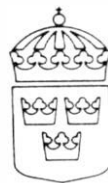


# Motion till riksdagen

1988/89:Jo319

av Åsa Domeij och Roy Ottosson (båda mp)

De fjällnära skogarna



Mot.  
1988/89  
Jo319-321

## Moratorielag – lagtext

1 § All skogsavverkning ovanför den i 2 § angivna gränsen är med de undantag som anges i 3 § förbjuden fram till den 30 juni 1991.

Under samma tid får inom samma område inte ny väg anläggas på skogsmark annat än för att betjäna viss bebyggelse eller enligt fastställd arbetsplan för väg.

2 § För tillämpningen av denna lag skall gälla en gräns, högskogsgränsen.

Högskogsgränsens sträckning bestäms av

1. den skogsodlingsgräns som domänverket för sin mark tidigare tillämpat i sin verksamhet
2. sammanbindningar av skogsodlingsgränsens delar över annan mark än den som avses i 1.

3 § Från avverkningsförbudet enligt 1 § undantas

1. stamvis blädning
2. sådan röjning och gallring som avses i 12 § 1 skogsvårdslagen (1979:425).

4 § Om förbudet medför att användningen av skogsbrukningsenhet som ägs av enskild avsevärt försvåras, skall ersättning betalas för skadan om denna inte är obetydlig.

5 § Den som bryter mot förbud enligt denna lag döms till böter eller fängelse i högst två år.

Värdet av det virke som avverkas i strid mot denna lag ska vara förverkat till staten.

6 § Tillsyn enligt denna lag utövas av länsstyrelsen.

Om denna lag överträds, skall länsstyrelsen omedelbart vid vite förelägga om att överträdelsen upphör.

Vitesföreläggande hindrar inte att straff ådöms enligt 5 §.

7 § Yrkande om ersättning enligt 4 § skall ges in till länsstyrelsen. I yrkandet skall anges de omständigheter som yrkandet grundas på.

Om länsstyrelsen inte bifaller yrkandet, får den som har framställt yrkandet väcka talan vid fastighetsdomstol varvid reglerna i naturvårdslagen (1964:822) om förfarandet ska tillämpas. Om annan än berörd markägare väcker talan, tillämpas därvid rättegångsbalkens bestämmelser om rätte-

gångskostnader. För talan av markägare tillämpas samma bestämmelser om rättegångskostnader som gäller för mål om ersättning enligt naturvårdslagen.

Talan enligt 2 stycket skall väckas senast 6 månader efter länsstyrelsens beslut.

8 § Genom denna lag upphör fram till den 1 juli 1991 de bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429) som strider mot bestämmelse i denna lag att gälla för skogsmark ovanför högskogsgränsen.

9 § Regeringen utfärdar föreskrifter för länsstyrelsens handläggning av ersättningsfrågor enligt 7 §.

10 § Denna lag träder i kraft den 15 februari 1989 och upphör att gälla den 1 juli 1991. Åtgärd som förbjuds i denna lag och som har inletts före den 15 februari 1989 skall upphöra vid lagens ikraftträdande.

## Allmän motivering

Sedan lång tid har diskussioner förts om särskilt skydd för fjällnära skogsområden. Tidigare har domänverket upprätthållit en s.k. skogsodlingsgräns. Denna gräns har aldrig haft rättslig status. Från naturvårdshåll har föreslagits en naturvårdsgrens som i vissa fall går längre väster än den gamla skogsodlingsgränsen förlängd och hopkopplad över annan än statliga mark. Ovanför denna naturvårdsgrens bör, har det föreslagits, kalavverkning vara förbjuden.

För närvarande pågår i en inte obetydlig omfattning kalavverkningar ovanför den linje som har föreslagits som naturvårdsgrens. Dessa kalavverkningar motverkar syftet med en eventuell naturvårdsgrens. Avverkningarna leder till svåra eller oreparabla naturmiljöeffekter. I avvaktan på ett beslut om eventuell naturvårdsgrens måste sådana svårreparabla effekter förbjudas genom ett tillfälligt moratorium i lag.

