

2016-01-26

Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket

Sveaskog har getts möjlighet att yttra sig över de föreslagna riktlinjerna, och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

Sveaskog har följande huvudsakliga synpunkter på förslaget, vilka utvecklas mer i efterföljande text.

- Sveaskog anser att art- och habitatdirektivet har överimplementerats i svensk lagstiftning och de föreslagna riktlinjerna är ytterligare ett steg i den riktningen genom exempelvis införandet av begreppet *lokal bevarandestatus* som enligt Sveaskog saknar lagligt stöd.
- Det är enligt Sveaskogs uppfattning en felbedömning och dessutom en grov inskränkning av äganderätten att inte inkludera de krav som ställs enligt artskyddsförordningen i bedömningen av intrångsbestämmelserna.
- Det är helt orimligt att kräva att markägaren bekostar utredningar för att få möjlighet att disponera och bruka sin fastighet.
- Den kompensation som utbetalas måste baseras på den skada som drabbar markägaren och bör alltid utgå när inskränkningarna till följd av artskyddsförordningen är så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det föreslagna tillvägagångssättet lämnar markägaren i händerna på den enskilde handläggarens bedömning, vilket Sveaskog inte anser uppfyller kraven på rättssäkerhet.
- En konsekvensutredning bör biläggas riktlinjerna.

Inledning

Äganderätten är en grundlagsskyddad rättighet. I begreppet äganderätt ligger att ägaren har rätt att disponera sin egendom. Vad gäller äganderätten till mark är den sedan länge förhärskande principen i Sverige att i de fall då det görs inskränkningar i äganderätten, till följd av att andra intressen bedöms väga tyngre, som går utöver vad markägaren rimligen ska behöva tåla utgår ersättning till markägaren. Den enskildes rätt att bruka sin egen skog tillmäts i de föreslagna riktlinjerna väldigt liten betydelse och förslaget verkar inte beakta den enskildes rätt att bruka sin skog. De föreslagna riktlinjerna lämnar dessutom ett mycket stort ansvar åt den enskilde handläggaren att bedöma om ersättning ska utgå, vilket Sveaskog menar är rättsosäkert.

Konsekvensbeskrivning

Det finns ingen konsekvensutredning bilagd till remissen och mycket i de förslag som framförs tyder på att någon sådan inte gjorts vilket Sveaskog anser är en stor brist.

Skogsvårdslagen

Skogsstyrelsens föreskrifter till SVL, 7 kap 33 a§

På s 15 anges att skyddet för arter som omfattas av artskyddsförordningen inte ingår i prioriteringen av vilken hänsyn som ska tas enligt skogsvårdslagen. Detta innebär följaktligen att Skogsstyrelsen med stöd av Skogsvårdslagen kan kräva ytterligare hänsyn vilket innebär att myndigheterna väljer den tolkning av bestämmelsen som medför störst inskränkning i äganderätten. Den tidigare etablerade principen har varit att internationella åtagande ska prioriteras högst och inte utgöra ett tillägg till den hänsyn som redan ska tas. Skogsstyrelsen har enligt sitt bemyndigande inte rätt att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning försvåras. Genom att inte inkludera den hänsyn som ska tas enligt artskyddsförordningen menar Sveaskog att Skogsstyrelsen överskrider sitt bemyndigande.

Riktlinjer för handläggning

Artskyddet – ett gemensamt ansvar

Det faktum att myndigheterna får ett delat tillsynsansvar för artskyddslagstiftningen avseende skogsbruksåtgärder leder till otydlighet, vilket ytterligare förstärks av att länsstyrelsen är dispensmyndighet. Sveaskog förordar att Skogsstyrelsen ges hela tillsynsansvaret.

Myndigheterna ska dokumentera bedömningar och fatta beslut

Sveaskog ser positivt på att beslut ska fattas i samtliga ärenden. Det ökar rättssäkerheten i förhållande till tidigare praxis där Skogsstyrelsen endast gjorde bedömningar att åtgärden är förbjuden och att dispens krävs.

Kompletteringar kan begäras in samt bedömning om anmälan är komplett

Sveaskog anser att det är helt orimligt att myndigheten ska kunna begära kostsamma undersökningar av den enskilde för att fortsatt kunna bedriva sin pågående markanvändning. Detta är ytterligare en inskränkning av äganderätten. Den enskilde ska inte behöva bära kostnader för att få disponera sin egendom utan grundprincipen måste vara att markägaren ska hållas ekonomiskt skadeslös för de inskränkningar som görs i rätten att bruka marken och ska inte behöva bära kostnader för detta. De utredningar som eventuellt behöver utföras måste bekostas av det allmänna.

Handläggningens gång vid skogsbruksåtgärder

Det framgår att områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken bara aktualiseras när det aktuella skogsområdet är prioriterat enligt strategin för skydd av skog. Ersättning utgår således utifrån myndigheternas strategier vad gäller skydd av skog och inte utifrån den inskränkning skyddet medför för den enskilde. Sveaskog anser att handhavandet riskerar att bli godtyckligt och individberoende och därmed i högsta grad rättsosäkert och en inskränkning av äganderätten. En markägare bör kompenseras i alla de fall då inskränkningar görs i brukanderätten och skall inte vara utlämnad till myndigheternas strategier för skogsskydd.

