i verktyget korrelerar ungefärligt med genomsnittlig fältstorlek i olika bygder varvid för ett åkermarksblock under 3 hektar anges maskinstorlek "liten".²⁸ I fallet har alltså olika tonvikt lagts på det aktuella åkermarksblockets areal och vad som annars är normalt i området. Olika vikt har också lagts vid den av sökanden gjorda bedömningen där domstolen menar att sökanden får antas ha gjort en bedömning på företagsekonomiska grunder att åtgärden kommer att bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och att det i regel inte finns anledning att ifrågasätta denna bedömning om det endast är frågan om mindre avvikelser mot resultatet i beräkningsverktyget. Målet visar enligt min mening att beräkningsverktyget används som utgångspunkt för bedömningen och spelar roll i argumentationen men det fick ändå inte bestämma utfallet beroende på en osäkerhet om vilka ingångsvärden – arealstorlek eller vad som är normalt i området – som skulle vara avgörande. Osäkerheten ledde till att större vikt lades vid sökandens företagsekonomiska bedömning och vad som ansågs vara normalt i området.

Beräkningsverktyget spelar roll också vid tillämpning av den andra punkten i 7 kap. 11b§ miljöbalken.

²⁸ <http://www.jordbruksverket.se/download/18.44141f7315158c431c5b01f9/1461236822042/Manual.pdf>, s. 8f.

Vilken betydelse har förekomst av samma typ av biotopskyddsområde? (Förekomstkriteriet)

Det räcker inte med att uppfylla första punkten i 7 kap. 11b utan även den andra punkten som innebär att biotopskyddets syften fortfarande ska kunna tillgodoses måste vara uppfylld för att det ska föreligga särskilda skäl för dispens. Den andra punkten består av två delar där det räcker med att någon av dem är uppfylld för att dispens ska kunna medges. Den ena delen som här benämns "förekomstkriteriet" behandlas här och den andra delen "egnanaturvärdeskriteriet" analyseras i nästföljande avsnitt.

Förekomstkriteriet innebär att biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses om det är fråga om biotopskyddsområden som är vanligt förekommande. Det här rekvisitet kräver en kunskap om förekomst av biotopskyddsområden såväl lokalt som regionalt. Enligt Naturvårdsverket kan inte biotopskyddets syften uppnås om ett tas bort där det såväl lokalt som regionalt bara finns ett fåtal kvar.²⁹ Detsamma borde vara fallet om biototypen förekommer regionalt men finns i ett litet antal lokalt eller för den delen förekommer lokalt men är sällsynt ur ett regionalt perspektiv.

Bedömningen av förekomstkriteriet är sannolikt svårare att, av rättssäkerhetsskäl, standardisera eftersom det i varje enskilt fall måste bedömas om det finns tillräckligt många skyddade biotoper kvar för att biotopskyddets syften ska kunna tillgodoses, d.v.s. de sammanlagda effekterna blir avgörande. Den gröna infrastrukturen av skyddade biotoper måste också fungera för spridning av arter och utbyte av genetiskt material för att t.ex. en population ska kunna fortleva

långsiktigt.³⁰ Av vad som framgår av manualen till Jordbruksverkets beräkningsverktyg omfattas även bedömningen av förekomstkriteriet av verktyget genom att den företagsekonomiska beräkningen (i enlighet med den första förutsättningen som ska vara uppfylld i dispensregeln) ändras och kompletteras med en samhällsekonomisk cost-benefit analys. Enligt verket är en cost-benefit analys ett neutralt sätt att bedöma om en dispensåtgärd är förenlig med biotopskyddets syfte, när man ska bestämma brytpunkten för att ta bort en biotop för att rädda andra närliggande biotoper i ett öppet odlingslandskap.³¹ Det är oklart vilket lagstöd som finns för en sådan analys (det närmaste skulle möjligen kunna vara rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken). Även om brytpunkten speglar kärnan i syftet med dispensregeln förklaras inte närmare i manualen hur en cost-benefit analys ska uppfylla detta syfte.

