



2020-02-07

Remissyttrande
Rapport 2019/21

Skogsstyrelsen
skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se

Remissyttrande Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn – MÅLBILDER FÖR KULTURMILÖ

Sveriges Jordägareförbund (härefter förbundet) representerar de större privata jordegendomarna i Sverige. Våra medlemmar skapar nytta för människor och miljö. Detta sker genom ett långsiktigt förvaltande av förnyelsebara naturresurser.

Vi står för ett helhetsperspektiv på det moderna landsbygdsföretagandet. Detta företagande sker i stor skala. I praktiken betyder detta, att våra medlemmar på sina fastigheter vanligtvis bedriver ett storskaligt lant-, skogs- och vattenbruk samtidigt.

Genom ett stärkt företagande på landsbygden och en stärkt äganderätt vill vi bidra till att utveckla näringslivet på den svenska landsbygden. Förvaltning av natur och lantbruk är långsiktigt. Därför är också medlemmarnas ägande ofta långsiktigt. Denna långsiktighet har stor betydelse för tillkomsten och bevarandet av miljöer med stor artrikedom och höga naturvärden.

Vad är då förutsättningen för allt detta i skogsmiljöerna? Grundläggande förutsättningar för skötseln, tillkomsten och bevarandet av dessa värden är att skogsbrukarna tillåts att fritt bedriva ett aktivt skogsbruk på den produktiva skogsmark som vi har i Sverige. Det är detta skogsbruk som är en stor del av den ekonomiska motorn i hela den levande landsbygden.

Inskränkningar i denna frihet skulle få mycket stora negativa konsekvenser för möjligheten för markägarna att underhålla dessa inslag av naturvärden i landskapsbilden. Det är samtidigt tveksamt om det skulle vara möjligt för det allmänna att ta över detta stora ansvar och de stora kostnader som följer.

Förbundet har tagit del av remissen avseende Målbilder för kulturmiljö och har följande synpunkter.

1. ALLMÄNT - DOKUMENTETS RÄTTSLIGA VÄRDE

Målbildernas rättsliga status verkar inte ha genomgått någon närmare juridisk analys. Har de offentlig- eller privaträttslig status? Detta får bäring på frågan om förvaltningsrätten och proportionalitetsprincipen blir tillämplig eller inte. Det får också bäring på frågan om tredje man kan bli juridiskt bunden eller inte av de målbilder som frambringas "på frivillig väg" och "i samförstånd."

Behovet av bevarandet av väldigt många och olika slag av forn- eller kulturella lämningar ligger oftast mer hos allmänintresset än hos den enskilde markägaren. Men, olägenheterna av bevarandet drabbar huvudsakligen en enskild person, vanligen markägaren, inte stat och kommun (det allmänna).

Krav - mot enskild - där kravet avser att den enskilde förpliktas uppfylla det allmännas önskade mål måste (enligt förvaltningsrätten, paragraf 5) även ställt mot förhållandena i varje enskilt fall stå i en rimlig proportion till det intrång eller men som den krävda åtgärden frambringat för den enskilde.

Det allmännas önskade mål (bevarandet av lämningen) ska därför i varje enskilt fall stå i rimlig proportion till olägenheterna för den enskilde. Annars kan det inte lagligen utkrävas. Däri ligger även att myndigheten också objektivt måste konstatera att det saknas möjlighet för det allmänna att uppnå det önskade målet på något som helst annat, mindre ingripande, sätt.