I denna moratorielag sätts en provisorisk gräns, här benämnd högskogsgräns, på grundval av den tidigare skogsodlingsgränsen med dess tänkta förlängningar över annan mark än den statligt ägda.<sup>1</sup> Den provisoriska gränsdragningen har alltså av praktiska skäl grundats på den tidigare skogsodlingsgränstanken.<sup>2</sup> Ovanför denna högskogsgräns förbjuds all avverkning utom stamvis blädning. Syftet med förbudet är att ingen ytterligare kalyta, liten eller stor, ska uppkomma ovanför den provisoriska gränsen innan riksdagen på grundval av en utredning har beslutat om huruvida en naturvårdsgrens ska lagregleras eller inte.

Ett moratorium kan ge ekonomiska konsekvenser för skogsmarkägare. Samtidigt är moratoriet nödvändigt för att förhindra svåra naturskador. Sett i ett internationellt perspektiv är det inte några extrema krav som ställs på skogsmarkägarna. Varje land har ett ansvar att bevara tillräckliga områden i något så när opåverkat skick. Detta gäller inte bara länder med regnskogar. Behovet av skydd är inte endast klimatmässigt. För nordiska skogsmarker bygger skyddsmotivet i stor utsträckning på bevarande av naturtyper och ekologiskt stabila system. Till detta kommer det särskilda ansvaret för att etniska minoriteter, i detta fall samerna, ska ha möjligheter att i tillräcklig omfattning utöva sin näring.

De ekonomiska konsekvenserna av ett moratorium bör fullt ut bäras av markägaren när denna är staten, kommun, kyrkan eller bolag. Dessa subjekt har känt till naturvårdskraven för de berörda områdena och kunnat planera därefter. De har vidare typiskt sett möjlighet att disponera sina avverkningsåtgärder till andra marker. De har dessutom ekonomiska förutsättningar att bära ett moratorium.

Annat gäller för enskilda markägare, där i detta sammanhang också dödsbon ingår. Om den ekonomiska skadan inte är obetydlig, bör ersättning kunna utgå. En skada som understiger antingen 10 000 kr. eller 10 % av den medelavkastning som brukningsenheten gett de närmast föregående tio åren förefaller normalt vara att betrakta som obetydlig.

Ytterligare en förutsättning för ersättningsrätt är att moratoriet i det enskilda fallet faktiskt orsakar avsevärt försvårande av skogsbrukningsenhet (som definieras i specialmotiveringen).

Formerna för utdömande av ersättning bör motsvara naturvårdslagens, närmast kanske de situationer där tillståndsplikt föreligger enligt 19 § och tillstånd vägras. Vissa bestämmelser om detta finns i 7 §.

Enligt regeringsformen 8:18 ska lag som avses i 8:3 granskas av lagrådet om lagen är viktig för enskilda. Detta är fallet med moratorielagen. Enligt samma lagrum kan emellertid lagrådets hörande uteslutas om i annat fall lagstiftningsfrågan skulle fördröjas så att avsevärt men skulle uppkomma. Om de bestämmelser införs, som föreslås i 9 § och som innebär att inledda åtgärder ska avbrytas när lagen träder i kraft, kan emellertid inte avsevärt men uppkomma; i synnerhet som lagrådsgranskningen bör ske mycket skyndsamt. Lagrådets yttrande bör därför inhämtas.

## Specialmotivering

### Första paragrafen

1 § All skogsavverkning ovanför den i 2 § angivna gränsen är med de undantag som anges i 3 § förbjuden fram till den 30 juni 1991.

Under samma tid får inom samma område inte ny väg anläggas på skogsmark annat än för att betjäna viss bebyggelse eller enligt fastställd arbetsplan för väg.

