

Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering

Genomgång av ansvar vid utförande av skogliga förändringar, ansvar för tillsyn samt ansvar vid inträffad skada



Anna Jontell, Gunilla Kock Hansson, Fredrik Niord, Anna Öhman

© Skogsstyrelsen, oktober 2016

Författare

Trafikverket

Fredrik Niord

Anna Öhman

Skogsstyrelsen

Gunilla Kock Hansson, Skogsstyrelsen

Anna Jontell, Skogsstyrelsen

Projektgrupp

Trafikverket

Bo Kristofersson

Håkan Nordlander

Fredrik Niord

Anna Öhman

SGI

Karin Lundström

MSB

Margareta Nisser-Larsson

SGU

Anna Hedenström

Skogsstyrelsen

Anja Lomander

Gunilla Koch Hansson

Anna Jontell

Foto

Omslag

Trafikverket

Bortspolad vägbank 2007 söder om Ödeshög, Östergötland

Grafisk produktion

Annika Fong Ekstrand

Upplaga

Finns endast som pdf-fil för egen utskrift

Best nr

1884

Skogsstyrelsens böcker och broschyrer
551 83 Jönköping

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte	9
1.3 Målgrupp	9
1.4 Frågor som utreds i denna rapport	9
1.4.1 Möjligheter att ingripa innan skada skett	9
1.4.2 Ersättning vid ingripande från det allmänna	9
1.4.3 Skadestånds- och straffrättsligt ansvar vid en skada	10
1.5 Avgränsning	10
2 Möjligheter att ingripa innan skada skett	11
2.1 Tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken	11
2.1.1 Miljötillsynsförordningen	17
2.1.2 Miljöbalkens relation till äldre miljölagstiftning	17
2.2 Expropriationslagen	17
2.3 Lagen om skydd mot olyckor	18
2.4 Plan- och bygglagen	20
2.5 Landskapsperspektivet	21
2.6 Vissa myndigheters särskilda möjligheter	22
2.6.1 Länsstyrelsen	22
2.6.2 Trafikverket	22
2.6.3 Skogsstyrelsen	23
3 Ersättning vid ingripande från det allmänna	26
4 Skadestånds- och straffrättsligt ansvar när en skada inträffat	29
4.1 Ekonomiskt ansvar vid inträffad skada	29
4.1.1 Ansvaret för enskild markägare	29
4.1.2 Flera presumtiva skadevållare	32
4.1.3 Fel eller försummelse vid myndighetsutövning	33
4.2 Straffrättsligt ansvar	33
5 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete	34
5.1 Utökad samordning mellan myndigheter	34
5.2 Möjligheter för tillsynen	34
5.3 Ansvarsfrågan	35

Förord

Under åren 2014 till 2016 har Trafikverket, Statens geotekniska institut (SGI), Skogsstyrelsen och Sveriges geologiska undersökning (SGU) gemensamt drivit projektet ”Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering”. Projektet har i huvudsak finansierats av MSB.

Det övergripande målet med projektet har varit att öka kunskapen om vegetationsförändringars påverkan på förutsättningarna för jordrörelser (ras, erosion, slamströmmar och ravintillväxt) samt hur man på olika sätt kan minska den negativa påverkan. Inom projektet har därför ett antal aktiviteter genomförts som i huvudsak syftat till att:

- sammanställa befintlig kunskap, inom litteraturen och bland verksamma, om vegetationens effekt på förutsättningar för jordrörelser,
- ta fram ett underlag (i GIS-miljö) för att lokalisera vilka områden som är känsliga för vegetationsförändringar till följd av skogsbruk och exploatering,
- visa på hur man genom anpassningsåtgärder vid skogsbruk eller exploatering kan minska risken att orsaka negativa konsekvenser,
- med en genomgång av juridiska frågeställningar kopplade till området, visa vilket ansvar myndigheter, organisationer, markägare och entreprenörer har vid planering och utförande av vegetationsförändringar i känsliga områden samt vilka rättsliga påföljder försummelse av ansvaret kan ge,
- informera och diskutera med ansvariga inom olika departement behov av samverkan, nya underlag och ny kunskap.

Resultat från projektet finns presenterat i följande rapporter som kan laddas ner från Skogsstyrelsens hemsida:

- Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering. Litteraturstudie. Uppdragsrapport, Statens geotekniska institut. Uppdragsnummer 15248. Diarienummer 1,1–1401–0079, Linköping, 2016.
- Exempelsamling över anpassningar av åtgärder för att förhindra erosion och stabilitetsproblem i slänter i samband med skogsbruk eller exploatering. Skogsstyrelsen, Rapport 09:2016
- Metodik för identifiering av slänter och raviner känsliga för vegetationsförändringar till följd av skogsbruk eller exploatering. En beskrivning av framtagna metodik och presentation av resultat från testkörning. Skogsstyrelsen, Rapport 10:2016.
- Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering. Slutrapport. Skogsstyrelsen, Rapport 11:2016

Denna skrift är sammanställd av Fredrik Niord och Anna Öhman, Trafikverket samt Gunnilla Kock-Hansson och Anna Jontell, Skogsstyrelsen. Förutom i projektet medverkande organisationer har representanter för Boverket samt, Länsstyrelserna i Jämtlands och Västerbottens län, lämnat värdefulla synpunkter på rapporten.

Jönköping 2016–10–13

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att belysa vilket ansvar myndigheter, markägare, skogs- och markentreprenörer har vid planering för eller vid vegetationsförändringar i områden med fara för ras, erosion och slamströmmar. I rapporten diskuteras följande:

- myndigheters möjligheter att genom tillsyn och andra åtgärder förebygga skada i samband med förändringar av vegetationstäcket,
- ansvarsfördelning mellan myndigheter, verksamhetsutövare och markägare,
- vem som ska ta det ekonomiska ansvaret vid rådighetsinskränkningar,
- skadestånds- och straffrättsligt ansvar för myndigheter och enskilda när skada uppkommit.

Tillsyn

Utredningen visar att flera myndigheter har stöd i miljöbalken (MB) samt inom plan- och bygglagen för att inom sina respektive tillsynsområden ingripa mot vissa skadliga åtgärder och verksamheter i skog. Ingen myndighet har dock den helhetsbild som behövs och som skapar en effektivitet i skyddet mot skadliga händelser med stor samhällspåverkan. Detta framstår inte heller vara avsikten, utredningen visar att tanken istället är att miljöbalkens ändamål ska uppfyllas genom att de utpekade tillsynsmyndigheterna samarbetar med varandra. Utredningen kommer dock till slutsatsen att tanken inte fungerar tillfredsställande. Ärenden faller mellan stolarna eller riskerar att bollas mellan myndigheter utan att någon tar ansvar. Detta gäller också generellt beträffande förebyggande tillsyn med avseende på ras och skred kopplat till skogliga förändringar. Behov av att peka ut en myndighet med ett övergripande ansvar för förebyggande tillsyn och ärendehantering alternativt skapa klara rutiner för samverkan mellan berörda myndigheter, inom området framstår därför som tydligt. Även möjligheten att hantera vegetationspåverkande åtgärder som avverkningsanmälningar i ett landskapsperspektiv är av stort behov att utredas.

Ekonomisk ersättning

Utredningen visar på ett behov av att fastställa hur det ekonomiska ansvaret ska fördelas vid rådighetsinskränkningar. Viktiga frågeställningar att utreda är bland annat eventuella ersättningsnivåer vid fördyrade avverkningar alternativt förbud mot avverkning och vem som ska bekosta eventuell ersättning. Vidare bör medel och ansvar för att bekosta geotekniska och hydrologiska utredningar utredas.

Skadestånds- och straffrättsligt ansvar

Den som förändrar vegetationen på en fastighet med skada på annan fastighet genom ras och skred som följd, kan bli skadeståndsskyldig. Utredningen drar slutsatsen att det i praktiken emellertid kan vara svårt att bevisa ett orsakssamband (adekvat kausalitet) mellan vidtagen åtgärd och uppkomna skador, vilket är en förutsättning för att skadestånd ska kunna utkrävas. I vissa fall krävs utöver ett orsakssamband att den som vidtagit åtgärden har varit oaktsam, exempelvis avverkat skog trots att denne vetat om att det

finns stabilitetsproblem. Huruvida straffrättsligt ansvar skulle kunna uppkomma, utöver ansvar för direkt framkallande av ras eller skred med uppsåt att orsaka omfattande förstörelse av annans egendom, har inte kunnat bedömas inom ramen för detta arbete.

Slutsatser

Utredningen konstaterar att en förutsättning för att på ett tillfredsställande sätt förebygga ras och skred med stor samhällspåverkan i samband med skogliga förändringar är:

- att det arbetas fram en tydlig reglering av ansvarsfrågan,
- att en effektiv och ändamålsenlig samordning mellan tillsynsmyndigheterna etableras,
- att möjligheten att samordna tillsyn över fastighetsgränser lyfts,
- samt att myndigheter får tillräcklig kunskap om problemen och var de förekommer i syfte att bättre kunna utföra tillsyn.

Utredningen visar också på ett behov av att fastställa hur det ekonomiska ansvaret ska fördelas vid rådighetsinskränkningar.

Parallellt med projektet har Skogsstyrelsen haft flera skarpa ärenden rörande problematiken med stabilitetsrisker samtidigt som frågorna kring samhällets behov av klimatanpassning har lyfts all oftare. Slutsatserna från projektet, med tyngdpunkt på det juridiska området, har därför efter förankring hos Skogsstyrelsens ledning och GD spelats in till den av regeringen utsedda utredningen "Ett stärkt arbete för anpassning till ett förändrat klimat" (Dnr. 2015:115).

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under åren 2014–2016 driver ett antal myndigheter, bland annat Trafikverket, SGI, Skogsstyrelsen och SGU gemensam projektet ”Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering”. Projektet finansieras i huvudsak av MSB. Projektet syftar till att minska den negativa påverkan från skogsbruk och annan exploatering på förutsättningarna för erosion, ras, slamströmmar, översvämningar och ravintillväxt inom känsliga områden. Det är tänkt att göras genom följande delmoment:

- upplysa om problematiken,
- ta fram metodik för identifiering av vilka områden som är känsliga,
- beskriva hur man kan anpassa arbetssätt och utföra åtgärder för att minimera risken att negativa konsekvenser uppstår,
- belysa vilket ansvar olika aktörer har då det planeras för eller då det utförs förändringar av vegetationen i känsliga områden.

Vegetationsförändringar orsakade av exempelvis avverkning, markberedning, gallring, dikning, spårbildning från tunga maskiner samt anläggning av vägar, skidpister och bebyggelse påverkar vattenförhållandena såväl på som i marken. Ofta ökar avrinningen på markytan, grundvattenytan höjs och ytvattnet tar nya vägar. Dessa förändringar kan i brant terräng orsaka erosion eller ras och i bäckdalar kan slamströmmar utlösas. Dessutom leder avverkning, markberedning och spårbildning till att rötterna i marken dör och därmed försvinner den sammanbindning av jorden som rötterna bidrar med, vilket kan utlösa ras. Erosion leder dessutom till grumling av vatten, vilket påverkar vattenkvaliteten liksom flora och fauna i vatten negativt. Klimatförändringarna kommer öka riskerna ytterligare. Det är därför viktigt att vid arbeten i känsliga områden anpassa arbetena och utföra förebyggande åtgärder för att undvika negativa konsekvenser för samhället. I vissa känsliga områden kan det även vara så att man inte bör förändra vegetationen alls.

Problematiken har varit känd i Sverige under många år. På 1990-talet utlöstes ras och slamströmmar bland annat i Sysslebäck, Värmland, i samband med ett intensivt regnväder. Ett av rasen träffade ett hus som stod just nedanför en sluttning som avverkats några år tidigare. Säterbergsravinen i Värmland är ett annat exempel.

MSB är den myndighet som har regeringens uppdrag att kartlägga bebyggda områden med risk för ras, skred och slamströmmar. Då denna kartläggning bara görs inom bebyggda områden omfattar den således inte exempelvis infrastruktur och heller inte nyexploatering.

Skogsstyrelsen är en tillsynsmyndighet som ska ”utöva tillsyn över efterlevnaden av sådan lagstiftning för vilken Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet”. Myn-

dighetsutövningen gäller exempelvis Skogsvårdslagen (SvL) och Miljöbalken (MB). I det arbetet har problemställningar med ras och erosions aktualiserats under 2014–2015 i samband med anmälan om avverkning i ett område längs Indalsälven. I området finns instabila slänter och svårbedömda geotekniska förhållanden.

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. För Trafikverket uppstår ibland problem efter förändringar av vegetationen i avrinningsområden längs det befintliga vägnätet. Dessa problem kan exempelvis vara igensatta eller bortspolade trummor, kollaps av väg- och järnvägsbankar, jordmaterial som rasar eller flyter ut på vägbanan eller kraftig erosion i diken.

1.2 Syfte

Denna rapport syftar till att belysa vilket ansvar myndigheter, markägare, skogs- och markentreprenörer har vid planering för eller vid ett utförande av skogiga åtgärder i områden med fara för ras, erosion och slamströmmar. Dessutom syftar den till att beskriva vilka rättsliga påföljder försummelser av ansvaret kan ge, att reda ut om det finns några luckor i lagstiftningen rörande dessa frågor och att ge förslag på åtgärder för att fylla eventuella luckor.

