



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (6)

2011-03-23

Dnr JURFAK 2011/21

Skogsstyrelsen

551 83 Jönköping

Yttrande över Skogsstyrelsens förslag till nya föreskrifter och allmänna råd under 30 § skogsvårdslagen (diariernr 2010/5700)

Bakgrund

Remissen gäller Skogsstyrelsens rapport "Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 § SVL" (SKS 2011-01-28). Förslaget motiveras med att det var länge sedan som reglerna uppdaterades samt att de behöver kompletteras med nya riktlinjer för skyddet av vattenmiljöer och om stubbskörd. Föreskrifterna meddelas med stöd av bemyndigandet i 30 § skogsvårdslagen (1979:429, SVL), som lyder i sin helhet:

30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandena i första och andra styckena medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. (SFS 2010:930)

Enligt nuvarande författningstext utgör föreskrifterna enligt SVL "bindande bestämmelser som reglerar enskildas och myndigheters handlande". Med allmänna råd avses "sådana rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon bör eller kan handla i ett visst hänseende".¹ Föreskrifterna enligt 30 § är inte straffsanktionerade. Däremot är det belagt

¹ SKSFS 1993:2 (konsoliderad version), s. 4. Se även handboken "Skogsvårdslagstiftningen – gällande regler 1 september 2010" (SKS 2010), s. 6. Det är inte alldeles enkelt att orientera sig bland Skogsstyrelsens föreskrifter. I den konsoliderade versionen av 1993 års föreskrifter är ändringar t.o.m. SKSFS 2008:8 införda, vilka trädde i kraft den 1 mars 2009. Såvitt jag förstår, är därefter samtliga föreskrifter och allmänna råd omtryckta i SKSFS 2010:2, som trädde i kraft den 1 september 2010. Nu gällande föreskrifter och allmänna råd under 30 § SVL framgår alltså av den senare författningen. Inledningen – där den citerade texten ingår – återfinns dock enbart i SKSFS 1993:2.



med böter att bryta mot ett föreläggande som meddelas för att föreskrifterna ska följas (35 §, jfr. med 38 a § SVL).²

Övergripande synpunkter

Förslaget innehåller en mängd naturvetenskapliga resonemang och ställningstaganden vilka jag inte har kompetens att uttala mig om. Mina synpunkter är istället inriktade på några av de juridiska huvudfrågorna i det nya regelverket. Jag vill emellertid redan här säga att förslaget i viktiga delar framstår som ett hastverk; resonemangen är många gånger svåra att följa, texten innehåller en mängd upprepningar, slarvfel är allmänt förekommande osv. Redan detta gör att det är tveksamt om produkten kan läggas till grund för nya föreskrifter. Innehållsmässigt visar förslaget visserligen på en ökad ambitionsnivå i några avseenden, t.ex. för skyddet av vattenmiljöerna. Men därutöver saknas andra frågeställningar som har central betydelse för regelverket i sin helhet, främst om hur art- och habitatdirektivet ska genomföras i förhållande till skogsbruket. Till detta kommer resonemang kring ersättningsbestämmelserna som är direkt felaktiga. Som framgår nedan, menar jag därför att förslaget inte kan läggas till grund för nya föreskrifter i annat än vissa delar.

Växt- svamp- och djurarter

EUs s.k. naturvårdsdirektiv – fågeldirektivet (2009/147, tidigare 79/409) samt art- och habitatdirektivet (92/43) – har gällt för Sveriges vidkommande sedan inträdet i unionen. Direktiven medförde inledningsvis ingen ny lagstiftning i vårt land, en ordning som kritiserades av EU-kommissionen. Till följd av kritiken introducerades en ny tillståndssystem för s.k. Natura 2000-områden genom tillägg i miljöbalken (1998:808, MB) år 2001. Artskyddet enligt direktiven har genomförts stegvis genom ändringar i jaktlagstiftningen och artskyddsförordningen (2007:845, AF). Under flera års tid har Naturvårdsverket och Artdatabanken vid SLU efterlyst att artskyddet ska införlivas i skogsvårdslagstiftningen, inte minst i arbetet med att ta fram 2007 års AF. Man har pekat på att det saknas bindande regler för detta slag av hänsyn vid skogsvårdsåtgärder, vilket är ett krav enligt direktiven. En bidragande orsak till kritiken är också att hänsynen till naturvårds- och vattenintressena försämrats stadigt inom skogsbruket. Det senare är också något som bekräftas i rapporten.³

² En ovanlig konstruktion inom miljörätten, där man normalt menar att möjligheten att vitesbelägga förelägganden är tillräckligt avskräckande. Straffsanktionen har heller ingen praktisk betydelse, då förelägganden enligt 30 § är mycket sällsynta (se nedan).