I ovan nämnda mål (Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-06-17 i mål nr M 6104-15) om igenfyllning av diken nöjde sig domstolen med att konstatera att länsstyrelsen inte har ifrågasatt bolagets (sökandens) uppgift om att antalet likartade diken är stort i området och att det heller inte av omständigheterna framkommit några uppgifter om att biotoperna skulle vara så sällsynt förekommande att dispens inte skulle kunna medges av denna anledning.

I målet (Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-10-04 i mål nr M 6825-16) om den 180 meter långa stenmuren gjorde sökanden gällande att hen innehar närmare 9 500 meter stenmurar på sin fastighet och Jordbruksverket anförde att åkrarna ligger i en jordbruksbygd som är rik på

²⁹ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 16.

³⁰ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 16f.

³¹ <http://www.jordbruksverket.se/download/18.44141f7315158c431c5b01f9/1461236822042/Manual.pdf>, s. 13.

stenmurar. Länsstyrelsen ifrågasatte i och för sig inte det men menade att den aktuella biotopen, i egenskap av en tvärsgående, öppen solbelyst biotop, har större bevarandevärden än sådana som ligger skuggat. Domstolen kom fram till att det måste anses vara fråga om en sådan vanligt förekommande biotop som enligt förarbetena bör kunna vara föremål för dispens.

Det är svårt att se några avspeglningar av den cost-benefit analys som nämns i Jordbruksverkets manual till beräkningsverktyget för just förekomstkriteriet i de mål som här belysts. I målen förefaller bedömningen vara främst kvantitativ med hänsyn tagen till förhållandena i området. I bedömningen av det s.k. egnaturvärdeskriteriet (se nästa avsnitt) finns däremot inslag av den samhällsekonomiska värderingen.

För förekomstkriteriet blir kunskapsläget hos länsstyrelsen central. Enligt regleringsbrev för budgetåret 2017 ska länsstyrelserna ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur och däribland identifiera landskapets biotoper, strukturer, element och naturområden i land- och vattenmiljön. Lämpliga bevarandeinsatser som hänsyn, skydd, skötsel och restaureringsinsatser till gagn för prövningsverksamhet och fysisk planering ska också redovisas.³² Dessa handlingsplaner kan säkerligen underlätta bedömningen av förekomstkriteriet.

Vilken betydelse har naturvärdet i det enskilda biotopskyddsområdet och vilket är dess bidrag i landskapet? (Egnaturvärdeskriteriet)

Om förekomstkriteriet inte bedöms kunna tillgodoses kan alternativt egnaturvärdeskriteriet vara avgörande för om särskilda skäl för dispens föreligger eller inte. I egnaturvärdeskriteriet

ligger fokus på vilket eget naturvärde som den enskilda biotopen har. Dispens bör aktualiseras i fråga om biotopskyddsområden "som har naturvärden som är ringa".³³ Faktorer som spelar roll i bedömningen av vad som menas med "ringa" är t.ex. hur sällsynt en växt- eller djurart är och om biotopskyddsområdet innehåller en särskilt rik och varierad biologisk mångfald. Sällsynthet av art respektive rik och varierad biologisk mångfald innebär normalt att biotopskyddets syften inte uppfylls. Men detta ska, enligt Naturvårdsverket, "när det är relevant" vägas mot risken för negativa effekter till följd av igenväxning på grund av svårigheter att bruka marken.³⁴ Enligt motiven bör dock dispens inte medges om borttagandet riskerar att hota arter som är beroende av den specifika typen av biotop.³⁵ Motivuttalandena m.m. tyder på att egnaturvärdeskriteriet avser att skydda specialister (organismer som lever under snäva livsramar) och inte generalister (organismer med bred anpassningsförmåga till sin omgivning) vilket i sig kan ifrågasättas då även minskningen av generalister inom jordbrukslandskapet utgör ett problem.³⁶

I praxis spelar Jordbruksverkets beräkningsverktyg roll för bedömningen i vilken en cost benefit-analys ingår för att ta fram det samhällsekonomiska värde som går förlorat om en biotop tas bort. Beräkningar görs utifrån en indelning i olika biotoptyper (t.ex. en stenmur) och i tre bevarandeklasser ("låg", "normalt" eller "hög") där det antagna biologiska bevarandevärdet för

³³ Prop. 2013/14:141, s. 162.