1.3 Målgrupp

Rapporten vänder sig framförallt till myndigheter som arbetar med plan- och byggfrågor, infrastrukturärenden, förebyggande åtgärder mot naturolyckor och tillståndsprövningar. Den vänder sig även till markägare, skogsentreprenörer, maskinförare, markanläggare med flera.

1.4 Frågor som utreds i denna rapport

1.4.1 Möjligheter att ingripa innan skada skett

I kapitel 2 redogörs för ett antal frågeställningar avseende möjligheterna att utöva tillsyn över åtgärder som förändrar vegetationen och vad denna tillsyn kan innebära för frågor. Även problematiken avseende samverkan mellan olika tillsynsmyndigheter och de olika begränsningar som finns berörs. Kapitlet inleds med en redogörelse för miljöbalkens regler och fortsätter med de olika tillsynsmyndigheternas respektive mandat. Vid tillsynen över skogliga åtgärder är landskapsperspektivet ofta avgörande eftersom det för det mesta är flera markägare eller verksamhetsutövare inom det aktuella området och den kumulativa effekten kan få stor betydelse. Frågan huruvida landskapsperspektivet kan beaktas och dess möjligheter berörs här.

1.4.2 Ersättning vid ingripande från det allmänna

När det allmänna ingriper genom att enskilda får mark ianspråktagen eller drabbas av rådighetsinskränkningar har den enskilde som regel rätt till ersättning. Grunden för detta återfinns i regeringsformen men specialregleringar återfinns i bland annat expropriationslagstiftningen. I kapitel 3 återges delar av detta och på vilket sätt det kan tillämpas vid aktuella frågeställningar.

1.4.3 Skadestånds- och straffrättsligt ansvar vid en skada

Under kapitel 4 utreds frågorna kring ansvaret vid en eventuell skada, både utifrån fastighetsägarens, verksamhetsutövarens samt tillsynsmyndigheters roll. Utgångspunkten ligger inom både skadeståndslagen och miljöbalkens regler.

1.5 Avgränsning

Denna rapport kommer inte att i någon större utsträckning att behandla Trafikverkets identifiering och förebyggande av ras- och skredrisker inför framtagandet av en väg- eller järnvägsplan¹. Inte heller kommer frågan om vattenverksamheter som är prövade enligt miljöbalkens 11 kap. att behandlas, exempelvis omläggning av bäckar med mera.

¹ Dock kommer möjligheterna att i efterhand vidta åtgärder något belysas.

2 Möjligheter att ingripa innan skada skett

Flera myndigheter har möjlighet att inom sina respektive tillsynsområden, att med förbud eller förelägganden, ingripa mot skadliga åtgärder eller verksamheter. Ingen myndighet synes dock ha ett övergripande ansvar för att vidta åtgärder eller fatta beslut mot åtgärder som kan vålla de skador som är aktuella i denna rapport.

2.1 Tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken

Första paragrafen (26 kap. 1 § MB) ger grunden för tillsyn enligt MB. Vilket syfte tillsynen har, hur den övergripande ska gå till samt vilka medel som kan användas.

Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Samordning enligt 26 kap. 6 § MB

Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som skall utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna skall lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet skall kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.

I specialmotiveringen² till denna paragraf står att läsa, vad gäller samarbete mellan myndigheter, följande:

”Det primära syftet med tillsynsmyndigheternas verksamhet är att miljöbalkens ändamål uppfylls. För att uppnå detta krävs i vissa fall åtgärder och aktioner som inte begränsar sig till en kommun, ett län eller ett ansvarsområde. Det kan gälla miljötillståndet i ett vattendrag som breder ut sig i flera kommuner, det kan gälla luftföroreningar av global betydelse, det kan gälla en sällsynt art som inte alls bryr sig om läns- eller kommunin-

² Proposition 1997/98:45, s. 270.

delning. Exempelen är många. Det kan också handla om samarbete med SMHI, SCB och många andra myndigheter som inte är tillsynsmyndigheter. Det finns skäl att understryka att tillsynsmyndigheterna och andra kommunala och statliga organ skall samarbeta för att uppnå största möjliga kostnadseffektivitet och på bästa sätt söka uppnå miljöbalkens syften. Samarbete skall alltså ske i den utsträckning det främjar tillsynsverksamheten.”

Förelägganden och förbud enligt 26 kap. 9 § MB

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.[...]

Skogsstyrelsen har, som tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder, möjlighet att fatta beslut med stöd av 26 kap 9 § MB och då med direkt hänvisning till hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Myndigheten har, i det så kallade Ragunda-ärendet³, använt denna möjlighet med hänvisning till den så kallade stoppregeln, 2 kap 9 § MB, (mer om den längre fram). I det ovan nämnda ärendet, Ragunda-ärendet, har risken för att de planerade skogsbruksåtgärder kan föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa bedömts vara så stor utifrån rådande kunskap om området att försiktighetsåtgärder inte är tillräckliga. Skogsstyrelsen använde försiktighetsprincipen med bakgrund av att information om området i dagsläget inte är fullständig, men indikerar på att risk föreligger för en större katastrof om åtgärder vidtas inom området.

Gällande försiktighetsprincipen har i ett meddelande från kommissionen⁴ följande skrivits:

”Principen antogs vid Riokonferensen om miljö och utveckling när den så kallade Riodeklarationen antogs. I deklarationens princip 15 anges: ”för att skydda miljön, skall försiktighetsprincipen tillämpas allmänt av stater i enlighet med deras förmåga. Om hot om allvarlig eller oåterkallelig skada uppstår, skall brist på fullständig vetenskaplig säkerhet inte användas som ett skäl att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförsämring”

Ytterligare förtydliganden om vikten av att tillsynsmyndigheter samarbetar med varandra och samordnar tillsynen finns i miljötillsynsförordningen.

³ Skogsbruksåtgärder såsom till exempel markberedning och avverkning har förbjudits. Anledningen är att markförhållandena i Tjärnviksdalen är sådana att risk finns att det som håller sjön Gesunden på plats kan ge med sig och därmed kan älven komma att ta en ny väg med stora konsekvenser som följd.

⁴ Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen, KOM (2000) 1 slutlig, Bryssel den 2.2.2000.

Allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB

Var och en är bunden av de allmänna hänsynsreglerna om det inte särskilt anges att regeln endast avser näringsverksamhet. Förelägganden kan alltså föranledas av annat än åtgärder som vidtas i näringsverksamhet. Med åtgärd avses i 2 kap. varje åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet⁵.

Hänsynsreglerna innefattar val av plats, produktval, kunskapskrav samt ger i 2 kap. 3 § uttryck för försiktighetsprincipen. Vilken lyder:

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I en del fall räcker det inte att vidta försiktighetsmått i så stor utsträckning att det räcker för att risk för skada inte ska föreligga. I dessa fall kan 2 kap. 9 § MB, den så kallade stoppregeln, träda in.

Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.

Av regeringens proposition 1997/98:45, Miljöbalk Författningskommentar och bilaga 1, del 2 sida 26 ff framgår följande gällande den så kallade stoppregeln. Paragrafen innehåller en stoppregel, 2 kap 9 § MB *se ovan*, som är generellt tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde. Stoppregeln gäller, liksom övriga hänsynsregler, vid både nyanläggning och befintliga verksamheter. Den skall iakttas av enskilda vid bedrivande av verksamhet eller då en åtgärd vidtas och av domstolar och andra myndigheter som skall meddela tillstånd, ompröva tillstånd och utöva tillsyn.

⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 sida. 272 f.

Genom bestämmelsen förbjuds verksamheter och åtgärder som riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. I detta innefattas allt som faller under 1 kap. 1 § enligt vad som har utvecklats i kommentaren till den paragrafen. Inverkan på sådana faktorer som mark, vatten och luft samt den biologiska mångfalden skall alltså beaktas. Ett utarmande av råvaror eller andra resurser innebär också en sådan försämring av miljön som avses. Vad gäller skada på naturmiljön måste den nivå där stoppregeln träder in naturligtvis ligga över gränsen för anmälningsplikt för samråd. Enligt 12 kap. 6 § skall anmälan för samråd göras när en verksamhet, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt balken, väsentligt kommer att ändra naturmiljön.

I paragrafen anges vissa skadenivåer. Redan risken för att dessa skador uppkommer är tillräcklig. Risken får dock inte vara försumbar utan skada eller olägenhet måste kunna förutses med viss sannolikhet. Under vissa förhållanden behöver inte påverkan från den aktuella verksamheten eller åtgärden i och för sig vara särskilt stor. I ett hårt belastat eller särskilt känsligt område kan redan en ringa grad av påverkan få sådana konsekvenser som medför att verksamheten eller åtgärden inte är tillåten. Skadenivåerna har absolut innebörd. Bedömningen av vilken skada som får accepteras påverkas alltså inte av verksamhetens betydelse.

Stoppregeln griper in när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder. Detta innebär att bedömningen av om de oacceptabla skadenivåerna är överskridna skall ske med utgångspunkt i de förhållanden som råder sedan försiktighetsmått har vidtagits enligt balkens övriga bestämmelser. Då är av intresse bland annat att de försiktighetsmått skall vidtas som behövs för att motverka skada (3 §), att en lämplig plats skall väljas (4 §) samt att sådana kemiska produkter och biotekniska organismer inte får användas som kan ersättas med mindre farliga kemiska produkter och biotekniska organismer (6 §), allt i den utsträckning det inte kan anses orimligt (7 §). Under stoppregeln faller både åtgärder som kan ha en bestående inverkan och sådana som har en tillfällig effekt.

Verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter skall beaktas. Det kan bli aktuellt att se på verksamheten som helhet och inte endast den del som för tillfället prövas. Om exempelvis tillståndsprövning sker av en vattenverksamhet bestående i byggande av en hamn skall vid bedömningen enligt paragrafen hänsyn tas även till kommande båttrafik, trots att denna inte utgör vattenverksamhet och därför inte omfattas av tillståndet.

Bedömningen av om miljön försämras väsentligt kan växla med hänsyn till lokala förhållanden och utvecklingen av miljösituationen i stort. Detta utesluter naturligtvis inte att bedömningen skall göras på objektiva grunder. Allmänt kan sägas att om en olägenhet är vanligt förekommande i landet under liknande förhållanden, så är den normalt inte av väsentlig betydelse.

Enligt första stycket kan verksamheten eller åtgärden tillåtas om särskilda skäl föreligger även om den angivna skadenivån har överskridits. Prövningsmyndigheten får inte själv tillåta verksamheten i sådana fall utan frågan skall underställas regeringen för

avgörande. Enligt 19 kap 2 § och 21 kap. 7 § skall en tillståndsmyndighet som finner att förutsättningarna i första stycket föreligger överlämna frågan till regeringen för prövning.

Regeringen kan då sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta. Det skall kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. Exempel på verksamheter som kan aktualisera undantag från stoppregeln är anläggningar för behandling av farligt avfall, till exempel omhändertagande av batterier innehållande bly, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar.

I paragrafens andra stycke anges en skadenivå som innebär en större skada än vad som avses i första stycket. Det är där frågan om att ett stort antal människor berörs eller en avsevärd försämring av miljön. I dessa fall är verksamheten eller åtgärden i princip otillåten men regeringen skall kunna meddela dispens, dock endast i undantagsfall. Detta utvecklas under 10 §.

I motiven framhålls det tämligen självklara förhållandet att stoppregeln bara kan bli aktuell när riskerna för naturmiljön ligger över gränsen för anmälningsplikt för samråd enligt 12 kap. 6 §, se prop. 1997/98:45 II sida 26.

Skydd av områden enligt 7 kap. MB

I 7 kapitlet finns regler om skydd av områden. För att skydd, till exempel biotopskyddsområden, ska komma i fråga ska marken falla inom den nationella strategin för formellt skydd av områden som är beslutad av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gemensamt. Detta torde innebära att det i de allra flesta fall inte blir möjligt att använda detta verktyg för att förhindra ras och skred vid skogsbruksåtgärder.

Intressant vore dock att försöka identifiera områden som faller inom ramen för den nationella strategin för formellt skyddade områden och där också risken för ras, skred och erosion föreligger. Det kanske skulle gå att prioritera dessa ärenden vid bildande av formellt skyddade områden.

Miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB

Frågan om tillsynsansvar är också beroende av om en verksamhet eller åtgärd kan anses som miljöfarlig verksamhet. Är så fallet kan det vara kommunen eller i vissa fall Länsstyrelsen som har ansvar för tillsynen. Vad som är att anse som miljöfarlig verksamhet framgår av 9 kap. 1 § MB.

Med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än

som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller

- 3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.*

Normalt bedöms inte skogsbruk och skogsbruksåtgärder som miljöfarlig verksamhet, dock uppfyller verksamheten kriterierna i punkt 2 i definitionen av miljöfarlig verksamhet ovan. Den kommunala nämnden har, enligt 26 kap. 3 § MB, tillsynsansvar för miljö- och hälsoskydd som inte är tillståndspliktig och torde därmed kunna fatta beslut i vissa typer av ärenden. Att kommunen kan ha ett ansvar för skogsbrukets påverkan kan utläsas av den så kallade Nora-domen⁶ där kommunen ansågs ha rätt att besluta om tillsynsavgifter för miljöfarlig verksamhet inkluderat skogsbruk.

