

Stockholm den 29 april 2021

R-2021/0220

Till Miljödepartementet

M2020/01926

Sveriges Advokatsamfund har genom remiss den 5 februari 2021 beretts tillfälle att yttra sig över Skogsutredningens betänkande Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73).

Sammanfattning

Advokatsamfundet ser positivt på att målkonflikter avgörs på den politiska nivån samt att miljöpolitiska målsättningar konkretiseras genom handlingsprogram och konkreta styrmedel. Utredningens förslag är i stort vällovliga, men flera viktiga aspekter utelämnas och återstår att reglera för att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv reglering av frågor som berör enskilda markägare. Det är därvid viktigt att Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald inte övertolkas.

Advokatsamfundet tillstyrker de av utredningens förslag som syftar till en förstärkt äganderätt, såsom det frivilliga formella skyddet, samt anser att det föreslagna uppdraget till Skogsstyrelsen att inventera skogsmark bör begränsas till att avse sådana inventeringar som behövs för det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald och för att stötta små och medelstora skogsbruk. Vidare anser samfundet att kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vid avverkning bör utgå och att omfattning och avgränsning av samrådsplikten bör ingå som en del i ett kommande lagförslag.



I övrigt vill Advokatsamfundet särskilt framhålla följande.

Synpunkter

Äganderätten

Advokatsamfundet har i yttrande den 20 oktober 2013 över betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar (SOU 2013:59) anført att det finns ett fortsatt utredningsbehov när det gäller lagstiftning om ersättning vid rådighetsinskränkningar samt att det bör utredas närmare vilka krav Europakonventionen för mänskliga rättigheter och EU-rätten ställer på svensk rätt i sistnämnda avseende.

Skogsutredningen föreslår inga ändringar i reglerna om ersättningsrätt. Däremot föreslår utredningen att riksdag och regering tar ett större ansvar än i dag för att besluta om konkreta mål för biologisk mångfald i skogen och ett handlingsprogram för konkreta åtgärder för att uppnå målen. Handlingsprogrammet ska bl.a. utgöra underlag för budgetprocessen. Vidare föreslås att målen för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen ska konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål samt att målkonflikter ska avgöras genom en politisk avvägning.

Advokatsamfundet vidhåller att det finns skäl att se över regelverket om ersättning vid rådighetsinskränkningar och hänvisar i denna del till sitt tidigare remissyttrande den 20 oktober 2013. Samfundet ser dock positivt på att målkonflikter avgörs på den politiska nivån samt att miljöpolitiska målsättningar konkretiseras genom handlingsplaner och konkreta styrmedel. De miljöpolitiska målsättningarna – inte bara på de områden som berör skogsbruket – är ambitiösa och svepande. Det finns sällan någon konkret plan för hur målen ska nås eller någon uppgift om den förväntade kostnaden för detta.

Målkonflikter och strategier för att uppnå målen har i hög grad överlåtits till tillämpande myndigheter. För detta ändamål har myndigheterna fått verktyg i form av lagstiftning som ofta är allmänt hållen och oprecis, som t.ex. skogsvårdslagen och miljöbalken. Detta har inneburit att myndigheterna har tvingats avgöra målkonflikter och göra avvägningar i det enskilda fallet. Avsaknaden av konkreta handlingsplaner för att nå de politiska målsättningarna och uppgifter om vad det får kosta samhället att nå målen, riskerar att skapa ett incitament att tillämpa lagstiftningen så strängt som möjligt i det enskilda fallet i en förhoppning om att målsättningarna så småningom ska



nås. Det saknas dock i allmänhet kunskap om i vilken utsträckning varje enskilt beslut faktiskt bidrar till målpuffyllelse.

Tydligare vägledning från den politiska nivån kan ge tillämplande myndigheter en bättre överblick av vilka krav som behöver ställas i olika sammanhang. Härigenom kan risken för att onödiga krav ställs minska. När det gäller områdesskydd, som är en allvarlig rådighetsinskränkning, är det särskilt viktigt att myndigheterna inte avsätter fler eller större områden än nödvändigt. Advokatsamfundet noterar i denna del att det råder delade meningar om hur Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald ska tolkas (se t.ex. det särskilda yttrandet på s. 1187 i betänkandet). Samfundet anser att äganderättsskyddet kräver att dessa åtaganden inte ges en vidare tolkning än nödvändigt. Genom tydliga handlingsplaner kan riksdag och regering säkerställa att avvägningen mellan äganderätten och det allmänna intresse som ska skyddas blir rimlig. Konkreta handlingsplaner kan också bidra till att förbättra förutsebarheten för enskilda skogsägare.

Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

Advokatsamfundet ser positivt på de förslag som uppges syfta till förstärkt äganderätt, dvs. att formellt skydd av skog i huvudsak bör ske frivilligt. En sådan ordning ger markägare en möjlighet att åstadkomma ett formellt skydd av mark på ett enklare sätt än idag. Samtidigt förutsätter skyddsformen en samsyn mellan den enskilde och myndigheten och, om en sådan samsyn inte kan nås, kan myndigheten på samma sätt som idag meddela ett förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och tvinga fram ett formellt skydd. Advokatsamfundet delar uppfattningen som framförs i utredningen, att det är mycket angeläget att se över hela systematiken med tillsyn enligt miljöbalken och att denna flyttas över till skogsvårdslagen samt att utrymmet och verkningarna av ett beslut enligt 12 kap. 6 § i vart fall tydliggörs, men lämpligen utgår (se vidare nedan). Införande av frivilligt formellt skydd bör samordnas med en sådan ändring.

Utredningen föreslår att Artskyddsutredningen ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd med anledning av en skyddsvärd arts varaktighet i ett område som av andra skäl inte kvalificerar sig för områdesskydd. Förslaget framstår dock som en uppenbart onödig dubbelreglering då artskyddsbestämmelserna torde vara fullt tillräckliga för att tillgodose skyddsbehovet i ett sådant fall.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i denna del.



Advokatsamfundet delar utredningens förslag om att ersättning ska utgå för all fjällskog med höga naturvärden samt att ersättning för skydd av skog ska vara skattefri.

Nyckelbiotoper

Advokatsamfundet delar utredningens förslag om att Skogsstyrelsen omedelbart ska upphöra med nyckelbiotopsinventering samt vidta åtgärder för att gallra i befintliga register. Det är anmärkningsvärt att Skogsstyrelsen agerat utanför sitt bemyndigande och det kan påpekas att även om straffsanktionen som är kopplad till samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken såvitt känt inte har tillämpats, innebär detta inte att bestämmelsen som sådan kan ha haft stora konsekvenser för agerandet i enskilda fall.

Kopplingar mellan skogsvårdslagen och miljöbalken

Utredningen föreslår att skogsvårdslagen kompletteras med ett kunskapskrav enligt förebild i miljöbalken samt att skogsägaren i samband med avverkning ska underrätta Skogsstyrelsen om natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen.

Samtidigt föreslås att Skogsstyrelsen ska ansvara för inventering på skogsmark av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Vidare föreslås att skogsägaren själv ska ta ställning till om en avverkning kräver en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan anmälan ska ske för verksamheter och åtgärder som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt balken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Advokatsamfundet har ingen invändning mot det föreslagna kunskapskravet, men anser att det kan vara svåröreligt med uppdraget till Skogsstyrelsen att inventera skogsmark. Samfundet har förståelse för att det kan föreligga ett behov av att stötta små och medelstora skogsägare med sådant underlag samt att det behövs ett underlag för handlingsprogrammet för den biologiska mångfalden. I övrigt bör dock skogsbrukarna sköta inventeringarna för skogsbruket på samma sätt som verksamhetsutövare enligt miljöbalken gör de inventeringar som behövs för sina verksamheter. Skogsstyrelsens inventeringsuppdrag bör således begränsas till att avse underlag för handlingsprogrammet och stöd till små och medelstora skogsbruk.

Advokatsamfundet har också svårt att se något mervärde med att en och samma skogsbruksåtgärd prövas enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Genom utredningens förslag förstärks Skogsvårdslagen med ett kunskapskrav och ett krav på



att redovisa natur- och kulturvärden som berörs av en avverkning. Att därutöver ställa krav på att avverkningen ska anmälas för samråd är som påpekats ovan enligt samfundets uppfattning en onödig dubbelreglering. Det är teoretiskt möjligt att ställa längre gående krav med stöd av miljöbalken än med stöd av skogsvårdslagen, men som anges i betänkandet är det ovanligt att så sker (s. 793). Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken bör därför inte aktualiseras vid avverkning.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander