

Nordisk Miljörättslig Tidskrift



Nordic Environmental Law Journal

2018:1

www.nordiskmiljoratt.se

Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal 2018:1

ISSN: 2000-4273

Redaktör och ansvarig utgivare/Editor and publisher: Gabriel Michanek

Webpage <http://www.nordiskmiljoratt.se/omtidskriften.asp> (which also includes writing instructions).

Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten

Maria Forsberg

Abstract – Landscape planning for nature conservation and timber production – especially with regard to the right to compensation

According to the latest evaluation, it will not be possible to meet the Swedish Environmental Objective *Sustainable Forests* by 2020 with current or planned policy instruments. This is in part due to the lack of landscape strategies and environmental considerations in felling. Today, forest biodiversity in Sweden continues to degenerate and as a consequence, Sweden is not in compliance with international and EU objectives and obligations to protect species and habitats. At the same time, in the transition to a fossil-free society, biomass could be a useful contribution to achieving the set climate goals.

In this article it is argued that landscape planning may be a necessary and appropriate instrument for implementing EU requirements on species protection and for achieving environmental objectives. It can also be used as a means to identify areas where more intense forestry can be practiced. Through landscape planning and stakeholder involvement, a more foreseeable management system can be established and the balancing between public and private interests made more legitimate. This article explores different designs and approaches for landscape planning in forestry, with special focus on how the constitutional right to compensation is affected and will affect such design. A system with hierarchical landscape planning, with a strategic landscape plan implemented through operational forestry plans, can be foreseen as a path forward to a sustainable forestry.

1. Inledning

Målet om att stoppa förlusten av biologisk mångfald har funnits på den internationella agendan i decennier.¹ Även inom EU och i Sverige finns mål om att bevara biologisk mångfald.² Trots lika många år av miljöarbete mot det uttalade målet har artförlusten ännu inte bromsats upp. För skogens del, där hälften av Sveriges rödlistade arter finns,³ visar den senaste utvärderingen av de svenska miljömålen att målen för skogen inte har nåtts och heller inte bedöms som möjliga att nå med befintliga och beslutade styrmedel.⁴ Det finns flera anledningar till det. En är bristen på livsmiljöer och spridningsvägar för hotade arter att återetablera sig i landskapet.⁵ Även om en ökning har skett av gammal skog och hård död ved, råder det fortfarande brist på död ved av lämplig kvalitet och gammal skog med bibehållen skog-

¹ Målet har särskilt uttalats under konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77, CBD), se t.ex. COP 6 decision VI/26 annex "Strategic plan for the Convention on Biological Diversity" paragraf 2 och 11 och Johannesburg Plan of Implementation, IV paragraf 44, antagen genom Johannesburgdeklarationen, paragraf 36 liksom senare COP 10 decision X/2 och Aichimålen.

² Se t.ex. EU:s strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020, KOM(2011)244 och Europaparlamentets resolution 2011/2307(INI), liksom de svenska miljö kvalitetsmålen t.ex. "Ett rikt växt- och djurliv", se vidare prop. 2004/05:150. Se även 1 kap. 1 § miljöbalken (1998:808, MB) och 1 § skogsvårdslagen (1979:429, SVL) där uttryck ges för rättsliga målsättningar om att bevara biologisk mångfald.

³ Av dessa bedöms 900 arter vara hotade och 700 arter nära hotade, Naturvårdsverket (2018 a), s. 245.

⁴ Naturvårdsverket (2018 a), s. 15 och s. 236 f.

⁵ Naturvårdsverket (2017 a), s. 199.

lig kontinuitet.⁶ Trots bristen på dessa skogar avverkas de fortfarande.⁷ Det finns med andra ord ett behov av att skydda befintliga värden, att återskapa nya liksom att etablera spridningsvägar i landskapet.⁸

I miljömålsutredningen uppmärksammas även behovet av att se över befintliga brukningsformer.⁹ Många arter har svårt att hävda sig i det traditionella trakthyggesbruket, som idag är den dominerande brukningsmetoden i svenska skogar, varför ökningen av hyggesfria metoder anses som en viktig åtgärd för att nå miljömålen.¹⁰ Förutom mål kopplade till biologisk mångfald kan skogen även fylla en viktig funktion i omställningen till ett fossilfritt samhälle,¹¹ varför även uttag av biomassa kan vara betydelsefullt för att nå uppsatta klimatmål.¹²

I denna artikel diskuteras formerna för och vissa rättsliga konsekvenser av ett alternativ och komplement till befintliga styrmedel i skogen – landskapsplanering. I syfte att åstad-

komma en grön infrastruktur genom ett mer varierat skogsbruk, där såväl produktions- som miljömålsaspekter tas tillvara, undersöks hur en rättslig planering av skogen ur ett landskapsperspektiv skulle kunna utformas liksom vilka implikationer en sådan planering kan ha ur ett äganderättsligt perspektiv.¹³ Hur påverkar äganderättens konstruktion, t.ex. markägarnas rätt till ersättning vid rådhetsintrång, genomförandet av en landskapsplanering vid förvaltning av skog? Som utgångspunkt för diskussionen kommer dagens reglering av äganderätten att kort beröras liksom incitament för och funktionerna hos landskapsplanering som verktyg.

2. Funktionen hos och incitament för landskapsplanering

2.1 Bakgrund

Naturvårdsbiologisk forskning visar att förutsättningarna för att nå miljömål ökar om naturresurser förvaltas ur ett landskapsperspektiv med koppling till relevanta åtgärder på beståndsnivå.¹⁴ Även inom miljöpolitiken lyfts sambandet fram mellan landskapsperspektivet och ett hållbart nyttjande av naturens resurser. Kopplingen återspeglas bl.a. i det liggande regeringsuppdraget om regionala handlingsplaner för grön infrastruktur,¹⁵ och ligger i linje med de svenska miljökvalitetsmålen enligt vilka samhällets insatser för att bevara biologisk mångfald ska bedrivas med ett landskapsperspektiv på förvaltningen av ekosystemen.¹⁶ Riksrevisionens

⁶ Westling (2015), s. 14. Här kan noteras att vissa strukturer av betydelse för rödlistade arter kan ta flera hundra år att återskapa. Att en skog definieras som "gammal" ger således inte alltid intäkt för förekomst av dylika kontinuitetsvärden. Med gammal skog menas skog med en medelålder av minst 140 år i norra Sverige och 120 år i södra Sverige, Sveriges officiella statistik/SLU (2017), s. 85.

⁷ Se t.ex. Naturvårdsverket (2018 a), s. 244, där det framgår att allvarliga skador på hänsynskrävande biotoper ökar.

⁸ Se Naturvårdsverket (2018 a), s. 250, Sandström m.fl. (2015), s. 28 ff. och Angelstam m.fl. (2010), s. 59.

⁹ Behovet av alternativa brukningsformer uppmärksammades redan i samband med avregleringen 1993, se prop. 1992/93:226 s. 40 f.

¹⁰ Naturvårdsverket (2017 a), s. 200. Ett av etappmålen för biologisk mångfald är ett varierat skogsbruk.

¹¹ Skogen har en mångfacetterad roll som inte till fullo kommer att göras rättvisa här. Fokus för denna artikel ligger främst vid virkesproduktion och biologiska mångfald.

¹² Jfr här främst miljökvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan". Förutsättningarna för att ersätta kol med skog som energikälla är dock omdebatterad, se t.ex. Sterman et al (2018).

¹³ Artikelns ingår i det tvärvetenskapliga forskningsprojektet "Landscape Planning for Biodiversity and Diverse Forestry", finansierat av Naturvårdsverket.

¹⁴ Se t.ex. Saunders m.fl. (1991), s. 27. Se även Sandström m.fl. (2015), s. 31 och Angelstam m.fl. (2010).

¹⁵ Se t.ex. regeringsbeslut M2015/684/Nm och M2914/1948/Nm liksom Naturvårdsverket (2015). Jfr även Naturvårdsverket (2017 b) och (2018 b).

¹⁶ Se t.ex. preciseringen av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, prop. 2009/10:155 s. 230 och a.prop. s. 235 f., där behovet av att förvalta naturresurserna ur ett

nyligen gjorda granskning av statens insatser för att skydda värdefulla skogar pekar i samma riktning – arbetet för att nå miljömålen kräver ökade kunskaper och högre grad av strategisk planering.¹⁷

Behovet av ett landskapsperspektiv för att nå miljömålen i skogen är ingen ny insikt. Redan i samband med avregleringen 1993 uppmärksammades att "de åtgärder som behövs för att bevara den biologiska mångfalden inte kan begränsas till enskilda bestånd eller ens fastigheter, utan måste utgå från kunskaper om hela landskapsavsnitt."¹⁸ I sammanhanget betonades just vikten av kunskap. Även om det poängterades att också myndigheter behöver ha tillgång till relevant data om naturvärden för att kunna tillämpa befintliga styrmedel, ansågs det i första hand vara ett ansvar för varje skogsägare att skaffa sig tillräcklig kunskap för att kunna möta den nya skogspolitiken och det skärpta miljömålet.¹⁹

Trots behovet av samlad kunskap avreglerades det tidigare kravet på skogsbruksplaner som ett led i den nya modellen om "frihet under ansvar".²⁰ Förväntningarna från lagstiftarens sida var dock att skogsbruksplaner skulle fortsätta att upprättas, då detta ansågs vara en förutsättning för att kunna bedriva ett ansvarsfullt skogsbruk.²¹ När förväntningarna inte infriades infördes den s.k. SMÖR-regleringen (skogs- och miljöredovis-

ning) år 1998.²² Vid översynen år 2008 saknade många skogsägare fortfarande skogsbruksplaner, varför Skogsutredningen föreslog att krav på skogsbruksplaner borde återinföras. Regeringen konstaterade att den kunskapsbrist som förelåg p.g.a. avsaknaden av skogsbruksplaner var ett hinder mot att nå såväl produktionsmål som miljömål, men menade att en återreglering av området skulle stå i strid mot den svenska modellen om "frihet under ansvar".²³ I samma anda avskaffades istället även SMÖR. Idag kvarstår en mer schablonmässig beskrivning i blankettform av den hänsyn som planeras tas i samband med avverkningar.²⁴

Hänsynen som ska tas vid avverkningar bedöms idag utifrån beståndsnivå. Även om vissa föreskrifter under skogsvårdslagen pekar på att viss hänsyn ska tas till omgivande marker, såsom anpassningen av hyggesstorlek,²⁵ får inte redovisningen av naturhänsynen hänföra sig till mer än en behandlingsenhet åt gången.²⁶ Den svenska skogsmodellen bygger på att hänsyn till naturvärden alltid ska visas i samband med skogsbruksåtgärder,²⁷ oaktat de naturvärden

landskapsperspektiv är ett återkommande tema, s. 235. Se även bet. 2009/10:MJU25 och prop. 2004/05:150 s. 203 och Naturvårdsverket (2010), s. 11.