Länsstyrelsen har befogenhet att på eget initiativ besluta med stöd av 12 kap. 6 § MB (förelägganden och eventuellt förbud), när det gäller arbetsföretag som ”väsentligt kan ändra naturmiljön” och som inte är ”rena” skogsbruksåtgärder där Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet. Det finns emellertid en viss gråzon vad gäller vem som är tillsynsmyndighet i skogsmark mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. För Länsstyrelsen kan det ingå att stoppa erosion, som skulle kunna skada värdefull naturmiljö.

För att en tillsynsmyndighet ska kunna vidta åtgärder, till exempel förbjuda eller förelägga om anpassningar, måste myndigheten i fråga få kännedom om åtgärder eller verksamheter som avses vidtas. För Skogsstyrelsens räkning är det, förutom genom anmälningsplikten i SvL, 12 kap. 6 § MB, reglerna om samråd, som kan ge myndigheten denna information. Samrådsbestämmelsen bedöms fylla en viktig funktion som komplement till regler om tillståndsplikt.

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder på skogsmark. Paragrafen är tillämplig för åtgärder som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt andra bestämmelser i balken och som väsentligt kan ändra naturmiljön. Skogsstyrelsen har beslutat om föreskrifter och allmänna råd⁷ om vilka åtgärder som ska anmälas för samråd då de är av den typen att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön. Dessutom gäller naturligtvis den grundläggande anmälningsskyldigheten för alla verksamheter eller åtgärder som riskerar att väsentligt ändra naturmiljön. I dessa föreskrifter har följande åtgärder pekats ut.

- Skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna
- Dikesrensning
- Skogsgödsling
- Askåterföring

⁶ RÅ 2003 ref. 63.

⁷ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap.

- Stubbskör
- Anläggning av skogsbilväg och traktorväg
- Anläggning av vissa basvägar

I några av dessa ärenden skulle problematiken med instabila marker kunna beaktas vid handläggning och eventuellt beslut. En problematik med samrådsinstrumentet är att det är verksamhetsutövaren, ofta skogsägaren, som ska bedöma om verksamheten eller åtgärden väsentligt kan ändra naturmiljön. De ovan uppräknade åtgärderna ska nämligen också nå denna gräns, ”väsentligt ändra naturmiljön” för att samrådsplikt ska föreligga. I föreskrifterna och i de allmänna råden till dessa pekas vissa åtgärder ut samt att vissa exemplifieringar finns, men det är fortfarande verksamhetsutövaren som i första läget ska göra bedömningen. En grund för att verksamhetsutövaren ska kunna göra en bedömning är att det finns information för denne att ta del av samt att kunskap finns om hur denna information ska hanteras och bedömas.

2.1.1 Miljötillsynsförordningen

Enligt miljötillsynsförordningen kan, och ska, myndigheter samverka inom sina respektive tillsynsområden och vid ett delat tillsynsansvar får man komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Det legala stödet finns därmed för att en samordning ska kunna ske. Utmaningen är dock att de myndigheter som skulle kunna ingripa förebyggande ofta inte har den information som behövs och därmed finns en risk att det i ärendehantering inte behandlas relevanta problemställningar. Ansvaret för riskerna kan därmed hamna så att säga mellan stolarna. Ytterligare en utmaning för myndigheterna är den tid som samråd kräver och kostar satt i relationen till de krav på förkortade handläggnings-tider som existerar parallellt.

2.1.2 Miljöbalkens relation till äldre miljölagstiftning

I prop. 1997/98:45 del 2 skrivs, gällande miljöbalkens relation till äldre miljölagstiftning, följande. Samtliga bestämmelser i MB skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling. Detta innebär i många fall en ny och vidare tillämpning av bestämmelser som har sina förebilder i gällande miljö-, naturvårds- och hälsoskyddslagstiftning eftersom varje sådan lag har ett begränsat syfte. Som exempel kan nämnas att ett villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på miljöskyddslagens bestämmelser endast kan avse olägenheterna från verksamheten. Ett villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på balken kan däremot avse vad som helst som gagnar en ekologiskt hållbar utveckling enligt första paragrafen⁸.

2.2 Expropriationslagen

Expropriation får endast ske för vissa i författningen angivna ändamål, vilka preciseras i 2 kap. i ExprL. Exempel på sådana ändamål är för att ge en kommun möjlighet att för-

⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 sida 8.

foga över mark för framtida samhällsutveckling, anläggningar som tillgodoser allmänna behov av samfärdsel, transport, elektrisk kraft, vatten, värme, militära ändamål, bevara områden för att tillgodose väsentliga behov av mark eller anläggning för till exempel idrott eller friluftsliv.

Första paragrafen i expropriationslagen lyder:

I § Fastighet, som tillhör annan än staten, får tagas i anspråk genom expropriation enligt denna lag med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Genom expropriation får även särskild rätt till fastighet upphävas eller begränsas, om rättigheten tillkommer annan än staten.

I 2 kap. 5 § ExprL finns den paragraf som, med en vid tolkning, delvis kanske skulle kunna tillämpas. Den lyder:

Expropriation får ske för att upprätta skydds- eller säkerhetsområde eller bereda utrymme för särskild anordning, om området eller anordningen behövs till skydd mot naturhändelse som är menlig från allmän synpunkt, mot vatten- eller luftförorening eller mot menlig inverkan i övrigt från industri eller annan anläggning.

Frågan är om det inom begreppet ”till skydd mot naturhändelser” är möjligt att inkludera händelser som orsakas av mänsklig verksamhet såsom till exempel avverkning och andra skogsbruksåtgärder. Om en sådan tillämpning vore möjlig skulle kanske ett vattenkraftverk delvis kunna skyddas, troligen dock långt ifrån tillräckligt. Ytterligare att i så fall ta ställning till är vem som ska begära expropriationen och vem som ska betala den enskilde för intrånget i äganderätten. Såvitt känt har expropriationslagen använts av kommuner för att få möjlighet att anlägga förebyggande åtgärder exempelvis i form av erosionsskydd på annans mark.

2.3 Lagen om skydd mot olyckor

I denna lag finns bestämmelser som kan ha betydelse för att förhindra ras och skred med stor påverkan för människor och miljö dels en främjandeparagraf dels en bestämmelse om ett kommunalt handlingsprogram för den förebyggande verksamheten.

3 kap. 1 §

För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.

Bestämmelsen är allmän och inskränker inte andras ansvar. Kommunen ska bland annat vara verksam för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Kommunerna ska verka för en säker omgivning i kommunen och för att riskerna för olyckor och skador minskar eller undviks genom förebyggande åtgärder. Avsikten är emellertid inte att kommunen ska ta över ett ansvar som någon annan myndighet eller någon enskild har. Däremot är tanken att kommunen ska ta initiativet till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheter inom kommunen. Det kan gälla samverkan med aktörer med ansvar inom till exempel, plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, folkhälsoverksamheten och civilt försvar, där verksamheten bland annat styrs av speciallagstiftning. Syftet är att uppnå en samsyn mellan de olika inblandade aktörerna beträffande vilka åtgärder för säkerheten i kommunen som ska vidtas. Denna samsyn ska sedan kunna ligga till grund för kommunens planering för den förebyggande verksamheten.

3 kap. 3 §

En kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

I bestämmelsen anges att kommunen ska ha ett handlingsprogram som bland annat redovisar det mål för verksamheten som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla de i lagen angivna nationella målen i 1 kap. 1 §. Det ska även anges hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras; bland annat bör framgå hur samverkan ska ske med andra kommuner och övriga som berörs av verksamheten. Vidare bör den organisation och de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten beskrivas. En förutsättning för att kommunen ska kunna planera för hur säkerhetsarbetet ska ordnas är att kommunen skapar sig en bild av de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Detta får göras med utgångspunkt i en inventering av de risker för olyckor som finns inom kommunen mot bakgrund av bland annat naturförhållanden, bebyggelsekaraktär, transportväsen och industriell verksamhet. Riskbilden ska kunna utgöra grunden för den förebyggande verksamhetens inriktning och genomförande⁹.

⁹ MSB har gett ut en vägledning för kommunala handlingsprogram (www.msb.se/RibData/Filer/pdf/25931.pdf)

Övrigt

Lagen innehåller visserligen tvingande bestämmelser för enskilda om förebyggande åtgärder men dessa är begränsade till byggnader och anläggningar. I övrigt innehåller lagen bestämmelser om samhällets räddningstjänst vid olyckshändelse och överhängande fara för olyckshändelser. Om olyckshändelsen inte redan har inträffat måste det alltså föreligga en överhängande fara för att den inträffar. Detta begrepp behandlades av försvarsutskottet i dess utlåtande över propositionen med förslag till räddningstjänstlagen (föregångaren till lagen om skydd mot olyckor). Utskottet anförde då bland annat ”Att en fara för olyckshändelse är överhängande innebär enligt utskottets mening både hög risk för att olyckshändelsen inträffar och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden.” (FöU 1986/87:2). Ett allmänt ansvar för att räddningsingripanden kommer till stånd i alla de fall då det föreligger enbart fara för olyckshändelser skulle enligt förarbetena till räddningstjänstlagen föra alltför långt. Det skulle bland annat lägga ett alltför stort och svåröverblickbart ansvar på den enskilda kommunen för planering, organisation och information (se prop. 1985/68:170 s. 22 f.). Detta är alltför jämt lagstiftarens uppfattning.

2.4 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen reglerar frågor om när mark- och vattenområden blir föremål för planprocess eller bygglovsprövning. Lagstiftningens allmänna intressen är knutna till lokaliseringsprövning av byggnadsverk.

Lagens andra kapitel reglerar vilka allmänna och enskilda intressen som skall beaktas vid upprättande av detaljplaner och områdesbestämmelser och vid meddelande av bygglov, se 2 kap. 1 §. Av 2 kap. 2 § framgår att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. En hänvisning finns till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. Av 2 kap. 4 § följer att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Mest intressant i detta sammanhang är dock 2 kap. 5 § punkterna 2 och 5:

2 kap 5 §:

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

- 1. människors hälsa och säkerhet,*
- 2. jord, berg- och vattenförhållandena,*
- 3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,*

4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och

5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Departementschefen framhöll i förarbetena till den tidigare plan- och bygglagen, ÄPBL (prop. 1985/86:1 sida 473) att det är viktigt att kommunerna i underlaget till sina översiktsplaner redovisar geotekniska och andra undersökningar som har utförts och som har betydelse för att bedöma markens lämplighet för bebyggelse. ”Av särskild betydelse är att redovisa områden som kan bedömas vara olämpliga på grund av till exempel risk för jordskred, bergras, stora sättningar, onormal förändring av grundvattennivån och stora lerdjup.”

I punkten 2 hänvisas till ”vattenförhållanden”. Därigenom har det klargjorts att såväl förändringar i ytvattennivå som i grundvattennivå skall beaktas, liksom risken för översvämningar.

De ovan redovisade bestämmelserna innebär att det är av stor vikt att kommunerna i sin planering beaktar risk för ras och skred inte endast med avseende på den eller de fastigheter som skall bebyggas enligt ett visst bygglov eller en viss detaljplan, utan även med avseende på kringliggande fastigheter. Detta skall givetvis beaktas även av byggherren och andra exploatörer som är involverade i plan- och byggprocessen.

De areella näringarna kan ingå den kommunala översiktsplaneringen. Denna kan också, dock utan bindande verkan, ange sådan påverkansgrad i området som föranleder skyddsavstånd, till exempel farliga ämnen och farlig verksamhet.

Åtgärder som skogsplantering och avverkning av träd finns reglerade i plan- och bygglagens bestämmelser om marklov inom och utanför detaljplanlagt område (9 kap. 11–13 §§). Således finns det möjlighet att ställa krav på marklov i både detaljplan och områdesbestämmelser för att till exempel fälla en historisk eller estetiskt bevarandevärd allé. I planläggningen av nya bostäder finns dessutom ofta en ambition att i görligaste mån behålla avgränsade skogsmarker i bebyggelseplanering som naturparker för lek och rekreation.

Marklovet syftar i första hand till att skydda vissa förtecknade riksintressen. Det kan handla om totalförsvaret, kulturhistoria eller för en planerad bebyggelsemiljö som kräver ett skydds- och säkerhetsområde. På motsvarande sätt kan marklov krävas för skogsplanteringar som påverkar området.

2.5 Landskapsperspektivet

Ras och skred låter sig oftast inte stoppas av en fastighets-, kommun- eller landskapsgräns och därför är landskapsperspektivet viktigt. Det är även därför som det behöver fastställas vem eller vilka som kan ta ett övergripande ansvar.

Genom plan- och bygglagen har kommunerna ett ansvar vid sin planläggning, dock begränsas denna i de allra flesta fall av kommungränserna. Inom kommunen ska dock hänsyn tas till bland annat risken för översvämning, ras och erosion enligt 2 kap. 5 § (*se avsnitt 2.4*)

Vad gäller landskapsperspektivet, inom skogsbruket, fanns tidigare regler om skyddsskog vilka togs bort 2010. Skyddsskogen användes bland annat för att förhindra jordflykt inom särskilt känsliga områden. Motivet till att dessa togs bort var främst att många av de områden som omfattades nu redan var exploaterade samt att behovet för den biologiska mångfalden inte längre var aktuell. Remissen med dessa förslag skickades aldrig till SGI, SGU, MSB eller ”kommunikationsmyndigheterna” (nu Trafikverket). Frågan är om de nu aktuella frågeställningarna gällande instabila marker skulle ha belysts av någon av dessa instanser, det får vi aldrig veta.

