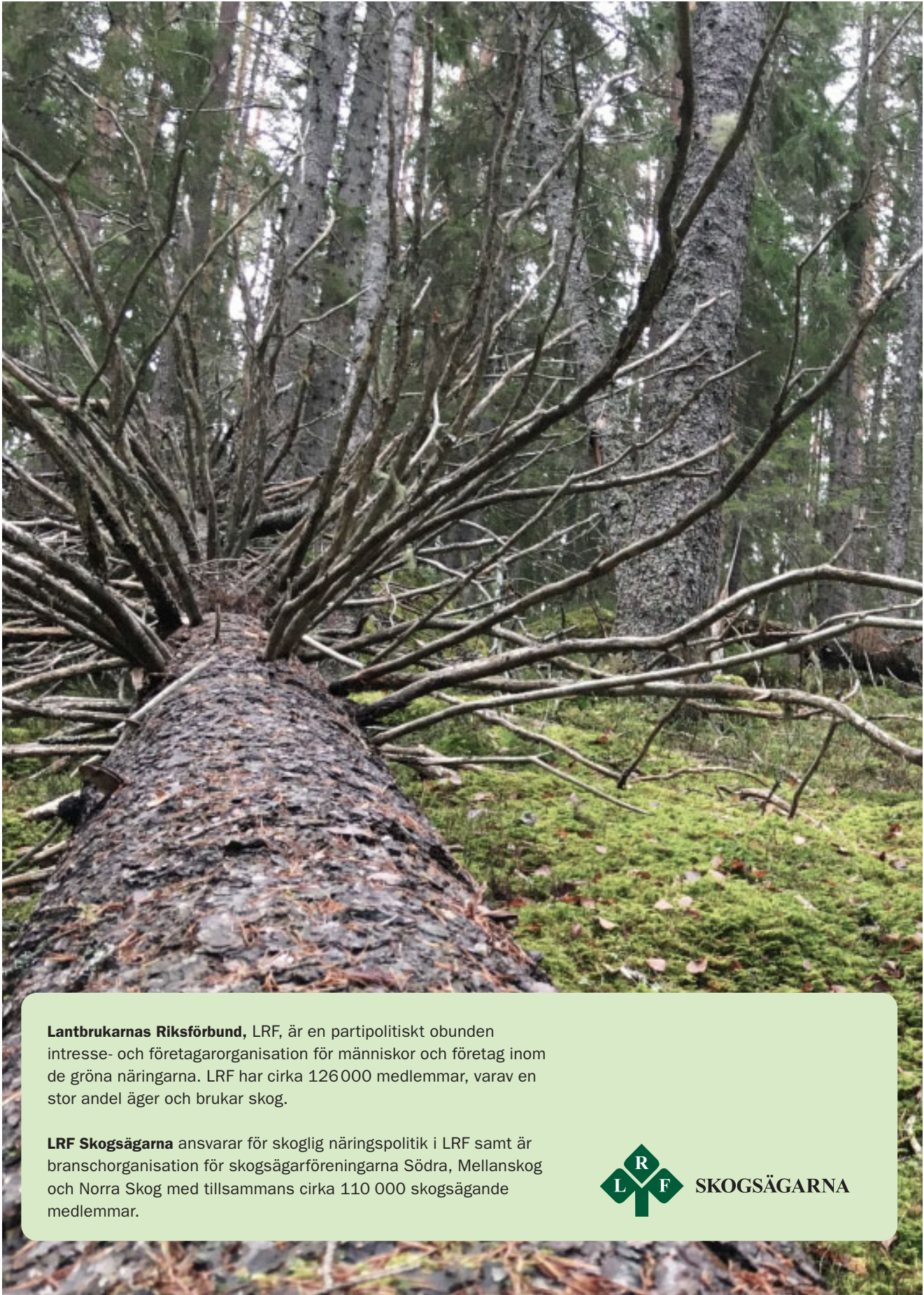


Den dolda revolutionen i skogen

Om en problematisk systemförändring där hänsyn och avsättningar i skogen avgörs av generella förbud istället för beslut i det enskilda fallet





Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, är en partipolitiskt obunden intresse- och företagarorganisation för människor och företag inom de gröna näringarna. LRF har cirka 126 000 medlemmar, varav en stor andel äger och brukar skog.

LRF Skogsägarna ansvarar för skoglig näringspolitik i LRF samt är branschorganisation för skogsägarföreningarna Södra, Mellanskog och Norra Skog med tillsammans cirka 110 000 skogsägande medlemmar.