¹⁷ Riksrevisionen (2018), s. 6.

¹⁸ Prop. 1992/93:226 s. 82.

¹⁹ Prop. 1992/93:226 s. 39 och 82. Med koppling till behovet av kunskapsuppbyggande noterades utvecklingen mot att allt fler skogsägare saknar en naturlig förankring i lantbruket, då skogsfastigheter i ökad utsträckning förvärvas i kapitalplaceringssyfte eller genom arv. Utan ökade kunskaper hos skogsägarna bedömdes det inte som möjligt att nå de föreslagna målen.

²⁰ Se prop. 1992/93:226 s. 71. Kravet fanns tidigare i 21 b § SVL.

²¹ Prop. 1993/93:226 s. 72.

²² Vid tidpunkten saknade hälften av alla privata skogsägare skogsbruksplan, se prop. 1997/98:158 s. 30.

²³ Se prop. 2007/08:108 s. 49 f. Se även a.prop. s. 67 där skogsbruksplaner lyfts fram som ett värdefullt verktyg för att nå mål om att bevara biologisk mångfald.

²⁴ Se 3 kap. 11 och 14 §§ SKSFS 2015:2. I sammanhanget ska dock uppmärksammas att många markägare, ofta inom ramen för skogscertifiering, på frivillig basis upprättar gröna skogsbruksplaner.

²⁵ Se 7:10 SKSFS 2011:7 och Allmänna råd till 7:10. I de allmänna råden lyfts fram att "anpassningen till natur- och kulturvärden underlättas vid samverkan över fastighetsgränserna." Se även 7:20 SKSFS om skyddszoner.

²⁶ Se 3:14 SKSFS där behandlingsenhet definieras som "ett sammanhängande markområde, eller delområde belägna högst 100 meter från varandra". Jfr BoU 1986/87:1 s. 150 där en behandlingsenhet beskrivs som "ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt".

²⁷ Se t.ex. prop. 1992/93:226 s. 81 om förhållandet generell miljöhänsyn – reservatsbildning.

som finns på fastigheten eller värdet av hänsynen ur ett landskapsperspektiv. Många gånger är den hänsyn som lämnas i det traditionella trakthyggesbruket av mindre betydelse för att bevara hänsynskrävande arter, varför även samhällsekonomisk kostnadseffektivitet talar för ett landskapsperspektiv vid förvaltningen av skog.²⁸

Även om kunskapen finns om behovet av strategisk planering ur ett landskapsperspektiv så har vi idag ett system där skogen i allt väsentligt förvaltas på beståndsnivå, utan krav på planering och med endast schematiska redogörelser för planerad miljöhänsyn i samband med avverkningsanmälningar. Förutsättningarna för att ta hänsyn till landskapsekologiska förhållanden är begränsade, vilket riskerar att ytterligare fragmentera landskapet och försvåra lagtillämpningen.

2.2 Rättsliga incitament för landskapsplanering

Den internationella rätten ger också uttryck för nödvändigheten av att förvalta naturresurser ur ett landskapsperspektiv, även om konkreta krav på att planera landskapet med en sådan ansats saknas.²⁹ En av målsättningarna under CBD är att det:

”Senast 2020 bevaras minst 17 procent av mark och inre vatten [...], särskilt områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, genom effektivt och rättvist förvaltade, ekologiskt representativa och väl sammanhängande system av skyddade områden och andra effektiva områdes-

baserade bevarandeåtgärder, och integreras i de bredare landskapen”.³⁰

Parternas åtaganden under CBD ska nås med stöd av den s.k. ekosystemansatsen som kortfattat kan sägas innebära att ett helhetsgrepp, ofta en landskapsansats, ska tas vid förvaltningen av naturresurserna.³¹ Hänsyn behöver nämligen tas till att ekosystemens komponenter och processer är sammanlänkade i tid och rum, varför nyttjande och bevarande av biologisk mångfald behöver integreras och planeras så att flera skalnivåer beaktas.³² Under riktlinjerna efterlyses också ökad kunskap om de rums- och tidsskalor som styr ekosystemprocesser och hur olika åtgärder påverkar dessa processer och produktionen av ekosystemtjänster. I samband härmed lyfts särskilt fram att bristande konnektivitet måste identifieras och beaktas.³³

Även under den europeiska landskapskonventionen adresseras behovet av ökad kunskap om landskapets värden. Enligt konventionen definieras landskapsplanering som ”kraftfulla framtidsinriktade åtgärder för att förbättra, återställa eller skapa landskap”.³⁴ Parterna förbinder sig att genomföra en landskapspolitik där landskapets värden och särdrag kartläggs och värderas i aktiv samverkan med berörda parter.³⁵ Även de ”krafter och påtryckningar” som

²⁸ Fri översättning av Aichimål 11, som är ett av 20 delmål i den strategiska planen för biologisk mångfald, COP 10, decision X/2.

²⁹ Se COP 5 decision V/6. Av COP 2 decision II/8 p. 1 framgår att ”the ecosystem approach should be the primary framework of action to be taken under the Convention”. Se även Naturvårdverket (2007), s. 10.

³⁰ Se Malawiprincip 7, COP 7 decision VII/11, Annex 1, p. 7.3 och Malawiprincip 10. Genom de 12 Malawiprinciperna konkretiseras ekosystemansatsen, se COP 5 decision V/6 och COP 7 decision VII/11.

³¹ Se p. 7.1 i riktlinjerna till Malawiprincip 7, COP 7 decision VII/11, Annex 1.

³² Se art 1 f europeiska landskapskonventionen (ELC), Europarådet, Florens 20 oktober 2000.

³³ Art. 5 och 6 ELC.

²⁸ Jfr Riksrevisionen (2018), s. 37.

²⁹ Jfr dock Kiss och Shelton (2004), s. 219, som argumenterar för att en sådan planering närmast förutsätts inom ramen för begreppet ”bevarande”. Om internationella landskapsperspektiv i skogen, se vidare Forsberg (2012), avsnitt 7.5.

omvandlar landskapen ska analyseras och förändringar kontinuerligt noteras.³⁶ Tanken är att parterna ska sätta mål för landskapskvalitet och för att genomföra landskapspolitiken ska instrument inrättas som syftar till att "skydda, förvalta och/eller planera landskapet".³⁷ Som ofta är fallet med internationell rätt så saknas dock kraftfulla genomdrivandemekanismer för att säkerställa att parterna lever upp till sina åtaganden.

Om den internationella rätten kan påstås sakna muskler för att driva igenom internationella åtaganden har EU desto fler. Av EU:s strategi för biologisk mångfald följer att en förutsättning för ett hållbart skogsbruk är att förvaltningen konkretiseras i skogsbruksplaner. Som ett av delmålen under strategin anges därför att skogsbruksplaner eller motsvarande införs senast 2020 för offentligt ägda skogar liksom skogar som ägs av större skogsbolag. I dessa ska åtgärder för att bevara biologisk mångfald integreras. Några konkreta rättsliga krav på landskapsplanering av skogen finns dock inte, men frågan är om en sådan planering indirekt kan sägas förutsättas för att korrekt implementera och tillämpa EU:s naturvårdsdirektiv.

EU:s art- och habitatdirektiv ställer krav på medlemsstaterna att införa ett strikt skyddssystem för vissa listade arter.³⁸ Förutom att arterna inte får dödas eller störas avsiktligt, får heller inte deras fortplantningsområden eller viloplatser skadas eller förstöras.³⁹ I fågeldirektivet

föreskrivs ett liknande skydd för alla vilt levande fåglar.⁴⁰ I Sverige har dessa skyddssystem implementerats genom artskyddsförordningen (AF).⁴¹

Förbuden i artskyddsförordningen och de bakomliggande naturvårdsdirektiven är långtgående och utesluter närmast skogsbruk vid en strikt tillämpning av reglerna. Någon dispens från reglerna får nämligen inte ges för skogsbruk.⁴² Svårigheten att förena pågående markanvändning med artskyddsreglerna har uppmärksammats av kommissionen. För att inte helt utesluta skogsbruk föreslås en pragmatisk tolkning av reglerna. Kommissionen menar att skyddet inte nödvändigtvis omfattar alla livsmiljöer utan bara en tillräcklig mängd. Så länge den *ekologiska funktionaliteten* hos livsmiljön upprätthålls, d.v.s. möjligheten för arten att fortplanta sig och söka skydd och vila i landskapet, så triggeras inte förbudet.⁴³ En lösning enligt kommissionen är därför att införa ett *förebyggande system*, med instrument såsom planering och förprovning, så att skogsbruket kan vägledas så att kon-

the land", såsom skogsbruksåtgärder, eftersom sådana åtgärder inte generellt går att jämföra med oavsiktliga avsteg från skyddet. Rättsfallet rörde skyddet av fåglar i art. 5 fågeldirektivet (se not nedan), men har även bäring vid tolkningen av AHD.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

⁴¹ Se 4, 5, 7 och 14 §§ artskyddsförordningen (2007:845). I den svenska debatten har röster höjts om att implementeringen innebär en "överimplementering" då ordalydelsen i art. 5 fågeldirektivet bara omfattar "bon och ägg". Av art. 2 och 3 i direktivet följer dock att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att bibehålla fågelpopulationerna på en viss nivå, vilket bl.a. kräver skydd av livsmiljöer. Utan funktionella fortplantningsområden är det knappast möjligt att bevara arterna. Se även art. 4.4 fågeldirektivet och MMD i Växjö (2017-10-17) mål nr. 5370-16, där frågan prövades. I praktiken tillämpas reglerna bara i situationer där en åtgärd kan komma att påverka en fågelpopulations gynnsamma bevarandestatus. Av förutsebarhetsskäl skulle denna ordning kunna kodifieras i författningstexten.

⁴² Se 14 § AF och 16 § AHD.

⁴³ EU-kommissionen (2007), s. 40.

³⁶ Se art. 6 C 1.a.ii och iii ELC.

³⁷ Art. 6 d och e ELC.

³⁸ Se särskilt art. 12 och 16 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj om bevarande av livsmiljö samt vilda djur och växter (AHD).