³ I rapporten anges att 30 % av avverkningarna idag ligger under den s.k. lagnivån, att jämföras med 20 % år 1999. Särskilt illa är det när det gäller skyddet av vattenmiljöer. En märkbar ökning har skett av de avverkningar där endast obetydlig hänsyn lämnas i form av skyddszoner till vattendrag och sjöar (s. 51ff). Enligt de undersökningar som myndigheten och andra genomfört sker omfattande skyddsdikningar utan att anmälan, vilket strider emot föreskrifterna. Mycket dålig hänsyn till vattenmiljöer, bl.a. genom omfattande körskador, visas i 56 % av avverkningarna (s. 58f).



Det är mot denna bakgrund mycket förvånande att Skogsstyrelsen vid en allmän översyn av föreskrifterna inte behandlar frågan om EU-direktivens krav på artskydd. Myndigheten hänvisar till tidsnöden i arbetet och att frågan ska prioriteras i kommande föreskriftsarbete. Mot detta kan givetvis invändas att man varit medveten om den bristande implementeringen i minst fem års tid. Vad som emellertid är viktigare är att ett effektivt genomförande av direktivens artskyddsregler påverkar föreskrifterna i flera grundläggande avseenden, vilka idag är svåra att överblicka. Det gäller exempelvis förslaget om att införa en "prioriteringsordning" för olika hänsyn. Här kan man föreslagit att nuvarande hänsyn till rödlistade arter ska föras över från föreskrifterna till de allmänna råden. Redan det framstår som en försvagning av artskyddet, då rödlistan och dess olika kategorierna (akut hotad, starkt hotad, sårbar och nära hotad) är välkända och inarbetade hos skogsbrukets aktörer. Hur den nya prioriteringsordningen verkar med avseende på kraven i naturvårdsdirektiven är av givna skäl inte utrett. Enligt min mening talar detta sammantaget för förslaget till nya föreskrifterna med avseende på artskydd och samtliga frågor som berörs av dessa – däribland prioriteringen av hänsynen – inte kan genomföras innan frågan om införlivandet av EU-reglerna är utredd.

När det sedan gäller de unionsrättsliga kraven på artskydd vill jag tillägga följande. Naturvårdsdirektiven bygger på att skyddsreglerna är absoluta och att undantag enbart kan medges genom dispens i det enskilda fallet.⁴ När det gäller de areella näringarna kan det istället vara lämpligt med en ordning som bygger på skyddsregler i form av allmänna föreskrifter, dock under förutsättning att dessa är "bindande". Nu har visserligen Skogsstyrelsen i många år hävdats att föreskrifterna under 30 § SVL är just av den karaktären, vilket som nämnts ovan framgår av inledningen till 1993 års föreskrifter. Jag har emellertid aldrig förstått på vilket sätt föreskrifterna är bindande. Den som bryter emot dem kan nämligen inte drabbas av någon sanktion, vare sig straffrättslig eller förvaltningsrättslig. Om skadan är möjlig att återställa – vilket egentligen är ganska sällan när det gäller naturvärden i skogen – kan han eller hon i praktiken på sin höjd drabbas av ett föreläggande om återställning enligt 30 § 2 st. SVL. Visserligen kan myndigheten som svar på en avverkningsanmälan meddela ett vitesbelagt föreläggande om naturvårdshänsyn i förväg. Förutsättningen för ett sådant föreläggande enligt 35 § SVL är emellertid att "det visat sig att myndighetens råd inte har följts" eller "när det behövs för att bevara ett natur- eller kulturvärden". Med den utvecklade samarbetskultur som är förhärskande inom den skogliga sektorn meddelas vitesbelagda förelägganden ytterst sällan.⁵ Mot denna bakgrund menar jag därför att det är missledande att påstå att föreskrifterna är bindande, i varje fall i någon meningsfull betydelse av ordet. Att de inte kan ses som en ersättning för dispensgivningen enligt AF är uppenbart. Det kan också anmärkas att enligt

⁴ Jfr. 4 och 14 §§ AF resp. artikel 12, 13 och 16 i art- och habitatdirektivet (92/43).

