

Naturvårdsverket

Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket

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

Sammanfattning

Nedan följer i punktform LRF Skogsägarnas viktigaste synpunkter på de föreslagna riktlinjerna.

- LRF Skogsägarna anser inte att myndigheterna alls i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till den enskildes rätt att bruka sin skog och konsekvenserna för den enskilde, i riktlinjerna.
- En konsekvensutredning bör biläggas riktlinjerna.
- Det är helt orimligt, och en felbedömning, att hänsyn som också kan ställas enligt artskyddsförordningen inte ska räknas in i vad som avsevärt försvårar pågående markanvändning enligt skogsvårdslagen.
- LRF Skogsägarna ser det som helt orimligt att myndigheten ska kunna begära kostsamma undersökningar av den enskilde för att fortsatt kunna bedriva sin pågående markanvändning.
- Det är rättsosäkert med ett förfarande där myndigheterna betalar ut ersättning när det passar myndigheten och inte utifrån hur skogsägaren drabbas. LRF Skogsägarna anser alltid att skogsägaren ska erbjudas områdesskydd med ersättning i de fall inskränkningar till följd av artskyddsförordningen är så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras.
- Myndigheterna saknar, såvitt LRF Skogsägarna vet, juridiskt stöd för att införa begreppet lokalt bevarandetillstånd och därmed förhindra avverkningar för arter som lokalt är ovanliga men har nationellt stabila populationer.

Generella synpunkter

LRF Skogsägarna anser inte att myndigheterna alls i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till den enskildes rätt att bruka sin skog och konsekvenserna för den

LINDÉN, GUNNAR,

\\z84cfvs001\341240users\$\CC19A\Documents\Artskydd\Remissyttrande
gemensamma riktlinjer artskydd LRF.docx

Lantbrukarnas riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress
Franzégatan 6

Tfn +4687875893
Växel Tfn växel
www.lrf.se

Lantbrukarnas Ekonomi AB
Säte Stockholm
Org.nr SE556032926901

enskilde, i riktlinjerna. I flera avseenden tycks man snarast välja en linje som begränsar brukandet mer än vad som egentligen är nödvändigt.

Skogsstyrelsens styrelse har tagit ställning för att Skogsstyrelsen ska verka för att artskyddsförordningen utreds för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättssäker. De riktlinjer Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket nu tar fram går i flera avseenden helt i motsatt riktning.

Konsekvensbeskrivning

En stor brist i remissen är att den inte åtföljs av någon konsekvensutredning. LRF Skogsägarna ser att den föreslagna tillämpningen skulle få långtgående konsekvenser för bl.a. den enskildes möjlighet att bruka skogen, rättsäkerheten, viljan att avverka skog, kostnader för den enskilde och administrativa kostnader hos myndigheterna.

Specifika synpunkter

Nedan följer specifika synpunkter utifrån remissens rubricering.

Inledning

I fjärde stycket s 6 skriver myndigheterna att fridlysningsreglerna även gäller förekomster vi inte har kännedom om. Här bör man förtydliga att detta inte gäller 4 § punkterna 1,2 och 3 samt 7 § eftersom det inte kan anses vara avsiktligt om man inte känner till förekomsterna.

I sista stycket samma sida nämner man en dom från mark- och miljödomstolen. Domen har överklagats och prövningstillstånd har beviljats, vilket gör att denna text kommer vara inaktuell redan när riktlinjerna fastställs. Hänvisningen till domen bör därför helt tas bort.

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. Man menar därför att denna hänsyn inte ska räknas in i intrånget och att Skogsstyrelsen, förutom hänsyn till dessa arter, kan kräva annan hänsyn enligt SVL upp till intrångsbegränsningen. LRF ser detta synsätt som mycket märkligt. Här tycks myndigheterna välja den tolkning som i största möjliga utsträckning möjliggör inskränkningar i den enskildes brukanderätt istället för att beakta proportionalitetsprincipen.