Det allmänna får sålunda genom beslut ingripa i fastighetsägarens skogsbruk bara om den beslutade åtgärden kan antas leda till det med det tillämpade regelverket avsedda resultatet. Man får alltså inte besluta om åtgärder som uppfyller andra syften som går utanför de som regelverket har till ändamål att säkra. Även om myndigheten håller sig inom denna ram, med s a s enligt regelverket godtagbart ändamål, finns dessutom ytterligare två begränsningar. Dels får den avsedda åtgärden aldrig gå utöver vad som är tillräckligt för att uppnå själva resultatet. Dels får åtgärden bara vidtas om det resultat man vill uppnå med den aktuella åtgärden är rimligt jämfört med de olägenheter som man kan anta drabbar markägaren till följd av beslutet om åtgärden. Det allmänna får alltså inte t ex ta genvägar i sin verksamhet på enskildas bekostnad om det finns andra tillvägagångssätt som visserligen kan vara något dyrare för det allmänna men betydligt skonsammare för den enskilde. Vid bedömningen här ska även den enskildes verkliga resurser och möjligheter att t ex utföra en förelagd åtgärd, vägas in och inte vad som kan antas föreligga i något slags genomsnitt av enskilda.

Proportionalitetsprincipen blev "upphöjd" till lag för några år sedan eftersom det uppdagades att många myndigheter vid sina beslut verkade ha missat att göra den obligatoriska prövningen mot denna princip innan de tog sitt beslut. Detta föranledde flera överklaganden och därför en onödig arbetsbörda och kostnad för flera överinstanser. Dessa såg sig då på grund av den missade prövningen mot proportionalitetsprincipen föranledda att ändra eller återförvisa flera beslut.

Trots lagstiftningen, har det tagit tid inom förvaltningen i Sverige att på alla områden uppmärksamma kravet på proportionalitet när enskild åläggs något. Det gör att förbundet på detta vis vill fästa lagstiftarens uppmärksamhet på att så lätt kan bli fallet

även här. Det vore därför önskvärt med en särskild påminnelse i också detta regelverk om proportionalitetsprincipen. Eventuellt genom någon hänvisning till aktuell bestämmelse i förvaltningslagen.

När det gäller frågan om proportionalitetsprincipen är tillämplig i de situationer som remissen avser, efterlyser förbundet ett klarläggande av vilket slag av förfarande detta handlar om. D v s har man här tydligt och klart för sig vad som är myndighetsbeslut och inte? Vad faller under förvaltningsrätt och vad faller under annan rätt, t ex civilrätt och inom denna möjligen under avtalsrätten? Här bör man särskilt reflektera över i vilken mån detta med "samarbete" kring målbilderna och detta med att "ansvaret delas av alla" verkligen fräntar hanteringen av målbilderna dess karaktär av successiva myndighetsbeslut, eller inte. Å ena sidan resonerar dokumentet att målbilderna går utöver det som lagen kräver men samtidigt resonerar dokumentet att det krävs för att uppnå riksdagens mål. Är det ett offentlighetsrättsligt förfarande eller något slags privaträttsligt samarbets- och avtalsförfarande, där några av avtalsparterna råkar vara myndigheter?

Skulle hanteringen vid utarbetandet av målbilderna inte vara att anse som myndighetsbeslut, framstår bestämmandet av målbilderna och handläggningsanvisningarna rimligen som något slags civilrättsligt avtalad överenskommelse. Är de kopplade till FSC, PEFC eller annan certifiering, eller vilket avtal är det så att inte tredje man binds till dessa målbilder utan att ha lämnat fullmakt till det?

Vår tolkning är att målbilderna inte är ett privaträttsligt avtalsinnehåll utan vi lutar mot att det egentligen är myndighetsutövning, låt vara att en del privata organisationer anlitas konsultativt. Med hänsyn till proportionalitetsprincipens centrala roll och myndigheternas lagstadgade skyldighet att tillämpa principen, bör i vart fall de myndigheter som initialt fick regeringens uppdrag, nämligen Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, klargöra sin egen inställning till denna fråga. Dvs om utarbetandet av och beslut om antagande av målbestämmelserna är att anse som myndighetsutövning eller inte. Och om inte, i så fall ange vad de menar att det är.