Den dolda revolutionen i skogen

Om en problematisk systemförändring där hänsyn och avsättningar i skogen avgörs av generella förbud istället för beslut i det enskilda fallet

Det pågår i det tysta en omfattande omvälvning av skogsägares rätt att bruka sin skog. Tidigare har det varit tydligt för skogsägare vad som är förbjudet och skogsägare har haft frihet och ansvar att själva ta hänsyn till naturvärden som inte omfattas av uttryckliga förbud som myndigheterna meddelat. Det har varit en grundsten i det skogliga naturvårdsarbetet där skogsägarna bidrar med frivilliga avsättningar och generell hänsyn i den skog som inte omfattas av det som formellt förbjudits och skyddats med ersättning. Riksdag och regering har uttalat att det frivilliga arbetet tillsammans med de områden som staten löser in ska utgöra Sveriges samlade avsättningar av skyddsvärd skog¹.

Men den senaste tiden har allt fler åtgärder omfattats av generella förbud där vad som är förbjudet

avgörs av definitioner som bygger på subjektiva bedömningar. Detta skapar en rättsosäkerhet för skogsägare och leder till att många ärenden måste prövas i domstol.

Det pågår i det tysta en omfattande omvälvning av skogsägares rätt att bruka sin skog.

Den pågående förändringen beror delvis på EU-regelverk med en annan rättstradition, men också på nya tolkningar av svenska domstolar. Sveriges tolkning av Århuskonventionen, där miljöföreningar kan överklaga beslut med miljöanknytning försvårar problematiken.

1) Bland annat Regeringens proposition 2013/14:141



Problemen med generella förbud i skogen

- Naturen har sällan skarpa gränser, vilket gör att det inte går att säga exakt om en företeelse i naturen uppfyller en viss definition av exempelvis höga naturvärden, naturskog eller gynnsam bevarandestatus. Om förbud bygger på sådana definitioner riskerar den som, ofta på goda grunder, gör en annan bedömning än myndigheterna att betraktas som brottslig. Det är inte rättssäkert. Särskilt problematiskt är det om det rör sig om en pågående markanvändning som skogsägaren kan förvänta sig ha rätt att fortsätta med.
- De generella förbuden gör också att rätten till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras blir osäker. Hindret att bruka marken anses inte utgöras av det förbud myndigheten meddelat i det enskilda fallet, utan anses redan från början vara förbjudet. Det är betydligt svårare att få ersättning för något som från början är förbjudet och det förutsätter normalt en prövning i domstol.
- De generella förbuden medför att det är svårt att från början veta vad som är förbjudet och att frågan därför ofta måste prövas i domstol. Om myndigheten meddelar ett förbud har skogsägaren ofta starka skäl att överklaga detta när ersättningsrätten är osäker. Men även då myndigheten valt att inte besluta i frågan kan detta så kallade nollbeslut² överklagas av miljöföreningar. I dessa fall tvingas skogsägaren på egen bekostnad försvara sin rätt att fortsätta med skogsbruket, i domstol.
- Generella förbud riskerar också lägga ett stort utredningsansvar på skogsägaren. Även bevisbördan placeras då på skogsägaren. När något i förväg är förbjudet genom generella regelverk måste skogsägaren säkerställa att det hen vill göra är tillåtet, även om det normalt ryms inom pågående markanvändning. Detta kan innebära mycket kostsamma inventeringar och utredningar där expertis måste köpas in. Beslut som meddelas i det enskilda fallet, oavsett om det innebär att pågående markanvändning inte avsevärt försvåras eller om skogsägaren ersätts för mer långtgående intrång, kräver inte lika omfattande utredning.
- De generella förbuden leder till felprioriteringar av samhällets resurser. Detta gäller oavsett om staten eller den enskilde får bära kostnaden. Genom förbuden undantar vi skog från brukande på grund av förekomsten av en viss företeelse, inte för att området är viktigt att bevara för exempelvis den biologiska mångfalden. Ofta rör det sig om områden som annars aldrig skulle ha prioriterats för formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Det innebär att vi får mindre resurser till kostnadseffektiv naturvård.
- De generella förbuden åsidosätter eller urholkar det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Enligt Regeringsformen får det allmänna endast göra inskränkningar i den enskildes markanvändning när det behövs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Genom generella förbud hindras markanvändningen i många fall även när sådana angelägna intressen saknas. Trots att det allmänna borde ha bevisbördan för huruvida sådana allmänintressen föreligger läggs bevisbördan på markägaren.
- Svårighet att budgetera för ersättningar. När man inte i förväg vet hur mycket som är förbjudet är det svårt att veta hur mycket samhället behöver lägga på ersättningar.

