

Mark- och miljödomstolen

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## **Remissyttrande över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen**

### **ALLMÄNT**

Mark- och miljödomstolen kommer i kontakt med skogsbruksfrågor främst i samband med mål om åtgärder i naturmiljön kommer i konflikt med bestämmelser om områdesskydd (7 kap. miljöbalken) och om artskydd (8 kap. miljöbalken) samt om intrångsersättning förknippade med områdesskydd.

Yttrandet kommer i första hand att avse utredningens förslag i den mån de har beröringspunkter med nämnda måltyper och i synnerhet då förslagen kan befaras komma i konflikt med strävan att uppnå en effektiv och rättssäker hantering av dessa frågor i förhållande till skyddsbehov och verksamhetsutövare. Särskilt fokus i yttrandet kommer att läggas på de konflikter som uppstår och kan förväntas kvarstå i relation till de strikta skydd av arter och livsmiljöer som följer av fågel- och livsmiljödirektiven genomförda i 7 kap. 27 ff. §§ miljöbalken resp. 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Skälen till detta är att dessa frågor alltmer har kommit att prövas i svårhanterliga processer i domstol. Dessutom kan nämnda regelverk förväntas få stora konsekvenser för förutsättningarna för en utveckling av skogsnäringen i den riktning som varit utgångspunkten för kommittédirektiven och som också präglat betänkandet. Konsekvenser som kan komma att få sådan inverkan på grundförutsättningarna för svensk skogsproduktion att bilden som ges i

betänkandet av att denna ska bära utvecklingen av en bioekonomisk cirkulär ekonomi kan ifrågasättas. Detta eftersom utrymmet att göra avvägningar mellan produktionsmål och skyddsbehov kan antas begränsas betydligt om nödvändig hänsyn ska tas till tvingande artskyddsbestämmelser.

Det faktum att skydden är strikta i den mening att utrymmet för avvägningar är begränsat medför också att kraven på behöriga myndigheters konsekventa och tydliga agerande ökar, för att inte regelverken ska få orimliga konsekvenser för den enskilde markägaren; i synnerhet om denne inte har egna utredningsresurser. Nämnade konsekvenser berörs, enligt domstolens uppfattning, inte i tillräcklig utsträckning i betänkandet. Generellt sett kan anmärkas att betänkandet inte skiljer på å ena sidan de proaktiva åtgärder som drivs av intressen som företräds av natur- och kulturmiljövårdande myndigheter och friluftsförbund och naturvårdsorganisationer (t.ex. för att avsätta skyddade områden för friluftssändamål eller generella bevarandesyften) och å andra sidan de förbud och skyldigheter i övrigt som följer av lag och Sveriges internationella åtaganden. Förhållandet är något som sedan länge belastat naturvården i relation till areella näringar, men problemen har accentuerat genom genomförandet av de mer strikta och tvingande skydden för livsmiljöer och arter i livsmiljö- och fågeldirektiven; nu inte minst genom EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 gällande skogsbruk och artskydd. Tidigare har naturvårdens intressen varit möjliga att fullt ut väga mot motstående ägar- och produktionsintressen, varvid inskränkningar till följd av t.ex. områdesskydd, som biotopskydd och naturreservat, utgjort ingrepp där det allmänna förhandlat om intrånget och utbetalat rimlig ersättning för förlorat markvärde. Utrymmet för förhandling, inrymmande en intresseavvägning, i de moderna och mera strikta skydden om vilka försiktighetsmått m.m. som krävs för att undgå förbud eller medges tillstånd är i det närmaste obefintligt. Förbud och tillståndspflicht utgör snarare en konkretisering av vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna (MÖD 2013:13) och bör enligt miljöbalkens grundprincip inte berättiga till ersättning. Domstolen föreslår därför att ekonomiskt stöd för ett naturanpassat skogsbruk som undgår förbud inte ska benämnas ersättning och heller inte

regleras på förslaget sätt. Ett sådant stöd bör istället administreras vid sidan om miljöbalkens ersättningsregler; förslagsvis genom den Nationella samordnaren för skogsprogrammet.

I ljuset av det sagda förefaller det olämpligt att nu, innan artskyddsutredningen (M 2020:03) lagt sitt betänkande, gå vidare i enlighet med förslagen i nu aktuellt betänkande.

## **FÖRFATTNINGSFÖRSLAG**

### ***Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)***

#### *31 kap. 9 §*

Bestämmelsen, alternativt bestämmelsen om ersättningsrätt i 31 kap. 4 §, bör kompletteras med en precisering av utrymmet för ersättning innebärande att beslut med förbud och restriktioner i syfte att undgå generella förbud enligt 4, 6, 7 och 8 §§ artskyddsförordningen eller till följd av nekat tillstånd enligt 7 kap. 28 a § eller 7 kap. 29 § miljöbalken ger dock inte rätt till ersättning.

Enligt domstolens uppfattning är det inte rimligt och inte heller förenligt med miljöbalkens grundprinciper att ersättning ska utgå för åtgärder som är förbjudna enligt miljöbalken eller som nekas tillstånd enligt balken. En sådan ordning skapar otydlighet och urholkar respekten för balkens regler om tillståndsplikt och förbud; inte minst eftersom motsvarande bestämmelser hanteras strikt utan ersättningsrätt för andra verksamheter som regleras av miljöbalken. Möjligheterna att stimulera ett agerande som ligger i linje med nämnda regleringar bör sökas i annat sammanhang, t.ex. inom ramen för skogsförvaltningen.