Termer och begrepp som används i denna lag ska i tveksamma fall ha samma innebörd som i skogsvårdslagen.

1 § 1 stycket är ett generellt förbud för all skogsavverkning ovanför en viss gräns som ska motsvara den s.k. skogsodlingsgränsen så som denna tidigare betraktades i domänverkets verksamhet och såsom omnämnd i riksskogstaxerings-sammanhang. Syftet med förbudet är att under en begränsad tid stoppa avverkningen i större delen av det område i Sverige, där så kallad fjällnära barrskog finns.

Vad gäller förhållandet till skogsvårdslagen bör bland annat följande beaktas.

Med hänsyn till syftet behövs förbud för alla slag av kalavverkning medan försiktig, stamvis blädning accepteras.

Av skogsvårdslagens bestämmelser följer att sådan blädning inte får ske

hur som helst. Den ska underordnas kraven på lämplig avverkning, men valet av avverkningsform är i moratorielagen begränsat till stamvis blädning samt gallring och röjning.

Om skogsvårdsstyrelsen anser att blädning som sådan inte är lämplig, får dock blädning ändå ske om markägaren önskar avverka. Förhållandet mellan skogsvårdslagen och moratorielagen innebär alltså inte att avverkningsregeln i skogsvårdslagen hindrar all avverkning. Omvänt ska inte markägaren kunna åläggas avverkning under moratorielagens giltighetstid, om markägaren föredrar annan avverkning än stamvis blädning.

Förbudet mot att börja anlägga väg syftar till att förhindra sådana förberedelseåtgärder för mera omfattande avverkning, som kan komma att vara ekonomiska felsatsningar om efter moratorielagens giltighetstid generella avverkningsrestriktioner införs.

### Andra paragrafen

2 § För tillämpningen av denna lag skall gälla en gräns, högskogsgränsen.

Högskogsgränsens sträckning bestäms av

1. den skogsodlingsgräns som domänverket för sin mark tidigare tillämpat i sin verksamhet
2. sammanbindningar av skogsodlingsgränsens delar över annan mark än den som avses i 1.

I samband med frågor om fjällnära skog har olika gränsdragningar diskuterats för sådan skog, för vilken bör gälla särskilda restriktioner. Den gränsdragning som bestäms i moratorielagen skiljer sig från en del alternativ som har diskuterats. Av det skälet ges moratorielagens gränsdragning en egen beteckning. Eftersom de skogar som avses i huvudsak är högt belägna, använder moratorielagen begreppet högskog.

Skogsodlingsgränsen, som har använts tidigare inom domänverket, har inte haft någon rättslig förankring. Dess dragning är däremot väl känd och väl dokumenterad. Gränsen har vidare tidigare haft betydelse för planering av skogsbruksåtgärder inom domänverket. Gränsen har därmed visat sig vara tillräckligt lämplig som provisorisk gräns i moratorielagen.<sup>1</sup>

På mark som ägs av annan än staten har skogsodlingsgränsen inte haft samma betydelse. Sådan mark måste dock tas med i ett moratorium. Därför läggs högskogsgränsen över sådan mark på ett sätt som i kortaste sträckning (rakt) förbinder de skogsodlingsgränsavsnitt med varandra, som domänverket har tillämpat. Det uppges att så har gjorts i samband med riksskogstaxeringen.

### Tredje paragrafen

3 § Från avverkningsförbudet enligt 1 § undantas

1. stamvis blädning
2. Sådan röjning och gallring som avses i 12 § 1 skogsvårdslagen (1979:425).

Syftet med moratorielagen motverkas inte av att stamvis blädning tillåts. Det kan finnas oklarheter vad gäller blädningsterminologin. För moratorielagen

gäller att därmed avses sådan stamvis huggning som inte leder till vare sig luckor eller andra öppna ytor och framför allt inte till någon form av öppet hygge.