Sålunda ska forn- och kulturlämningar vara "allas ansvar" (s 23/avsn8) olika led igenom. Likaså verkar man anse att de överenskomna bestämmelserna eller rekommendationerna ska ha något slags tolkningsföreträde som även binder tredje man.

Det är oklart om det kan anses vara ett avtalsbrott om någon markägare inte följer målbilden eller om det i stället kan vara något som strider mot en offentlighetsrättslig regel. Dvs har överenskomna målbilder fått juridisk status av att vara något avtalat eller ska de anses vara offentlighetsrättsliga bestämmelser? Om de anses vara offentlighetsrättsliga bestämmelser; på vilket sätt fick de då status som rättskälla, som är tvingande för envar? Vi anser att det framskyftar att man i rapporten allmänt tycks tillskriva målbilder juridiskt vägledande funktioner (även för domstolar), såvitt gäller tolkningen av näraliggande lagstiftning, såsom Skogsvårdslagen (jfr t ex § 30) eller Kulturmiljölagen. Normalt kan avtal och därför inte heller avtalade målbilder bli juridiskt bindande för tredje man, som inte är att anse som avtalspart. Hur kan det som avtalats - vid

"samverkan" - upphöjas till tvingande offentligrättslig rättsregel som binder envar, utan att då passera gängse legala normgivningsinstitut?

Vi vill således uppmärksamma att målbildernas rättsliga status inte verkar ha genomgått någon närmare juridisk analys av vad de har för rättslig status, offentlig- eller privaträttslig. Frågan har inte bara bäring på i vad mån målbilderna blir bindande även för tredje man. Den gäller också om proportionalitetsprincipen blir tillämplig eller inte.

2. BEVISBÖRDAN

Det är bra att man uppmärksammar att miljömålen behöver kunna tolkas olika vad gäller hänsynsmålen eftersom omständigheter i verkligheten är komplexa och situationerna högst individuella.

Men hur har man tänkt sig beviskraven/bevisbördan? Har den enskilde eller myndigheten bevisbördan för att visa om nivåkraven för den enskildes agerande är uppfyllda? Utgår man från någon slags presumtionsregel för att förenkla en komplicerad bevissituation? Vem får då bevislättnad, respektive - omvänt - ökad bevisbördan?

t.ex. En angiven införd presumtionsregel verkar vara, att bebyggelselämningar från före år 1850 ska anses vara fornlämningar om inte "det bevisas" (av vem?) att de tillkommit efter år 1850.

Man verkar inte ens diskutera att den enskilde (markägaren) då i gengäld kunde kompenseras med viss bevislättnad vid anförande av motbevisning. T ex skulle det kunna konstrueras så att om markägaren visar att det finns "skälig anledning anta" att presumtionsregel är fel, ställs den redan genom detta åt sidan och myndigheten får nu i stället tillbaka bollen i form av en ökad eller full bevisbördan. Myndigheten som normalt har bäst utredningsresurser och historisk kompetens.

Men redan från början är frågan, vem har bevisbördan för byggnadens ålder? Räcker det att myndigheten schablonmässigt påstår en viss ålder? Då har man kraftigt reducerat myndighetens bevisbördan redan från början.

Då myndigheters beslutsunderlag till del bygger på masshantering av information sker i flera fall historiska felbedömningar. Masshantering är besparande för myndigheter, men det kan inte vara menat att förenkla och tidsbespara myndighetsbedömning, som leder till fel, ska kompenseras av enskild markägare. Tvärtom bör myndigheten ha en större bevisbördan för att både uppväga felbedömningar som uppstår vid masshantering av information och de större resurser som en myndighet har.

Man tillämpar ovanpå detta, som underlag för själva presumptionen, en metod med högst generaliserande dateringar för byggnadslämningar; såsom RAÄ:s "Lämningstypista".

