



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ronnie Gyllentri

Svensk miljökontroll av
skogsavverkning till följd av
EG:s ramdirektiv för vatten

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljö rätt/EG-rätt

HT-03

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund och syfte	4
1.2 Disposition	4
1.3 Metod, material och kunskapsläge	5
1.4 Avgränsningar	5
2 EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN	6
2.1 Inledning	6
2.2 Vattendirektivets syfte, omfattning och tidsgränser	6
2.3 Kvalitetsmål för vatten	7
2.3.1 Allmänt om kvalitetsmålen	7
2.3.2 Innebörden av god vattenstatus	7
2.3.3 God vattenstatus	9
2.4 Regler om miljöstörande ämnen	10
2.4.1 Prioriterade farliga ämnen	10
2.4.2 Huvudsakligen förorenande ämnen	10
2.5 Undantag till målet om god vattenstatus	11
2.5.1 Godtagbara undantag med hänsyn till av EU uppställd tidsplan för genomförandet av vattendirektivet	11
2.5.2 Godtagbara undantag hänförliga till omständigheter hos medlemsländernas vattenförekomster	12
2.6 Vattenmyndigheten och andra myndigheters uppgifter	13
2.6.1 Allmänt om vattenmyndigheten	13
2.6.2 Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram	13
2.7 Rättsliga påföljder för brytande av vattendirektivets syfte	14
3 DET SVENSKA SKOGSBRUKET - FÖRFATTNINGAR, AVVERKNINGSMETODER OCH MILJÖPÅVERKAN	15
3.1 Inledning	15

3.2	Författningar som reglerar skogsavverkning	16
3.2.1	Miljöbalken	16
3.2.2	Skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter	17
3.3	Metoder för skogsavverkning	19
3.4	Skogsavverkningens påverkan på vattenförekomster	19
3.5	Metoder för att hindra negativ miljöpåverkan vid avverkning	22
3.5.1	Skogliga metoder	22
3.5.2	Rättsliga metoder	23
3.5.2.1	Generellt om tillsynsansvar och miljökontroll	23
3.5.2.2	Tillsynsmyndigheter och deras funktioner	24
4	ANALYS	26
4.1	Inledning	26
4.2	Skogsavverkning och dess koppling till begreppen miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet samt "annan verksamhet", och kravet på MKB	26
4.3	Definitionen miljöfarlig verksamhets lämplighet på begreppet skogsavverkning	28
4.4	Bestämmelse om skydd för kantzoner	29
4.5	Vattendirektivets undantag för uppfyllande av miljökvalitetsnormer	29
4.6	Skogsägares rätt till ersättning för att inte avverka skog	30
4.7	Ökat krav på kunskap hos skogsägarna	31
4.8	De olika myndigheternas roller – konstateranden och förslag på åtgärder	31
4.9	Fördelar och nackdelar med förslagen	32
4.10	Slutsatser	33
BILAGA A		34
	Närmare förklaring av de kemiska benämningarna kväve och fosfor	34
BILAGA B		35
	Exempel på förändrad artsammansättning till följd av eutrofiering	35
BILAGA C		36
	Kantzon – en definition	36
KÄLLFÖRTECKNING		37

Sammanfattning

EU:s vattendirektiv har generellt medfört förändringar på hur EU:s medlemsländer bedriver miljökontroll. Direktivet ställer bland annat krav på upprättandet av miljökvalitetsnormer för ländernas vattenförekomster och krav på uppnående av olika miljöstatus. Direktivet presenterar listor med uppräknade ämnen som anses så miljöstörande att de riskerar att hindra uppnåendet av dessa statusnivåer. Direktivet ställer även krav på en organisatorisk uppbyggnad för att säkerställa att direktivets syften säkerställs. Som följd av implementerandet av vattendirektivet har Sverige inrättat en ny myndighet för denna uppgift, Vattenmyndigheten.

Då direktivet ställer krav på uppnående av en viss miljöstatus i vattenförekomster, innebär det att verksamheter som utför åtgärder som påverkar dessa måste anpassa sin verksamhet till de nya kraven. Skogsavverkning är en sådan verksamhet. Om avverkning utförs vid vatten (i eller vid kantzoner), kommer näringsämnen i form av fosfor och kväve inte längre kvarstanna i marken utan läcka ut i vattenförekomsterna. Som konsekvens av detta, tillsammans med andra effekter på djur- och växtlivet i kantonen och vattenförekomsterna, föreligger stor risk för negativ påverkan på vattnets kvalitet.