⁵ Varje år görs mellan 50 000 och 60 000 avverkningsanmälningar. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har 22 förelägganden enligt både 30 och 31 §§ SVL meddelats under de åtta senaste åren på 2000-talet, med följande fördelning: 2003: 0, 2004: 3, 2005: 1, 2006: 0, 2007: 2, 2008: 8, 2009: 0 (osäker) och 2010: 8.



rapportens redovisning av våra skogliga grannländer framgår att naturvårds-hänsynen är straffsanktionerad i Finland, medan den i Norge "inte kraftfullt reglerad och överträdelser leder inte till straff" (s. 88 och 90). Vad författaren dock inte berättar är att *Norge inte är bundet av art- och habitatdirektivet* genom att det inte ingår i EES-avtalet.

Återställande efter skada

Mot bakgrund av att krav på återställande är den enda "sanktion" som i praktiken kan drabba den som bryter mot föreskrifterna enligt 30 § SVL är det avgörande att dessa regler har en öppen formulering. Bemyndigandet i paragrafens andra stycke är också vidsträckt då det täcker samtliga åtgärder som kan krävas för det fall att föreskrifterna inte har följts. Denna möjlighet har dock inte begagnats i förslaget till föreskrifter, som enbart täcker vissa situationer. Reglerna har nu visserligen samlats under en rubrik, men ambitionsnivån motsvarar vad som redan gäller. Åtgärderna kan följaktligen bara avse återställning av förstörda kulturmiljöer, rensning av stigar och vattendrag samt att avlägsna barrträdplantor från skyddszoner. En sådan snäv syn på återställning är olycklig och flera exempel borde kunna ges. Överhuvud taget kan man ifrågasätta behovet av att precisera vilka åtgärder som kan krävas på detta vis. Då den grundläggande förutsättningen för återställning är att någon har brutit mot föreskrifterna borde kraven kunna formuleras med en betydligt vidare skrivning om "sådana åtgärder som behövs för att återställa den skada som har uppkommit eller som kan befaras uppkomma" eller en liknande. Det kan också noteras att reglerna om återställning av skada och kompensation för förlust av naturvärden är en fråga som måste uppmärksammas i arbetet med införlivandet av EUs naturvårdsdirektiv. Också i denna del bör man följaktligen avvakta med att genomföra nya föreskrifter.

Ersättningsreglerna

I uppdraget har också ingått att ge tydligare riktlinjer för tolkningen av ersättningsreglerna i skogsbruket. Rapporten avslutas därför med ett separat avsnitt om tillämpningen av den s.k. toleranströskeln, dvs. skrivningen i 30 § SVL om att föreskrifterna inte får medföra att "pågående markanvändning avsevärt försvåras".⁶ Enligt min mening fyller avsnittet emellertid alls inte kravet på tydlighet. Resonemangen är i flera avseenden bristfälliga eller svår-förståeliga. Till det kommer att den tolkning som görs av reglerna i delar är mycket kontroversiell utan att det ges någon rättslig analys. Mina invändningar rör främst följande frågor.

Tillämpningen av ersättningsreglerna är helt beroende av vad som betraktas som "berörd del av fastigheten". Här verkar Skogsstyrelsen ha utvecklat en egen uppfattning om vad som är en "behandlingsenhet" inom skogsbruket,

⁶ Av 2 kap. 15 § regeringsformen och 31 kap. 4 och 9 §§ MB följer att bedömningen ska göras med avseende på "berörd del av fastigheten".



där avgörande blir hur den enskilda skogsbrukaren väljer att lägga ut sina hyggen och andra åtgärder. Ett sådant synsätt strider emot gängse ersättningsrättsliga principer, där reglerna ska tillämpas objektivt och utan möjlighet för den enskilda att styra över tillämpningen. Även resonemanget om tioårsgränsen i rapporten är svårt att tillägna sig. I båda dessa avseende behövs klargöranden.

Därtill kommer att på flera håll i rapporten torgför Skogsstyrelsen en uppfattning om återställningsåtgärder och ersättning som inte bara är felaktigt, men också måste betraktas som direkt stötande mot den allmänna rättsuppfattningen. Tolkningen går ut på att kostnaden för återställningsåtgärder ska inräknas i toleranströskeln.⁷ Om alltså myndigheten förelägger skogsbrukaren att vidta sådana åtgärder, blir utrymmet mindre för annats slags naturvårdshänsyn. Då emellertid sådana förelägganden enligt 30 § 2 st. SVL enbart kan meddelas om föreskrifterna inte har följts, blir resultatet att systemet "belönar" den som går emot reglerna. Om vi exempelvis utgår från en situation där skogsbrukaren struntar i varje hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, planterar i skyddszoner, kör sönder vattendrag och förstör stigar. Då kan man enligt Skogsstyrelsens tolkning enbart kräva den naturvårdshänsyn som "blir kvar" upp till toleranströskeln efter det att återställningsåtgärderna utförts. Myndigheten erkänner visserligen att synsättet inte är rimligt (s. 92), men vidhåller ändå sin tolkning. Samtidigt redovisar man inte någon juridisk analys av frågan. Det är anmärkningsvärt, särskilt som en sådan leder till motsatt resultat. Det framgår nämligen entydigt av förarbeten och litteratur att markanvändningen måste vara *laglig* för att anses som "pågående".⁸ Den självklara slutsatsen är alltså att den som bryter mot föreskrifterna kan föreläggas att återställa skadorna, alldeles oavsett hur mycket hänsyn till andra intressen som har tagits. Om Skogsstyrelsen har en annan uppfattning bör man redovisa hur man kommit fram till den.