Att röjning och gallring enligt skogsvårdslagen inte motverkar moratorielagens syfte torde vara uppenbart. En klar regel om att sådant ska vara tillåtet (och därmed falla under skogsvårdslagens krav på sådant) har tagits in.

Moratorielagen ger inga dispensmöjligheter.

#### **Fjärde paragrafen**

4 § Om förbudet medför att användningen av skogsbrukningsenhet som ägs av enskild avsevärt försvåras, skall ersättning betalas för skadan om denna inte är obetydlig.

En restriktion innebärande förbud av naturvårdsskäl för kalavverkning av naturvårdsskäl är en sådan restriktion som kan utfärdas utan att någon ersättningsrätt uppkommer enligt regeringsformen 2:18.

En moratorielag har därtill en begränsad giltighetstid. Detta medför att de ekonomiska konsekvenserna för skogsmarksägare vanligen blir beskedliga och i normala fall begränsas till nettokostnaderna av att skjuta upp intäkterna av en avverkning. Hur ersättningsfrågan kommer att behandlas om förbud mot avverkning av fjällnära skog senare blir permanent, har ingen betydelse för ersättningsfrågan under moratorielagen.

Trots utrymmet i regeringsformen för restriktioner utan ersättning, finns det skäl att för enskilda hålla ersättningsprinciperna relativt nära dem som har tillämpats i svensk rätt. När det däremot gäller staten, kommuner, kyrkan och bolag finns planeringsmöjligheter som gör att dessa utan avgörande problem kan avvara avverkningar ovanför högskogsgränsen. Rätten till ersättning begränsas för enskilda, varmed här menas en eller flera enskilda personer, dödsbon och liknande men inte bolag eller andra juridiska personer.

Förutsättningarna för att ersättning ska utgå är tre som samtliga ska vara uppfyllda.

Den första är att moratoriet medför avsevärt försvårande av användningen av skogsbrukningsenhet. Här skiljer sig ersättningsprincipen från den som sedan 1987 gäller enligt naturvårdslagen, där det är det berörda området som skadan ska relateras till. En sådan ersättningsprincip i en moratorielag vore omöjlig helt enkelt därför att i så fall alla restriktioner enligt lagen vore ersättningsgilla.

Den andra förutsättningen är att ersättning ska betalas för skadan. Detta uttrycker principen att endast den skada är ersättningsgill, som moratoriet verkligen orsakar för dem som i och för sig kan vara ersättningsberättigade i det enskilda fallet.

Den tredje förutsättningen är att skadan inte är obetydlig. Detta krav har satts upp för att undvika tvister om mycket små belopp.<sup>4</sup>

Bevisskyldigheten för att skada uppkommit ligger på markägaren.<sup>5</sup> Det är denne som ska visa att förutsättningarna för ersättning föreligger. Men det torde normalt vara tillräckligt att denne visar att det skulle ha varit ett

normalt led i hans verksamhet att under den tid, som moratorielagen gäller, göra särskilt angivna avverkningar ovanför högskogsgränsen. Med andra ord ska markägaren göra antagligt att han skulle ha verkställt eller låtit verkställa sådana avverkningar under tiden fram till den 30 juni 1991 *samt* att det var just moratoriet och inte annat som hindrade avverkningen under den tiden.

Det är bara den verkliga skadan för avsevärt försvårande av användningen av skogsbrukningsenhet som ska ersättas. Två och ett halvt års uppskjutande av avverkning innebär motsvarande tids uppskov med intäkter. I skadebedömningen ska vidare beaktas de möjliga intäkterna av tillåten stamvis blädning. De ekonomiska konsekvenserna av sådant uppskov jämförda med de möjliga intäkterna av stamvis blädning är vad som kan utgöra skadan. Endast undantagsvis blir därför skadan så stor, så att ersättning ska betalas.