³⁴ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 17.

³⁵ Prop. 2013/14:141, s. 114.

³⁶ Se t.ex. Bommarco, R., Lundin, O., Smith, H. G., & Rundlöf, M. (2011). Drastic historic shifts in bumble-bee community composition in Sweden. *Proceedings of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, rspb20110647.

³² Finansdepartementets regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna 2016-12-22 Fi2016/04376/SFÖ Fi2016/04242/SFÖ Fi2016/03812/SFÖ m.fl., s. 17.

de olika biotoperna bygger på betalningsvillighetsstudier.

En betalningsvillighetsstudie som det refereras till i vägledningsdokument för beräkningsverktyget är Hasund m.fl. 2011.³⁷ I denna hade 8000 personer som ska representera samhället i stort, och med både lantbrukets och naturvårdens perspektiv på odlingslandskapets småbiotoper, tillfrågats om att sätta en prislapp på biotoperna (linjära respektive punkt element i åkermark). Dessförinnan hade respondenterna via kortfattade faktablad fått information om biotopernas betydelse med avseende på kulturhistoriskt arv, biologisk mångfald och synlighet i landskapet. Priserna räknas sedan upp med konsumentprisindex.³⁸

Högst värderade typen av linjära element i fält fick stenmurar i studien. Vägar i fält liksom gårdesgårdar fick likaså ett högt värde. Lägst värde fick diken och åkerrenar i åkermark. I studien anges en möjlig förklaring till det vara att diken förknippas med dränering av våtmarker och att de utgör ersättning för naturliga rännilar. Vidare att åkerrenar enbart utgör remsor av vegetation längs åkrarna och därmed ger färre miljöjänster än andra linjära element som alltid har sådana remsor vid sidan av också andra egenskaper. Vad gäller punktelementen rankades ängsmark med ekar högst, följt av öppna betesmarker, betesmarker med planterade björkar och lägst värde fick strandängar.

Som Hasund m.fl. påpekar sammanfaller inte alltid resultaten i betalningsvillighetsstudien med hur elementen har värderats i andra sammanhang av bl.a. biologer som t.ex. generellt sett brukar sätta ett högre biologiskt värde på strandängar än betesmarker med planterade björkar.³⁹ Vidare påverkar andra värden än de biologiska utfallet i studien, t.ex. mer synliga element värderas högre än mindre synliga element.

Författarna menar att den låga svarsfrekvensen i studien (omkring en tredjedel) tillsammans med den grad av heterogenitet som finns i empiriska uppskattningar är faktorer som bör tas med i beräkningen innan man använder resultaten i en potentiell policy utformning. Betalningsvilligheten påverkas också av andra orsaker, t.ex. av om individerna som svarat lever på landsbygden eller inte. Om individerna har barn ökar betalningsvilligheten o.s.v.⁴⁰

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-10-04 i mål nr M 6825-16 om den 180 meter långa stenmuren (se ovan) hänvisar domstolen till beräkningsverktyget som beträffande klassificeringen av stenmurens bevarandevärde bygger på de betalningsvillighetsstudier som utförts av Hasund m.fl. Länsstyrelsen hade klassificerat stenmurens bevarandevärde som "normalt" med anledning av att stenmuren är en tvärsgående, öppen och solbelyst biotop och därför har andra bevarandevärden än murar som ligger mer skuggat t.ex. i kanten av en skog. Med tanke på den volym sten som skulle bortforslas visade då

³⁷ Översyn av det generella biotopskyddet, Jordbruksverkets rapport 2013:10 och <http://www.jordbruksverket.se/download/18.44141f7315158c431c5b01f9/1461236822042/Manual.pdf>, s. 8.

³⁸ <http://www.jordbruksverket.se/download/18.44141f7315158c431c5b01f9/1461236822042/Manual.pdf>, s. 8 med hänvisning till Hasund m.fl. 2011, Valuing public goods of the agricultural landscape: a choice experiment using reference points to capture observable heterogeneity, *Journal of Environmental Planning and Management* 54: 31–53.