Även bestämmelserna i 12 kap. 6 § MB skulle kunna vara tillämpliga utifrån sin lydelse i balken att föreskrifter får meddelas att det inom en del av landet alltid ska göras en anmälan om samråd. I förordningen saknas dock ett tydligt bemyndigande för att även kunna använda detta lagrum för områden och inte bara på verksamheter och åtgärder.

2.6 Vissa myndigheters särskilda möjligheter

2.6.1 Länsstyrelsen

Av 12 kap. 6 § MB följer att en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i MB och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälas för samråd hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. MB eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. Vidare följer av paragrafens andra stycke att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Av 7 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd följer att Länsstyrelsen får föreskriva om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § MB andra stycket i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Länsstyrelsen kan alltså föreskriva om anmälan även om en verksamhet eller åtgärd inte anses väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan föreskrivs då inom särskilt utpekade, geografiska områden. Länsstyrelsen meddelar markägarna inom sådana områden att all verksamhet kräver anmälan om samråd till myndigheten. När en sådan anmälan inkommer har Länsstyrelsen möjlighet att samråda med till exempel Skogsstyrelsen. *Se avsnitt 2.6.3 för Skogsstyrelsens motsvarande befogenhet.*

Vidare kan Länsstyrelsen bevilja dispens för barmarkskörning med fordon i terräng, enligt Terrängkörningslagen (1975:1313) Polisen utövar tillsyn över terrängkörningen.

2.6.2 Trafikverket

Trafikverket har för att vara en myndighet en relativt liten andel tvångsmedel att tillgripa och är i princip inte tillsynsmyndighet i något vidare hänseende. Väglagen ger

vissa möjligheter att (i en del fall efter beslut från Länsstyrelsen) tvinga fram åtgärder i vägens närmaste omgivning.

Ett exempel när man valt en annan lösning för att skydda järnvägsdriften från yttre påverkan är det så kallade trädsäkringsservitutet. Trafikverket har då ansökt om tillskapande av officialservitut utmed vissa järnvägssträckor. Dessa servitut ger Trafikverket rätt att inom 20 meter från spårets mitt avverka samtliga träd för att på så sätt skydda kontaktledningarna från nedfallande träd.

2.6.3 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen styrs i sin verksamhet till stor del av skogsvårdslagen (SvL). Skogsvårdslagens tillämpningsområde är skogsbruksåtgärder på skogsmark. Det innebär att lagen inte kan tillämpas för andra syften än de som innefattas i denna avgränsning. I skogsbruksåtgärder ingår normalt till exempel avverkning, röjning, gallring, markberedning, plantering, byggande av skogsbilväg och körning i terrängen. Definitionen av skogsbilväg som Skogsstyrelsen använder sig av är en väg som huvudsakligen är avsedd för skogsbrukets behov och där virkestransport kan ske med lastbil.

Begränsning av lagens tillämpningsområde finns också i 4 § i SvL som anger att lagen inte ska tillämpas om det som står där strider mot 7 och 8 kap. MB (skydd av områden samt artskydd) eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken eller annan lag¹⁰.

I 30 § SvL (den så kallade hänsynsparagrafen) regleras den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog. I föreskrifterna till 30 § SvL finns viss reglering som skulle kunna tillämpas för att minska risken för ras, skred och erosion. Exempel på sådana åtgärder är att ”Hyggens storlek och utläggning ska anpassas till natur- och kulturmiljön.” och i de allmänna råden preciseras att man därmed bland annat bör beakta markegenskaper, hydrologi och terrängförhållanden. När det gäller skogsbilvägar och traktorvägar finns i de allmänna råden att dessa inte bör anläggas i direkt anslutning till sjöstränder och vattendrag och att sträckningen bör anpassas till terrängen. I föreskrifterna stadgas att ”Allvarliga körskador ska förhindras.” I de allmänna råden framgår vad som bör ses som allvarliga körskador, till exempel sådana som leder till en skadlig utförsel av slam till sjöar och vattendrag, ändrar ett vattendrags sträckning, orsakar viss försumpning eller skadar viss torvmark. I denna paragraf finns dock en begränsning som anger att föreskrifter med stöd av paragrafen inte får vara så omfattande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras, den så kallade intrångsbegränsningen, *se nedan*.

Av Skogsvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7 3 kap. 11 § 7 p.) till SvL framgår dock att avverkningsanmälan inte behöver göras om avverkningen sker på grund av att området ska användas för annat ändamål än virkesproduktion i enlighet med en gällande detaljplan enligt PBL.

¹⁰ Förordning eller föreskrifter som har sin grund i MB.

Av 7 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd, följer att Skogsstyrelsen, precis som Länsstyrelsen (*se avsnitt 2.6.1*), får föreskriva om anmälningsskyldighet för samråd om verksamheten eller åtgärden kan medföra skada på naturmiljön och skall utföras på mark som omfattas av SvL (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19790429.htm) och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen kan alltså föreskriva om anmälan även om en verksamhet eller åtgärd inte anses väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan föreskrivs då inom särskilt utpekade, geografiska områden. Skogsstyrelsen meddelar markägarna inom sådana områden att all verksamhet kräver anmälan om samråd till myndigheten. I det så kallade Ragundafallet har Skogsstyrelsen använt denna möjlighet att föreskriva om anmälningsplikt.

*Intrångsbegränsningen*¹¹

Enligt 2 kap. 15 § RF ska full ersättning vara tillförsäkrad den som får sin användning av mark eller byggnad inskränkt av det allmänna, på sådant sätt att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1¹², *”Utskottet anser att en fastighetsägare endast skall behöva tolerera ett intrång som är bagatellartat för honom och därför kan en fast procentsats inte anges. En toleransgräns på 10 procent inom berörd del får anses vara den högsta som i något fall skall behöva accepteras. Det gäller om den berörda delen representerar i pengar ett litet belopp. Representerar den ett högt värde, är det en i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning fastighetsägaren behöver tåla. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kan aldrig vara bagatellartat.”*

Även begreppet berörd del har hanterats i bostadsutskottets betänkande och angetts vara en enhet med vilken skada ska jämföras inom skogsbruket, så kallad behandlingsenhet. Med behandlingsenhet avses *ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. Beståndsindelningen får i detta sammanhang bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder.*

Toleransnivån för vad en skogsägare är skyldig att tåla utan ersättning är enligt Skogsstyrelsens uppfattning högst 10 procent för de första 250 000 kr av den berörda delen, högst 5 procent för det som ligger däröver upp till 2 000 000 kr och högst 2 procent för vad som överstiger 2 000 000 kr.

Skogsstyrelsen har fattat några beslut som har överklagats och i dessa fall har intrånget hamnat på under 200 000 kr även för avverkningar på ett totalt värde över 6 000 000 kr.

¹¹ Intrångsbegränsningen kan även aktualiseras i ärenden där beslut fattas med stöd av till exempel plan- och bygglagen.

¹² Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 sida 150.

Återställande av skada enligt SvL

Skogsstyrelsen har även enligt föreskrifterna till SvL möjlighet att kräva återställande efter skada i de fall föreskrifterna inte följts och skada uppstått. Följande angivna situationer som anges har bäring på möjlighet att förhindra eller begränsa uppkomst av erosion och eventuell uppkomst av ras, skred eller slamström.

Vattendrag och diken ska rensas från röjnings-, hyggesrensings- och avverkningsrester och deras naturliga lopp återställas efter körskada om återställandet inte innebär en ökad negativ påverkan på vattenkvaliteten. Diken ska rensas från virke som lagts i för överfart och felaktigt avslutade diken som orsakar skadlig slamtransport ska åtgärdas.

Allvarliga körskador ska återställas om återställandet inte innebär en ökad negativ påverkan på vattenkvaliteten. Detsamma ska gälla andra skador på mark och vatten som innebär skadligt läckage av slam, näring eller tungmetaller till sjöar, vattendrag eller diken, till följd av skötsel av skog.

3 Ersättning vid ingripande från det allmänna

I regeringsformen 2 kap. 15 § regleras egendomsskyddet.

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den delen av fastigheten. Ersättning ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

I de flesta fall har en fastighetsägare rätt till ersättning om dennes egendom tas i anspråk av det allmänna eller om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras genom inskränkningar i användandet. Vad som räknas som pågående markanvändning diskuteras i doktrinen och att det endast är laglig pågående markanvändning som åsyftas. ”En underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags akt-samhets- eller hänsynskrav följs. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att följa hänsynsreglerna, oavsett om myndigheten ingriper eller inte.” (jämför prop. 1997/98:45, del 1, sida 551).

Maria Forsberg¹³ menar att det framgår av förarbetena¹⁴ att markägare inte är berättigad till ersättning för det fall att denne hindras från att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som strider mot materiella regler (Forsberg sida 138). I förarbetena till MB poängteras att markägaren har att iakttä hänsynsreglerna i 2 kap. MB utan rätt till ersättning.

I SOU 2013:59 Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? finns följande skrivningar som skulle kunna ge viss vägledning om hur rätten till eventuell ersättning ska hanteras vid ärenden gällande instabila marker.

¹³ Maria Forsberg, Skogen som livsmiljö, En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald, Uppsala universitet, 2012.

¹⁴ Med förarbeten avses de utredningar mm som föregår en författningsändring.

En ledande princip inom svensk rätt har varit att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Ersättningsregler saknas därför som regel i lagar som tillåter att tillstånd dras in eller att förbud eller restriktioner meddelas verksamheter av det slaget. Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerhet, hälsa och miljö¹⁵. Osäkerheten kring när ersättning ska ges skulle med en generell ersättningsbestämmelse utsträckas till de typer av rådighetsinskränkningar där det idag är klart att ingen ersättning ska lämnas, till exempel rådighetsinskränkningar till följd av åtgärder som vidtas med stöd av hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Det skulle finnas en risk för att osäkerheten i tillämpningen leder till att principerna frångås i en utsträckning som inte alls varit avsedd och att bestämmelsen således innebär ett betydande avsteg från flera i svensk och internationell miljö rätt vedertagna principer

Generellt kan sägas att frågan om det är rimligt att en åtgärd vidtas utan att ersättning lämnas slutligt måste avgöras genom en intresseavvägning i det enskilda fallet. Om någon ersättningsrätt inte finns i ett särskilt fall påverkar det proportionalitetsbedömningen och följaktligen det allmännas möjligheter att vidta åtgärden. I en situation där ett önskat resultat kan uppnås på flera sätt, och den ena åtgärden medför en rätt till ersättning men inte den andra, är det tillämparens skyldighet att överväga de alternativa handlingssätten och i en valsituation beakta om lagstiftaren avsett att ersättning ska lämnas eller inte.

Skogsvårdslagen (SvL)

När det gäller hänsynsparagrafen i SvL finns ingen rätt till ersättning utan markägaren ska tåla ett visst intrång i sin äganderätt, upp till intrångsbegränsningen. Skogsstyrelsens bedömning gällande försiktighetsåtgärder, det vill säga åtgärder för att förhindra skada, går i linje med den princip som gäller inom miljöbalkens direkta tillämpningsområde. Detta innebär att inom rimliga gränser ska en markägare vidta försiktighetsåtgärder utan att intrångsbegränsningen aktualiseras. Exempel på sådana åtgärder kan vara att säkerställa en överfart över vatten så att skador inte uppstår eller att köra runt ett område med blöta marker, eller runt ett område med instabila marker.

Miljöbalken (MB)

De regler i 7 kap. MB som Skogsstyrelsen arbetar mest med är reglerna om biotop skyddsområden. Vid beslut om ett biotop skydd har markägaren rätt till ersättning enligt reglerna i expropriationslagen. Ersättningens storlek regleras i 4 kap. 1 § expropriationslagen vilken stadgar att 125 procent av marknadsvärdet alternativt marknadsvärdesminskningen ska betalas. När det gäller 12:6 § MB har en markägare rätt till ersättning om intrånget överskrider intrångsbegränsningen. Samma rätt finns inte med automatik gällande 26:9 § MB, se tidigare avsnitt.

¹³ B. Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2, Norstedts Juridik 1991, s. 152 f.

Kopplingen mellan 12:6 och 26:9 i MB

2 kap. 6 § sista stycket innehåller en hänvisning till miljöbalkens kapitel med regler om ersättning. Av 31 kap. 4 § första stycket framgår att fastighetsägaren kan vara berättigad till ersättning när föreläggande eller förbud meddelas med stöd av bestämmelserna i samrådsparagrafen. I detta sammanhang finns det anledning att återknyta till det som tidigare har sagts om förhållandet mellan samrådsparagrafen och den så kallade stoppregeln i 2 kap. 9 §. De verksamheter som omfattas av samrådsparagrafen har normalt en helt annan omfattning och effekt än sådan verksamhet som kan föranleda tillämpning av stoppregeln. Verkningarna av samrådspliktig verksamhet är i huvudfallet lokalt begränsade men kan just där vara så ingripande att naturmiljön ändras i strid med de mål som ställs upp i balken. Typiskt sett utgör verksamhet av detta slag sådan markanvändning som avses i plan- och marklagstiftningens ersättningsbestämmelser. Av detta skäl är det, som vissa remissinstanser har påpekat, logiskt att förelägganden och förbud enligt samrådsparagrafen kan ge rätt till ersättning medan tillsynsåtgärder med stöd av stoppregeln inte berättigar till ersättning¹⁶.