### Femte paragrafen

5 § Den som bryter mot förbud enligt denna lag döms till böter eller fängelse i högst två år.

Värdet av det virke som avverkas i strid mot denna lag ska vara förverkat till staten.

Straffskalan har här satts till samma som i miljöskyddslagen. Den medför fem års preskriptionstid.

En förverkanderegler torde vara nödvändig för att avhålla från lönsam miljöbrottslighet, trots förverkanderegler i straffrättsliga sammanhang.

### Sjätte paragrafen

6 § Tillsyn enligt denna lag utövas av länsstyrelsen.

Om denna lag överträds, skall länsstyrelsen omedelbart vid vite förelägga om att överträdelsen upphör.

Vitesföreläggande hindrar inte att straff ådöms enligt 5 §.

Länsstyrelsen är ansvarig för naturvården och torde därför vara mest lämpad att övervaka efterlevnaden av denna moratorielag.<sup>6</sup>

Andra stycket inskärper att tillsynsmyndigheten måste agera omedelbart och på ett effektivt sätt för att stoppa en överträdelse.

Tredje stycket anser att sådan brottslig avverkning eller annan åtgärd, som sker efter att vitesföreläggande skett, kan straffas. Vad gäller brottslig avverkning eller annan åtgärd som sker före ett vitesföreläggande kan alltid straff utdömas.

### Sjunde paragrafen

7 § Yrkande om ersättning enligt 4 § skall ges in till länsstyrelsen. I yrkandet skall anges de omständigheter som yrkandet grundas på.

Om länsstyrelsen inte bifaller yrkandet, får den som har framställt yrkandet väcka talan vid fastighetsdomstol varvid reglerna i naturvårdslagen (1964:822) om förfarandet ska tillämpas. Om annan än berörd markägare väcker talan, tillämpas därvid rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader. För talan av markägare tillämpas samma bestämmelser om

rättegångskostnader som gäller för mål om ersättning enligt naturvårdslagen.

Talan enligt 2 stycket skall väckas senast 6 månader efter länsstyrelsens beslut.

Det finns goda skäl att i lagen införa en möjlighet till enkel handläggning av ersättningsanspråk. Länsstyrelsen är lämpligast för detta. Länsstyrelsens beslut kan inte överklagas, utan om sökanden och länsstyrelsen inte blir överens, måste frågan avgöras i domstol. I naturvårdslagen finns bestämmelser om hur ersättningsfrågor handläggs i domstol. Dessa bestämmelser bör tillämpas även för ersättningsanspråk grundade på moratorielagen.

Normalt torde det vara markägare som lider ekonomisk skada. För säkerhets skull utesluts inte möjligheten att annan kan kräva ersättning. I dessa fall bör dock vanliga regler om rättegångskostnad tillämpas, innebärande att den som förlorar målet i princip får stå för båda parternas rättegångskostnader. När det gäller markägare bör däremot samma principer gälla som i mål enligt naturvårdslagen vilka i sin tur hänför till expropriationslagen och då särskilt dess 7 kap. 1 §.

#### **Åttonde paragrafen**

8 § Genom denna lag upphör fram till den 1 juli 1991 de bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429) som strider mot bestämmelse i denna lag att gälla för skogsmark ovanför högskogsgränsen.

Denna bestämmelse klarlägger verkningarna av moratorielagen. De bestämmelser i skogsvårdslagen, som inte på något vis kommer i konflikt med moratorielagen, gäller således fullt ut också ovanför högskogsgränsen.

#### **Tionde paragrafen**

10 § Denna lag träder i kraft den 15 februari 1989 och upphör att gälla den 1 juli 1991. Åtgärd som förbjuds i denna lag och som har inletts före den 15 februari 1989 skall upphöra vid lagens ikraftträdande.