³⁹ Art. 12 AHD. Av praxis från EU-domstolen (EUD) följer att rekvisitet "avsiktligt" snarare betyder "medvetenhet" än ett direkt uppsåt, se t.ex. C-103/00 *kommissionen mot Grekland* och C-221/04 *kommissionen mot konungariket Spanien*. För en mer utförlig behandling av rekvisitet, se Lindahl och Darpö, Vindkraft, fåglar och brister i höjden. Jfr C-412/85 *kommissionen mot Tyskland*, där EUD inte godtog ett generellt undantag för "normal use of

flikter med artskyddet inte uppstår (och frågor om dispens därmed kan undvikas).⁴⁴

Trots en pragmatisk lösning är artskyddet komplext att upprätthålla. Varje art har specifika livsmiljökrav och även en gradvis försämring av livsmiljöns funktionalitet omfattas av förbudet. För att i det enskilda fallet kunna avgöra var tröskeln går, d.v.s. om en avverkning bryter den ekologiska funktionaliteten och därmed är förbjuden eller inte, måste en bedömning göras mot bakgrund av artspecifika förutsättningar.⁴⁵ Detta förutsätter ett fullgott beslutsunderlag om landskapsekologiska förhållanden, vilket närmast förutsätter ett landskapsperspektiv vid förvaltningen av skog.

Men även med en pragmatisk tolkning och ett landskapsperspektiv vid tillämpningen av artskyddsreglerna uppstår mindre önskvärda konsekvenser. Regelverket skapar ett "ad-hoc-system", där först till kvarn först får mala. Så länge det finns en tillräcklig mängd livsmiljö kvar i landskapet efter en avverkning gäller inte förbudet. Med andra ord aktualiseras förbudet först när tröskeln är nådd. För den enskilde markägaren kan systemet upplevas som oförutsebart och orättvist när grannen tidigare har fått avverka men den egna avverkningen förbjuds just på grund av att andra hunnit före. I syste-

met saknas incitament för att spara naturvärden, särskilt om ersättning inte ges för värdeförlusten (se vidare nedan). Även ur naturvårdsbiologiskt perspektiv är systemet otillfredsställande då myndigheterna inte *får* tillämpa reglerna med mindre än att tröskelvärdet överskrids. Det kan resultera i att de områden i ett landskap som på förhand bedöms som mest optimala att bevara är de som avverkas först.⁴⁶

Ovan beskrivna tillkortakommanden med dagens förvaltningsmodell liksom utsikterna att nå och genomdriva miljömål och internationella och EU-rättsliga åtaganden, talar enligt min mening för behovet av landskapsplanering i skogen.

2.3 Landskapsplaneringens funktion

Att planera skogen ur ett landskapsperspektiv kan fylla flera funktioner. En kan vara att samla berörda aktörer i ett landskapsavsnitt för att diskutera hur landskapet mer optimalt kan förvaltas för att tillgodose såväl allmänna som enskilda intressen.⁴⁷ Genom dialogprocess och samverkan kring landskapets värden kan förutsebarhet och legitimitet skapas för naturvårdsåtgärder.⁴⁸ Med

⁴⁴ EU-kommissionen (2007), s. 47. I sammanhanget ska dock poängteras att dessa verktyg måste åtföljas av ett rättsligt ramverk med tvingande materiella regler som motsvarar det strikta skyddet och som säkerställer att ansvariga myndigheter ingriper effektivt om överträdelser sker. Det måste m.a.o. finnas effektiva genomdrivande regler för att kraven i direktivet ska anses implementerade, se a.a., s. 35. Enligt EU-domstolen innebär ett strikt skyddssystem även "ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas", mål C-183/05 *kommissionen mot Irland* p.30. Se även C-6/04 *kommissionen mot Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland*, p. 21.

⁴⁵ EU-kommissionen (2007), s. 40 och 45. Bedömningen görs normalt av Skogsstyrelsen (SKS), i samråd med länsstyrelsen, inom ramen för ett s.k. 12:6-samråd enligt miljöbalken, se Naturvårdsverket/SKS (2016).

⁴⁶ I sammanhanget bör nämnas att myndigheten inte alltid har utrymme att istället tillämpa reglerna om områdesskydd i 7 kap. MB. Det kan exempelvis saknas naturvårdsanslag eller så ligger inte bildandet av ett formellt områdesskydd i linje med den nationella strategin för formellt skydd av skog, se Naturvårdsverket/SKS (2005). Situationen kan illustreras med fallen om lavskrika i Hälsingland, där ett antal markägaren förbjöds att avverka med hänvisning till artskyddsreglerna, se MMD Östersund (2017-10-06) M 1853-16, M 1854-16, M 1855-16, M 1859-16 och M 2210-16 och MÖD M 10009-17.

⁴⁷ Jämför i sammanhanget berörda aktörers rätt att delta i miljöprocesser enligt den s.k. Århus-konventionen, konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning, SÖ 2005:28.

⁴⁸ I samband med Riksrevisionens granskning av statens insatser för att skydda värdefull skog uttalades att "[o]m myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna än om myndig-

fler röster från flera aktörer kan kunskapsunderlag breddas och fördjupas. Andra syften med en landskapsplan är att fungera som just *kunskapsbärare* men också som *styrinstrument*.

Som *kunskapsbärare* kan landskapsplanen fylla en viktig roll som beslutsunderlag. Redan idag finns åtskillig kunskap om naturvärden i landskapet,⁴⁹ dels offentligt tillgängligt på t.ex. Artportalen (artförekomst) och hos SKS (t.ex. förekomst av strukturer såsom nyckelbiotoper), dels hos markägarna själva. Vissa större markägare har valt att själva planera naturvårdsinsatser och uttag av biomassa ur ett landskapsperspektiv,⁵⁰ men dessa uppgifter är mer sällan tillgängliga för berörda myndigheter. Ur ett myndighetsperspektiv saknas kunskapsunderlag för att med beaktande av landskapsekologiska samband kunna fatta beslut i både enskilda fall vid t.ex. avverkningsanmälningar, men även vid mer strategiskt beslutsfattande om vilka ytor som ur ett landskapsperspektiv behöver avsättas genom t.ex. formellt områdesskydd i syfte att skapa en grön infrastruktur.⁵¹

Genom landskapsplanering kan tydliggöras vilka lokaler i landskapet som är viktiga att bevara för att nå mål om biologisk mångfald.⁵² Ti-

digare och ny data kan bearbetas och samlas mer systematiskt. Vilka ytor behöver avsättas helt för att skydda arter och livsmiljöer? Vilka ytor behöver restaureras för att skapa kontinuitet och spridningsvägar? Vilka ytor bör brukas med mer anpassad skötsel? Vilka ytor lämpar sig för ren virkesproduktion där kanske inte bara lätnader i miljöhänsynen kan ges utan även utrymme för mer intensiva skogsbruksmetoder?

Förutom som kunskapsunderlag kan planeringen även fungera som ett *styrinstrument*. Med stöd av landskapsplanen kan åtgärder i strid med planen, t.ex. avverkningar, styras undan och restaurerande åtgärder tillstyras områden.⁵³ Ett centralt syfte med landskapsplanen är således att styra mot både miljö- och produktionsmål genom att dels anvisa var i landskapet naturvärden behöver bevaras och restaureras och dels identifiera ytor lämpliga för ett mer intensivt skogsbruk. Med en sådan förebyggande förvaltningsmodell kan även EU-rättens krav på ekologiskt funktionella nätverk tillgodoses samtidigt som ett mer förutsebart system skapas där den ovan beskrivna "först till kvarn-situationen" kan undvikas.

2.4 Konsekvenser

En ny modell för förvaltning av skog ur ett landskapsperspektiv, där naturvårdsinsatser optimeras till där de gör mest nytta, skulle vara ett avsteg från dagens modell där alla som utgångspunkt förväntas ta lika mycket hänsyn.⁵⁴ De direkta och indirekta konsekvenserna förknippade med en sådan modell behöver naturligen

heterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdens höga naturvärden innan markägarna planerar för avverkning", Riksrevisionen (2018), s. 34.

⁴⁹ Angelstam m.fl. (2010), s. 8.

⁵⁰ Sveaskog är ett exempel på en större markägare som arbetar med ekologiska landskapsplaner.

⁵¹ Se Naturvårdsverket (2018 a), s. 246 om behovet av fördjupad kunskap om arters återetablering i landskapet liksom Sandström m.fl. (2015), s. 31, om att "[k]unskapen om rödlistade arters förekomst, ekologi och spridningsförmåga behöver få genomslag i artbevarandearbetet från landskapsnivå ned till åtgärder i det enskilda beståndet." Se även Skogsstyrelsen (2009), där SKS lyfter fram att det är ett generellt dilemma vid arbetet med biologisk mångfald att hänsyn inte tas till landskapsekologiska samband.

⁵² Se i sammanhanget Riksrevisionen (2018 a), s. 34, som trycker på behovet av tillräcklig och uppdaterad kunskap för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt

med skydd av värdefulla skogar och därmed minska ärenden som "initieras genom akuta hot".

⁵³ Jfr preciseringarna av miljö kvalitetsmålet "Levande skogar" om behovet av att återställa livsmiljöer i värdefulla skogar och av att skapa en grön infrastruktur där arter har möjlighet att sprida sig, Ds 2012:23 s. 87 ff.

⁵⁴ Här avses den generella hänsynen enligt 30 § SVL och inte de anpassningar som måste göras i förhållande till artskyddsreglerna.

utvärderas i ett större sammanhang än bara ur rättsvetenskaplig synvinkel.⁵⁵ I praktiken behöver dock en landskapsmodell inte nödvändigtvis innebära några större avsteg för markägarna i förhållande till den hänsyn som visas idag. Bara genom att samordna och mer optimalt lokalisera markägarnas befintliga naturvårdsinsatser ur ett landskapsperspektiv, kan ökade vinster för naturvärden förmodas. I en sådan modell kan även ytor utan direkt värde ur naturvårdssynpunkt identifieras och frigöras för mer intensiv virkesproduktion.⁵⁶

Mot bakgrund av att det idag finns en utdöendeskuld med brist på värdefulla livsmiljöer kan dock förutses att modellen, där en ekologisk landskapsplan ligger som bas, initialt resulterar i ett behov av ökade naturvårdsinsatser där vissa markägare behöver ta mer miljöhänsyn än idag.⁵⁷ Det kan t.ex. röra sig om mer naturvårdsanpassade brukningsmetoder eller att överhålla skog för att driva upp virkesåldern i landskapet.⁵⁸

Hur processen med att ta fram en landskapsplan kan utformas utvecklas inte närmare här, men sannolikt finns inte bara *en* statisk lösning

på hur ett landskap mer optimalt kan förvaltas ur miljö- och produktionssynpunkt. Utrymme för flexibilitet kan tänkas finnas där gehör kan ges åt markägares behov, och hänsyn tas till deras intresse av att medverka till en grön infrastruktur. Incitament för ett sådant deltagande lär påverkas av markägarens möjlighet till ekonomisk kompensation. Här kan man t.ex. tänka sig en mer självfinansierad fonderingslösning där kostnadsansvaret för att bevara biologisk mångfald fördelas mellan markägarna.⁵⁹

Hur en landskapsplanering kan designas och genomföras påverkas även av äganderättens reglering och markägarens rätt till ersättning. Innan de rättsliga strukturerna för och de äganderättsliga konsekvenserna av landskapsplanering vid förvaltning av skog diskuteras, kommer därför avstamp att tas i gällande rätt om rättigheter och skyldigheter vid ägande av skog.