Enligt riktlinjerna ska myndigheterna om de bedömer att en åtgärd ska förbjudas, fatta beslut enligt 12 kap 9 § miljöbalken. Sveaskog anser att beslut istället bör fattas enligt 12 kap 6 § miljöbalken eftersom markägaren i annat fall inte kan få ersättningsfrågan prövad enligt 31 kap 4 § miljöbalken, vilket Sveaskog anser är orimligt.

Bedömning av bevarandetilstånd och kontinuerlig ekologisk funktion

Myndigheterna har valt att introducera begreppet bevarandetilstånd. Begreppet har tidigare bara använts i Natura 2000-områden. Sveaskog anser att det helt saknar lagligt stöd att tillämpa begreppet utanför Natura 2000-områden. Inom Natura 2000-områden finns det ett uttalat syfte att bevara arter lokalt, medan art och habitatdirektivet syftar till att bevara arter på EU-nivå, nationell nivå eller biogeografisk nivå. Sveaskog anser att genom att tillämpa bestämmelser som enbart bör gälla i Natura 2000-områden går myndigheterna längre än vad som erfordras för att implementera direktivet, vilket i det här fallet, enligt Sveaskog, även saknar lagstöd.

Introduktionen av begreppet *lokalt bevarandetilstånd* riskerar i förlängningen att få ekologiskt och ekonomiskt helt orimliga konsekvenser. Säg att ett par av en fågelart etablerar sig tydligt utanför det nuvarande/historiska utbredningsområdet – exempelvis till följd av pågående klimatförändring. Eftersom det rör sig om ett isolerat par kan det ”lokala bevarandetilståndet” aldrig bli annat än ogynnsamt. För lättspridda arter som fåglar är förekomster utanför artens kärnområde mindre viktiga att skydda/bevara, inte mer viktiga. Begreppet ”lokalt ogynnsamt bevarandetilstånd” riskerar därför att leda till en prioritering av naturvårdsåtgärder som är omotiverade ur både ekonomiskt och ekologiskt hänseende.

Exempel på bedömningar

De exempel på bedömningar som beskrivs syftar till att ge vägledning och åskådliggöra ”hur man kan tänka”. Sveaskog anser att de beskrivna exemplen tydligt illustrerar orimligheten i kraven på att markägaren ska bekosta utredningar/komma in med kompletterande uppgifter. De visar också att riktlinjerna - om de blir verklighet – skulle innebära betydande brister i rättssäkerhet. Nedanstående valda exempel får åskådliggöra våra invändningar:

Kungsörn – boplats okänd

En observation av en vuxen kungsörn i möjlig häckningsmiljö under häckningssäsong har gjorts. Markägaren – ett större skogsbolag – föreläggs att komma in med kompletterande uppgifter om eventuella boplatsers placering.

Om markägaren varit en privat ägare till en mindre skogsfastighet är ett föreläggande om att genomföra en inventering av spelflygande kungsörnar ett stort åtagande. Genomförbart men stort. Hur skulle frågeställningen hanterats om det handlat om en art med mer undanskymt levnadssätt än spelflygande kungsörnar som kan identifieras på flera kilometers håll en solig marsdag? Hur hittas exempelvis ett bo av gråspett vars ungar till skillnad från andra hackspettarter inte skriker ihållande utan bara när föräldrarna kommer med mat?

Tjäder – lokalt ogynnsamt bevarandetilstånd

En fem år gammal uppgift om en spelplats för tjäder, utan registrerad uppgiftslämnare, ligger till grund för att Skogsstyrelsens handläggare gör ett fältbesök. Eftersom ”*Inget i miljön*

motsäger uppgiften” bedöms platsen fortfarande vara en spelplats. Det hela utmynnar i Skogsstyrelsen fattar beslut om ett förbud mot avverkning.

Mycket mer rättsosäkert än som i detta exempel kan det inte gärna bli. Tjädtrar kan spela även på hösten och många uppgifter om tjäderspelplatser har sitt ursprung i observationer av höstspelande tjädtrar. Höstspel sker inte nödvändigtvis på själva lekplatsen där vårens parningar sker, det kan vara var som helst inom tjädertuppens vistelseområde.

Tjäderspelplatser förflyttas dessutom ofta över tid. Det är inte säkert att tjädtrarna spelar på samma plats som de gjorde för fem, tio eller tjugo år sedan. För att vara helt säker på var en tjäderspelplats är belägen krävs besök på platsen under den allra tidigaste gryningen (mellan kl 02 och kl 04) under den intensivaste spelperioden (”hönveckan”). Att *”Inget i miljön motsäger uppgiften”* betyder i sammanhanget mycket lite.

Sveaskog Förvaltnings AB (publ)

Viveka Beckeman
Chefsjurist