

Frågor och svar – markanvändning fjällnära skogar

Bakgrund

2015 kom den så kallade Änokdomen som gav ny vägledning i synen på möjligheten att avverka i fjällnära skogar. Följden blev att Skogsstyrelsen i större utsträckning nekade tillstånd till avverkning. Markägare som nekats hade möjlighet till ersättning.

I november 2016 stoppade Skogsstyrelsen utbetalningarna till skogsägare som nekats tillstånd att avverka i fjällnära skog. En anledning var osäkerheten kring hur ersättningen skulle beräknas och vilket juridiskt stöd det fanns för att betala ut ersättning. Här är lagstiftningen inte tydlig.

Samtidigt startade Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket en utredning kring hur ersättningsfrågan ska hanteras. Även frågan om skogsbruk i fjällnära är att se som pågående markanvändning, vilket är en av förutsättningarna för ersättning, har utretts. Skogsstyrelsen har lett utredningen.

Den 24 april 2018 har Skogsstyrelsens styrelse beslutat att utredningen ska delges domstol som får avgöra vad som är pågående markanvändning samt ersättningsfrågan. I underlaget finns ett resonemang kring hur en ersättning kan se ut men också ett uppdrag om att myndigheten ska vända sig till regeringen för att förtydliga delar av skogsvårdslagen samt klargöra vilka arealer som ska ges formellt skydd i fjällnära skog.

Parallellt med detta har en rad skogsägare stämt staten för att få ut ersättning. De domarna är ännu inte avgjorda.

1. Varför stoppade Skogsstyrelsen utbetalningarna?

Svar: Under hösten 2016 stod det klart att det fanns en osäkerhet kring det juridiska stödet för att betala ut ersättning. Det fanns en osäkerhet kring såväl hur ersättningen skulle beräknas som om det i alla situationer överhuvudtaget fanns en rätt till ersättning. I avvaktan på att bland annat dessa frågor klarades ut stoppade Skogsstyrelsen utbetalningarna.

2. Vad är det konkret som utretts?

Svar: Skogsstyrelsen har - till stöd för den egna utredningen - låtit en oberoende advokatbyrå göra en rättsutredning. Utredningen har gått igenom förarbeten, propositioner, lag, förordning och föreskrifter samt granskat aktuella rättsfall som har koppling till frågan om ersättning. Frågan om vad som är pågående markanvändning, om den i så fall försvåras, och rätten till ersättning har varit centrala delar i den utredningen.

3. Vad har Skogsstyrelsens styrelse fattat för beslut?

Svar: Beslutet innebär att Skogsstyrelsen nu lämnar in underlag i form av ett problematiserande PM till Kammarkollegiet, som företräder staten i domstolen, som ett inspel i de processer som nu pågår.

Underlaget bygger på den omfattande utredning som gjorts och där finns också ett resonemang kring hur en ersättning skulle kunna se ut. Styrelsen har i dag också gett generaldirektören i uppdrag att ta fram ett förslag till beslut där Skogsstyrelsen vänder sig till regeringen för att be regeringen om ett klargörande rörande arealer som ska ges ett formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog. Gärna i form av ett etappmål. Men också att be regeringen se över och förtydliga Skogsvårdslagens 18 § och 19 §. Dels bör regeringen överväga vad tillståndskravet ska omfatta, men också förtydliga vad som gäller i ersättningsfrågan.

Styrelsen ställer sig också bakom den ordning för handläggning av ärenden som innebär att frågan om avverkningstillstånd prövas först, därefter frågan om pågående markanvändning och till sist frågan om eventuell ersättning. Prövningen görs från fall till fall.

4. Varför har inte styrelsen eller Skogsstyrelsen kunnat fatta beslut om hur frågan ska hanteras utan lämnar till domstol att avgöra?

Utredningen visar att det inte finns något entydigt svar på vad som är pågående markanvändning och det behövs förtydliganden från både domstol och regering. Det är oklart läge. Det vore fel om Skogsstyrelsen beslutade om något som ska avgöras av domstol. Det är vår roll att påpeka när det behövs förtydliganden.

5. Varför har utredningen tagit så lång tid?

Svar: Det är en mycket komplicerad juridisk fråga där det saknas rättspraxis och lagen ger ingen tydlig vägledning. Såväl skogsvårdslag, miljöbalk, expropriationslag som europakonventioner och regeringsformen måste beaktas.

6. I utredningen finns ett resonemang kring en ersättningsmodell för de markägare som inte får avverka. Hur ser den ut?

Svar: Det skulle innebära en ersättning motsvarande avkastningsräntan under en period av fem år. Därmed får skogsägaren ersättning för uteblivna intäkter under den perioden. Efter fem år finns åter möjlighet att få ersättning i samband med att en ny ansökan avslagits eller på något sätt villkorats. Ersättningens storlek kommer variera beroende av skogens värde och den aktuella räntan.

Tidsperioden om fem år används eftersom det är en tidsgräns som finns i andra angränsande sammanhang. Exempelvis gäller ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog under fem år. Även en anmälan om avverkning i övriga landet är giltig samma tidsperiod. Ersättningen för den aktuella fem årsperioden betalas ut vid ett tillfälle.

7. Hur stor blir ersättningen i kronor enligt resonemanget som finns i underlaget?

Svar: Ersättningen varierar kraftigt beroende på kostnader och intäkter för det enskilda objektet. Som ett mycket grovt genomsnitt lär ersättningarna hamna på 2 000 kronor per hektar för en kommande femårsperiod.

8. Varför väljer Skogsstyrelsen att bygga ersättningen på en avkastningsränta under fem år?

Svar: Beslutet om att neka tillstånd till avverkning är tidsbegränsat. Det gäller inte för all framtid såsom vid inrättande av naturreservat eller biotopskydd. Det är rimligt att tro att förnyade ansökningar inte beviljas i vart fall inte inom de närmaste fem åren.

9. Vilken betydelse kommer Skogsstyrelsens PM att ha för domstolens avgörande?

Svar: Det får domstolen avgöra, vi lyfter in utredningens problematiseringar och resonemang i domstolsprocesserna som nu fortsätter.

10. Att lämna till domstol innebär ju att Skogsstyrelsen bidrar till att förlänga väntetiden, hur ser ni på det?

Svar: Tyvärr är det, så. Men de flesta som ansöker om avverkning får tillstånd att avverka. Av de beslut vi fattade under 2017 fick 79 procent avverka helt utan restriktioner. Det är bara de ärenden som inte får tillstånd som berörs av detta.

11. Vad händer nu med de pågående rättsfall där markägarna har stämt staten?

Svar: De rättsliga processerna fortsätter som planerat. Kammarkollegiet företräder staten i domstolen.

12. Har Skogsstyrelsen gjort utredningen på egen hand?

Svar: Nej, vi har utöver våra egna resurser och kompetens i frågan också tagit hjälp av extern juridisk expertis som gjort en utredning, samarbetat med Naturvårdsverket och hämtat in synpunkter från Justitiekanslern. Kammarkollegiet har också funnits med i processen

13. När kan de första domarna komma?

Svar: Den frågan får ställas till domstolarna, men så snart som möjligt är vår förhoppning och vi hoppas på ett avgörande före sommaren. Vårt mål har hela tiden varit att arbeta så snabbt vi bara kan med frågan för att förkorta väntetiden för de berörda markägarna.

14. Varför kan inte Skogsstyrelsen betala ut ersättning i väntan på domstolens avgörande i enlighet med det ersättningsförslag som finns?

Svar: För det första har vi en försiktighetsprincip att förhålla oss till och när vi nu dessutom ligger så nära en vägledning från domstol, vore det oklokt att inte invänta det.

15. Vad säger vi till de skogsägare som tycker att förslaget till ersättning är alldeles för dålig?

Svar: När det är en inskränkning i pågående markanvändning ska ersättning enligt expropriationslagen utgå. Ersättningens storlek avgörs från fall till fall. Skogsägaren skulle i framtiden kunna få erbjudande om formellt skydd och då finns möjlighet att få en ersättning motsvarande 125 procent av marknadsvärdet på skogen. Den möjligheten finns alltså kvar. I de fall det inte är möjligt innehåller utredningen ett förslag till hur expropriationslagens bestämmelser bör tolkas. En modell där ersättningen motsvarar avkastningsräntan under en period av fem år. Därefter kan markägaren göra en ny ansökan.

16. Är förslaget en försämring av ersättningen?

Svar: Nej, ersättningen för formellt skyddad skog är densamma. Förslaget baseras på gällande lagstiftning.

17. Står Naturvårdsverket bakom utredningens slutsatser?

Svar: Ja, utredningen är en samlad bedömning från myndigheterna.

18. Anser Skogsstyrelsen att avverkning i fjällnära skog är att se som pågående markanvändning?

Svar: Det är nog den viktigaste frågan för domstolen att avgöra. Utredningen säger inte att det alltid är pågående markanvändning eller inte i de här områdena. Det måste prövas från fall till fall.