2) Myndigheters val att inte meddela beslut i en viss fråga betraktas också som ett beslut som går att överklaga. Dessa ställningstaganden benämns ibland nollbeslut.

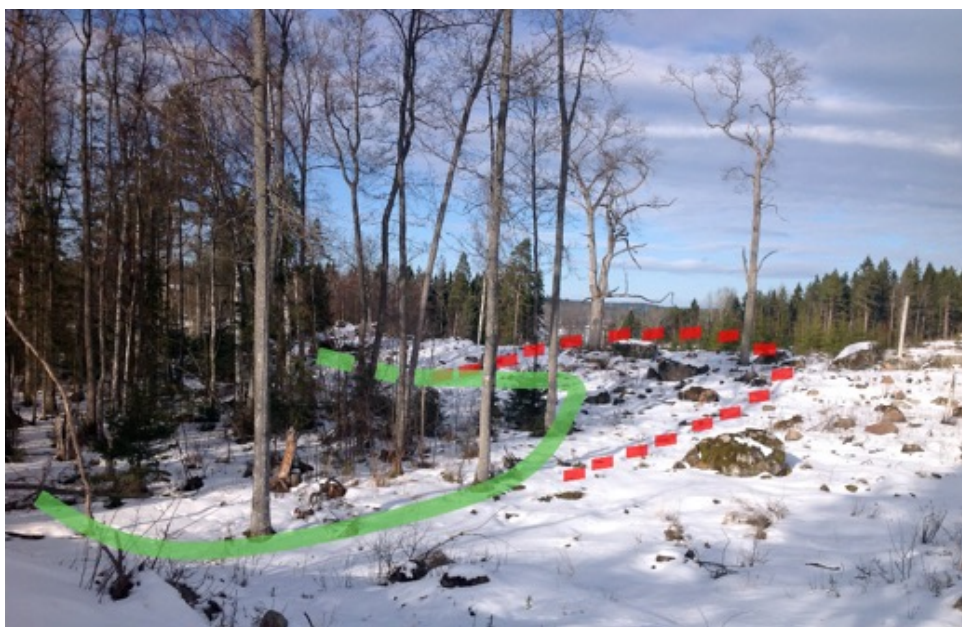




Sveriges skogspolitik som den var tänkt

Den svenska skogspolitiken har utformats för att skapa en rättssäkerhet kring subjektiva företeelser i naturen. Det är enligt skogsvårdslagen nödvändigt att ta hänsyn till exempelvis värdefulla träd och hänsynskrävande biotoper. Men det är i huvudsak upp till skogsägaren att bedöma vad som är ett värdefullt träd eller en hänsynskrävande biotop. Förbudet blir inte skarpt förrän Skogsstyrelsen beslutat om ett föreläggande eller förbud i det enskilda fallet.

När myndigheten bedömer det nödvändigt vet därmed skogsägaren exakt vad som är förbjudet. På samma sätt kan myndigheterna besluta om biotop-skyddsområden eller naturreservat när man anser det vara befogat med så stora inskränkningar att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Då har skogsägaren rätt till ersättning och det blir tydligt vad som gäller. Besluten överklagas sällan.



Vad som exempelvis är en hänsynskrävande biotop avgörs genom subjektiva bedömningar. I detta fall avgränsade skogsägaren biotopen till den gröna linjen. Men någon annan hade kunnat bedöma att gränsen skulle gå vid den röda linjen. Ett skarpt förbud utifrån en generell definition hade i detta fall skapat stor rättsosäkerhet.

Bild från Södra Skogsägarna.

Naturen kan inte delas in genom strikta definitioner

Miljövärden är svåra att identifiera och bedöma samstämmigt, vilket även Skogsstyrelsens konstaterat. Skogsstyrelsens kvalitetsgranskning av myndighetens egen hänsynsuppföljning tydliggör hur subjektiv bedömningen är. Här skriver man:

”När det gäller hänsynskrävande biotoper inklusive nyckelbiotoper så visar resultatet att inventerarna till knappt hälften av fallen (62 av 134) identifierat helt eller delvis samma biotoper. Med detta menas att det räcker med att endast en del av biotopen täcks in av båda inventerarna för att identifieringen ska räknas som samstämmigt”.

När två av Skogsstyrelsens egna inventerare i fält ska bedöma vad som är en hänsynskrävande biotop gör man alltså (ungefär) samma bedömning i mindre än hälften av fallen. Det blir uppenbart att förbud som bara bygger på definitioner blir rättsosäkra när inte ens Skogsstyrelsens experter är i närheten av entydiga bedömningar.

