

Östra Svealands Jordägareförening
osj@jordagarna.se

Länsstyrelsen i Uppsala län
 uppsala@lansstyrelsen.se

Dnr 511-5348-15

Yttrande över länsstyrelsens förslag till handlingsplan för grön infrastruktur

Östra Svealands Jordägareförening (ÖSJ) är en av fem regionala föreningar i Sveriges Jordägareförbund. Förbundet organiserar ca 500 av landets största privata lantbruksföretag och markägare, som tillsammans äger och brukar över 800.000 hektar jord- och skogsbruksmark.

ÖSJ organiserar ca 100 av Uppsala läns, Stockholms läns och Västmanlands läns största enskilda markägare. ÖSJ:s medlemmar äger och brukar ungefär 3,5% av Uppsala läns totala yta. Gemensamt för medlemmarnas egendomar i länet är att de hyser både stora natur- och kulturvärden och omfattande lantbruksverksamheter. ÖSJ representerar därför en unik helhetssyn på långsiktigt och ekonomiskt bärkraftigt landsbygdsföretagande parat med bibehållande och utveckling av värdefulla natur- och kulturmiljöer. Den självklara grunden för denna långsiktiga förvaltning är en stark och tryggad äganderätt.

Sammanfattning

ÖSJ ser positivt på planförslagets ansats att se frågor om biologisk mångfald och förutsättningar för ekosystemtjänster ur ett landskapsperspektiv, men förslaget är behäftat med flera allvarliga brister.

Planförslagets största brist är det snedvridna perspektivet. Direktivet till länsstyrelserna säger att handlingsplanens syfte ska vara dubbelt: att både främja ekosystemtjänster och värna biologisk mångfald. Men istället för att sträva efter denna balanserade bild fokuserar planförslaget nästan uteslutande på bevarandet av den biologiska mångfalden. Det handlar i huvudsak om reglering och inskränkning av markanvändning och om vilka offentliga stöd som kan sökas för olika former av bevarandeåtgärder.

I den mån brukande nämns är det oftast som hot mot, istället för upphov till, biologisk mångfald och värdefulla ekosystemtjänster.

ÖSJ vill framhålla att de viktigaste ekosystemtjänsterna de som äger och brukar den gröna infrastrukturen tillhandahåller är hållbart producerade livsmedel och förnyelsebar energi och råvara till skogsindustrin, som kan ta oss från en fossilberoende till en cirkulär ekonomi. Produktionen av dessa tjänster främjas inte av fler regelverk och kortsiktiga bidragsprogram i offentlig regi, utan genom värnande av ägande- och brukanderätten och därigenom förbättrade förutsättningar för långsiktigt ekonomiskt bärkraftigt landsbygdsföretagande i enskild regi.

Därför måste arbetet med grön infrastruktur ske från den självklara utgångspunkten att det är markägaren som bestämmer hur den egna marken ska brukas. ÖSJ anser att det är av avgörande vikt att det fastslås att handlingsplanen varken nu eller i framtiden på något sätt kommer att inskränka markägarens grundlagsskyddade rätt till full rådighet över sin egendom.

Vidare bör planarbetet fokuseras till de få högexploaterade områden i länet, i första hand Uppsala stad och länets större tätorter, som i någon mening kan sägas lida brist på grön infrastruktur.

ÖSJ uppfattar att del av förklaringen till ovan nämnda brister är att det föreskrivna samarbete mellan markägare, brukare, myndigheter, ideella organisationer och andra som ska präglade planprocessen verkar ha lyst med sin frånvaro i Uppsala.

Andra formella brister är att det remitterade planförslaget är ofullständigt, att länsstyrelsen anger i missivet att arbetet med planen kommer att fortsätta under remisstiden och att *"möjligheten för Länsstyrelsen att beakta yttranden i slutversionen ökar ju tidigare yttrandena inkommer."* Det är ett anmärkningsvärt sätt att genomföra remissförfarandet. ÖSJ utgår ifrån att samtliga remissvar som inkommer under remisstiden beaktas i handlingsplanens slutversion.

Mot denna bakgrund är det ändå hoppfullt att länsstyrelsen beskriver planförslaget som *"ett startskott för fortsatt arbete"* och att detta fortsatta arbete kommer att *"bedrivas i dialog med relevanta aktörer, såväl inom befintliga forum som i nya sådana"*. Det är ÖSJ:s förhoppning att länsstyrelsen med "relevanta aktörer" menar ÖSJ:s medlemmar och de andra markägare och brukare som så småningom förväntas omsätta planen i handling.