Här bör markägare få bevislättnad så att det åtminstone räcker med att ägaren "gör sannolikt" annan datering. Ligger ekonomiska skäl bakom detta, vore det lämpligt med en öppet redovisad summarisk regel av innehåll att markägaren kan välja att godta myndigheterna påstådd ålder? Eller har schablonerna med vetenskaplig höjd för att vara

generellt tillförlitliga? Och konsekvenserna för markägarens rättssäkerhet för att ge rimlig balans mellan parternas bevisbördor.

Då behöver markägaren inte göra sannolikt, än mindre bevisa fullt ut, för att bevisbördan ska gå tillbaka på myndigheten/det allmänna.

3. PRIORITERING AV OBJEKT

Prioritetsresonemang verkar saknas utan det framstår snarare som att "allt" i form av lämningar ska med. Varför inte prioritera det historiskt viktigaste samt ett gediget urval i tvärsnitt av vad som finns i övrigt av lämningar och möjligen kan man fotodokumentera resten tills vidare? Myndigheterna bör åläggas ansvar för att ta fram detta tvärsnitt och därtill ange vilka objekt som är särskilt beaktansvärda och viktiga, istället för det enkla och schablonmässiga "allt är lika viktigt".

4. KONKURRENS MELLAN NATURMÅL OCH KULTURMÅL MEN OCKSÅ MOT VERKLIGHETEN I ÖVRIGT

Bra är att man uppmärksammat konflikten mellan dels målen för natur, dels målen för kultur samt försöker ange vägledande prioriteringar i konflikten mellan de olika målen. Det är något oklart i rapporten men säger den att prioritering till förmån för kulturmål gäller framför naturmål?

Miljömålen ska tydligen vara vägledande vid tolkning av näraliggande lagstiftning. Vi finner dock inte att man i remissversionen skrivit om de omständigheter som kan skapa undantag från när markägaren behöver uppfylla målen (jfr 30 paragrafen SVL). Dvs konflikter som skapar befriande undantag av hänsyn till skogsbruket; inte undantag vid konflikt mellan naturvårds- och kulturvårdsintresset, som det däremot skrivits en del om på sid 28, under bil 1.

En annan konfliktaspekt, som också kunde belysas/övervägas mer i resonemangen är konflikten med biologisk kulturmiljö som inrymmer växter eller t o m skadeväxter som påverkar omgivande natur- eller skogsvård på ett negativt sätt. T ex har den invasiva arten Parkslide som vanligen planterats i anslutning till bebyggelse och skulle teoretiskt kunna åtnjuta skyddsvärde då den indikerar var det funnits bebyggelse och s.k. signalfunktion för boplats. Samtidigt gör växten stor skada på byggnader och markanläggningar och kväver andra arter.

5. SPECIFIKA KOMMENTARER TILL MÅLBILDERNA

Illustrativa bilder över hur en ideal situation ser ut. Men många av åtgärderna liknar de som myndigheter utför i olika reservat, till hög kostnad för markägaren, och utan att samhället redovisar vilket värde det har för samhället.

Bebyggelselämningar

Ingen annan kommentar annat än att förslaget innebär att det blir väldigt tätt mellan kulturstubbar. Längre avstånd är att föredra.

Tjärframställningsplatser

Inget utöver ovan.

Kulturhistoriska stigar

Diffust om vad som krävs bevarande av. Spannet på dessa stigar och vägar är mycket stort och det är inte rimligt att markägaren ska ansvara för den bedömningen. Den bör redan vara gjord och, led/stig/väg, utmärkta av myndigheterna.

Översilningsängar

Då även skriften anger att många av områden vuxit igen föreslår vi att det endast är eventuella dammrester som ska markeras med kulturstubbar.

Kulturmiljö vid vatten

Täcks inte hela punkten in under "Bebyggelselämning" eller "Kantzoner mot vattendrag" Och punkten kan därmed utgå?

Sveriges Jordägareförbund

Rickard Klingberg
Skogskommittén

Anders Grahn
Generalsekreterare