När det gäller förslaget att skattebefria ersättningar som utges till markägare befarar domstolen att med införandet av sådana skattelättnader kommer krav, helt naturligt, också att komma för motsvarande lättnader vid andra typer av intrång där det allmänna har fått beslut som ger rätt att ta mark i anspråk. Det kan handla om ianspråktaganden vid genomförande av detaljplaner, markåtkomst för järnvägar och allmänna vägar, kraftledningar etc.

Ur markägarens synvinkel finns det ingen skillnad om denne avstår marken till naturvården eller om de tvingas avstå mark för bostadsbebyggelse, elledningar eller för väg och järnvägsändamål. En samordning med andra slag av intrång från samhällets sida bör således övervägas om föreslagna ersättningsregler samt skattebefrielse kommer i fråga.

### ***Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)***

#### *1 a §*

Bestämmelsen har sin motsvarighet i miljöbalken, vilken också gäller skogsbruk. En reglering också på föreslaget sätt skapar, enligt domstolens uppfattning, förvirring i fråga om huruvida det är miljöbalken eller skogsvårdslagen som gäller för hänsyn till nämnda miljövärden. Den bör därför inte genomföras.

#### *15 §*

Hänvisningen i paragrafens femte stycke till 12 kap. 6 § MB skapar inte ökad tydlighet. Motsvarande information till markägare bör ges generellt samt specifikt i anmälningsärenden av Skogsstyrelsen inom ramen för styrelsens tillsynsansvar enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

#### *19 och 19 a §§*

Se domstolens anmärkning ovan om 31 kap. 9 § MB.

### ***Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)***

#### *15 §*

Skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen enligt punkten 3 bör omfatta alla åtgärder som träffas av paragrafens punkter 1, 2 och 5 eftersom dessa typiskt sett kan utmana skyddet av växt- och djurlivet på ett sätt som träffas av förbud eller tillståndsplikt enligt artskyddsförordningen eller 7 kap. 28 a § miljöbalken samt i övrigt på ett betydande sätt kan påverka de skyddsvärden som omfattas av miljöbalken (1 kap. 1 § 2 st MB).

*15 b §*

Den tidsfrist som börjar löpa efter det att sökanden avhjälpit en brist i enlighet med paragrafens andra stycke bör räknas från den tidpunkt då Skogsstyrelsen godtagit sökandens komplettering, vilket bör framgå av bestämmelsen.

Skogsstyrelsen bör också ges möjlighet meddela att anmäld åtgärd inte får utföras förrän prövningen av den anmälda åtgärden slutförts och vunnit laga kraft. Detta även om anmälan inte föranleder tillämpning av 12 kap. 6 § MB. Detta i syfte att förhindra irreversibla skador i strid mot tillståndsplikt och strikt förbud enligt 7 och 8 kap. MB.

***Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd***

*6 §*

Domstolen ifrågasätter värdet av den föreslagna förändringen, som i huvudsak synes drabba den enskilde markägaren eller verksamhetsutövaren. Domstolen erinrar om att Skogsstyrelsen alltid har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken över vad som preciseras i 2 kap. 10 § och 3 kap. 10 § miljötillsynsförordningen, oavsett om en formell anmälan getts in eller om ett förhållande har kommit till Skogsstyrelsens kännedom på annat sätt, t.ex. genom en avverkningsanmälan. Föreslagen ändring är ägnad att skapa osäkerhet i fråga om huruvida sagda tillsynsansvar faktiskt gäller eller inte samt att onödigtvis tynga och fördröja hanteringen av Skogsstyrelsens handläggning av ärenden. Det sistnämnda genom att Skogsstyrelsen innan tillämpning av miljöbalkens bestämmelser blir aktuell förväntas förelägga markägaren att ge in en anmälan enligt 12 kap. 6 § MB.

***Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen***

2 §

Föreslagen punkt 8 kan lämpligen preciseras så att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt sådana förhållanden som kan aktualisera något av de strikta förbuden eller tillståndsplikt i 5 (vattenkvalitetsfrågor), 7 och 8 kap. MB.

Domstolen vill här också påpeka att en försvagning av Skogsstyrelsens service att inventera och bedöma skogsmarkens kvaliteter riskerar att försvåra för den enskilde markägaren att ta sitt kunskapsansvar. Många gånger krävs gedigen kunskap. (inte bara god kännedom om skogen i allmänhet) för att bedöma om en naturtyp kan hysa arter eller livsmiljöer som omfattas av tvingande skydd eller som påkallar tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § MB. Bristande kunskapsförsörjning till markägare i detta avseende riskerar att leda till ökat antal konflikter som måste slitas i domstol, vilket i sin tur riskerar att leda till minskad förtroende för den samlade regleringen avseende skyddet av biologisk mångfald i skogen. Problemen riskerar att göra sig särskilt gällande i fråga om åtgärder som utförs av små enskilda markägare utan tillgång till egna utredningsresurser.

Patrick Baerselman

Sören Karlsson

Joen Morales

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Patrick Baerselman och de tekniska råden Sören Karlsson och Joen Morales.