Vad är "grön infrastruktur", varför en handlingsplan och hur ska den tas fram?

Arbetet med grön infrastruktur har sitt ursprung i flera internationella överenskommelser om olika hållbarhetsmål. Hållbarhetsmålen har sitt ursprung i insikten att vårt samhälle behöver utvecklas på ett mer långsiktigt hållbart sätt. Som svar på bland annat de globala så kallade Nagoya- och Aichimålen och EU-kommissionens strategi för biologisk mångfald har Riksdagen antagit en svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Prop. 2013/14:141). I propositionen beskrivs vad som avses med "grön infrastruktur", syftet med handlingsplanerna och hur de ska tas fram:

"Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur bör tas fram i samarbete mellan berörda landskapsaktörer som t.ex. markägare, brukare, myndigheter, ideella organisationer och andra relevanta aktörer på lokal och regional nivå. Syftet med planerna är att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Befintliga instrument, information och frivilliga insatser är viktiga grunder för bevarandet. Handlingsplanerna ska baseras på geografisk information där ingående delar klassificeras och behovsanalyseras avseende lämplig brukningsmetod, skötsel, skydd, bevarande eller restaurering."

Handlingsplanens syfte ska alltså vara dubbelt: att identifiera så kallade värdetrakter (naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet) för både främjande av ekosystemtjänster och för bevarande av landskapets biologiska mångfald.

Handlingsplanen ska tas fram i samarbete mellan myndigheter och "berörda landskapsaktörer" på lokal och regional nivå. Markägare och andra brukare är förstås de "landskapsaktörer" som berörs allra mest, eftersom det är deras verksamheter och egendom som påverkas av åtgärdsförslagen.

Utgångspunkter för planarbetet och kommentarer till det remitterade planförslaget

Egendomsskyddet

Äganderätten och diskussionen om dess betydelse kan ibland te sig både abstrakt och akademisk. För ÖSJ:s medlemmar har äganderätten - rätten att fritt bruka sin egendom och njuta frukterna av sitt eget och tidigare generationers arbete - dock en mycket konkret betydelse. Den är förutsättningen för långsiktig förvaltning och hållbart brukande av naturresurser.

Enligt Naturvårdsverket innebär satsningen på grön infrastruktur inga förändringar av markägares rättigheter och skyldigheter. Handlingsplanerna ska beaktas i beslut om markanvändning men de ska inte ha någon självständig juridisk status.

Handlingsplanerna är alltså ett slags planeringsinstrument. Erfarenheten ur ett markägarperspektiv är att sådana planeringsinstrument riskerar att med tiden börja användas på ett sätt, av olika intressenter som kommuner, länsstyrelser, allmänhet och miljöorganisationer, som leder till begränsningar i markägares möjlighet att bruka sin mark. Vi har tidigare sett hur t ex nyckelbiotoper och riksintressen, som trots att de inte formellt ska innebära förändringar av markägares rättigheter, i praktiken kommit att medföra just detta. Denna typ av de facto-inskränkningar i brukanderätten är desto svårare för en markägare att värja sig emot eftersom de, till skillnad från t ex beslut om naturreservat, inte går att få prövade i domstol.

ÖSJ anser att det är av avgörande vikt att det skriftligen och slutgiltigt slås fast att handlingsplanerna för grön infrastruktur varken nu eller i framtiden på något sätt kommer att inskränka markägarens grundlagsskyddade rätt till full rådighet över sin egendom. En grundförutsättning är att alla eventuella åtgärder som kan komma att föreslås i handlingsplanen alltid ska försöka genomföras på frivillig väg i samförstånd med berörda markägare. Skulle så inte vara möjligt så får åtgärder enbart ske genom en transparent process med överklagbara beslut där eventuella inskränkningar i brukanderätten ersätts. Detta är en grundläggande rättssäkerhetsfråga.

ÖSJ föreslår därför att följande textstycke förs in i handlingsplanen: "De åtgärder som lyfts fram i handlingsplanen innebär inga förändringar av markägares rättigheter och skyldigheter. De är inte tvingande för markägare och ska inte påverka markägares rådighet över sin mark, exempelvis i form av reducerad brukningsrätt eller förbud mot brukande. Åtgärderna ska vara frivilliga. Beslut om de åtgärder som föreslås (utöver vad gällande lagstiftning föreskriver) fattas alltid i slutändan av markägare och rättighetsinnehavare. I annat fall ska markägaren ersättas fullt ut för dessa rådighetsinskränkningar alternativt erbjudas likvärdig ersättningsmark".

Ekosystemtjänster och biologisk mångfald - vikten av balans och perspektiv

Handlingsplanens syfte är tudelat: att identifiera så kallade värdetrakter (naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet) för både främjande av ekosystemtjänster och för bevarande av landskapets biologiska mångfald. Således är en av de viktigaste uppgifterna i planarbetet att balansera och väga dessa olika värden och nyttor mot varandra (även om de naturligtvis inte alltid behöver stå i motsatsförhållande till varandra).

Planförslagets största brist är det snedvridna perspektivet. Istället för att sträva efter att balansera och väga nyttorna med ekosystemtjänster och biologisk mångfald mot varandra fokuserar planförslaget nästan uteslutande på bevarandet av den biologiska mångfalden. Åtgärdsförslagen handlar huvudsakligen om reglering och inskränkning av markanvändning och om vilka offentliga stöd som kan sökas för olika former av bevarandeåtgärder.

Under rubriken "Nulägesbeskrivning" tillstår man i planförslaget att de naturtyper som arbetet med grön infrastruktur är tänkt att stärka åtminstone till del är resultatet av mänsklig påverkan, alltså brukande, men ändå beskrivs brukandet oftast som hot mot - istället för upphov till - biologisk mångfald och värdefulla ekosystemtjänster.

De viktigaste ekosystemtjänsterna; hållbart producerade livsmedel och förnyelsebar energi och råvara till skogsindustrin, som kan ta oss från en fossilberoende till en cirkulär ekonomi, nämns knappt i planförslaget. Produktionen av dessa livsviktiga tjänster måste lyftas fram. Det måste också tydliggöras att tillhandahållandet av dessa ekosystemtjänster inte främjas av fler regelverk och kortsiktiga bidragsprogram i offentlig regi, utan genom värnande av ägande- och brukanderätten och därigenom förbättrade förutsättningar för långsiktigt ekonomiskt bärkraftigt landsbygdsföretagande i enskild regi.

Behovs- och konsekvensanalys, proportionalitet

Enligt strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska föreslagna åtgärder behovsanalyseras avseende lämplig brukningsmetod m.m., men de måste också konsekvensanalyseras utifrån hur de påverkar pågående markanvändning.

Det finns situationer då det är rimligt att prioritera bevarande av biologisk mångfald över främjande av ekosystemtjänster. ÖSJ vill dock framhålla den oerhörda betydelsen av att det, i varje enskilt fall när markens produktiva förmåga begränsas i strid med markägarens vilja, görs en grundlig proportionalitetsbedömning där man noggrant väger de eventuella fördelar det allmänna vinner mot de negativa konsekvenser åtgärden får för den enskilde. Detta är precis som kravet på transparenta och överklagbara beslut en viktig del i en rättssäker myndighetsutövning och ett minimikrav för att uppfylla det lagstadgade egendomsskyddet.

Utöver detta måste även varje åtgärd analyseras utifrån vilka konsekvenser den kan komma att få för livsmedelsproduktionen, på skogsindustrins råvaruförsörjning och på eventuella andra ekosystemtjänster som påverkas av åtgärden. När det gäller skogsbruket är det viktigt att komma ihåg att även rätt marginella förskjutningar i råvaruflödet kan leda till kraftiga kostnadsökningar för industrin med försämrade konkurrensförmåga som resultat.

Offentliggörande av fastighetsspecifika uppgifter på enskilt ägd mark

Det finns en uppenbar risk att ett dokument som handlingsplanen för grön infrastruktur, alldeles oavsett att den inte ska ha någon juridisk verkan, ändå kommer att uppfattas så av en rad olika intressenter som tar del av den. I planarbetet bör därför iaktas stor försiktighet vid utpekande av specifika åtgärder, målklassningar eller liknande på enskilt ägd mark utan att berörd markägare informerats och lämnat sitt medgivande.

För vilka delar av Uppsala län behövs en plan för grön infrastruktur?