3. Rättigheter och skyldigheter vid ägande av skog

Att äga skog är förknippat med såväl rättigheter som skyldigheter. Rätten till sin egendom kommer till uttryck i regeringsformen (RF), Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter (EKMR) och i EU-stadgan.⁶⁰ I det följande kommer fokus att ligga vid regeringsformens egendomsskydd som i sammanhanget ger ett relativt starkt skydd.⁶¹

Till skillnad mot flera andra rättigheter där politisk enighet lättare nås, är äganderätten

⁵⁵ I projektet "Landscape Planning for Biodiversity and Diverse Forestry", där denna artikel ingår, kommer kostnadsberäkningar att göras på de förslag till ekologisk landskapsplanering som tas fram i projektet.

⁵⁶ Se behovet av att identifiera dessa ytor i särskild ordning, Michanek och Pettersson (2010), s. 41 f. Att identifiera ytor med lägre naturvärden kräver ett långsiktigt perspektiv. Ytor som idag saknar sådana värden kan på sikt utgöra viktiga pusselbitar för att skapa ekologiskt funktionella nätverk.

⁵⁷ Här kan t.ex. jämföras med den senaste uppföljningen av EU:s art- och habitatdirektiv som anger att 15 av 16 listade skogstyper har dålig eller otillräcklig bevarandestatus, vilket även gäller för 20 av de 32 listade skoglevande arterna, se Naturvårdsverket (2018 a), s. 245. För att kunna nå såväl internationella som nationella mål och åtaganden liksom ett ekologiskt hållbart skogsbruk behöver ekologiska parametrar forma basen för resursuttaget.

⁵⁸ Om aspekter av att öka virkesåldern i landskapet, se Forsberg och Larsson (2015), s. 41 ff. Se även prop. 1992/93:226 s. 82 som adresserar behovet av att höja virkesåldern.

⁵⁹ Inom projektet "Landscape Planning for Biodiversity and Diverse Forestry" kommer strukturerna för ett sådant fondsystem att studeras närmare. Se även kort om kompletterande styrmedel nedan.

⁶⁰ Se närmare 2:15 RF (1974:152), art. 1 tilläggsprotokoll 1 EKMR respektive art. 17 EU-stadgan.

⁶¹ Egendomsskyddet i EKMR är förhållandevis svagt formulerad där parterna till konventionen har ett brett utrymme att formulera undantag från skyddet i syfte att skydda motstående intressen såsom miljö och hälsa, se vidare Cameron (2018), s. 148 f. Se även Kobylarz (2018).

stundtals kraftigt omdebatterad där enskilda och allmänna intressen många gånger står mot varandra.⁶² Äganderätten ger ett skydd mot att det allmänna exproprierar fastigheter eller inskränker möjligheten att använda marken, om inte sådana ingrepp behövs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.⁶³ Att genomföra statens miljöskydds- och naturvårdspolitik anses vara ett sådant angeläget allmänt intresse.⁶⁴

Ur naturvårdssynpunkt kan äganderätten sägas vara en fördelningsregel mellan det allmänna och den enskilde markägaren vad gäller kostnadsansvaret för att bevara biologisk mångfald.⁶⁵ I vissa situationer kan markägaren helt tvingas avstå sin egendom för att bevara värdefulla naturområden.⁶⁶ I dessa fall har markägaren rätt till ersättning.⁶⁷ I andra fall kan inskränkningar i rätten att använda marken vara tillräcklig för att skydda naturvärdena, s.k. rådighetsinskränkningar. För dessa fall gäller att markägaren har rätt till ersättning om "*pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras*".⁶⁸ Motsatsvis har markägaren själv ett ekonomiskt ansvar för den naturvårdshänsyn som ryms under intrångstaket.

Av ovan framgår att markägaren i viss utsträckning har ersättningsrätt när ingrepp sker i "rätten" att bruka sin mark. En fråga som in finner sig är om den rätten, som utgångspunkt,

är oinskränkt eller om det även finns grundläggande skyldigheter kopplade till hur, och i vilken omfattning, marken får brukas och som inte grundar rätt till ersättning.

En första åtskillnad mellan rådighetsinskränkningar som är ersättningsgilla och de som inte är det framgår direkt av lagtexten. Av 2 kap. 15 § 3 st. RF framgår att inskränkningar som meddelas av "*hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl*" inte omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning.⁶⁹ Att ersätta markägaren för att inte förorena sin omgivning skulle strida mot den internationellt erkända principen om att förorenaren betalar. Inskränkningar av *naturvårdsskäl* däremot faller under huvudregeln i 2 st. och är ersättningsgrundande. Det är uppenbart att det finns en gräskala mellan de två typerna av rådighetsinskränkningar, särskilt vad gäller skillnaden mellan miljöskydds- och naturvårdsskäl.⁷⁰ Är det av naturvårdsskäl som kantzoner mot vatten bör lämnas eller av miljöskyddsskäl för att undvika omgivningspåverkan nedströms till följd av näringsläckage? I takt med ökad kunskap om betydelsen av biologisk mångfald för resilienta ekosystem och klimatreglering minskar skillnaderna liksom motiven bakom att särskilja hälsoskydds- miljöskydds- och säkerhetsskäl från skäl att bevara naturen.⁷¹

En andra begränsning i rätten till ersättning ligger i rekvisitetet "*pågående*" markanvänd-

⁶² Bull och Sterzel (2015), s. 83 och Cameron (2018), s. 148 f.

⁶³ 2:15 1 st. RF. Här kan noteras att det i motsvarande bestämmelser i EKMR och EU-stadgan inte ställs krav på att det allmänna intresset måste vara *angeläget*.

⁶⁴ Se Holmberg m.fl. (2016).

⁶⁵ När det här och i det följande hänvisas till "markägaren" används det synonymt med fastighetsägaren och den som har nyttjanderätt till fastigheten.

⁶⁶ 2:15 1 st. RF. Detta kan ske som en konsekvens av att områdesskydd bildas. Om t.ex. naturreservatsföreskrifter blir så långtgående att synnerlig olägenhet uppstår vid pågående markanvändning har markägaren rätt att få sin fastighet inlöst, se 7:5, 7:6 MB, 31:4 och 31:8 MB.

⁶⁷ 2:15 2 st. RF.

⁶⁸ 2:15 2 st. RF.

⁶⁹ Om en sådan ersättning ändå anses påkallad kan riksdagen ange grunderna för detta i vanlig lag.

⁷⁰ Se t.ex. Bengtsson (2018), s. 110 f. och Michanek (1995), s. 155–184, som lyfter fram att det saknas vattentäta skott mellan de två typerna. Jfr MÖD 2017:7 där domstolen synes likställa AF med inskränkningar av miljöskyddsskäl och inte naturvårdsskäl, vilket jag menar i grunden är felaktigt och urholkar markägarens grundlagsskyddade rätt till ersättning. En skillnad som brukar anföras mellan de två typerna är att miljöskyddsregler syftar till att skydda *omgivningen* mot skadlig påverkan medan naturvårdsregler syftar till att skydda värden *inom* ett område, se vidare Forsberg (2012), avsnitt 4.5.6.2.

⁷¹ Se Michanek (2016), s. 397, som menar att distinktionen är föråldrad och heller inte internationellt allmängiltig.

ning. Av ordalydelsen följer motsatsvis att *ändrad* markanvändning inte är ersättningsgill.⁷² Inte heller är markägaren berättigad ersättning vid ingripanden mot *olaglig* markanvändning.⁷³ Vid första påseendet synes detta vara en naturlig utgångspunkt, men sambanden mellan artskyddsförordningen och äganderätten gör bilden mer komplex, något som jag återkommer till nedan. Vad som i övrigt kan utläsas av rekvisitet är inte helt givet då begreppet har getts ett flexibelt innehåll. Av förarbetena framgår att den närmare betydelsen kan komma att ändras i takt med utvecklingen av nya driftsmetoder och samhällsutvecklingen i stort. Vad som utgör en naturlig rationalisering av markanvändningen måste bedömas:

”från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Härvid är att beakta bl.a. samhällets syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder sådan denna kommer till uttryck i bl.a. den jord- och skogsbrukspolitiska lagstiftningen eller på annat sätt.”⁷⁴

Så, hur kommer samhällets syn på lämpliga bruksmetoder till uttryck idag? Som en första notering kan nämnas de förväntningar som ställdes på skogsbruket redan i samband med avregleringen 1993 när miljömålet stärktes och jämfördes med produktionsmålet. Miljömålet skulle nås genom ökade reservatsavsättningar

och en skärpt tillämpning av naturvårdshänsynen.⁷⁵ Som ett led i det senare behövde skogssektorns ansvar för naturmiljövården utvecklas och stärkas liksom formerna för skogsbruket ses över.⁷⁶ Enligt förarbetena borde artbevarande ses som en angelägenhet för skogsbruket och inte som en separat naturvårdsfråga. I sammanhanget erinrades om 1991 års miljöpolitiska beslut enligt vilket förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden skulle ses som ett naturligt inslag i verksamheten och som i princip inte skulle förutsätta statliga medel.⁷⁷ Som en motprestation till de lättnader som avregleringen stod för, bl.a. minskade skatter och slopade avgifter, ansågs att skogsbruket i stort skulle vara självfinansierat, såvida inte omfattande intrång av naturvårdsskäl var påkallat.⁷⁸

När miljöbalken senare infördes hänvisades till riksdagens tidigare uttalanden om att ”ansvaret för att bevara biologisk mångfald inte får bli en fråga om statens ekonomiska resurser i form av inlösen och intrångsersättning”, varför det parallellt med principen om att förorenaren betalar borde införas en princip enligt vilken ”förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden utgör ett naturligt inslag i verksamheter utan att statliga bidrag erhålles härför”.⁷⁹ Här kan skönjas ett uttryck för tanken att det finns vissa grundläggande skyldigheter i samband med naturresursuttag som inte är ersättningsberättigade. Även om en uttrycklig ”user pays principle” inte infördes i miljöbalken antogs långtgående

⁷² Se t.ex. de aktuella ärendena om huruvida avverkning av fjällnära skog, som tidigare aldrig avverkats, ska betraktas som pågående eller ändrad markanvändning, SKS (2018-04-24), Frågor och svar – markanvändning fjällnära skog. Se även Kammarkollegiets svaromål (2017-03-17) dnr 5.2-9433-16 i MD M 2866-16 och MÖD M 7903-15.