Skogsstyrelsens synsätt bryter också emot en europarättslig grundprincip om att den som orsakar skador i naturen ska stå för återställningen.⁹ Över huvud taget saknas resonemang om skogsvårdslagstiftningen och EU-rättsliga ersättningsprinciper. Det är en klar brist, då det kan ifrågasättas om inte tillämpningen av den svenska toleranströskeln i vissa situationer – särskilt med den tolkning som Skogsstyrelsen ger uttryck för – kan leda till att ekonomisk

⁷ På s. 75 står det t.ex.: "Skogsstyrelsens tolkning har varit att kostnaden för att återställa ovanstående skador ingår i intrångsbegränsningen. Detta innebär att om markägaren lämnat hänsyn till ett värde i nivå med intrångsbegränsningen kan Skogsstyrelsen inte kräva att en skada återställs. I dessa fall ställs lämnad hänsyn mot återställande av skada och ett krav på återställande kan endast erhållas om lämnad hänsyn bedöms vara felaktigt prioriterad."

⁸ Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 551, bl.a. med hänvisning till förarbetena till 1983 års vattenlag (prop. 1981/82:130, s. 249 och s. 362). Även Bengtsson, B: Miljön och grundlagen – än en gång (Ur Fågelperspektiv på rättsordningen, Iustus 2002) s. 267ff. och Michanek, G & Zetterberg, C: Den svenska miljörätten (Iustus, 2:a uppl 2008), s. 426.

⁹ Det går att finna mängder av exempel på detta från olika länder. För äldre svensk rätt, se Jonzon, S-G & Delin, L & Bengtsson, B: Naturvårdslagen – en kommentar (Norstedts, 3:e uppl. 1988), s. 181.



ersättning betalas till verksamhetsutövare på ett sätt som kan betraktas som olaga statsstöd enligt unionsrätten. Frågan är central och borde ha belysts i samband med diskussionen om toleranströskeln. Även i det avseendet menar jag att rapporten inte fyller kraven.

Att Skogsstyrelsen gör egna och snäva tolkningar av lagen är i sig anmärkningsvärt. Det får emellertid särskild betydelse i det skogliga systemet, där myndigheten är satt att försvara naturvårdens intressen. I det avseendet är man ensam på plan, ingen annan tillåts agera rättsligt. Så kan beslut av myndigheten överklagas enbart av dem som anses berörda i traditionell mening, dvs. endast av skogsbrukaren. Ideella organisationer, sektorsmyndigheter och andra som vill företräda ett "naturvårdsvänligare" synsätt har ingen talan. Om alltså Skogsstyrelsen inte företräder naturvårdsintressena vid tillämpningen av lagen kan heller ingen annan göra det. På så vis utgör skogsvårdslagstiftningen och dess organisation ett "slutet system", något som f.ö. kan vara en förklaring till att det växer fram en egen kultur för rättstillämpningen. Att ett sådant system är problematiskt i ett EU-rättsligt perspektiv är uppenbart.¹⁰ Främst är detta en fråga för regeringen att hantera genom lagstiftning. Men även Skogsstyrelsen bör ta sitt ansvar genom att vakta naturvårdsintressena vid lagtillämpningen och överlåta gränsdragningsfrågorna till domstolarna.

Sammanfattning

Rapporten är i de delar som här har behandlats så bristfällig att de inte bör läggas till grund för nya föreskrifter och allmänna råd under 30 § SVL. Därutöver bör Skogsstyrelsen tydliggöra sin inställning när det gäller tillämpningen av ersättningsreglerna för skogsbruket. De förslag till nya föreskrifter och skrivelser som produceras i det fortsatta arbetet bör enligt min mening remitteras så brett som möjligt för att förbättra kvaliteten i myndighetens regelarbete.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Jan Darpö. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Torbjörn Andersson.



Torbjörn Andersson

¹⁰ Se t.ex. EU-domstolens färska avgörande i det s.k. VLK-målet, C-240/09.