I det arbete som föregick införandet av nuvarande föreskrift 7:33 §, liksom i den remiss som föregick införandet, framkom det tydligt att hänsyn som krävs

enligt Sveriges internationella åtaganden skulle prioriteras högst. Andra stycket ska således inte bara tolkas som en upplysning om när artskyddsförordningens bestämmelser inträder, utan bör i högsta grad ses som en del av skogsvårdslagstiftningen. Bestämmelserna står inte i något avseende i strid med artskyddsförordningens bestämmelser och ska således tillämpas. Man kan därför inte hävda att denna hänsyn bara ska tas enligt artskyddsförordningen och att full hänsyn upp till intrångsbestämmelserna därutöver kan krävas med stöd av andra bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen.

Samma sak blir tydligt när man läser Skogsstyrelsens bemyndigande enligt 30 § skogsvårdslagen. Bemyndigandet ger ingen möjlighet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om hänsyn krävs enligt annan lagstiftning är givetvis tröskeln för att pågående markanvändning avsevärt ska försvåras lägre.

Riktlinjer för handläggning

Artskyddet – ett gemensamt ansvar

LRF Skogsägarna anser att det lagstadgade tillsynsansvaret för artskyddslagstiftningen gällande skogsbruksåtgärder är otydligt. Det bör klargöras. LRF Skogsägarna ser det som önskvärt att Skogsstyrelsen har hela tillsynsansvaret vad gäller skogsbruksåtgärder. Det är därför positivt att Skogsstyrelsen handlägger alla ärenden som inte är dispensprövningar.

Att Skogsstyrelsen och länsstyrelsen alltid ska vara överens, att samråd alltid ska ske och att gemensamma fältbesök ofta påbjuds riskerar dock leda till onödig byråkrati, ökade administrativa kostnader och långa handläggningstider som försvårar brukandet.

Myndigheterna ska dokumentera bedömningar och fatta beslut

Det är bra att myndigheterna klargör att ett beslut alltid ska fattas när brukandet begränsas på ett sätt som överstiger skogsvårdslagens krav. Tidigare handläggning med råd där Skogsstyrelsen ”bedömer att åtgärden är förbjuden och att dispens krävs” sätter skogsägaren i en rättslös situation, särskilt med tanke på att dispens normalt aldrig kan meddelas.

Kompletteringar kan begäras in

LRF Skogsägarna ser det som helt orimligt att myndigheten ska kunna begära kostsamma undersökningar av den enskilde för att fortsatt kunna bedriva sin pågående markanvändning. Utgångspunkten bör vara att markägaren ska stå ekonomiskt skadeslös vid inskränkningar av allmänt intresse. Eventuella sådana undersökningar bör därför bekostas av samhället.

Handläggningens gång vid skogsbruksåtgärder

I den schematiska bilden på s 21 framgår att områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken bara aktualiseras när det aktuella skogsområdet är prioriterat enligt strategin för skydd av skog. Myndigheterna väljer alltså att betala ut ersättning när det passar myndigheten och inte utifrån hur skogsägaren drabbas.

Riktlinjen innebär att områden som av myndigheten anses skyddsvärda ersätts, medan de som inte anses skyddsvärda skyddas ändå, fast utan ersättning.

Handhavandet strider mot alla principer om rättssäkerhet.

För att tydliggöra detta följer här citat från Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar (SOU 2013:59):

”Valet av det för den enskilde minst ingripande alternativet är en annan viktig faktor att ta hänsyn till i sammanhanget. Många gånger kan ett önskat resultat uppnås på flera sätt och att överväga alternativa handlingssätt måste ingå som ett led i proportionalitetsbedömningen.”

”Ska mer ingripande åtgärder vidtas bör tillämparen överväga att stödja ingripandet på bestämmelserna i 7 kap. 5 § eller 11 § miljöbalken i stället för på artskyddsförordningen, så att verksamhetsutövaren kan få ersättning för uppkomna skador.”