⁷³ Prop. 1997/98:45 del 1 s.551 och Lagrådets yttrande, prop. 1997/98:45 del 2 s.514.

⁷⁴ Prop. 1972:111 bil. 2 s.334.

⁷⁵ Prop. 1992/93:226 s. 82.

⁷⁶ Det antogs vara en självklarhet att skogsbruket som varje annan sektor i samhället tar sitt ansvar för miljön, prop. 1992/93: 226 s. 40 f. Se även 1991-års miljöpolitiska beslut där den generella principen om sektorsansvaret för naturmiljön lades fast.

⁷⁷ Prop. 1992/93:226 s. 44.

⁷⁸ Prop. 1992/93:226 s. 38 ff.

⁷⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s.549 f. och JoU 1990/91:30 s. 255 f. Jfr prop. 1992/93:226, s. 43 f. Se vidare Forsberg (2012), s. 134.

hänsynsregler som gäller för alla verksamheter, inklusive skogsbruket.⁸⁰ Exempelvis ska de begränsningar iakttas och de försiktighetsmått vidtas som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för miljön.⁸¹ Här omfattas t.ex. utarmningen av värdefulla naturmiljöer och misshushållning med naturresurser.⁸² De krav som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB är inte ersättningsberättigade och gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt.⁸³

I fråga om den hänsyn som ska visas biologisk mångfald har Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) uttalat att artskyddsförordningen ska ses som en precisering av kraven i 2 kap. MB.⁸⁴ Inte heller artskyddsförordningen är kopplad till ersättningsrätt. Till skillnad mot 2 kap. MB finns dock inte någon borte gräns för hur långtgående hänsyn som kan krävas i skogsbruket med stöd av artskyddsförordningen. I praktiken har det visat sig att kraven stundtals har blivit mycket omfattande.

Räckvidden av artskyddsförordningen har nyligen uppmärksammats i flera domar om skydd av såväl nationellt som EU-rättsligt skyddade arter.⁸⁵ I den s.k. bombmurkledomen ifrågasattes om artskyddsförordningens omfattande förbud, utan kopplad ersättningsrätt, är

förenlig med regeringsformens rätt till ersättning och EKMR:s krav på proportionalitet vid ingripanden från det allmänna.⁸⁶ MÖD fann att så inte var fallet. I målet skulle den aktuella slutavverkningen komma att påverka bombmurklans gynnsamma bevarandestatus, något som artskyddsförordningen förbjöd.⁸⁷ Trots avsaknad av författningsstöd fann MÖD att en proportionalitetsavvägning måste göras inom ramen för dispensförfarandet. Om förbudet medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras, ska dispens (i strid med ordalydelsen) ges och åtgärden bedömas som tillåten.⁸⁸ Detta resonemang plockades emellertid inte upp av mark- och miljödomstolen i Växjö senare samma år i ett ärende om den EU-rättsligt skyddade tjädern.⁸⁹ Tvärtom menade MMD att det inte finns anledning att i strid med AF:s ordalydelse tillåta en avverkning med hänvisning till proportionalitetsresonemang eftersom markägaren, vid nekad dispens, är oförhindrad att väcka talan om ersättning mot staten.⁹⁰

Något som inte berörs i domarna är dock vad som inryms i begreppet "pågående mark-

⁸⁰ Se 2 kap. MB och prop. 1997/98:45 del 1 s. 549 ff.

⁸¹ Se 2:3 MB.

⁸² Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 15, Bengtsson m.fl. (2018), kommentar till 2:3 MB och Michanek och Zetterberg (2017), s. 114. Här får 1:1 MB betydelse som tolkningsdata för hur miljöbalken ska tolkas och tillämpas, se t.ex. MÖD 2006:53. Enligt 1:1 2 st. p. 3 ska miljöbalken bl.a. tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras.

⁸³ Se 2:7 MB. Även enligt skogsvårdslagen finns krav på markanvändningen som inte ligger till grund för ersättningsberäkningar, såsom förbuden mot hyggesplöjning och avverkning på skogliga impediment större än 0,1 ha, se 6 a § och 13 a § SVL.

⁸⁴ MÖD 2013:13.

⁸⁵ Med EU-rättsligt skyddade arter menar jag här de arter som skyddas i AF till följd av implementeringen av EU:s två naturvårdsdirektiv.

⁸⁶ MÖD 2017:7.

⁸⁷ Bombmurklan tillhör de nationellt fridlysta arterna och är skyddad genom 8 § AF. Med andra ord härstammar skyddet inte från EU-rätten.

⁸⁸ MÖD menade, med hänvisning till 2:15 RF och EKMR, att lagstiftaren inte kan ha avsett att AF ska ges en mer långtgående tillämpning utan kopplad ersättningsrätt, se MÖD 2017:7. Genom manövern förefaller MÖD sänka AF:s kravnivå till den hänsyn som kan krävas enligt 30 § SVL, vilken uttryckligen inte får vara så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Att utsträcka en sådan tillämpning av artskyddsförbuden till att även gälla EU-rättsligt skyddade arter, vilket MMD i Östersund synes hävda i fallen med lavskrika, MMD Östersund (2017-10-06) M 1853-16, M 1854-16, M 1855-16, M 1859-16 och M 2210-16, vore i strid med EU-rätten.

⁸⁹ Mark- och miljödomstolen i Växjö (2017-10-17) M 5370-16. Fallet rörde påverkan av tjäder till följd av slutavverkning.

⁹⁰ Om utrymmet att grunda ersättningstalan analogt eller direkt med stöd av 2:15 RF, se Bengtsson (2018).

användning". I linje med förarbetsuttalandena ovan, om att ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning aldrig kan bli aktuellt "så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren skall följa en hänsynsregel",⁹¹ finns det en logik bakom att artskyddsreglerna inte är kopplade till ersättningsrätt, eftersom markanvändning i strid mot dessa är olaglig.⁹² Att frågan inte berörs av MÖD kan tyckas bristfälligt, inte minst då domstolen tidigare uttalat att artskyddsförordningen ska ses som en precisering av de icke ersättningsberättigade hänsynsreglerna i 2 kap. MB.⁹³

En aspekt som emellertid berörs av MÖD är att de två naturvårdsbenen – områdesskydd och artskydd – idag haltar.⁹⁴ Utgångspunkten är att dessa två instrument ska komplettera varandra. Det är varken lämpligt eller möjligt att inrätta alla områden med höga naturvärden som formellt skyddade områden, samtidigt som hänsyn även behöver tas till skyddsvärda arter utanför dessa områden. Att naturreservatsbildning och artskydd i praktiken kan komma att etablera ett liknande skydd för arterna men att bara det förstnämnda naturvårdsinstrumentet genererar rätt till ersättning är dock inte en rimlig eller rättssäker ordning. Enligt MÖD är detta ett argument för att AF inte kan ges en sådan långtgående innebörd som ordalydelsen anger (med mindre än att ersättningsrätt kopplas till bestämmelserna),⁹⁵ men det bör också kunna tas

till intäkt för det omvända – att det vid ersättningsberäkningar i samband med reservatsbildningar bör avräknas den hänsyn som motsvarar den lagstadgade miniminivån.⁹⁶

Var gränsen för ersättningsrätten går idag är inte tydligt, vilket det ökande antalet ärenden som når domstolarna visar.⁹⁷ Utifrån tillgängliga rättskällor kan argumenteras både för att artskyddshänsyn bör generera rätt till ersättning eller det motsatta – att artskyddet anger lägsta nivån för laglig markanvändning och därför inte är ersättningsgrundande. Om äganderätten ges ett starkare innehåll, där även följsamhet mot artskyddsreglerna ersätts, är det rimligt att anta att den ökade belastningen av allmänna medel för naturvård riskerar att försämra förutsättningarna att nå miljömålen, inte minst då ersättning utgår till 125 % av virkesvärdet.⁹⁸ Här kommer ställning inte att tas till vilken tolkning som bör vinna företräde, men det börjar bli läge för lagstiftaren att göra så – att förtydliga ansvarsfördelningen mellan det allmänna och skogssektorn vad gäller kostnaden för att bevara biologisk mångfald.⁹⁹ Den aviserade översynen av regelverket är därför välkommen.¹⁰⁰ Oaktat var man landar i den frågan finns det anledning att

naturvårdsanslag och den formella strategin för skydd av skog, och genomförandet av ett effektivt artskydd är något oklart.

⁹⁶ Denna sida av myntet berörs dock inte av MÖD. Jfr i sammanhanget Riksrevisionen (2018), s. 37, där det framgår att det ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv "även är viktigt att säkerställa att intrångsersättning inte utgår för områden som skulle ha skyddats i alla fall, exempelvis genom frivilliga avsättningar."

⁹⁷ Se t.ex. tidigare nämnda rättsfall om bombmurkla, lavskrika och tjäder.

⁹⁸ För en rättspolitisk diskussion i frågan, se Michanek (2016), s. 396 f. och Bengtsson (2018), s. 113 ff. I sammanhanget kan ifrågasättas hur 125 %-regeln står sig i förhållande till EU:s statsstödsregler.

⁹⁹ För samma slutsats, se Riksrevisionen (2018), s. 6.

¹⁰⁰ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/05/regeringen-ser-over-artskyddet/> (2018-07-24). Det är dock inte första gången en sådan översyn utlovas.

⁹¹ Prop. 1997/98: 45 del 1 s. 551.

⁹² Jfr 29:2 b § MB och Forsberg (2012), s. 138 ff.

⁹³ Se MÖD 2013:13.

⁹⁴ Områdesskydden, t.ex. naturreservat och biotopskyddsområden, regleras genom 7 kap. MB och artskyddet främst genom 8 kap. MB och SVL (för skogsbrukets del) men även genom jaktlagstiftningen. Under EU:s naturvårdsdirektiv kommer åtskillnaden mellan dessa naturvårdsinstrument till uttryck genom å ena sidan Natura 2000-regleringen och å andra sidan den strikta artskyddsregimen.