Jämförelse mellan olika juridiska vägval

	Beslut i det enskilda fallet	Generella beslut
Naturvårdsnytta/ kostnadseffektivitet	De områden som bedöms ha störst sammantagen nytta för naturvården skyddas.	Områden skyddas oavsett nytta för naturvården.
Rättssäkerhet	Tydligt vad som är förbjudet och vilka bedömningar skogsägare kan göra själva.	Vad som är förbjudet är avgörs av subjektiva bedömningar. Skogsägare som på goda grunder bedömer att en åtgärd är laglig kan av andra betraktas som brottslig.
Utredningskrav	Rättssäkert utan omfattande utredning då skogsägaren ersätts om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Sällan avgörande för den biologiska mångfalden att ett område väljs före ett annat.	Kräver omfattande utredning då det kan få omfattande konsekvenser för den enskilde. Också viktigt för att säkerställa att lagen följs.
Ersättningsrätt	Tydliga ersättningsbestämmelser när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Mindre intrång måste tålas utan ersättning.	Otydlig ersättningsrätt som måste prövas i domstol.
Domstolsprövningar	Beslut tas av myndighet. Dessa överklagas sällan.	Vad som faktiskt är förbjudet måste i många fall prövas i domstol. Stora möjligheter för miljöföreningar att överklaga även avsaknad av beslut.



Ny rättstillämpning kopplats till artskyddsförordningen

Genom tillämpning av artskyddsförordningens bestämmelser och miljöbalkens allmänna hänsynsregler är det inte längre myndighetens beslut som avgör vad som är förbjudet. Företeelser och arter i skogen som kan tolkas subjektivt bedöms allt oftare omfattas av generella förbud. Skogsägaren kan inte längre veta vad som är förbjudet eller inte och detta måste allt oftare prövas i domstol där skogsägaren själv måste stå för sina domstolskostnader. Eftersom förbudet inte anses orsakat av myndighetsbeslut utan redan är generellt förbjudet i lag råder också osäkerhet kring rätten till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Vad som är förbjudet enligt artskyddsförordningen utgör en subjektiv bedömning. Det kräver bedömningar av arters bevarandestatus, skogsbruksåtgärdens påverkan på arten samt områdets betydelse för arten.

Eftersom förbuden inte kräver myndighetsbeslut anses skogsägaren ansvarig för att säkerställa att man inte bryter mot förbuden. Tillsynsmyndigheterna kräver därför ofta omfattande utredningar för att skogsägaren ska få sin sak prövad. I många fall tvingas man bekosta utredningen inför de förbud man själv kommer utsättas för. En inventeringen kan kosta från 10-20.000 kronor upp till över 100 000 kronor för skogsägaren.

Tillämpningen av artskyddsförordningen får effekter för grunderna i det arbetssätt vi i Sverige haft för naturvårdsarbete i skogen då den skogsägare som tagit det extra ansvar som förväntats istället riskerar att råka extra illa ut vilket är kontraproduktivt ur ett naturvårdsperspektiv. Skogen är landsbygdens ”kapitalbank” och förutsättning för många investeringar och företagande. När det inte går att förutse möjligheten att bruka skogen, dess värde eller ersättningar riskerar det att skapa ytterligare negativa effekter.

Generella förbud i nya regelverk?

Utöver artskyddsförordningen riskerar en mängd nya regelverk orsaka motsvarande problematik. Nedan följer några exempel på detta.

- Enligt förnybartdirektivet (RED III) kan inte biobränslen från urskogar och ”old growth forests”

klassas som förnybara, vilket i praktiken kan innebära att virke från dessa skogar inte tas emot. En generell definition av old growth, istället för beslut i det enskilda fallet, riskerar medföra att fler avverkningar blir föremål för överklagningar och att rätt till ersättning kommer saknas.

- Enligt EU:s biodiversitetsstrategi ska alla ”old growth forests” ges ett strikt skydd. Ett läckt förslag från Miljömålsberedningens sekretariat innebär att sådana skogar ska ges ett generellt biotopskydd istället för att de identifieras och skyddas i det enskilda fallet av myndigheterna.
- Om EU:s restaureringslag genomförs i Sverige är risken stor att brukandet förbjuds eller försvåras i områden som naturtypsklassas. Vilka skogar som håller naturtypsklass är en subjektiv bedömning. Det får stor betydelse för skogsägare om detta regleras genom generella förbud eller att varje område pekas ut separat.