ÖSJ delar uppfattningen att grön infrastruktur är av stor betydelse för långsiktigt goda livsvillkor. Det jord- och skogsbruk som våra medlemmar bedriver är ett bra exempel på viktiga ekosystemtjänster som är beroende av en fungerande grön infrastruktur.

Enligt planförslaget är Uppsala läns yta till 78% skogsmark och jordbruksmark. Myrar, sjöar och (andra) vattendrag tar upp ytterligare 6%. Således består åtminstone 84% av Uppsala läns yta av sådana naturområden som i sin helhet utgör en eller annan form av grön infrastruktur. I dessa områden ifrågasätter ÖSJ planbehovet och menar att arbetet med grön infrastruktur istället bör fokuseras till de få högexploaterade områden i länet, i första hand Uppsala stad och länets större tätorter, som i någon mening kan sägas lida brist på grön infrastruktur.

Grön infrastruktur i skogen

Uppsala läns landareal består till mer än hälften av skogsmark. Ändå nämns varken i planförslagets inledning eller sammanfattning de ekosystemtjänster skogsbruket levererar i beskrivningen av vad grön infrastruktur är (de exempel som nämns är "frisk luft, mat och estetiska värden" respektive "rekreationsmöjligheter, livsmedelsproduktion och vattenrening"). Ingenstans i planförslaget nämns de oerhört betydelsefulla ekosystemtjänster och klimattjänster, i form av koldioxidbindning och förnyelsebar råvara, de aktivt brukade produktionskogarna ger. Dessa tjänster främjas förstas av markens naturliga bördighet, men i allra högsta grad också av aktiv skogsvård såsom markavvattning och virkesuttag.

En absolut grundsten i resonemanget om grön infrastruktur måste vara att man väger alla olika ekosystemtjänster och mångfaldsaspekter man kan identifiera, varav skogsbruket är en, mot varandra. Om man helt utesluter en eller flera ekosystemtjänster ur ekvationen, så gör man det oundvikligen på dessa tjänsters bekostnad.

Utformningen av skogsavsnittet i planförslaget illustrerar väl den oro vi som företrädare för de areella näringarna kan känna inför arbetet med grön infrastruktur, nämligen att handlingsplanen ensidigt fokuserar på olika bevarandeåtgärder avseende biologisk mångfald och där intresseavvägningar - i den mån de överhuvudtaget görs - alltid väger över till dessa intressens fördel.

Handlingsplanen skulle vinna på att tydliggöra att skogsbruket skapat många av de värden planen syftar till att skydda.

Planen skulle också vinna på att innehålla resonemang om hur man kan utveckla ersättningsformer för produktion av ekosystemtjänster andra än de som det finns en fungerande marknad för idag. Exempelvis i tätortsnära lägen är det samhällsekonomiska värdet av ekosystemtjänster skogen kan producera som t ex rekreation, temperaturreglering och luftrening med säkerhet större än den traditionella tjänsten virkesproduktion. Här måste samhället i form av främst stat och kommuner ta ett ökat ansvar.

Grön infrastruktur i jordbrukslandskapet

I odlingslandskapet är brist på brukande och brist på betande djur de kanske största hoten mot den gröna infrastrukturen. Lantbruket främjas inte av fler regelverk och kortsiktiga bidragsprogram i offentlig regi, utan genom förbättrade förutsättningar för långsiktigt ekonomiskt bärkraftigt landsbygdsföretagande i enskild regi.

Det är uppseendeväckande att högavkastande jordbruksmark - den naturtyp som kan ge oss den viktigaste ekosystemtjänsten av dem alla: mat - inte ens nämns i planförslagets beskrivning av vad grön infrastruktur är (s. 7).

I planen identifieras dock korrekt försämrade förutsättningar för djurhållning som ett av hoten mot de ur många olika perspektiv mycket värdefulla gräsmarker som finns inom länet. I grund och botten är det bästa skyddet för det betade landskapet att det finns förutsättningar att bedriva lönsam djurhållning. Många jordbrukare upplever att deras verksamhet tyngs av en mycket omfattande regelbörda, vars omfattning dessutom tycks öka över tiden. Det finns en överhängande risk för att handlingsplanen för grön infrastruktur av dessa brukare uppfattas som ytterligare ett lager av onödig byråkrati som bara försvårar den verksamhet planen är ämnad att skydda och främja.