Hur sådana här ersättningar till enskilda ska finansieras, finns för Skogsstyrelsens del, reglerat i regleringsbrevet att de pengar av anslaget som är ämnade för det formella skyddet även ska användas för att täcka ersättningar som bli aktuella med anledning av beslut med stöd av 12 kap. 6 § MB.

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 151.

4 Skadestands- och straffrättsligt ansvar när en skada inträffat

4.1 Ekonomiskt ansvar vid inträffad skada

Utgångspunkten för bedömningarna nedan är att en fastighetsägare eller annan, exempelvis en exploatör eller skogsuppköpare, på något sätt förändrat vegetationen (exempelvis avverkning av skog) på sin fastighet och att skada, genom ras eller skred, har uppstått på annan fastighet.

4.1.1 Ansvaret för enskild markägare

Skadeståndsskyldighet vid dylika situationer kan följa av skadeståndslagen och/eller miljöbalkens 32 kap. En inledande notering i detta avsnitt är att skadeståndsansvaret torde vara relativt lika oavsett vad anledningen är till att fastighetsägaren/exploatören/avverkaren förändrar vegetationen på aktuell fastighet. Ett ordinärt skogsbruk skiljer sig inte i detta hänseende ifrån en avverkning inför en exploatering, uppförande av kraftledning med mera.

4.1.1.1 Miljöbalken 32 kap.

Detta kapitel reglerar miljöskador som en fastighet orsakar i sin omgivning (32 kap. 1 § MB).

32 kap. 3 § MB räknar upp de typer av skadeorsaker (störningar) som kan ge upphov till en skadeståndsskyldighet enligt miljöbalken. I detta sammanhang synes punkt 3 (ändring av grundvattennivån) och punkt 8 (annan liknande störning) vara de som kan vara aktuella.

Punkt 3 (ändring av grundvattennivån)

En skogsbruksåtgärd skulle kunna medföra att grundvattennivån ändrar sig inom ett visst område. Medför en sådan ändring av nivån att skada uppstår på något sätt kan detta medföra att en ersättningsskyldighet uppstår. Det är dock svårt att utifrån bevistekniska skäl se att detta skulle leda till att en ersättningsskyldighet för exempelvis en väg har skadats efter en sedvanlig skogsbruksåtgärd. Det torde vara svårt att i efterhand kunna konstatera att och på vilket sätt grundvattenförhållandena har ändrat sig efter att skogsbruksåtgärden har vidtagits.

Punkt 8 (annan liknande störning)

Denna punkt möjliggör tillämpning av miljöbalkens skadestandsregler på andra liknande situationer än de ovan uppräknade. Skador på grund av exempelvis ras skulle kunna medföra en ersättningsskyldighet. Av kommentaren till denna punkt (Norstedts juridik, Zeteo) synes dock ett krav för detta vara att någon form av miljöfarlig verksamhet har gett upphov till den störning som orsakar skadan. Som exempel torde inte ett ras som beror på grundförhållanden på intilliggande fastigheter medföra skadeståndsskyldighet i sig. Har dock någon miljöfarlig verksamhet förekommit i samband med raset (såsom en avverkning) torde dock möjligheten finnas att ansvar enligt punkt 8 uppstår. Det torde

dock inte krävas att det är fråga om anmälnings- eller tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet för att ansvar ska aktualiseras.

Skogsbruk kan anses vara en miljöfarlig verksamhet. Frågan har i vart fall till viss del prövats av dåvarande Regeringsrätten i RÅ 2003 ref. 63. Domstolen uttalade där att en kommun hade rätt att besluta om avgifter för kommunal tillsyn av vissa skogsbruksåtgärder. Grunden för detta var att domstolen ansåg att dessa åtgärder (bland annat markberedning) ansågs kunna utgöra miljöfarlig verksamhet.

Av 32:5 MB framgår vidare att skadestånd i andra fall än som anges i 32:4–5 betalas för skador som orsakas av grävning eller liknande arbete om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3:3 jordabalken eller i annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetet utförande. Har det varit fråga om särskilt ingripande arbete ska skadan ersättas även om försumlighet inte förelegat.

Utifrån ordalydelsen skulle möjligen begreppet ”liknande arbete” kunna vara tillämpligt för de situationer som avses i denna rapport. Med begreppet avses dock i princip endast övriga former av schaktning det vill säga relativt främmande för sedvanligt skogsbruk i dess egentliga mening. Möjligen skulle vissa schaktningsarbeten som vidtas för att anlägga exempelvis en skogsbilväg i sig kunna medföra ansvar enligt denna regel. Lagrummet har dock tillämpats på situationen när en fastighetsägare har lagt igen ett dike (genom grävning) och orsakat översvämning i en källare på grannfastigheten. Situationen påminner något om när en fastighetsägare sätter igen diken för att återskapa våtmarker. I sådana fall torde det dock snarast vara fråga om någon form av vattenverksamhet vilket omfattas av andra regler.

Vid skador som ska bedömas enligt miljöbalken gäller ett lägre krav på orsakssamband än enligt skadeståndslagen. Orsakssambandet följer av MB 32:3 2 st. Av detta stycke framgår att en skada ska anses ha orsakats av en påstådd störning, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. Av detta följer att det räcker med att visa att det är mer sannolikt att en skada orsakats av en viss störning än att den orsakats av någon annan störning. Detta till skillnad mot det krav som vanligtvis gäller vid en bedömning enligt skadeståndslagen, den skadelidande ska där fullt ut visa orsakssambandet. Huruvida ett orsakssamband föreligger är i många fall en rent teknisk fråga. Gällande ras och skred torde exempelvis en geoteknisk utredning vara nödvändig för att kunna visa att skogsbruksåtgärden är en sannolik skadeorsak.

Verksamhetsutövare och skadevällare

Vem som är att anse som verksamhetsutövare och således skadevällare torde i allmänhet vara tydligt. Att det är fastighetsägaren som svarar för skador orsakade på kringliggande fastigheter är huvudprincipen inom skadeståndsrätten. Fastighetsägaren svarar dock inte i alla situationer för en självständig entreprenörs oaktsamhet. Fastighetsägarens ansvar kan i en sådan situation begränsa sig till frågan om huruvida det varit oaktsamt av fastighetsägaren att anlita just den utpekade entreprenören.

I de fall en skada ska bedömas utifrån miljöbalkens regler är kopplingen mellan fastighetsägare och skadevällare inte lika tydlig. Verksamhetsutövaren, vilket är den som ska ersätta skadan, är den som bedriver verksamheten på en fastighet vilket inte nödvändigtvis måste vara fastighetsägaren. Har någon köpt rätten att avverka skogen och anlitar någon för detta torde den som köpt rätten att avverka kunna ses som verksamhetsutövare och således skadevällare.

4.1.1.2 Skadeståndslagen

För att ersättning enligt skadeståndslagen ska utgå måste den som orsakat skadan har varit oaktsam. Vad som anses som oaktsamhet beror till stor del på de enskilda faktorerna i varje situation men generellt torde det vara svårt att kunna visa på en skadeståndsgrundande oaktsamhet vid en avverkning.

Är en fastighetsägare införstådd i att hans mark har stabilitetsproblem torde dock sannolikheten att en avverkning skulle kunna anses oaktsam öka. En fastighetsägare som med vetskap om stabilitetsproblem ändå väljer att genomföra en avverkning skulle därmed kunna anses så pass vårdslös att det medför en skadeståndsskyldighet. Om fastighetsägaren anlitar en entreprenör för att genomföra arbetet skulle en sådan oaktsamhet även kunna uppstå för entreprenören om denne är medveten om riskerna (utan att för den sakens skull fastighetsägaren kan undkomma ansvar).

I detta sammanhang kan rättsfallet MÖD 2004:33 nämnas. Det var fråga om ett bolag som bedrev verksamhet i form av hantering av massor på en arrenderad fastighet¹⁷. Ett skred inträffade och bland annat en kajanläggning på fastigheten skadades. MÖD uttalade i detta mål att bolaget varit vårdslös genom att lagra sådana mängder på fastigheten utan att genom exempelvis geotekniska utredningar försäkra sig om att marken hade den beskaffenhet som krävdes. Domen kan dock tolkas som att avgörande varit att mängden massor som lagrats varit relativt stor och det därför krävts särskilda åtgärder. Ska detta jämföras med situationen med exempelvis avverkning torde det krävas att det finns någon särskild omständighet som kräver ytterligare utredning än annars.

Ett annat rättsfall bör även nämnas här; MÖD M 75–09. Sommaren 2007 rasade cirka 100 meter av väg E918 (gamla riksettan) söder om Ödeshög i samband med ett intensivt regnväder. Detta som en följd av att en vägtrumma under en privat väg längre upp i avrinningsområdet, hade rostat och knycklats samman på grund av bristande underhåll. Vid den intensiva nederbördstillfället orsakade den söderrostade vägtrumman en dämning i vattendraget och när fördämningen brast blev flödet och kraften på trumma och vägbank för väg E918 för stor och dessa spolades bort. Det bolag, tillika fastighetsägaren, som ansvarade för underhållet av den privata vägtrumman enligt 11 kap. 17 § MB, ansågs i Miljööverdomstolen ha vållat skada för Vägverket genom det bristande underhållet. Bolaget blev därmed skyldigt att, i enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer, ersätta Vägverket för ett jämkat skadeståndsbelopp och hälften av Vägverkets rättegångskostnader.

¹⁷ Dåvarande miljöskyddslagen befanns inte tillämplig eftersom den skadevällande verksamheten endast orsakade skada på samma fastighet som verksamheten bedrevs på.

En särskild faktor som skulle kunna medföra att en skogsägare inte anses vårdslös skulle kunna vara när en avverkning anmälts utan att beslut meddelats om att eventuella anpassningar ska vidtas. Möjligen kan man invända att ett sådant tillstånd inte innefattar någon särskild prövning av avverkningens lämplighet utifrån geotekniska förhållanden. Det är dock inte rimligt att en verksamhetsutövare/skadevällare skulle gå fri från skadeståndsansvar enbart på den grunden att verksamheten i sig är tillståndsprövad. Det är inte en ordning som såvitt känt återfinns någon annanstans inom rättsordningen, snarare torde motsatsen vara den rådande ordningen. Både vid tillstånd enligt 9 kap. och 11 kap. MB har verksamhetsutövare en skadeståndsskyldighet även om verksamheten utförts helt i enlighet med givna tillstånd.

Adekvat kausalitet

Även om det går att visa på ett orsakssamband (eller att det är möjligt att använda sig av bevislätnadsregeln i MB) måste sambandet vara adekvat. Med detta menas i korthet att sambandet på något sätt måste vara påräkneligt för skadevällaren. Ett populärt och möjligen något förenklat exempel avser fallet med droskföraren som under en transport av en person i sin droska somnar. Droskan (som dras fram av en häst) tar då en annan väg än vanligt. Åskan slår därefter ner i droskan och orsakar passagerarens död. Hade droskföraren inte somnat hade droskan tagit den vanliga vägen och blixten hade inte slagit ner i droskan. Sett enbart till orsakssambandet är det tydligt att omständigheten att chauffören somnar i förlängningen medför att passageraren avlider. Exemplet avser dock att visa på när det uppstår en brist i adekvans. Det var inte en påräknelig följd för chauffören, på grund av att han somnar, att hans passagerare skulle avlida av ett blixtnedslag.

4.1.2 Flera presumtiva skadevällare

En inte ovanlig situation är att det inom ett område finns flera fastighetsägare som samtidigt eller i tidsmässig närhet genomfört åtgärder med sin skog. Vad som menas med tidsmässig närhet är att åtgärderna vidtagits så att de haft möjlighet att samverka för att åstadkomma en större effekt än vad de kunnat var för sig. Dessa åtgärder för sig medför ingen skada men den kumulativa effekten medför att skada uppstår. Av prop. 1985/86:83 sida 45ff framgår bland annat följande.

Att flera skadeorsaker har medverkat får normalt anses innebära att svaranden har bevisbördan för att den störning som han ansvarar för har orsakat endast en del av skadan. Om en skada inte kan delas upp men två eller flera verksamheter har medverkat till skadan, blir dessa verksamheter solidariskt ansvariga för skadan i dess helhet. För ett orsakssamband mellan en viss svarandes verksamhet och den inträffade skadan behövs inte heller i detta läge mer än en övervägande sannolikhet enligt vad som nyss sagts. Man ställer alltså frågan om den skadelidandes påstående att svarandens störning i varje fall tillsammans med någon annan störning har orsakat skadan är troligare än de andra förklaringar till skadeförloppet som har framförts av svaranden, exempelvis att den andra störningen ensam har åstadkommit skadan.

Att det är flera verksamheter som var för sig bidragit till att skadan uppstått synes inte medföra att skadeståndsansvaret minskas, att varje verksamhets bidrag självständigt inte kunnat orsaka någon skada synes inte heller medföra att skadeståndsansvaret upphör. I samband med detta ska dock noteras att det troligtvis är så att om det enskilda bidraget blir allt för blygsamt så torde till slut en bristande kausalitet uppstå.