”Kan flera bemyndiganden användas till stöd för en viss åtgärd får myndigheten i förekommande fall beakta om situationen är sådan att lagstiftaren avsett att en rätt till ersättning ska finnas. Det får inte bli fråga om någon slags ”föreskrifts-shopping” när en viss åtgärd ska vidtas. Utgångspunkten ska vara lagstiftarens avsikter och inte det för tillämparen mest fördelaktiga alternativet.”

LRF Skogsägarna anser alltid att skogsägaren ska erbjudas områdesskydd med ersättning i de fall inskränkningarna är så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Handläggarens stöd för bedömningar

Bedömning om anmälan är komplett

LRF Skogsägarna ser det som helt orimligt att myndigheten ska kunna begära kostsamma undersökningar av den enskilde för att fortsatt kunna bedriva sin pågående markanvändning. Utgångspunkten bör vara att markägaren ska stå ekonomiskt skadeslös vid inskränkningar av allmänt intresse. Eventuella sådana undersökningar bör därför bekostas av samhället.

Krav på utredningar som kan göra en avverkning betydligt mindre lönsam riskerar att minska viljan att avverka.

Bedömning av bevarandetilstånd och kontinuerlig ekologisk funktion

Här för myndigheterna in begreppet ”bevarandetilstånd”, ett begrepp som är avsett att användas i Natura 2000-områden, för att utifrån artens lokala eller regionala status bedöma om en verksamhet kan tillåtas. Detta begrepp kan, enligt LRF Skogsägarnas bedömning, inte på samma sätt ges en juridisk betydelse utanför skyddade områden. Natura 2000-områdena syftar till att bevara arterna på platsen, medan förbuden i art- och habitatdirektivets artikel 12 respektive fågeldirektivets artikel 5 syftar till att bevara arterna på EU-nivå, nationell nivå eller biogeografisk nivå.

Här bör myndigheterna med källhänvisning visa vilket juridiskt stöd man har för att kräva att lokalt bevarandetilstånd ska upprätthållas om en åtgärd inte påverkar nationell eller biogeografisk bevarandestatus. En dom i Mark- och miljödomstolen (M 2114-15) pekar snarast på att det är bevarandestatusen i artens naturliga utbredningsområde man bör utgå från. Planerade åtgärder ansågs inte vara förbjudna enligt 4 § artskyddsförordningen eftersom ”*de sammantaget inte anses innebära någon påverkan på metapopulationen vid Norrvikens trädgårdar och därmed inte på gynnsam bevarandestatus hos arten i dess naturliga utbredningsområde, dvs. ett område som är betydligt större än Norrvikenområdet*”.

LRF Skogsägarna ser myndigheternas tolkningssätt som mycket olyckligt eftersom det lägger fokus på bevarandeinsatser i periferin av arternas utbredningsområden istället för i kärnområdena där de ofta skulle göra större nytta. Samtidigt riskerar det ofta att innebära oproportionerliga och alltför långtgående inskränkningar i den enskildes rätt att bruka sin mark.

Bedömning om artskyddsförordningens förbud aktualiseras eller inte

Här lyfter man åter artens regionala eller lokala bevarandetilstånd för bedömning av tillåtligheten av en åtgärd. LRF Skogsägarna anser att man istället ska utgå från artens nationella bevarandestatus. Se ovan.

Exempel på bedömningar

Kungsörn – boplatsen känd

Det är otydligt vad exemplet ska visa eftersom anpassningarna ryms inom skogsvårdslagen. Det intressanta blir istället hur man bedömer sitträd och behovet av återrekrytering av boplatser. Det är högst tveksamt om potentiella boträd eller sitträd kan anses utgöra fortplantningsområde. Inte heller kan fåglarna anses bli störda av att just sådana träd avverkas. Denna typ av hänsyn ryms således inte inom artskyddsförordningen. Det rör sig alltså snarast om sådana åtgärder som omfattas av skogsvårdslagens övriga hänsynsregler.