³⁹ Hasund m.fl. 2011, Valuing public goods of the agricultural landscape: a choice experiment using reference points to capture observable heterogeneity, *Journal of Environmental Planning and Management* 54: 31–53, se Concluding discussion.

⁴⁰ Hasund m.fl. 2011, Valuing public goods of the agricultural landscape: a choice experiment using reference points to capture observable heterogeneity, *Journal of Environmental Planning and Management* 54: 31–53, se Concluding discussion. Se också Howley, P., m.fl., avsnitt Results.

beräkningsmodellen negativa värden avseende den samhällsekonomiska miljönyttan. Domstolen ifrågasätter inte denna bedömning men menar att det inte har framkommit att stenmuren har så stora naturvärden eller fyller några särskilda funktioner som skulle medföra att den är särskilt skyddsvärd. Vidare menar domstolen att inget tyder på att borttagandet skulle innebära att någon art som är beroende av biotopen hotas. Domstolen menar vidare att det inte går att med precision beräkna om en åtgärd är förenlig med biotopskyddets syften och svårigheterna ger anledning till att vara försiktig med vilken betydelse som beräkningsresultaten ges vid detta steg.

Förekomsten och det egna naturvärdet spelar alltså roll för bedömningen av dispens men ett ytterligare kriterium som ska beaktas är hur biotopens naturvärde i fråga bidrar till landskapet i sin helhet. I förarbetena förklaras inte innebörden närmare men Naturvårdsverket nämner bl.a. områden som fungerar som tillflyktsorter, ledlinjer eller spridningskorridorer för odlingslandskapets växt- och djurarter eftersom de kan bidra till att upprätthålla ekologisk konnektivitet, samt anpassnings- och återhämtningsförmåga på landskapsnivå.⁴¹ På samma sätt som gäller för förekomstskriteriet borde de regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som länsstyrelserna ska ta fram under 2017 kunna fungera som viktigt beslutsunderlag för hur biotopen bidrar till landskapet i sin helhet.

Avslutningsvis bör nämnas att om dispens inte har kunnat beviljas med stöd av de särskilda dispensgrunderna i 7 kap. 11b§ kan en prövning av åtgärden fortfarande ske med stöd av den

allmänna dispensregeln i 7 kap. 11 § varvid intresseprövningen i 7 kap. 25–26 §§ i miljöbalken aktualiseras istället.⁴²

Diskussion

Om rättssäkerhet

Jordbruksverkets beräkningsverktyg kan onekligen vara ett viktigt redskap för att åstadkomma en högre grad av enhetlighet och förutsägbarhet (och därmed rättssäkerhet) i bedömningarna av jordbruksdispensen. Beräkningsverktyget används regelmässigt som utgångspunkt i bedömningarna men dess genomslag varierar beroende på vilken grund i dispensregeln som ska prövas. Det är, som framgått, lättare att göra prövningen enhetlig och förutsägbar vid tillämpning av den första punkten i regeln. Ett beräkningsverktyg där riktlinjer för vilken arealstorlek som t.ex. en igenfyllning av diken ska resultera i är ju ett exempel på något som är enkelt att mäta vilket borde underlätta för förutsebarhet och likabehandling.

Men det finns enligt Mark- och miljööverdomstolen anledning att även vara försiktig när det gäller den första punkten eftersom resultaten kan vara baserade på "skönsmässiga uppskattningar" och särskilt viktigt är det att vara försiktig då resultatet av beräkningsmodellen ligger nära gränsen för om dispens ska medges. Frågan är bara på vilken slagsida som en sådan osäkerhet ska falla.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-10-04 i mål nr M 6825-16 föll osäkerheten om den företagsekonomiska nyttan av åtgärden till förmån för den sökande. Länsstyrelsen i målet menade å sin sida att beräkningsverktyget vi-

⁴¹ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 17.