4.1.3 Fel eller försummelse vid myndighetsutövning

Enligt skadeståndslagen 3 kap. 2 § ska staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. När det gäller ansvar enligt 3:2 är det första rekvisitetet att det skett i samband med myndighetsutövning. Detta innebär i princip att det måste ske i samband med ett beslutsfattande gentemot en enskild.

Skogsstyrelsens ansvar vid bedömningen av avverkningsanmälan

Skogsstyrelsen torde i vart fall idag inte ha något sådant ansvar eftersom handläggningen av en anmälan inte uttryckligen innefattar någon bedömning av frågan utifrån geotekniska förutsättningar. Om en sådan prövning skulle ingå och i något fall visa sig felaktig skulle en skadeståndsskyldighet möjligen kunna uppstå.

4.2 Straffrättsligt ansvar

Möjligheten att någon skulle kunna ådra sig ett straffrättsligt ansvar – det vill säga dömas för ett brott till böter eller fängelse – på grund av en avverkningsåtgärd eller liknande, synes mindre under förutsättning att det inte avser någon form av framkallande av ras eller skred med uppsåt att orsaka omfattande förstörelse av annans egendom. De varianter av oaktsamhetsbrott som kan bli aktuella synes även de kräva så pass kvalificerade ageranden att det i praktiken inte torde vara aktuellt. Utgångspunkten i denna rapport – vilket också motsvarar de inblandade myndigheternas bild av situationen – är att enskilda markägare är måna om att inte orsaka skada. Utifrån ett teoretiskt perspektiv skulle man dock kunna tänka sig att även ett straffrättsligt ansvar skulle kunna uppstå för en enskild i det fallet att en avverkning skett trots vetskap om stabilitetsrisker. Beroende på graden av kunskap och eventuella anpassningar vid avverkningen skulle en avverkning kunna ses som oaktsam ur ett straffrättsligt perspektiv; en förutsättning torde dock vara att ett medvetet risktagande kan visas.

5 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete

Av vad som anförts ovan kan man dra slutsatsen att med dagens regleringar finns det relativt små möjligheter att ingripa innan en avverkning sker och att utkräva ett ekonomiskt ansvar efter att en skada har inträffat. Nedan ges dock några möjliga utvecklingsvinklar.

5.1 Utökad samordning mellan myndigheter

Idag saknas former för en effektiv samordning mellan olika myndigheter kring dessa frågor. I det område som ovan nämns (Ragunda) förbjöd Skogsstyrelsen avverkning med hänsyn till riskerna för stabiliteten i området. Samtidigt som detta gav Energi- marknadsinspektionen ett elnätsbolag tillstånd (efter att Länsstyrelsen beslutat att uppförandet av kraftledningen inte innebar betydande miljöpåverkan) att uppföra nya kraftledningsstolpar i samma område – ett arbete som kräver avverkning och schaktning och därmed medför risker för stabiliteten. En samordning måste vara effektiv på det sättet att berörda myndigheter får reda på andra myndigheters verksamheter i aktuella områden utan att det medför en allt för betungande administrativ börda. På vilket sätt en sådan samordning ska ske har dock denna rapport inte närmare undersökt.

5.2 Möjligheter för tillsynen

Sammanfattningsvis finns ett antal författningar som delvis berör nämnda område men ingen som helt träffar den problematik som denna rapport behandlar. Utifrån ovanstående genomgång syns det som om det i dagsläget inte finns någon författning som möter upp de problem och den risk som uppkommer vid olika åtgärder som kan förorsaka ras och skred, vilka i olika omfattning sedan påverkar miljö, levnadsförhållanden, såsom till exempel men för detta arbete någon reglering som tydligt pekar på ett övergripande ansvar, till exempel på ett landskapsperspektiv och gällande alla typer av åtgärder, för någon myndighet att förhindra, förebygga eller motverka skador som ras och skred kan förorsaka. Skadornas omfattning kan vara allt från ett mindre ras till stora katastrofer såsom den som ett skred i Tjärnviksdalen, Ragunda kommun skulle kunna orsaka.

En första förutsättning för att en tillsyn ska kunna bedrivas är att ansvarig myndighet (och även andra inblandade) har kunskap om problematiken och information om var problemområden finns. Utan detta kan varken samråd eller andra tillsynsinsatser inledas. En möjlig väg för detta är förbättrade GIS-skikt innehållande geoteknisk information. Möjligheten till detta utreds inom ett annat delprojekt.

Som framgått ovan har idag ingen myndighet ett tydligt utpekat övergripande ansvar för dessa frågor. För att en tillsyn ska kunna bli verkningsfull krävs att ansvarsfrågan tydliggörs och att effektiva tillsynsinstrument tillförs den utpekade myndigheten.

Ett alternativ att överväga, som en del av en framtida lösning, är en utveckling av Skogsstyrelsens tillsyn som mer uttryckligt ska beakta stabilitetsrisker vid en avverk-

ningsanmälan. Idag är tillsynen begränsad till att avse beslut i enskilda anmälningsärenden avseende viss fastighet och viss verksamhetsutövare, varför det viktiga landskapsperspektivet inte fullt beaktas. Idag är det också oklart hur riskerna ska bedömas och när dessa ska kunna upptäckas. I nuläget kan Skogsstyrelsen som huvudregel inte bedöma geotekniska omständigheter i någon större utsträckning i varje anmälan om avverkning.

Skyddsskogsinstrumentet hade kanske kunnat fylla en roll i de så kallade Ragunda-ärendena, om än något förändrat. Ett införande av skyddsskogar igen med bland annat syfte att hantera instabila marker, samt förena med regler om tillståndsplikt skulle åtminstone delvis kunna lösa problematiken med att få kännedom om planerade åtgärder inom ett område med risk för ras och skred. Dock skulle även i detta fall problematiken med vem som ska stå för kostnaderna vid ett eventuellt förbud av åtgärder på grund av riskerna kvarstå.

I 12 kap 6 § MB finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. I förordningen om anmälan för samråd omfattar bemyndigandet dock bara möjligheten att föreskriva om åtgärder eller verksamheter, vilket Skogsstyrelsen har gjort, SKSFS 2013:3. Skulle det vara möjligt att utöka Skogsstyrelsens bemyndigande från regeringen att inte bara föreskriva om samrådsplikt för verksamheter och åtgärder utan även att kunna föreskriva att det inom vissa områden ska vara samrådsplikt för till exempel alla skogsbruksåtgärder? Denna frågeställning bör lyftas vidare till miljödepartementet, huruvida det finns en tanke bakom det begränsade bemyndigandet eller om det är ett förbiseende.

Liksom gällande skyddsskogsinstrumentet så väcks även här frågan om vem som ska stå för kostnaderna vid ett förbud mot att vidta vissa åtgärder, till exempel avverkning.

En både principiell och viktig fråga i detta är ersättningsmöjligheterna för den enskilde vid en begränsning av dennes möjligheter att använda sin mark. Ett ingripande av det allmänna genom tillsyn kan medföra att staten blir tvungen att ersätta den enskilde för den skada som ingripandet medför. I vissa fall är det tydligt vad som gäller med inte alltid. En mer generell och övergripande princip om hur stort ekonomiskt ansvar den enskilde ska behöva stå för gentemot vilket ansvar det allmänna ska åläggas att ersätta behöver formuleras. Utifrån detta är det naturligtvis även en förutsättning att en tillräcklig finansiering finns.

5.3 Ansvarsfrågan

Vid en normal förändring av vegetationen på en fastighet, exempelvis genom en avverkning av produktiv skog efter anmälan till Skogsstyrelsen, torde ett skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen sällan bli aktuellt för det fallet att en skada inträffar på omkringliggande fastigheter eller anläggningar. Detta eftersom det torde vara svårt att visa på en oaktsamhet hos den som genomfört åtgärden. Framkommer det dock att denne varit

medveten om problem med stabilitet i området eller att det finns någon annan form av riskbeteende torde det dock kunna vara fråga om en tillräckligt hög grad av oaktsamhet för att en skadeståndsskyldighet ska aktualiseras. Om skog istället avverkats inför att ett område ska exploateras efter detaljplanläggning skulle situationen kunna vara något annorlunda. Kommunen har i detta läge ett visst ansvar att planläggningen är lämplig bland annat utifrån geotekniska hänsyn. Det kan dock ifrågasättas om det i detaljplanearbetet har beaktats (och om lagstiftning ens avsett det) frågan om avverkning av skog inför genomförandet av en detaljplan har beaktats. Troligtvis har endast områdets lämplighet för den tänka bebyggelsen prövats; inte huruvida det är geotekniskt lämpligt att avverka existerande skog på fastigheten.

Miljöbalken ställer dock upp något lägre krav för att skadeståndsskyldighet ska uppstå. I ett sådant läge krävs i många fall inte att någon oaktsamhet föreligger utan endast en adekvat kausalitet. Beviskravet avseende kausaliteten är även något lägre, dock krävs som huvudregel att åtgärden i sig kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet (vilket i och för sig vissa skogsbruksåtgärder skulle kunna göra).

Möjligheten att en myndighet (exempelvis Länsstyrelsen eller en kommun) ådrar sig ett ekonomiskt ansvar gentemot en enskild på grund av ett lämnat besked eller beslut framstår som mer teoretiskt än praktiskt – detta bland annat eftersom det inte synes finnas någon myndighet som i sin prövning fullt ut prövar de geotekniska förutsättningarna i alla led. Förutsättningarna prövas exempelvis när det gäller lämpligheten av bebyggelse men inte huruvida det kan vara lämpligt att avverka den eventuella skog som finns på fastigheten sedan innan. Det ska avslutningsvis avseende detta erinras att även om en myndighet skulle kunna anses vara skadeståndsskyldig förtar inte detta den enskildes ansvar gentemot den skadelidande.

Sammanfattningsvis är det inte tydligt hur en skada i efterhand ska regleras i ekonomiska termer. Idag torde kostnaden vid en skada ofta hamna på den skadelidande (och då i vissa fall dennes försäkringsgivare).

Att nå tydlighet inom detta område kan göras både genom praxis eller genom lagstiftning. Såvitt kan bedömas ovan kan befintlig lagstiftning ge möjligheter för en skadelidande att kräva ersättning ifrån en fastighetsägare eller verksamhetsutövare.

En möjlighet skulle kunna vara att i miljöbalkens regler införa en bestämmelse angående ansvaret vid slamströmmar/ras/skred och där tydliggöra hur en sådan skada ska bedömas. Det torde dock vara förenat med vissa svårigheter eftersom skador och orsakssamband ofta skiljer sig åt mellan gångerna.

Det torde dock vara svårt och inte heller ändamålsenligt att införa ett straffrättsligt ansvar för att komma till rätta med de problem som kan uppstå vid skogliga åtgärder. Det är svårt att se att det i något fall funnits ett uppsåt att skada eller ens en tydlig medvetenhet att åtgärderna kan skada omkringliggande fastigheter eller anläggningar varför inte en straffrättslig reglering synes fylla ett syfte.

Avslutningsvis kan konstateras att det som synes vara det mest effektiva sättet, både ur administrativ och ekonomisk synvinkel, att minska risken för skador är att synliggöra riskerna för samtliga inblandande aktörer, såväl fastighetsägare som avverkningsentreprenörer och exploatörer. En aktör som är medveten om riskerna kommer med stor sannolikhet att vidta åtgärder för att undvika att skada uppstår.