Även om det i första hand är upp till skogsägaren (med straffansvar) att se till att inte negativt påverka eller hindra uppnåendet av en miljöstatus, verkar skogsägare i praktiken enbart efter de bestämmelser som stipulerar vilka åtgärder denne behöver vidta med hänsyn till miljön.

Jag anser inte att de svenska författningar som reglerar miljökontrollen via ansökningsförfarandet (tillstånds- och anmälningsansökningarna) vid skogsavverkning är tillräckligt anpassade till vattendirektivets krav, därtill måste det till en förändring i hur miljöbalken definierar miljöfarlig verksamhet, samt en nödvändighet att ändra i viss lagstiftning som reglerar förhandsprövningen vid skogsavverkning. I detta förfarande bör Länsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen få något ändrade roller.

Förord

Att skriva ett examensarbete på juristprogrammet i Lund kan vara både intressant, lärorikt och mödosamt. Det kan dessutom ta tid. Samtliga av dessa beskrivningar vill jag pålägga detta arbete. Många med mig anser att detta långdragna projekt borde ha kortats av med minst flera månader. Hur som haver, resultatet får tala för sig självt. Vid en viss tidpunkt måste en författare ödmjukt böja sig för omvärldens krav på ett färdigställande. Jag vill tacka min nyvunna fru för att hon inte har legat på mig mer än hon har gjort. Jag vill dessutom tacka både henne, släkt och vänner för deras stöd i min strävan att genomföra denna krävande men lärorika utbildning.

Ronnie Gyllentri, januari 2005

Förkortningar

EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
ha	Hektar
m ³ sk	Skogskubikmeter
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
SOU	Statens offentliga utredningar
SKSFS	Skogsstyrelsens föfattningssamling

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Idén till denna uppsats springer ur ett särskilt yttrande uttryckt i den statliga utredning, SOU 2002:107 Bestämmelser om miljö kvalitet, s. 237. De två riksdagsmän som skrev det särskilda yttrandet, Birgitta Sellén (c) och Lars Lindblad (m), menade på att utredningen visat sig allt för passiv rörande ramdirektivets påverkan på enskildas möjligheter att bedriva lönsam verksamhet där verksamheten direkt eller indirekt påverkade vattenmiljöstatusen. Som exempel tog de skogsavverkning.

Upprättandet av EU:s ramdirektiv för vatten (vattendirektivet) är ett försök att komma tillrätta med föroreningsproblematiken av de vattenförekomster som finns inom unionens gränser.¹ Med direktivet har medlemsländerna ställt upp ett antal miljö kvalitetsmål där det primära målet är att uppnå och upprätthålla en god ekologisk och kemisk standard. Direktivet stödjer sig till stor del på redan tidigare upprättade direktiv, bl.a. direktiven om badvatten, grundvatten och fiskevatten.

Med detta arbete vill jag ta reda på om de svenska författningar som reglerar verksamheten skogsavverkning samt myndigheternas miljökontroll är tillräckliga för att motsvara vattendirektivets krav på upprätthållande av en god vattenkvalitet, ställt mot hur nuvarande författningar reglerar den svenska skogsavverkningen.

För att förstå direktivet och näringen görs en kortfattat och allmän redogörelse av relevanta delar av direktivet, samt en redogörelse för den svenska skogsavverkningen, författningar som styr den samt metoder för hur avverkning går till. Dessutom beskrivs vilka verkningar vattennära avverkningen har på vattenlivet och -kvaliteten.

1.2 Disposition

I kapitel 2 redogörs allmänt för vattendirektivet, dess syfte, tidsgränser för genomförande av olika delmoment, miljömål och -kvalitetsnormer, undantag till normerna, vilka instanser som ansvarar för direktivets genomförande, samt påföljder för enskilda om de ej följer nationella lagar som tillkommit till följd av direktivet. Kapitel 3 fokuserar på vilka författningar det svenska skogsbruket har att förhålla sig till, metoder för och miljöpåverkan till följd av avverkning, samt metoder för att minska eller hindra denna påverkan. I det avslutande kapitlet, kapitel 4, analyseras de fakta som har redogjorts för, samt presenteras förslag på hur svensk lagstiftning bör ändras för att på ett bättre sätt utöva miljökontroll av skogsavverkningen.