⁹⁵ MÖD 2017:7. Hur MÖD ser på förhållandet mellan bildande av områdesskydd, som idag styrs av begränsade

se över hur naturvårdsinsatser mer optimalt kan fördelas över landskapet liksom med vilka styrmedel detta bör ske.¹⁰¹

4. Landskapsplanering, genomförandet och rätten till ersättning

4.1 Mål och perspektiv

Som framgått ovan är landskapsplaneringens huvudsakliga funktion att tillse att en tillräcklig mängd livsmiljö av god kvalitet finns fördelad i skogslandskapet på ett sådant sätt att ekologiskt funktionella nätverk skapas och internationella och nationella mål och åtaganden nås.¹⁰² Med landskapsplanering kan även ytor för andra intressen än naturvård identifieras, såsom utrymme för att bedriva ett mer intensivt skogsbruk. För att planeringen ska kunna få en mer praktisk funktion behövs verktyg för att genomföra och, särskilt mot bakgrund av EU-rätten, genomdriva den.

Hur ett system för landskapsplanering vid förvaltning av skog lämpligen skulle kunna designas för att nå uppsatta mål påverkas givetvis av en rad faktorer. Tillgänglig kunskap om ekologiska och produktionsmässiga förhållanden, administrativa liksom företags- och privatekonomiska kostnader, legitimitetsaspekter, antagandeprocessens längd och omfattning är bara några exempel. En faktor som kommer att vara styrande för systemets effektivitet och genomförbarhet är planens rättsliga status. Vilken rättslig status planen ges påverkar om och när en eventuell rätt till ersättning för markägaren triggas. Fokus för denna artikel ligger främst vid denna aspekt – hur implementeringen av en landskapsansats påverkar markägarens rätt till ersättning, eller motsatsvis hur dagens reglering av ersättnings-

rätten påverkar utformningen av en landskapsansats vid förvaltning av skog.¹⁰³

I det följande kommer diskussionen att baseras på några tänkbara scenarier över hur en landskapsplanering skulle kunna utformas. Med hänsyn till formatet kommer dock endast en grov skiss att kunna tecknas.¹⁰⁴ Innan de olika scenarierna diskuteras ska några gemensamma utgångspunkter beröras.

4.2 Några gemensamma utgångspunkter

I EU-kommissionens vägledning om artskydd under art- och habitatdirektivet adresseras några gemensamma utgångspunkter för sådana åtgärder, t.ex. planeringsinstrument, som syftar till att vägleda skogsbruket så att konflikter med artskyddsförbud kan föregripas.¹⁰⁵ Enligt kommissionen bör dessa åtgärder kunna skapa flexibilitet i det att skyddet inte behöver avse alla individer, men åtgärderna ska samtidigt *säkerställa* att full hänsyn tas till den berörda artens/populationens skyddsbehov. Åtgärderna behöver därtill åtföljas av "ett rättsligt ramverk för strikt skydd som säkerställer tillräckliga ingrepp från den reglerande myndigheten om åtgärderna inte tillämpas".¹⁰⁶ Motsatsvis kan åtgärderna ge enskilda skydd mot t.ex. åtal för artskyddsbrott om den förebyggande åtgärdsmodellen tillämpas.

En annan gemensam utgångspunkt vid förvaltning av naturresurser är att naturen är i ständig förändring. Ett system som syftar till att förvalta naturens resurser måste kunna hantera

¹⁰¹ Jfr EU:s strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020, KOM(2011)244, s. 9 f.

¹⁰² Jfr t.ex. preciseringarna av miljökvalitetsmålet "Levande skogar", Ds 2012:23 s. 87 ff. och art. 1 e och i AHD om gynnsam bevarandestatus för livsmiljöer och arter.

¹⁰³ En aspekt som inte utvecklas närmare här är hur ett rättsligt system med landskapsplanering kan docka mot frivilliga certifieringssystem. Noteras kan dock att certifiering enbart kan komplettera men aldrig ersätta rättslig implementering av EU:s artskyddsregler, se EU-kommissionen (2007), s. 31.

¹⁰⁴ Relevanta frågeställningarna kommer att utvecklas vidare inom ramen för projektet "Landscape Planning for Biodiversity and Diverse Forestry", se not 13.

¹⁰⁵ Se EU-kommissionen (2007), s. 32.

¹⁰⁶ EU-kommissionen (2007), s. 32.

dessa förändringar.¹⁰⁷ En angränsande aspekt är att det sannolikt aldrig kommer att finnas tillräcklig kunskap om landskapets värden eller hur dessa påverkas av olika störningar. För att skapa utrymme för ett mer dynamiskt och adaptivt förvaltningssystem, bör planerna uppdateras och omprövas efter en viss tidsperiod.¹⁰⁸ I ett sådant system behöver dock även intresset av att skapa förutsebarhet och trygghet i systemet för enskilda markägare vägas in, liksom hänsyn tas till att det skogliga ekosystemet definieras av långa omloppstider.

Behovet av att väga in olika tidsdimensioner vid förvaltningen av skog uppmärksammades redan vid avregleringen 1994. I förarbetena framhölls att det i vissa fall kan vara tillräckligt att överhålla avverkningsmogen skog en viss tid i syfte att driva upp andelen gammal skog i landskapet.¹⁰⁹ I dylika situationer föreslogs att tidsbegränsade skydd, t.ex. civilrättsliga avtal mellan markägaren och staten, tillämpas istället för mer kostsamma och statiska naturreservat. I förarbetena bedömdes en sådan lösning kunna ske utan några kostnader för staten då detta, vad gällde de större markägarna, borde kunna åstadkommas inom ramen för frivilliga insatser.¹¹⁰

En slutsats som kan dras av ovan är att en förebyggande landskapsmodell inte uteslutan- de kan bygga på frivilliga insatser utan behöver docka mot det rättsliga systemet. Det är emellertid inte givet att en landskapsplan måste ges

en direkt bindande verkan mot enskilda för att korrekt hantera det EU-rättsliga artskyddet inom ramen för modellen.¹¹¹ Ett planverktyg kan rikta sig till olika adressater, t.ex. bara mot berörda myndigheter eller direkt mot enskilda, och den rättsliga statusen kan variera. Här kan jämföras med den kommunala översiktsplanen som är obligatorisk, riktar sig mot myndigheter och kommun men saknar rättsligt bindande verkan.¹¹² Eftersom översiktsplanen saknar rättsverkan mot enskilda har dessa inte rätt att överklaga planen (utom genom kommunalbesvär) och har heller inte rätt till ersättning till följd av planens innehåll.¹¹³ I det följande kommer för- och nackdelar med olika modeller för genomförandet av landskapsplanering i skogen att belysas, särskilt med koppling till markägarens rätt till ersättning.

4.3. Enskiktad landskapsplanering

Med "enskiktad" landskapsplanering menas här att det bara finns en nivå av planering utan underliggande planer på lägre skalnivå kopplade till landskapsplanen. Här kan jämföras med de exempel på landskapsansatser som redan finns i den svenska naturvårdsförvaltningen. Länsstyrelsernas arbete med att ta fram regionala handlingsplaner är kanske det främsta exemplet.¹¹⁴

¹¹¹ Med bindande verkan menas här att den enskildes rättsställning direkt påverkas av planen, såsom möjligheten att bruka sin fastighet. Att något är rättsligt bindande medför i regel någon form av sanktion vid överträdelser, se Bull och Sterzel (2015), s. 181 f.

¹¹² Se 3:1–3 §§ plan- och bygglagen (2010:900) och Michanek och Zetterberg (2017), s. 492. Här kan också jämföras med hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB som riktar sig till och är bindande för myndigheter men inte enskilda. Med detta inte sagt att reglerna inte kan ha en indirekt verkan mot enskilda.

¹¹³ Se Michanek och Zetterberg (2017), s. 492.

¹¹⁴ Information om arbetet finns bl.a. på Naturvårdsverkets hemsida:
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Gron-infrastruktur/Sa-bidrar-regionala-handlingsplaner/>

¹⁰⁷ Detta är en av grunderna för ekosystemansatsen. Se Malawiprincip 9, COP 5 decision V/6.

¹⁰⁸ Jfr här ramvattendirektivets adaptiva planeringssystem om 6-åriga cykler, se Michanek och Zetterberg (2017), s. 186 f.

¹⁰⁹ Se prop. 1992/93:226 s. 81 f och s. 38. Jfr i sammanhanget arbetssättet Nya Komet, se t.ex. Naturvårdsverket/SKS (2017). Se även Bengtsson m.fl. (2003), om att upprätthålla det ekologiska minnet i landskapet samt Forsberg och Larsson (2015), s. 41 ff. om att höja virkesåldern.

¹¹⁰ Förslaget byggde på Domän AB:s remissvar till utredningen, se prop. 1992/93:226 s. 81 f.

Syftet med dessa planer är att ta fram ett fördjupat kunskaps- och planeringsunderlag. Dels samlas kunskap om befintliga naturvärden och ekosystemtjänster, dels ges förslag på åtgärder. Då planerna saknar rättsverkan kan föreslagna naturvårdsinsatser bara genomföras på frivillig basis i samverkan med landskapets aktörer.

En enskiktad landskapsplan *utan rättsligt bindande verkan* kan likväl tillmätas rättsligt värde som kunskapsunderlag vid t.ex. processen med att identifiera skyddsvärda områden lämpliga att prioritera för områdesskydd.¹¹⁵ På samma sätt kan planen användas som kunskapsunderlag för att avgöra om en avverkningsanmälan bör tas upp till samråd enligt 12:6 MB för att prövas mot artskyddsreglerna. Också vid denna prövning kan kunskapen som genererats via planen vara värdefull för att fastställa om avverkningen är förenlig med artskyddet eller om den behöver anpassas eller alternativt förbjudas.

Så länge inga tvingande åtgärder kopplas till landskapsplanen påverkas inte heller markägarna ur ett äganderättsligt perspektiv, varför heller inte någon ersättningsrätt aktualiseras. Ett tillkortakommande med en landskapsplanering som saknar operativa verktyg för att driva igenom planen är emellertid att den inte möter kraven enligt EU-rätten,¹¹⁶ och därmed inte heller bidrar till lösningen av det ovan beskrivna problemet med att först till kvarn först får mala. Så länge det finns en tillräcklig mängd livsmiljö i landskapet för att upprätthålla ekologisk funktionalitet aktualiseras inte artskyddsreglerna och myndigheten kan heller inte, med mindre än att områdesskydd inrättas,¹¹⁷ hindra den markägare

som vill avverka ett bestånd trots att det i planen pekas ut som ett av de mer värdefulla.¹¹⁸ Myndigheterna tvingas alltså att agera ad hoc på markägarnas avverkningsanmälningar.