Av Skogsstyrelsen publicerade Rapporter:

1988:1	Mallar för ståndortsbonitering; Lathund för 18 län i södra Sverige
1991:1	Tätortsnära skogsbruk
1992:3	Aktiva Natur- och Kulturvårdande åtgärder i skogsbruket
1993:7	Betespräglad äldre bondeskog – från naturvårdssynpunkt
1994:5	Historiska kartor – underlag för natur- och kulturmiljövård i skogen
1995:1	Planering av skogsbrukets hänsyn till vatten i ett avrinningsområde i Gävleborg
1995:2	SUMPSKOG – ekologi och skötsel
1996:1	Women in Forestry – What is their situation?
1996:2	Skogens kvinnor – Hur är läget?
1997:2	Naturvårdsutbildning (20 poäng) Hur gick det?
1997:5	Miljeu96 Rådgivning. Rapport från utvärdering av miljeurådgivningen
1997:6	Effekter av skogsbränsleuttag och askåterföring – en litteraturstudie
1997:7	Målgruppsanalys
1997:8	Effekter av tungmetallnedfall på skogslevande landsnäckor (with English Summary: The impact on forest land snails by atmospheric deposition of heavy metals)
1997:9	GIS-metodik för kartläggning av markförsurning – En pilotstudie i Jönköpings län
1998:1	Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av skogsbränsleuttag, asktillförsel och övrig näringskompensation
1998:3	Dalaskog – Pilotprojekt i landskapsanalys
1998:4	Användning av satellitdata – hitta avverkad skog och uppskatta lövröjningsbehov
1998:5	Baskatjoner och aciditet i svensk skogsmark – tillstånd och förändringar
1998:6	Övervakning av biologisk mångfald i det brukade skogslandskapet. With a summary in English: Monitoring of biodiversity in managed forests.
1998:7	Marksvampar i kalkbarrskogar och skogsbeten i Gotländska nyckelbiotoper
1999:1	Miljökonsekvensbeskrivning av Skogsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för kalkning och vitalisering
1999:2	Internationella konventioner och andra instrument som behandlar internationella skogsfrågor
2000:1	Samordnade åtgärder mot försurning av mark och vatten – Underlagsdokument till Nationell plan för kalkning av sjöar och vattendrag
2000:4	Skogsbruket i den lokala ekonomin
2000:5	Aska från biobränsle
2000:6	Skogsskadeinventering av bok och ek i Sydsvetige 1999
2001:1	Landmolluskfaunans ekologi i sump- och myrskogar i mellersta Norrland, med jämförelser beträffande förhållandena i södra Sverige
2001:2	Arealförluster från skogliga avrinningsområden i Västra Götaland
2001:3	The proposals for action submitted by the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and the Intergovernmental Forum on Forests (IFF) – in the Swedish context
2001:4	Resultat från Skogsstyrelsens ekenkät 2000
2001:5	Effekter av kalkning i utströmningsområden med kalkkross 0–3 millimeter
2001:6	Biobränslen i Söderhamn
2001:7	Entreprenörer i skogsbruket 1993–1998
2001:8A	Skogspolitisk historia
2001:8B	Skogspolitiken idag – en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket
2001:8C	Gröna planer
2001:8D	Föryngring av skog
2001:8E	Fornlämningar och kulturmiljöer i skogsmark
2001:8G	Framtidens skog
2001:8H	De skogliga aktörerna och skogspolitiken
2001:8I	Skogsbilvägar
2001:8J	Skogen sociala värden
2001:8K	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i skogen
2001:8L	Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet
2001:8M	Skogsbruk och rennäring
2001:8O	Skador på skog
2001:9	Projekterfarenheter av landskapsanalys i lokal samverkan – (LIFE 96 ENV S 367) Uthålligt skogsbruk byggt på landskapsanalys i lokal samverkan
2001:11A	Strategier för åtgärder mot markförsurning
2001:11B	Markförsurningsprocesser
2001:11C	Effekter på biologisk mångfald av markförsurning och motåtgärder
2001:11D	Urvalskriterier för bedömning av markförsurning

2001:11E	Effekter på kvävedynamiken av markförsurning och motåtgärder
2001:11F	Effekter på skogsproduktion av markförsurning och motåtgärder
2001:11G	Effekter på tungmetallers och cesiums rörlighet av markförsurning och motåtgärder
2002:1	Ekskador i Europa
2002:2	Gröna Huset, slutrapport
2002:3	Project experiences of landscape analysis with local participation – (LIFE 96 ENV S 367) Local participation in sustainable forest management based on landscape analysis
2002:4	Landskapsekologisk planering i Söderhamns kommun
2002:5	Miljöriktig vedeldning – Ett informationsprojekt i Söderhamn
2002:6	White backed woodpecker landscapes and new nature reserves
2002:7	ÄBIN Satellit
2002:8	Demonstration of Methods to monitor Sustainable Forestry, Final report Sweden
2002:9	Inventering av frötaktssbestånd av stälkek, bergesk och rödek under 2001 – Ekdöd, skötsel och naturvård
2002:10	A comparison between National Forest Programmes of some EU-member states
2002:11	Satellitbildsbaserade skattningar av skogliga variabler
2002:12	Skog & Miljö – Miljöbeskrivning av skogsmarken i Söderhamns kommun
2003:1	Övervakning av biologisk mångfald i skogen – En jämförelse av två metoder
2003:2	Fågelfaunan i olika skogsmiljöer – en studie på beståndsnivå
2003:3	Effektivare samråd mellan rennärning och skogsbruk – förbättrad dialog via ett utvecklat samrådsförfarande
2003:4	Projekt Nissadalen – En integrerad strategi för kalkning och askspridning i hela avrinningsområden
2003:5	Projekt Renbruksplan 2000–2002 Slutrapport, – ett planeringsverktyg för samebyarna
2003:6	Att mäta skogens biologiska mångfald – möjligheter och hinder för att följa upp skogspolitikens miljömål i Sverige
2003:7	Vilka botaniska naturvärden finns vid torplämningar i norra Uppland?
2003:8	Kalkgranskogar i Sverige och Norge – förslag till växtsociologisk klassificering
2003:9	Skogsägare på distans – Utvärdering av SVO:s riktade insatser för utbor
2003:10	The EU enlargement in 2004: analysis of the forestry situation and perspectives in relation to the present EU and Sweden
2004:1	Effektuppföljning skogsmarkskalkning tillväxt och trädvitalitet, 1990–2002
2004:2	Skogliga konsekvensanalyser 2003 – SKA 03
2004:3	Natur- och kulturinventeringen i Kronobergs län 1996–2001
2004:4	Naturlig föryngring av tall
2004:5	How Sweden meets the IPF requirements on nfp
2004:6	Synthesis of the model forest concept and its application to Vilhelmina model forest and Barents model forest network
2004:7	Vedlevande arters krav på substrat – sammanställning och analys av 3 600 arter
2004:8	EU-utvidgningen och skogsindustrin – En analys av skogsindustrins betydelse för de nya medlemsländernas ekonomier
2004:10	Om virkesförrådets utveckling och dess påverkan på skogsbrukets lönsamhet under perioden 1980–2002
2004:11	Naturskydd och skogligt genbevarande
2004:12	När vi skogspolitikens mångfaldsmål på artnivå? – Åtgärdsförslag för uppföljning och metodutveckling
2005:1	Access to the forests for disabled people
2005:2	Tillgång till naturen för människor med funktionshinder
2005:3	Besökarstudier i naturområden – en handbok
2005:4	Visitor studies in nature areas – a manual
2005:5	Skogshistoria år från år 1177–2005
2005:6	Vägar till ett effektivare samarbete i den privata tätortsnära skogen
2005:7	Planering för rekreation – Grön skogsbruksplan i privatägd tätortsnära skog
2005:8a-8c	Report from Proceedings of ForestSAT 2005 in Borås May 31 – June 3
2005:9	Sammanställning av stormskador på skog i Sverige under de senaste 210 åren
2005:10	Frivilliga avsättningar – en del i Miljökvalitetsmålet Levande skogar
2005:11	Skogliga sektorsmål – förutsättningar och bakgrundsmaterial
2005:12	Målbilder för det skogliga sektorsmålet – hur går det med bevarandet av biologisk mångfald?
2005:13	Ekonomiska konsekvenser av de skogliga sektorsmålen
2005:14	Tio skogsägares erfarenheter av stormen
2005:15	Uppföljning av skador på fornlämningar och övriga kulturlämningar i skog
2005:16	Mykorrhizasvampar i örtrika granskogar – en metodstudie för att hitta värdefulla miljöer
2005:17	Forskningsseminarium skogsbruk – rennärning 11–12 augusti 2004

2005:18	Klassning av renbete med hjälp av ståndortsboniteringens vegetationstypsindelning
2005:19	Jämförelse av produktionspotential mellan tall, gran och björk på samma ståndort
2006:1	Kalkning och askspridning på skogsmark – redovisning av arealer som ingått i Skogsstyrelsens försöksverksamhet 1989–2003
2006:2	Satellitbildsanalys av skogsbilvägar över våtmarker
2006:3	Myllrande Våtmarker – Förslag till nationell uppföljning av delmålet om byggande av skogsbilvägar över värdefulla våtmarker
2006:4	Granbarkborren – en scenarioanalys för 2006–2009
2006:5	Överensstämmelse anmält och verkligt GROT-uttag?
2006:6	Klimathotet och skogens biologiska mångfald
2006:7	Arenor för hållbart brukande av landskapets alla värden – begreppet Model Forest som ett exempel
2006:8	Analys av riskfaktorer efter stormen Gudrun
2006:9	Stormskadad skog – föryngring, skador och skötsel
2006:10	Miljökonsekvenser för vattenkvalitet, Underlagsrapport inom projektet Stormanalys
2006:11	Miljökonsekvenser för biologisk mångfald – Underlagsrapport inom projekt Stormanalys
2006:12	Ekonomiska och sociala konsekvenser i skogsbruket av stormen Gudrun
2006:13	Hur drabbades enskilda skogsägare av stormen Gudrun – Resultat av en enkätundersökning
2006:14	Riskhantering i skogsbruket
2006:15	Granbarkborrens utnyttjande av vindfällan under första sommaren efter stormen Gudrun – (The spruce bark beetle in wind-felled trees in the first summer following the storm Gudrun)
2006:16	Skogliga sektorsmål i ett internationellt sammanhang
2006:17	Skogen och ekosystemansatsen i Sverige
2006:18	Strategi för hantering av skogliga naturvärden i Norrtälje kommun ("Norrtäljeprojektet")
2006:19	Kantzonens ekologiska roll i skogliga vattendrag – en litteraturoversikt
2006:20	Ägoslag i skogen – Förslag till indelning, begrepp och definitioner för skogsrelaterade ägoslag
2006:21	Regional produktionsanalys – Konsekvenser av olika miljöambitioner i länen Dalarna och Gävleborg
2006:22	Regional skoglig Produktionsanalys – Konsekvenser av olika skötselregimer
2006:23	Biomassaflöden i svensk skogsnäring 2004
2006:24	Trädbränslestatistik i Sverige – en förstudie
2006:25	Tillväxtstudie på Skogsstyrelsens obsoyter
2006:26	Regional produktionsanalys – Uppskattning av tillgängligt trädbränsle i Dalarnas och Gävleborgs län
2006:27	Referenshågn som ett verktyg i vilt- och skogsförvaltning
2007:1	Utvärdering av ÄBIN
2007:2	Trädslagets betydelse för markens syra-basstatus – resultat från Ståndortskarteringen
2007:3	Älg- och rådjursstammarnas kostnader och värden
2007:4	Virkesbalanser för år 2004
2007:5	Life Forests for water – summary from the final seminar in Lycksele 22–24 August 2006
2007:6	Renskadorna i plant- och ungskog – en litteraturoversikt och analys av en taxeringsmetod
2007:7	Övervakning och klassificering av skogsvattendrag i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten – exempel från Emån och Öreälven
2007:8	Svenskt skogsbruk möter klimatförändringar
2007:9	Uppföljning av skador på fornlämningar i skogsmark
2007:10	Utgör kvävegödsling av skog en risk för Östersjön? Slutsatser från ett seminarium anordnat av Baltic Sea 2020 i samarbete med Skogsstyrelsen
2008:1	Arenas for Sustainable Use of All Values in the Landscape – the Model Forest concept as an example
2008:2	Samhällsekonomisk konsekvensanalys av skogsmarks- och ytvattenkalkning
2008:3	Mercury Loading from forest to surface waters: The effects of forest harvest and liming
2008:4	The impact of liming on ectomycorrhizal fungal communities in coniferous forests in Southern Sweden
2008:5	Långtidseffekter av kalkning på skogsmarkens kol- och kväveförråd
2008:6	Underlag för en nationell strategi för skötsel och skydd av sumpskogar
2008:7	Regionala analyser om kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:8	Frötaukt och frötauktsområden av gran och tall i Sverige
2008:9	Vägledning vid skogsmarkskalkning
2008:10	Områden som skogsmarkskalkats inom Skogsstyrelsens försöksverksamhet 2005–2007
2008:11	Inventering av ädellövplanteringar på stormhyggen från 1999 i Skåne
2008:12	Aluminiumhalter i skogsbäckar och variationen med avrinningsområdenas egenskaper
2008:13	Åtgärder för ett hållligt brukande av skogsmarken – resultat från studier finansierade inom Movib
2008:14	Användningen av växtskyddsmedel inom skogsbruket
2008:15	Skogsmarkskalkning
2008:16	Skogsmarkskalkningens effekter på kemin i mark, grundvatten och ytvatten i SKOKAL-områdena 16 år efter behandling