Omfattning

EU:s restaureringslag beräknas omfatta mer än 2,5 miljoner hektar skogsmark³. Vad gäller övriga föreslagna generella förbud finns inga beslutade definitioner eller konsekvensanalyser av dess omfattning men kan komma att omfatta miljoner hektar. Medelstorleken för ett familjeskogsbruk i Sverige är cirka 50 hektar och sannolikt riskerar 10 000-tals skogsägare och familjer påverkas av de förändrade förbud som nu kan bli aktuella i Sverige.

Skogsstyrelsen bedömde initialt kostnaden för den skog som berörs av EU:s restaureringslag till 175 miljarder kronor över en 25-årsperiod⁴. Förslaget har sedan dess förändrats i vissa delar men kostnaden kan fortsatt antas vara i den storleksordningen. LRF har i en rapport uppskattat kostnaderna för Artskyddsförordningen till cirka 10 miljarder årligen⁵. Utöver det tillkommer kostnader för övriga förslag

Ingen konsekvensanalys finns av i vilken omfattning domstolsprocesser kan bli aktuella men om 0,5% av avverkningarna blir föremål för överklagande innebär det att domstolsväsendet kommer belastas med över 3 000 domstolsprocesser per år till stor kostnad för samhälle och skogsägare.

3) Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet. Naturvårdsverket 2024.

4) Underlag för konsekvensbeskrivningar av EU-kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur. Skogsstyrelsen september 2022

5) Artskyddet och skogen. LRF 2024

Lösningar

Grundprincip

Pågående markanvändning får endast avsevärt försvåras efter att staten identifierat, prioriterat och beslutat om ersättning i varje enskilt fall. Enskilda markägare ska inte stå för de kostnader som följer av åtagande staten gjort mot EU. I de fall staten inte avsatt medel för ersättning kan pågående markanvändning inte förbjudas.

Artskyddsförordningen

Artskyddsförordningen bör i första hand begränsas så att pågående markanvändning inte får avsevärt försvåras. Istället bör staten, när de anser att ett platsspecifikt skydd behövs för någon art, försöka teckna naturvårdsavtal med skogsägaren eller tillämpa annat formellt skydd. För detta behov nya tidsbegränsade skyddsformer som inte inskränker markanvändningen mer än vad som är motiverat för den aktuella arten. Alla skyddsformer bör ge skogsägaren full ersättning för det intrång som sker.

Detta förutsätter att staten alltid tillämpar sådant skydd när det är nödvändigt för att en åtgärd inte ska stå i konflikt med EU-direktiv och pågående markanvändning avsevärt försvåras genom intrånget.

Om ett sådant förfarande skulle anses stå i konflikt med EU-direktiv föreslår LRF att staten alltid, när man meddelar ett förbud eller avslår en dispens som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras, ska försöka träffa överenskommelse med skogsägaren om formellt skydd med ersättning.

Staten bör alltid ha bevisbördan för intrång som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras och en åtgärd som skogsägaren anmält ska inte anses vara förbjuden förrän myndigheten meddelat ett förbud.

Kommande EU-regelverk

Kommande regelverk där olika begrepp och definitioner blir avgörande för krav på avsättningar och långtgående hänsyn bör införlivas i svensk lag på ett sätt som innebär att staten och inte den enskilde har ansvaret att leva upp till EU-direktiven. Det innebär att en åtgärd inte är förbjuden förrän staten har beslutat om förbud i det enskilda fallet. Följden blir att om exempelvis alla miljöer av en viss typ ska bevaras måste varje sådant område först identifieras av staten. Det innebär exempelvis att alla old growth forests måste identifieras innan brukandet i dem förhindras.

När ett område identifierats och ges ett formellt skydd ska skogsägare ha full ersättning för intrånget.

Planera för ersättningar

När man inte vet hur stora intrång som behöver ersättas är det också svårt att planera för dessa ersättningar. Men genom att staten istället aktivt beslutar om i vilka områden intrång ska ske måste det också finnas pengar att ersätta berörda skogsägare.

Staten bör tydligt prioritera hur pengarna ska användas vid statliga intrång. Inga intrång som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras bör kunna ske utan att det finns pengar för ersättning. Statens naturvårdsmedel måste därför i första hand prioriteras till sådana intrång. Endast i den omfattning det därutöver finns pengar över till formellt skydd och andra naturvårdsinsatser kan sådana insatser genomföras. Denna princip är viktig för att säkerställa pengar till statliga intrång, och för att staten ska begränsa de intrång man gör utifrån befintliga resurser.