Om vi istället tittar på implikationerna av en enskiktad landskapsplan *med rättsligt bindande verkan* mot markägare kan genast konstateras att planen ur rättssäkerhetssynpunkt behöver vara tillräckligt tydlig och precis för att markägaren ska veta hur planen ska efterlevas. För att ge en landskapsplan direkt rättsligt bindande verkan mot enskilda behövs detaljkunskaper om landskapets värden, från beståndsnivå till landskapsnivå, för att kunna ge tydliga anvisningar om hur enskilda bestånd ska förvaltas. En sådan design bygger närmast på idén att det bara finns en optimal väg att gå, vilket sannolikt inte är fallet i många landskap.¹¹⁹

Att det redan av planen följer restriktioner om hur en markägare får bruka sin fastighet kan innebära att planen direkt vid ikraftträdandet trigger ersättningsrätt för markägaren,¹²⁰ om planen medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras, liksom en rätt att överklaga beslutet. Ett sådant system skulle med andra ord omedelbart kunna aktualisera ett flertal ersättningsanspråk mot staten,¹²¹ något som inte bara i stunden skulle bli kostsamt utan även administrativt svårhanterligt.

vägledande strategi för när formellt skydd av skog bör tillgripas.

¹¹⁸ Se även ovan under avsnitt 4.2 om betydelsen av myndigheternas möjlighet att kontrollera och säkerställa ett effektivt genomslag av det EU-rättsliga artskyddet.

¹¹⁹ Man kan dock även tänka sig att det i en dialogprocess identifieras den mest lämpliga strategin för genomförandeperioden och därefter antar planen med bindande verkan.

¹²⁰ En landskapsplan med en direkt rättsligt bindande verkan mot markägare skulle närmast kunna liknas vid normgivning. Se Bull och Sterzel (2015), s. 181, om gränsdragningen mellan normativa beslut och förvaltningsbeslut.

¹²¹ Se nedan under "Kompletterande styrmedel" om en fondlösning för att skapa ett mer självfinansierat system.

(åtkomst 24 juni 2018.) Ett annat exempel är åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper.

¹¹⁵ Se Naturvårdsverket/SKS (2005), om nationell strategi för formellt skydd av skog.

¹¹⁶ Jfr ovan under avsnitt 4.2.

¹¹⁷ Utrymmet att tillämpa reglerna om områdesskydd är dock kraftigt begränsat av budgeterade naturvårdsanslag. Jfr även Naturvårdsverket/SKS (2005), som är en

Ett alternativ skulle kunna vara att knyta ersättningsrätten till när en markägare avverkningsanmäler och nekas rätt att avverka med hänvisning till planen. Situationen kan jämföras med regleringen av fjällnära skog,¹²² där sådana områden ges ett starkare skydd genom krav på tillståndsplikt, men där det först i enskilda fall avgörs om det finns utrymme för en avverkning eller ej. Om ett sådant utrymme saknas finns en kopplad rätt till ersättning. En konsekvens av att det redan av planen följer att ett visst bestånd ligger i ett område där naturvärden behöver bevaras eller restaureras, är dock att markägarna lockas att avverkningsanmäla i syfte att trigga ersättningsrätt, inte minst då ersättning utgår till 125 % av virkesvärdet.¹²³

Det finns övervägande skäl som talar för att en landskapsplan inte bör ges en direkt bindande verkan gentemot markägarna utan snarare ses som ett strategiskt verktyg och underlag för att inom olika regioner identifiera behovet av att bevara, restaurera och sammankoppla funktionella skogsmiljöer. För att effektivt kunna driva igenom landskapsplanen (och det EU-rättsliga artskyddet) behövs dock verktyg för att styra mot uppsatta mål eller styra bort åtgärder i strid mot planen.¹²⁴

4.4. Hierarkisk landskapsplanering

Oavsett vilken rättslig status som ges en landskapsplan finns det ur genomförandesynpunkt ett behov av att koppla planeringen till respektive fastighet och markägare. Lösningen kan då vara att planeringen sker på olika hierarkiska nivåer, där landskapsplanen kan fungera som ett strategiskt verktyg och fastighetsanknutna

skogsbruksplaner som mer operativa.¹²⁵ Ett sådant system bygger på att kravet på skogsbruksplaner eller motsvarande återinförs.¹²⁶ Även i ett sådant system kan olika tänkbara lösningar för genomförandet aktualiseras.

Som ovan med enskiktade landskapsplaner kan en variant vara att inom ramen för en hierarkisk landskapsplanering ge den övergripande landskapsplanen *rättsligt bindande verkan*. Även om det knyts operativa skogsbruksplaner till en sådan landskapsplan, för att mer på detaljnivå reglera olika tänkbara målklasser för bevarande och skötsel,¹²⁷ gör sig dock samma aspekter gällande som ovan vid en för markägaren bindande landskapsplan, t.ex. vad gäller förutsättningarna att hitta *en* optimal lösning för landskapet liksom när ersättningsrätten triggas.

En annan variant är istället en övergripande landskapsplan *utan rättsligt bindande verkan*, till vilken operativa skogsbruksplaner knyts i syfte att genomföra den övergripande landskapsstrategin. I en sådan modell finns sannolikt större utrymme för dialogprocess om hur den enskilde markägaren kan bidra till strategin.

När den övergripande landskapsplanen inte är direktverkande mot markägaren infinner sig frågan om när en eventuell rätt till ersättning triggas för den markägare som förväntas ta ett mer långtgående ansvar för naturvärden. Inträder tidpunkten när det närmare innehållet i skogsbruksplanen bestäms? När och hur be-

¹²⁵ Även naturvårdsbiologisk forskning visar på behovet av att planera och förvalta landskapet ur olika rumsliga skalor för att nå mål om att bevara biologisk mångfald, se Angelstam (1997), s. 142 f. och Angelstam m.fl. (2010), s. 14 ff.

¹²⁶ Jfr EU:s bevarandestrategi och Angelstam m.fl. (2010), s. 14, om vikten av skogsbruksplaner för att identifiera naturvärden.

¹²⁷ Här kan man tänka sig att det till dagens målklasser PG (Produktion/Generell hänsyn), PF (Produktion/Förstärkt hänsyn), NS (Naturvård/Skötsel), NO (Naturvård/Orörd) tillförs en produktionsklass med utrymme för ett mer intensivt skogsbruk.

¹²² Se 15, 18 och 19 §§ SVL.

¹²³ Bengtsson (2018), s. 113 ff. Det kan också argumenteras för att en sådan plan i praktiken har en bindande verkan mot enskilda som ger rätt att överklaga planen.

¹²⁴ Jfr ovan under avsnitt 4.2.

stäms i så fall det? Här kan man tänka sig olika lösningar, t.ex. att:

- A. Ett generellt krav införs på att anta en med landskapsplanen förenlig skogsbruksplan till ett visst datum. Genomdrivande frågor: Hur, av vem och när kontrolleras att skogsbruksplanen är förenlig med den aktuella landskapsplanen? Ska skogsbruksplanen antas formellt? Först vid ett mer konkret myndighetsbeslut som mer specifikt anger hur den enskilda fastigheten ska förvaltas, triggas frågan om en eventuell ersättningsrätt. Risken med en sådan modell är att rätten till ersättning realiserar vid ett och samma tillfälle för samtliga berörda markägare.
- B. Krav på att det vid en avverkningsanmälan bifogas en uppdaterad skogsbruksplan. Om avverkningen och planen inte är förenlig med landskapsplanen kan avverkningen nekas/anpassas. Först i samband med ett sådant myndighetsbeslut triggas en eventuell rätt till ersättning. Genomdrivande problem: I vissa fall kan redan en röjning vara oförenlig med artskyddsreglerna och kräver därför samråd enligt 12:6 MB. Även i dessa situationer är det därför viktigt att markägaren anmäler åtgärden (likt idag) och bifogar en skogsbruksplan.

En aspekt i sammanhanget är att landskapsplaner i praktiken kan resultera i att vissa skogsbestånd *helt* behöver avsättas för naturvårdsändamål men där utrymmet för formellt områdesskydd saknas. En sådan klassificering av större områden kan innebära att markägaren har rätt till ersättning, men att ersättningsrätten inte triggas direkt om landskapsplanen inte är bindande. Ersättningsfrågan kan då tänkas lösas ut först när ansvariga myndigheter administrativt och budgetmässigt har utrymme att bilda ett formellt områdesskydd eller när markägaren

tvungar fram ett beslut om nekad avverkning (genom att avverkningsanmäla trots eller p.g.a. vetenskapen om att en avverkning skulle strida mot landskapsplanen). Som ett komplement kan man tänka sig att markägaren ges en frivillig möjlighet att få sin skogsbruksplan godkänd för att lättare kunna planera förvaltningen av sitt skogsinnehav.

4.5. Kompletterande styrmedel

En landskapsmodell där vissa markägare ges lättnader i förhållande till dagens skogsbruk och andra markägare får ta ett större ansvar för att bevara biologisk mångfald ger obalans i kostnadsfördelningen av naturvårdsinsatser.¹²⁸ De markägare som ges lättnader, eller t.o.m. ges utrymme att bruka marken mer intensivt, sparar in på kostnader/avsättningar för miljöhänsyn. Om en del av denna vinst avsätts till ett fondsystem kan medlen fördelas till de markägare som enligt modellen åtar sig ett större ansvar för att åstadkomma ekologiskt funktionella nätverk.¹²⁹ Systemet skulle mot denna bakgrund till viss del kunna bli självförsörjande, vid sidan av de traditionella områdesskydden som även framledes bedöms utgöra ett centralt inslag i bevarandestrategin. Här kan jämföras med den fondlösning som föreslås på vattensidan, där vattenkraftsbranschen föreslås ta ett större sektorsansvar genom att fullt ut finansiera kostnaderna

¹²⁸ En aspekt i sammanhanget är hur krav på ändrad skötselmetod ska värderas. Att en markägare genom landskapsplanen tvingas ersätta trakthyggesbruket med ett hyggesfritt skogsbruk behöver inte på sikt innebära en produktionsförlust, även om markägaren idag är förhindrad att ta ut hela virkesvärdet.