2008:18	Effekter av skogsbruk på rennärningen – en litteraturstudie
2008:19	Hyggesfritt skogsbruk i ädellövskog – En litteratursammanställning
2008:20	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk i ädellövskogar – slutrapport för delprojekt Ädellöv
2008:21	Skoglig kontinuitet och historiska kartor – en metodstudie för bokskog
2008:22	Kontinuitetsskogar och Kontinuitetsskogsbruk – Slutrapport för delprojekt Skötsel – hyggesfritt skogsbruk
2008:23	Naturkultur – Utvecklingen i försöksserien de 10 första åren
2008:24	Jämförelse av ekonomi och produktion mellan trakthyggesbruk och blädning i skiktad granskog – analyser på beståndsnivå baserade på simulering
2008:25	Skogliga konsekvensanalyser 2008 – SKA–VB 08
2009:1	Åtgärdsplanering i reglerade vattendrag – arbetsgång och åtgärdsförslag i övre Ångermanälven
2009:2	Skog & Historia i Uppland – Gröna Jobb 2004–2008
2009:3	Utvärdering av metoder för kvantifiering av epifytiska hänglavar
2009:4	Kartläggning och Identifiering av kontinuitetsskog
2009:5	Skogsproduktion i stormområdet: Ett underlag för Skogsstyrelsens strategi för uthållig skogsproduktion
2009:6	Ekonomisk beskrivning av konsekvenser i samband med ledningsintrång i skogsmark
2009:7	Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden – en GIS-analys och inventeringsdata från Polytax
2009:8	Produktionsanalys i Gävleborgs län
2009:9	Skogsstyrelsens erfarenheter kring samarbetsnätverk i landskapet
2010:1	Föryngra – Vårda – Skydda – Underlag för Skogsstyrelsens strategi för hållbar skogsproduktion
2010:2	Effektiv rådgivning – Slutrapport
2010:3	Markägarenkäten. Skogsstyrelsens delrapport för undersökningarna om processen för formellt skydd 2005–2008
2010:4	Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer
2010:5	Översyn av Skogsstyrelsens virkesmätningsföreskrifter – Analys och förslag
2010:6	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999–2008
2010:7	Behöver omvandlingstalen mellan m ³ f ub och m ³ sk revideras? – En förstudie
2010:8	Åtgärdsprogram för bevarande av vitryggig hackspett och dess livsmiljöer 2005–2009 – Slutrapport
2010:9	Störningskänslighet hos lavar i barrskogar
2011:1	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999–2009
2011:3	Möjligheter att förbättra måluppfyllelse vad gäller miljöhänsyn vid föryngringsavverkning: Rapport efter en analys och rådgivande prioritering av åtgärder
2011:4	Fastighetsavtal – vidareutveckling av modell till flygfärdig produkt, Slutrapport
2011:5	Nedre Ångermanälven och Faxälven – förslag till miljöförbättrande åtgärder
2011:6	Upprättade renbruksplaner – 2005–2010
2011:7	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk – Slutrapport för delprojekt naturvärden
2011:8	Utredningsrapport – Långsiktig plan för Skogsstyrelsens inventeringar och uppföljningar
2012:1	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan
2012:2	Förstudierapport, dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennärning
2012:3	Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011
2012:4	Kalibrering för samsyn över myndighetsgränserna avseende olika former av dikningsåtgärder i skogsmark
2012:5	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2012:6	Långsiktiga effekter på vattenkemi, öringsbestånd och bottenfauna efter ask- och kalkbehandling i hela avrinningsområden i brukad skogsmark – utvärdering 13 år efter åtgärder mot förurning
2012:7	Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål
2012:8	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd?
2012:9	Ökade risker för skador på skog och åtgärder för att minska riskerna
2012:10	Hänsynsuppföljning – grunder
2012:11	Virkesproduktion och inväxning i skiktad skog efter höggallring
2012:12	Tillståndet för skogsgenetiska resurser i Sverige. Rapport till FAO
2013:1	Återväxtstöd efter stormen Gudrun
2013:2	Förändringar i återväxtkvalitet, val av föryngringsmetoder och trädslagsanvändning mellan 1999 och 2012
2013:3	Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Kulturpolytaxen 2012
2013:4	Hänsynsuppföljning – underlag inför detaljerad kravspecifikation, En delleverans från Dialog om miljöhänsyn
2013:5	Målbilder för god miljöhänsyn – En delleverans från Dialog om miljöhänsyn

2014:1	Effekter av kvävegödsling på skogsmark – Kunskapssammanställning utförd av SLU på begäran av Skogsstyrelsen
2014:2	Renbruksplan – från tanke till verklighet
2014:3	Användning och betydelsen av RenGIS i samrådsprocessen med andra markanvändare
2014:4	Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2013
2014:5	Förstudie – systemtillsyn och systemdialog
2014:6	Renbruksplankoncept – ett redskap för samhällsplanering
2014:7	Förstudie – Artskydd i skogen – Slutrapport
2015:1	Miljöövervakning på Obsytorna 1984–2013 – Beskrivning, resultat, utvärdering och framtid
2015:2	Skogsmarksgödsling med kväve – Kunskapssammanställning inför Skogsstyrelsens översyn av föreskrifter och allmänna råd om kvävegödsling
2015:3	Vegetativt förökad skogsodlingsmaterial
2015:4	Global framtida efterfrågan på och möjligt utbud av virkesråvara
2015:5	Satellitbildskartering av lämnad miljöhänsyn i skogsbruket – en landskapsansats
2015:6	Lägsta ålder för föryngningsavverkning (LÅF) – en analys av följder av att sänka åldrarna i norra Sverige till samma nivå som i södra Sverige
2015:7	Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2014
2015:8	Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering.
2015:9	Ångermanälvsprojektet – förslag till miljöförbättrande åtgärder i mellersta Ångermanälven och nedre Fjällsjöälven
2015:10	Skogliga konsekvensanalyser 2015–SKA 15
2015:11	Analys av miljöförhållanden – SKA 15
2015:12	Effekter av ett förändrat klimat–SKA 15
2015:13	Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering
2016:1	Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden – Metodik och genomförande
2016:2	Effekter av klimatförändringar på skogen och behov av anpassning i skogsbruket
2016:4	Alternativa skogsskötselmetoder i Vildmarksriket – ett pilotprojekt
2016:5	Hänsyn till forn- och kulturlämningar - Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2015
2016:6	METOD för uppföljning av miljöhänsyn och hänsyn till rennäringen vid stubbskörd
2016:7	Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper

Av Skogsstyrelsen publicerade Meddelanden:

1991:2	Vägplan -90
1991:5	Ekologiska effekter av skogsbränsleuttag
1995:2	Gallringsundersökning 92
1995:3	Kontrolltaxering av nyckelbiotoper
1996:1	Skogsstyrelsens anslag för tillämpad skogsproduktionsforskning
1997:1	Naturskydd och naturhänsyn i skogen
1997:2	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1996
1998:1	Skogsvårdsorganisationens Utvärdering av Skogspolitiken
1998:2	Skogliga aktörer och den nya skogspolitiken
1998:3	Förnygringsavverkning och skogsbilvägar
1998:4	Miljöhänsyn vid förnygringsavverkning – Delresultat från Polytax
1998:5	Beståndsanläggning
1998:6	Naturskydd och miljöarbete
1998:7	Röjningsundersökning 1997
1998:8	Gallringsundersökning 1997
1998:9	Skadebilden beträffande fasta fornlämningar och övriga kulturmiljövärden
1998:10	Produktionskonsekvenser av den nya skogspolitiken
1998:11	SMILE – Uppföljning av sumpskogsskötsel
1998:12	Sköter vi ädellövskogen? – Ett projekt inom SMILE
1998:13	Riksdagens skogspolitiska intentioner. Om mål som uppdrag till en myndighet
1998:14	Swedish forest policy in an international perspective. (Utfört av FAO)
1998:15	Produktion eller miljö. (En mediaundersökning utförd av Göteborgs universitet)
1998:16	De trädbevuxna impedimentens betydelse som livsmiljöer för skogslevande växt- och djurarter
1998:17	Verksamhet inom Skogsvårdsorganisationen som kan utnyttjas i den nationella miljöövervakning
1998:19	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1998
1999:1	Nyckelbiotopsinventeringen 1993–1998. Slutrapport
1999:3	Sveriges sumpskogar. Resultat av sumpskogsinventeringen 1990–1998
2001:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2000
2001:2	Rekommendationer vid uttag av skogsbränsle och kompensationsgödsling

2001:3	Kontrollinventering av nyckelbiotoper år 2000
2001:4	Åtgärder mot markförsurning och för ett uthålligt brukande av skogsmarken
2001:5	Miljöövervakning av Biologisk mångfald i Nyckelbiotoper
2001:6	Utvärdering av samråden 1998 Skogsbruk – rennärning
2002:1	Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001
2002:2	Skog för naturvårdsändamål – uppföljning av områdesskydd, frivilliga avsättningar, samt miljöhänsyn vid förnygringsavverkning
2002:4	Action plan to counteract soil acidification and to promote sustainable use of forestland
2002:6	Skogsmarksgödsling – effekter på skogshushållning, ekonomi, sysselsättning och miljön
2003:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2002
2003:2	Konsekvenser av ett förbud mot permetrinbehandling av skogsplantor
2004:1	Kontinuitetsskogar – en förstudie
2004:2	Landskapsekologiska kärnområden – LEKO, Redovisning av ett projekt 1999–2003
2004:3	Skogens sociala värden
2004:4	Inventering av nyckelbiotoper – Resultat 2003
2006:1	Stormen 2005 – en skoglig analys
2007:1	Övervakning av insektsangrepp – Slutrapport från Skogsstyrelsens regeringsuppdrag
2007:2	Kvävegödsling av skogsmark
2007:3	Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper – Resultat till och med 2006
2007:4	Fördjupad utvärdering av Levande skogar
2007:5	Hållbart nyttjande av skog
2008:1	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:2	Rekommendationer vid uttag av avverkningsrester och askåterföring
2008:3	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2008:4	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2007 – SKA-VB 08
2009:1	Dikesrensningens regelverk
2009:2	Viltanpassad Skogsskötsel – Skogliga åtgärder för att minska skador
2009:3	Ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga avsättningar
2009:4	Stubbskörd – kunskapssammanställning och Skogsstyrelsens rekommendationer
2009:5	Vidareutveckling av pågående viltskadeinventeringar
2009:6	En märkbar förändring i skogsägarnas vardag – Projekt Skogsägarnas myndighetskontakter
2009:7	Regler om användning av främmande trädslag
2010:1	Vattenförvaltningen i skogen
2010:2	Nationell tillämpning av FLEGT – Forest Law Enforcement, Governance and Trade
2011:1	Tillsyn enl 9 kap miljöbalken av verksamhet på mark som omfattas av skogsvårdslagen
2011:2	Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder
2011:3	Skogliga inventeringsmetoder i en kunskapsbaserad älgförvaltning
2011:4	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning samt om revidering av virkesmätningarslagstiftningen
2011:5	Uppföljning av hänsyn till rennärningen
2011:6	Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 paragrafen SvL – Del 1
2011:7	Hjortdjurens inverkan på tillväxt av produktionsträd och rekrytering av betesbegärliga trädslag – problembeskrivning, orsaker och förslag till åtgärder
2012:1	Förslag på regelförenklningar i skogsvårdslagstiftningen
2012:2	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning
2012:3	Beredskap vid skador på skog
2013:1	Dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennärning
2013:2	Uppdrag om förslag till ny lagstiftning om virkesmätning
2013:3	Adaptiv skogsskötsel
2013:4	Ask och askskottsjukan i Sverige
2013:5	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden
2013:6	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – omvärldsanalys
2013:7	Ökad jämställdhet bland skogsägare
2013:8	Naturvårdsavtal för områden med sociala värden
2013:9	Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning
2014:1	Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § SvL – Del 2
2014:2	Skogslandskapets vatten – en lägesbeskrivning av arbetet med styrmedel och åtgärder
2015:1	Förenkling i skogsvårdslagstiftningen – Redovisning av regeringsuppdrag
2015:2	Redovisning av arbete med skogens sociala värde
2015:3	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2013 – SKA 15
2015:4	Renskogsavtal och lägesbeskrivning i frågott om skogsbruk–rennärning

2015:6	Utvärdering av ekonomiska stöd
2016:1	Kunskapsplattform för skogsproduktion – Tillståndet i skogen, problem och tänkbara insatser och åtgärder
2016:2	Analys av hur Skogsstyrelsen verkar för att miljömålen ska nås
2016:3	Delrapport - Främja anställning av nyanlända i de gröna näringarna och naturvården
2016:4	Skogliga skattningar från laserdata
2016:5	Kulturarv i skogen
2016:6	Sektorsdialog 2014 och 2015
2016:7	Adaptiv skogsskötsel 2013-2015
2016:8	Agenda 2030 - underlag för genomförande - Ett regeringsuppdrag
2016:9	Implementering av målbilder för god miljöhänsyn
2016:10	Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare

Beställning av Rapporter och Meddelanden

Skogsstyrelsen,
Böcker och Broschyrer
551 83 JÖNKÖPING
Telefon: 036 – 35 93 40
växel 036 – 35 93 00
fax 036 – 19 06 22
e-post: bocker@skogsstyrelsen.se
www.skogsstyrelsen.se/bocker

I Skogsstyrelsens Meddelande-serie publiceras redogörelser, utredningar med mera av officiell karaktär.

Innehållet överensstämmer med myndighetens policy.

I Skogsstyrelsens Rapport-serie publiceras redogörelser och utredningar med mera för vars innehåll författaren/författarna själva ansvarar.

Skogsstyrelsen publicerar dessutom fortlöpande: Foldrar, broschyrer, böcker med mera inom skilda skogliga ämnesområden. Skogsstyrelsen är också utgivare av tidningen Skogseko.

Under åren 2014 till 2016 har Trafikverket, Statens geotekniska institut, Skogsstyrelsen och Sveriges geologiska undersökning gemensamt drivit projektet ”Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering”. Projektet har i huvudsak finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Målet med projektet har varit att öka kunskapen om hur förändringar av vegetation, exempelvis i samband med avverkning, påverkar förutsättningarna för jordrörelser (ras, erosion, slamströmmar och ravintillväxt) samt hur man på olika sätt kan minska den negativa påverkan. Inom projektet har en genomgång av juridiska frågeställningar kopplade till området gjorts. Syftet har varit att visa vilket ansvar myndigheter, organisationer, markägare och entreprenörer har vid planering och utförande av vegetationsförändringar i känsliga områden samt vilka rättsliga påföljder försummelse av ansvaret kan ge. Resultatet av genomgången redovisas i denna rapport liksom brister, behov av samverkan och förslag till åtgärder och utveckling inom området.