Lagen bör träda i kraft så tidigt som praktiskt är möjligt. Genom den andra meningen förhindras att ett antal åtgärder inleds som följd av att lagförslaget blir känt. Ersättningsbestämmelserna torde lösa de problem som kan uppkomma för dem som i god tro har inlett åtgärder innan lagförslaget blivit känt.<sup>7</sup>

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen antar det lagförslag beträffande fjällnära skogar som presenterats i motionen.

Stockholm den 25 januari 1989

*Åsa Domeij (mp)*

*Roy Ottosson (mp)*

<sup>1</sup> Det är nödvändigt med ett särskilt gränsbegrepp för lagens tillämpning. Det är mindre lämpligt att direkt använda begreppet skogsodlingsgräns, eftersom det begreppet har sin hävdvunna betydelse inom ramen för domänverkets tidigare arbete.

<sup>2</sup> Den diskuterade naturvårdsgränsen går ofta längre västerut än skogsodlingsgränsen. Moratorielagen täcker alltså ett något större område än vad som skulle omfattas med en naturvårdsgräns. Detta lagförslag kan användas även om en annan gränsdragning, nämligen den föreslagna naturvårdsgränsen, väljs i stället för anpassningen till skogsodlingsgränsen som förslaget nu bygger på. Vad som i så fall vore tillräckligt är att omdefiniera högskogsgränsen till att bygga på förslaget till naturvårdsgräns i stället för den bestämning av skogsodlingsgräns och dess "extrapolering" över mark ägd av annan än staten som här används. En mellanform kunde vara att införa en dispensmöjlighet för de områden som ligger mellan naturvårdsgrens förslaget och skogsodlingsgränsen med dess extrapolering. Här får vägas enkelhet och tydlighet mot anpassning.

<sup>3</sup> Se också den allmänna motiveringen not 2 om alternativ.

<sup>4</sup> Kommentar: Här skulle man kunna tänka sig två gränser som i så fall bör skrivas in i själva lagtexten. Den ena gränsen skulle vara i kronor, förslagsvis 10 000 kr. Den andra gränsen skulle vara i procent av intäkten av skogsbruket räknad som genomsnitt av de senaste fem eller tio åren. Detta skulle då göras i 4 §, exempelvis enligt följande:

4 § Om förbudet medför en inte obetydlig skada till följd av försvårande av skogsbrukningsenhet som ägs av enskild, skall ersättning betalas för skadan. Skada som understiger 10 000 kr. eller 10 % av brukningsenhetens avkastning räknad som genomsnitt de senaste tio åren ersätts inte.

Med denna konstruktion rensar man bort småfallen. Men konstruktionen innebär även att de första tio tusen kronorna alternativt 10 procenten inte ska ersättas. Om man vill låta hela skadan ersättas, för den händelse att kvalifikationsgränsen överskrids, måste alltså texten i sista exemplet modifieras. Det finns emellertid skäl att inte modifiera, eftersom det rimligen rymms inom naturvårdslagens och skogsvårdslagens hänsynsregler att vara tvungen att jämka litet i sitt skogsbruk.

<sup>5</sup> Detta följer redan av principen att den som begär ersättning, ska visa att han har rätt till ersättning, dvs. att de förutsättningar föreligger i hans fall som berättigar just honom till ersättning.

<sup>6</sup> Kommentar: Om emellertid det skulle anses viktigt att skogstekniska frågor som rör vad som menas med stamvis blädning i förhållande till olika typer av förbjuden avverkning ska finnas inom tillsynsmyndigheten, kan skogsvårdsstyrelsen i stället för länsstyrelsen vara tillsynsmyndighet.

<sup>7</sup> Kommentar: Ett alternativ är att låta motionsdagens datum vara avgörande. Åtgärd som har inletts dessförinnan träffas i så fall inte av lagen. Ett mellanalternativ är att här skilja mellan statligt ägd skog (förvaltd av domänverket) och annan skog samt att omedelbart stoppa allt på statlig mark men sätta motionsdagen som gränsdatum för övrig mark.