¹ Direktiv 2000/60/EG

1.3 Metod, material och kunskapsläge

Jag har till viss del använt mig av traditionellt juridisk metod i det att jag har studerat förarbeten, författningstexter och annan juridisk vägledning så som verksutgivna allmänna råd och skrifter, samt doktrin. Jag har inte använt mig av rättsfall eller annan praxis. Utöver den juridiska litteraturen har jag inhämtat information från artiklar och broschyrer, med hjälp av direktkontakt med experter via telefonintervjuer och e-post, samt via internet. I och med att Sverige redan har börjat implementera vattendirektivet har det på relevanta verkshemsidor publicerats en hel del information om själva direktivet i sig. Det bedrivs i rådande stund även ett flertal utredningar av diverse myndigheter om direktivet och dess påverkan på svensk lagstiftning samt hur myndigheterna skall gå tillväga för att uppnå direktivets syfte. Något juridiskt forskningsarbete om direktivet har ännu inte presenterats. Den enda juridiska litteratur på ämnet jag har lyckats finna är Lena Gipperths bok *Miljö kvalitetsnormer - En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*. Den har dock ej varit mig till hjälp i detta arbete.

Från det samlade materialet har jag utfört en analys och där efter presenterat en slutsats i form av förslag på åtgärder.

1.4 Avgränsningar

I ett arbete av detta slag är det nödvändigt att avgränsa sin utredning. Då skogsavverkningens eutrofierande effekter i första hand påverkar ytvatten, har jag i analysen valt att lägga fokus på just ytvattenproblematiken. Även om övergödning fortfarande existerar inom skogsbruket, är fenomenet inte längre någon större källa till problem i Sverige. På grund av detta, trots att problematiken rör ämnet för arbetet, har jag valt att inte ta någon större hänsyn till den. Jag anser inte heller att poängen med arbetet går förlorat för att jag valt att bortse från eventuella effekter på skyddade områden, vare sig de är utpekade till följd av svensk lag eller i enlighet med vattendirektivet.

2 EU:s ramdirektiv för vatten

2.1 Inledning

Inom Europeiska Gemenskapen (EG) blev tillgången till användbart vatten tidigt föremål för diskussioner. Vattnet erkändes som en vital och skyddsvärd resurs för ekonomisk tillväxt och mänsklig välfärd då de potentiella effekterna av föroreningsproblematik över gränserna är stor. Av denna anledning har gemenskapen upprättat ett 25-tal direktiv på området för att komma tillrätta med olika problem rörande vatten och dess kvalitet. De enskilda åtgärderna har dock inte åstadkommit de resultat medlemsstaterna hade hoppats på. För att komma tillrätta med problemen kring differentierade vattenkvaliteter har Europeiska Unionen (EU) därför beslutat att ta ett helhetsgrepp på området. Ett direktiv har upprättats för att fastställa en grund för det nuvarande och framtida behovet av att kvalitetssäkra vattenresurser inom gemenskapen, Europeiska Gemenskapens ramdirektiv för vatten, 2000/60/EG (vattendirektivet).

2.2 Vattendirektivets syfte, omfattning och tidsgränser

Syftet med direktivet är att säkerställa en god tillgång till sötvatten samt uppnå en högre standard för den vattenkvalitet som existerar inom gemenskapens gränser (för mer om detta, se 3 kap.). Direktivet är utformat som en ramlag som inkorporerar flera av de äldre direktiven på vattenvårdsområdet samt inför en del nya förpliktelser för medlemsländerna. Genom att införa ett nytt förfaringssätt med att kombinera två olika men beprövade metoder för att säkerställa vattnets kvalitet, hoppas EU komma tillrätta med föroreningsproblematiken på ett bättre sätt än tidigare författningar lyckats med. Metoderna för att komma tillrätta med vattenkvaliteter är att ställa gränsvärden för utsläpp från fasta anläggningar samt fastslå normer för kvaliteten i en viss vattenförekomst.

För att betona betydelsen av direktivet har EU ställt upp krav på medlemsländerna att genomföra olika delmoment tills ett visst datum.

<i>Krav</i>	<i>Senaste tidpunkt</i>
Infört den lagstiftning som är nödvändig	22 dec 2003 ²
Etablerat vattenmyndigheter	22 dec 2003 ³
Genomfört karaktärisering av vatten	22 dec 2004 ⁴
Fastställt antropogena konsekvenser för vattenstatusen	22 dec 2004 ⁵
Börjat tillämpa fastställda övervakningsprogram	22 dec 2006 ⁶

² Artikel 24 vattendirektivet.

³ Artikel 3.7 vattendirektivet.

⁴ Artikel 5.1 vattendirektivet.

⁵ Artikel 5.1 vattendirektivet.

⁶ Artikel 8.2 vattendirektivet.