⁴² Prop. 2013/14:141, s. 114, Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 19, Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-06-02 i mål nr M 10492-16.

sade att åtgärden inte kunde anses vara lönsam. Domstolen å den andra sidan menade att sökanden får antas ha gjort en bedömning på företags-ekonomiska grunder att åtgärden kommer att bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och att det i regel inte finns anledning att ifrågasätta denna bedömning om det endast är frågan om mindre avvikelser mot resultatet i beräkningsverktyget. Det som möjligtvis kan ifrågasättas i målet är att domstolen inte lät osäkerheten beträffande åtgärdens företagsekonomiska nytta föranleda den att begära in ytterligare underlag för att skingra osäkerheten med stöd av bevisregeln i 2 kap. 1 § miljöbalken och mot bakgrund av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken. Bevisregeln som ger uttryck för en omvänd bevisbörd bör väl rimligen innebära att vid osäkerhet är huvudregeln att det är förbjudet att skada biotopen. Osäkerheten faller så att säga tillbaka på den som har bevisbördan. Vi vet att beviskravet inte sträcker sig så långt enligt motiven (som säger att det är tillräckligt att visa att dispensen kan förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed bidra till ett långsiktigt aktivt brukande⁴³) men fortfarande är det sökanden som har bevisbördan. Enligt min mening borde hänsynsreglerna i miljöbalken spela in i dessa fall eftersom de är parallellt tillämpliga men varken i detta mål eller för övrigt i de två andra mål som beskrivits här nämns ens hänsynsreglerna i samband med prövning av dispensregeln. En tillämpning av t.ex. lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken som innebär att det ska "väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet..." kan innebära delvis andra överväganden eftersom regeln ska tillämpas med utgångspunkt från en objektiv måttstock, d.v.s. utan att hänsyn tas

till jordbrukarens "personliga omständigheter" för valet av plats för t.ex. en igenläggning av ett dike eller en rivning av en stenmur.⁴⁴ Eftersom inget tyder på att lagstiftaren avsett att undanta dessa dispensärenden från parallell tillämpning av hänsynsreglerna framstår prövningarna som ofullständiga.

Om det är svårt att åstadkomma enhetlighet och förutsägbarhet i bedömningarna av första grunden i dispensregeln så är det ändå inget emot hur det ser ut beträffande den andra grunden om att biotopskyddets syften fortfarande ska tillgodoses. Särskilt svårt förefaller det vara att standardisera bedömningarna med avseende på förekomstkriteriet som sådant och i fråga om egennaturvärdeskriteriet när det handlar om dess andra led där det ska utredas hur biotopens naturvärde bidrar till landskapet i sin helhet. Här måste ju de kvalitativa förhållandena på platsen och i landskapet som helhet väga tungt.

När det gäller förekomstkriteriet måste det finnas tillräckligt många skyddade biotoper kvar för att biotopskyddets syften ska kunna tillgodoses. I t.ex. jordbrukslandskap med hög rationaliseringsgrad d.v.s. stora sammanhängande åkrar och få kvarvarande skyddade biotoper blir det, som Naturvårdsverket påpekar, särskilt viktigt att undvika att ytterligare biotopskyddsområden tas bort. Kvarvarande skyddade biotoper i slättbygder kan ha stor betydelse för biologisk mångfald dels som livsmiljö, dels som spridningsmöjligheter och detta gäller för både sällsynta och vanliga arter, inte minst för pollinatörer som humlor och bin.⁴⁵ Det faller på sin egen orimlighet att här försöka åstadkomma någon form av

⁴⁴ Michanek, G., Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 §, Lexino 2018-04-25 (besökt 2018-06-01).

⁴⁵ Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1998:808 Vägledning för prövning av en ansökan om dispens för en åtgärd som underlättar för jordbruket, Naturvårdsverket 2014-11-13, s. 18.

⁴³ Se vid fotnot 23.

enhetlighet och förutsägbarhet i bedömningarna eftersom möjligheterna till dispens borde minska i takt med att omfattningen av biotoper minskar.