Arbetet med grön infrastruktur skulle kunna vara ett utmärkt forum för utveckling av tankar kring så kallade kompensationsåtgärder, exempelvis att dispens från det generella biotopskyddet för kulvertering av ett dike (i syfte att rationalisera jordbruket) skulle kunna tänkas medges mot att markägaren vidtar en kompensationsåtgärd (på samma eller annat markområde) som stärker den biologiska mångfalden (lika mycket eller mer än diket gjorde) eller främjar en annan viktig ekosystemtjänst.

Ett hot som handlingsplanen inte nämner men som kan tänkas få betydande konsekvenser är länets ökande rovdjursstammar, som kan orsaka stora problem för djurhållningen om inte åtgärder sätts in i tid. Här är skyddsjaktsinstrumentet och dess tillämpning avgörande och det bör tydliggöras i handlingsplanen att detta inte bara är en fråga för den enskilde djurhållaren utan en potentiell ödesfråga för djurhållningen generellt - och därmed för bevarandet av det öppna jordbrukslandskap som är en så viktig del av den gröna infrastrukturen.

Grön infrastruktur i våtmarkerna

ÖSJ delar Länsstyrelsens uppfattning att det kan vara värdefullt ur en rad olika perspektiv med återskapade våtmarker. Dock ter det sig inte så intressant för markägare att medverka till detta om man riskerar att den återskapade våtmarken blir föremål för strandskydd med potentiellt mycket negativa konsekvenser för markägaren. Det bör förtydligas att återskapade våtmarker under inga omständigheter kan ge upphov till strandskydd.

Torvtäkt rubriceras ensidigt som hot, påverkan och hinder för länets våtmarker, men skörd av torv är en värdefull ekosystemtjänst som mycket väl kan vara hållbar. Omloppstiden är ungefär densamma som för ett tallbestånd i skogen.

Särskilt om planförslagets mål

Målet "samla kunskapsunderlag om kvalitéer i landskapet" bör omfatta inte bara kvalitéer för naturliga processer (vad nu det kan vara) utan även kvalitéer avseende kapaciteten att leverera ekosystemtjänster. Det saknas överhuvudtaget mål för produktion av viktiga ekosystemtjänster, till exempel en koppling till livsmedelsstrategin, självförsörjningsgrad och utfasning av fossila bränslen.

ÖSJ är positivt till att det rörande friluftsmålet noteras att kunskap om, och förståelse för, inte bara allemansrättens möjligheter, utan även allemansrättens begränsningar, är en viktig fråga i arbetet.

Planprocessen

Handlingsplanen ska tas fram i samarbete mellan myndigheter och "berörda landskapsaktörer". Markägare och andra brukare är först de "landskapsaktörer" som berörs allra mest, eftersom det är deras verksamheter och egendom som påverkas av åtgärdsförslagen.

I grunden är ÖSJ positivt till ambitionen att involvera fler aktörer, men med "berörda" bör förstas intressen som berörs direkt, ekonomiskt eller brukandemässigt, av de åtgärder som föreslås i handlingsplanen.

ÖSJ uppfattar att del av förklaringen till planförslagets brister är att det föreskrivna samarbetet mellan markägare, brukare, myndigheter, ideella organisationer och andra som ska präglade planprocessen verkar ha lyst med sin frånvaro i Uppsala. Mot denna bakgrund är det hoppfullt att länsstyrelsen beskriver planförslaget som *"ett startskott för fortsatt arbete"* och att detta fortsatta arbete kommer att *"bedrivas i dialog med relevanta aktörer, såväl inom befintliga forum som i nya sådana"*. Det är ÖSJ:s förhoppning att länsstyrelsen med "relevanta aktörer" menar ÖSJ:s medlemmar och de andra markägare och brukare som så småningom förväntas omsätta planen i handling.

Allvarliga formella brister är att det remitterade planförslaget är ofullständigt, att länsstyrelsen anger i missivet att arbetet med planen kommer att fortsätta under remisstiden och att *"möjligheten för Länsstyrelsen att beakta yttranden i slutversionen ökar ju tidigare yttrandena inkommer."* Regeringsuppdraget kom 2015 och arbetet ska slutredovisas i oktober 2018. Tidsbrist är inte en godtagbar förklaring till detta anmärkningsvärda sätt att genomföra remissförfarandet.

Kiplingeberg den 1 juli 2018

ÖSTRA SVEALANDS JORDÄGAREFÖRENING

Jakob von Engeström
Ordförande