¹²⁹ Som nämnts kommer strukturerna för ett dylikt fondsystem att studeras närmare inom ramen för projektet "Landscape Planning for Biodiversity and Diverse Forestry", se t.ex. Zabel m.fl. (2018). Man kan även tänka sig möjligheten att införa ett skatterättsligt naturvårdsavdrag för de markägare som tar förstärkt hänsyn.

för anpassningen till EU-rättens krav på vattenverksamheter.¹³⁰

Ett fonderingssystem med internalisering av kostnader för biologisk mångfald ligger även i linje med EU:s bevarandestrategi, enligt vilken medlemsstaterna ska verka för en ökad användning av innovativa finansieringsmekanismer för att finansiera skötsel och återställande av skogs-ekosystem.¹³¹

5. Slutdiskussion

I den här artikeln har vissa rättsliga förutsättningar för och implikationer av landskapsplanering vid förvaltning av skog diskuterats. Mot bakgrund av den nuvarande statusen för biologisk mångfald i svenska skogar kan förutses att en ökad miljöhänsyn kommer att behöva tas. För att nå svenska miljömål och respektera internationella och EU-rättsliga åtaganden, argumenteras för att ett landskapsperspektiv vid förvaltningen av skog närmast är en förutsättning. Med en förebyggande landskapsmodell kan även vissa knutar lösas som det gällanderättsliga systemet brottas med idag. En ordning där skogsbruket fastnar i ett förbuds-dispenssystem enligt de strikta artskyddsreglerna kan undvikas liksom ad-hoc situationer där först till kvarn först får mala. Landskapsplanering kan även borge för mer kostnadseffektiva lösningar och ökad förutsebarhet, vilket i sin tur kan öka legitimiteten och rättssäkerheten i systemet. Genom modellen kan också lämpliga ytor för intensivodling av skog identifieras, något som kan bidra till att nå uppsatta klimatmål genom att icke förnyelsebar energi kan ersättas med biomassa.

Eftersom en effektiv implementering av EU:s artskydd förutsätter att skyddet kan kontrolleras och säkerställas, behöver en förebyg-

gande förvaltningsmodell docka mot det rättsliga systemet och ges någon form av rättslig verkan. Här förespråkas att systemet bör bygga på en hierarkisk planeringslösning med en övergripande, strategisk landskapsplan som genomförs på lägre rumslig nivå genom t.ex. operativa skogsbruksplaner.

En ekologisk landskapsmodell med styrande verkan medför sannolikt en obalans vad gäller kostnadsfördelningen mellan markägare i form av miljöhänsyn. Vissa kommer att få lättnader medan andra behöver ta ett förstärkt ansvar. Här kan ett alternativ vara att komplettera landskapsmodellen med ett självförsörjande fondsystem där kostnadsansvaret fördelas mer jämt mellan markägarna, eller enklare uttryckt – den som får avverka mer bidrar till den som får avverka mindre. Hur ett sådant fondsystem kopplar till den grundlagsskyddade rätten till ersättning behöver dock utredas närmare.¹³²

Idag är det oklart var gränsen går mellan sektorsansvaret och det allmännas kostnadsansvar för biologisk mångfald.¹³³ Det är även oklart hur den generösa ersättningen om 125 % av marknadsvärdet, som gäller när rätt till ersättning föreligger,¹³⁴ påverkar markägarnas incitament att åta sig vissa restriktioner i markanvändningen. Om utrymme för frivillighet skapas inom ramen för landskapsmodellen kan rättsligt tvingande åtgärder likväl verka mer lockande ur privatekonomiskt perspektiv, då det triggar en ersättningsrätt långt över marknads-

¹³² Frågan kommer att studeras vidare inom ramen för det ovan nämnda projektet "Landscape Planning for Biodiversity and Diverse Forestry", se not 13.

¹³³ En diskussion om olika nivåer av ansvar mellan skogssektorn och staten fördes i samband med avregleringen 1994, se prop. 1992/93:226 s. 41. Sedan dess har dock det miljöpolitiska rättsläget förändrats väsentligt, inte minst genom att riksdagen antagit 16 miljökvalitetsmål och att Sverige blivit medlemmar i EU och därmed har åtagit sig att ge ett effektivt genomslag åt naturvårdsdirektiven.

¹³⁴ Om tillämpningen av 125 % -regeln vid rådighetsinskränkningar, se Bengtsson (2018), s. 113 ff.

¹³⁰ Se prop. 2017/18:243 s. 74 f. och avsnitt 7.8.

¹³¹ Se EU:s strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020, KOM(2011)244, s. 10.

värdet.¹³⁵ 125 %-regeln kan således verka kontraproduktivt inom en styrmedelsmodell med höga inslag av frivillighet.

Slutligen ska uppmärksammas att fokus för denna artikel har legat vid skogsekosystemet, det vill säga hur miljömål kopplade till skoglig mångfald kan nås genom förebyggande landskapsplanering. Avverkning och andra skogsbruksåtgärder kan dock även ha negativa effekter på det omgivande landskapet, såsom på vattenmiljöer och därmed på natur- och miljöskyddsvärden nedströms. För en mer holistisk modell för förvaltningen av landskapets värden behöver bevarande och brukande integreras över och mellan ekosystem och sektorer. Landskapsplanering för förvaltning av skog kan således bara utgöra en del, men likväl viktig pusselbit, av ett ekologiskt hållbart resursutnyttjande.

Referenser

- Angelstam, P., Jonsson, B-G., Törnblom, J., Andersson, K., Axelsson, R., Roberge, J-M. (2010), Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, om behovet av samverkan mellan aktörer, Skogsstyrelsen rapport 4/2010
- Angelstam, P. (1997), Analysis as a Tool for the Scientific Management of Biodiversity, Ecological Bulletins, no. 146, s. 140–170
- Bengtsson, B. (2018), Om bombmurklor och egendomsskydd, i; Bäcklund, A., Eka, A., Rolén, T., Säfwe, D., (red), Vänbok till Fredrik Wersäll, Iustus förlag, s. 105–115
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S., Strömberg, R. (2018), Miljöbalken – en kommentar, publicerad i Zeteo
- Bengtsson, J., Angelstam, P., Elmqvist, T., Emanuelsson, U., Folke, C., Ihse, M., Moberg, F., Nyström, M., (2003), Reserves, Resilience and Dynamic Landscapes, Ambio, vol. 32, nr. 6, s. 389–396
- Bull, T., Sterzel, F. (2015), Regeringsformen – en kommentar, 3 uppl., Studentlitteratur AB
- Cameron, I. (2018), An Introduction to the European Convention on Human Rights, uppl. 8, Iustus förlag
- EU-kommissionen (2007), Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, slutlig version februari 2007
- Forsberg, M. (2012), Skogen som livsmiljö – en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald, Uppsala universitet
- Forsberg, M., Larsson, A. (2015), En ny svensk skogsmodell – Förslag till rättsliga förstärkningar för att nå miljö- och skogspolitiska mål, Working paper series 2015:3, Uppsala universitet
- Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliason, M., Regner, G., Regeringsformen, (Zeteo 13 maj 2016), kommentar till 2 kap. 15 §
- Lindahl, H., Darpo, J., Vindkraft, fåglar och brister i höjden – Om artskyddet vid prövning av vindkraftverk, JP Miljönet, 8 oktober 2015
- Kiss, A., Shelton, D., (2004), International Environmental Law, uppl. 3, Transnational Publishers
- Kobylarz (2018), An Underrated Forum for Environmental Litigation, Forthcoming in the 5th European Environmental Law Forum's Book, tillgänglig 25 maj 2018
- Michanek, G., Zetterberg, C. (2017), Den svenska miljörätten, uppl. 4, Iustus förlag
- Michanek, G. (2016), Artskyddet, politiken och juridiken, i; Bertil Bengtsson 90 år, Jure förlag
- Michanek, G. (1995), Markägare med rätt att döda? Miljörättslig tidskrift 1995:2
- Michanek, M., Pettersson, M. (2010), Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog. Faktaunderlag till MINT-utredningen, Working Paper 2010:8, Uppsala universitet

¹³⁵ För en rättspolitisk diskussion om betydelsen av 125 %-regeln, se Bengtsson (2018), s. 114 f. och Michanek (2016), s. 396 f.

Naturvårdsverket (2018 a), Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018 – Med fokus på statliga insatser, Rapport 6804

Naturvårdsverket (2018 b), Vägledning om hur regionala handlingsplaner för grön infrastruktur kan bidra till att ekosystemtjänster och behov av klimatanpassning tillgodoses vid fysisk planering

Naturvårdsverket/SKS (2017), Slutredovisning av regeringsuppdrag att årligen rapportera arbetet med att införa en kompletterande arbetsmetod för skydd av värdefull natur, ärendenr: NV-06416-14, SKS dnr 2014/2113

Naturvårdsverket (2017 a), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2017, Rapport 6749

Naturvårdsverket (2017 b), Vägledning om regionala handlingsplaner för grön infrastruktur i prövning och planering

Naturvårdsverket/SKS (2016), Gemensamma riktlinjer för handläggningen av artskyddsärenden i skogsbruket, 21 juni 2016

Naturvårdsverket (2015), Riktlinjer för regionala handlingsplaner för grön infrastruktur, Rapport 0000

Naturvårdsverket (2010), Arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv. En handledning, Rapport 6342

Naturvårdsverket (2007), Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser, Rapport 5782

Naturvårdsverket/SKS (2005), Nationell strategi för formellt skydd av skog

Riksrevisionen (2018), Skyddet av värdefull skog, rapport RIR 2018:17

Sandström, J., Bjelke, U., Carlberg, T., Sundberg, S. (2015), Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015, Artdatabanken Rapporterar 17, Artdatabanken, SLU, Uppsala

Saunders, D.A., Hobbs, R.J., Margules, C.R. (1991), Biological Consequences of Ecosystem Fragmentation: A Review, *Conservation Biology*, vol. 5, s. 18–32

Skogsstyrelsen (2009), Ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga avsättningar, Meddelande 3/2009

Sterman, J. D., Siegle, L., Rooney-Varga, J. N. (2018), Does replacing coal with wood lower CO₂ emissions? Dynamic lifecycle analysis of wood bioenergy, *Environ. Res. Lett.*

Sveriges officiella statistik/SLU (2017), SKOGSDATA 2017, Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från Riksskogstaxeringen Tema: Skogsmarkens kolförråd

Westling, A., ed. (2015), Rödlistade arter i Sverige 2015, Artdatabanken, Uppsala

Zabel, A., Bostedt, G., Ekvall, H. (2018), Policies for forest landscape management – A conceptual approach with an empirical application for Swedish conditions, *Forest Policy and Economics* 86:13–21