Det är viktigt att bedömningen av förekomstkriteriet inte enbart blir kvantitativ. I målet med den 180 meter långa stenmuren (Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-10-04 i mål nr M 6825-16) blev resonemangen i huvudsak kvantitativa. Sökanden uppgav att hen innehar närmare 9 500 meter stenmurar på sin fastighet och det utreddes inte närmare vilket betydelse det faktum att denna stenmur var solbelyst hade. Eftersom en solbelyst mur är av värde för helt andra arter än de som t.ex. finns i skog är det viktigt att olika typer av habitat utreds för sig d.v.s. förekomstkriteriet måste ju innebära såväl en kvalitativ biologisk bedömning som en kvantitativ bedömning. Att det kvantitativt finns många och långa stenmurar i området kan knappast vara avgörande. Med enbart en kvantitativ bedömning är det svårt att se hur biotopskyddets syften fortfarande ska kunna tillgodoses.

När det gäller egnanaturvärdeskriteriet kan ifrågasättas varför betalningsvillighetsstudier över huvud taget används som underlag i den vägledning som Jordbruksverket utarbetat. Varför beaktar Jordbruksverket betalningsvillighetsstudier i sitt beräkningsverktyg när dessa också speglar andra perspektiv som kulturarv och synlighet i landskapet? Varför bygger inte bedömningen enbart på en biologisk värdering? Biotopskyddet är i grunden till för att bevara värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda, oberoende av om de skyddade objekten t.ex. är synliga i landskapet eller inte. Skyddet ska bidra till att bevara biologisk mångfald. Varken i lagtexten eller i förarbetena tydliggörs att en samhälls-ekonomisk värdering ska göras i bedömningen av dispensregelns andra led. Ändå ingår detta i Jordbruksverkets beräkningsverktyg som i sin tur beaktas i dispensprövningarna!

Sammanfattningsvis spelar beräkningsverktyget en ganska stor roll för bedömningen av jordbruksdispenserna trots Mark- och miljödomstolens uppmaning till försiktighet. Detta är enligt min mening anmärkningsvärt mot bakgrund av att det utarbetats av Jordbruksverket vars huvudsakliga mål är att arbeta för ett livskraftigt jordbruk som grunden för en levande och attraktiv landsbygd. Från en annan synvinkel kan en utgångspunkt i beräkningsverktyget vara rimlig, nämligen för att riktlinjer överhuvudtaget borde stärka rättssäkerheten på så sätt att dispensprövningen i högre grad standardiseras.⁴⁶ Verktöget bör dock justeras till att spegla det verkliga syftet med biotopskyddet som i grunden är att bevara biologisk mångfald och när osäkerheter ändå uppkommer borde miljöbalkens hänsynsregler få ett större genomslag i prövningarna.

Om jordbruksdispensen som sådan

Mot bakgrund av miljömål om bevarande av biologisk mångfald har det faktum att över huvud taget införa särskilda skäl för jordbruksdispenser ifrågasatts. De särskilda skälen i 7 kap. 11b innebär en utökad möjlighet att få dispens för jordbruket jämfört med det som gällde tidigare.⁴⁷ Den framhårdade förklaringen för att motivera lättningen för jordbruket – att ett aktivt jordbruk är en förutsättning för biotopernas fortlevnad – är närmast ett moment 22. Lagstiftningen möjliggör ju att fler biotoper kan tas bort för att skydda dessa! Lägg därtill att det sannolikt redan finns ett mörkertal d.v.s. att det sker ett antal olovliga borttaganden av biotoper. Givetvis är jordbruket också ett allmänt intresse. Det tillhandahåller livsmedel och det utgör en viktig förutsättning för vilda djurs och växters fortlevnad. Att

⁴⁶ Jfr t.ex. Naturvårdsverkets yttrande NV-08688-16 i mål M 2032-16 till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt 2017-02-13.

⁴⁷ Jfr mål MÖD 2006:16 vid fotnot 12 om oförutsedda situationer.

låta landskapselement som stenmurar och diken hindra ett rationellt jordbruk kan uppfattas som stötande och oproportionellt betungande, särskilt då beslut inte har fattats i det enskilda fallet. Men vad som är ett rationellt jordbruk är inte alltid lätt att uppskatta. Biotoperna genere-

rar också indirekt en rad ekosystemtjänster (t.ex. pollinering och biologisk kontroll av skadeinsekter) till gagn för jordbruket i såväl ett kort som långt perspektiv, en aspekt som lätt förbises i såväl dispensprövningar som den allmänna debatten om jordbruket.