Kungsörn – boplats okänd

Exemplet är liksom det föregående utformat på ett sätt så att det ska upplevas konfliktfritt, vilket försvårar möjligheten att dra slutsatser från det. Häckningen visade sig vara utanför avverkningstrakten och inventeringen skulle göras av ett skogsbolag som ändå vill ha koll på kungsörnhäckningar. Det blir lite löjligt. Ska vi tolka detta som att det är rimligt att kräva inventeringar i just sådana fall?

LRF Skogsägarna ser det som helt orimligt att myndigheten ska kunna begära kostsamma undersökningar av den enskilde för att fortsatt kunna bedriva sin pågående markanvändning.

Tjäder lokalt ogynnsamt bevarandetilstånd

Här exemplifierar myndigheterna begreppet gynnsamt bevarandetilstånd vars användning, såvitt LRF Skogsägarna känner till, inte har stöd lagstiftningen utanför Natura 2000-områden. Det bör inte gå att förbjuda en avverkning med stöd av artskyddsförordningen utifrån statusen i en viss kommun för en art som onekligen klarar sig bra i det brukade skogslandskapet.

Än värre blir det när beslutet tas med stöd av en 5 år gammal anonym uppgift där handläggaren ”inte ser något i miljön som motsäger uppgiften”. Blotta misstanken att spelplats för tjäder finns innebär således ett förbud. LRF Skogsägarna ser detta som fullständigt rättsosäkert. Synsättet riskerar att få omfattande och omotiverade konsekvenser för skogsbruket eftersom tjädern är en vanlig art som klarar sig bra i det brukade skogslandskapet.

Detta är ett typiskt exempel på där myndigheten bör kunna tolka bestämmelserna utifrån EU-direktivens intentioner och därmed undvika omotiverade inskränkningar i den enskildes rätt att bruka sin mark.

Bilaga 1 Sammanställning juridiskt underlag

Val av lagrum för beslut

I fjärde stycket på s 37 anges att om en åtgärd träffas av förbuden i artskyddsförordningen kan beslut enligt SVL skrivas på annan hänsyn inom behandlingseenheten. LRF Skogsägarna delar inte alls denna syn vilket vi utvecklat under rubriken ” Skogsstyrelsens föreskrifter till SVL, 7 kap 33 a§”.

Omfattningen av fridlysningen i skogsbruket oklar

I tredje stycket s 39 tar myndigheterna upp en doktrin som innebär att en åtgärd som kräver dispens enligt artskyddsbestämmelserna inte kan ses som en laglig

åtgärd. LRF Skogsägarna ser inte denna doktrin som relevant i sammanhanget eftersom markanvändningen var laglig innan bestämmelsen infördes.

Enligt Högsta Domstolens mål T5628-12 (Torneälvsålet) hade fiske bedrivits i ett område under lång tid utan omfattande begränsningar tills ett fiskeförbud genom förordning infördes 1997. Fiskeförbudet ansågs införas av miljöskäl. Någon möjlighet för fastighetsägarna att förutse ett fiskeförbud som detta fanns enligt domstolen inte när fastigheterna en gång i tiden förvärvades. Fastighetsägarna gavs därför rätt till ersättning. Det går således inte att stifta ny lag som förbjuder markanvändning och därigenom hävda att det inte längre är ersättningsberättigad pågående markanvändning.

I fjärde stycket refererar myndigheterna till en dom i mark- och miljödomstolen. Domen har överklagats och prövningstillstånd har beviljats, vilket gör att denna text kommer vara inaktuell redan när riktlinjerna fastställs. Hänvisningen till domen bör därför helt tas bort.

LRF Skogsägarna

Magnus Kindbom
Chef LRF Skogsägarna

Gunnar Lindén
Naturvårdsexpert