Antagit förvaltningsplaner	22 dec 2009 ⁷
Antagit åtgärdsprogram	22 dec 2009 ⁸
Operationaliserat åtgärdsprogram	22 dec 2012 ⁹
Uppfyllt miljömål för vattendistrikt	22 dec 2015 ¹⁰

Till utgången av år 2003 skulle medlemsstaterna ha implementerat eller på annat sätt juridiskt godtagit ramdirektivet i de nationella rättssystemen. De skulle dessutom ha skapat en organisatorisk enhet för att administrera efterlevnaden av ramdirektivet. Till utgången av år 2004 skulle medlemsländerna ha genomfört mätningar av landets vattenförekomster för att bestämma förekomsternas status samt vilken påverkan mänsklig aktivitet har på denna status. Senast den 22 december 2006 skall medlemsländerna ha fastställt övervakningsprogram för samtliga vattenförekomster för att se hur de utvecklas kvalitetsmässigt. Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för utpekade vattendistrikt skall vara fastställda och antagna av beslutande församlingar senast vid utgången av år 2009, samt börjat utföra åtgärder enligt åtgärdsprogrammen senast vid utgången av år 2012 (för mer om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, se 2.6.2 kap.). Ambitionen i direktivet är att vattenförekomsterna i EU skall ha uppnått godtagbar kvalitet senast 22 december 2015 (för mer om undantag till kravet på uppfyllt miljömål, se 3.4 kap.).

2.3 Kvalitetsmål för vatten

2.3.1 Allmänt om kvalitetsmålen

För att säkra miljökvaliteten har medlemsstaterna fått i uppgift att nå olika kvalitetsmål för *yt- och grundvatten*. Avsikten är att nå ett så naturligt tillstånd som möjligt och att ej tillåta en försämring av vattnets status när detta är uppnått. Kvalitetsmålet är att definiera som *god vattenstatus* (se 2.3 kap.) och skall vara uppfyllt senast 15 år efter direktivets ikraftträdande.¹¹

Med införandet av vattendirektivet har EU introducerat en del nya begrepp på det miljörättsliga området. Miljömålet god vattenstatus kan brytas ned för att anpassas till olika vattenförekomster och statusförhållanden. De är god ytvattenstatus, god grundvattenstatus, god ekologisk status, god kemisk ytvattenstatus och god ekologisk potential. (Samtliga begrepp är med hänsyn till svensk miljölagstiftning nya.)

2.3.2 Innebörden av god vattenstatus

Medlemsländerna skall på egen hand fastställa vad innebörden av de olika statusförhållandena innebär för dem. Med hjälp av olika kvalitetsfaktorer skall de placera in de enskilda ländernas vattenförekomster i normativa

⁷ Artikel 5.7 vattendirektivet.

⁸ Artikel 13.6 vattendirektivet.

⁹ Artikel 5.7 vattendirektivet.

¹⁰ Artikel 4 vattendirektivet.

¹¹ Artikel 4.1 a-b vattendirektivet.

definitioner för klassificering. Dessa definitioner skall sedan vara applicerbara över hela landet samt jämförbara över medlemsländernas gränser.¹² Miljökvalitetsnormerna kommer med andra ord att ha samma definition i de olika medlemsländerna, men trots detta ha olika gränsvärden.¹³

De olika definitionerna för ytvatten är hög, god och måttlig ekologisk status för floder, sjöar, vatten i övergångszoner och kustvatten, samt maximal, god och måttlig potential för konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster.¹⁴ Länderna skall även fastställa ytvattnets kemiska miljökvalitetsnorm.¹⁵ Med hög vattenstatus avses de förekomster som i mycket ringa grad eller inte alls påverkats av mänsklig aktivitet med följd att vattnets fysikalisk-kemiska och/eller kemiska nivå förändrats från ett normalt och opåverkat miljötillstånd. Med god vattenstatus avses de förekomster där vattnet, till skillnad mot hög vattenstatus, visar på mindre störningar med grund i mänsklig aktivitet. Där vattenstatusen är att definiera som måttlig har den mänskliga påverkan gentemot vattenstatusen god, blivit avsevärd. Vattenförekomster som inte kommer upp till definitionen måttlig, skall klassificeras som otillfredsställande alternativt dålig.¹⁶

För grundvatten skall medlemsländerna fastställa förekomsternas kvantitativa nivåer och kemiska status. För grundvatten finns det dock endast en acceptabel miljöstatus för medlemsländerna att uppnå alternativt upprätthålla, god kemisk status. I övrigt skall förekomsterna, i likhet med ytvattenförekomster, klassificeras som otillfredsställande eller dåliga.¹⁷

De olika faktorer som skall ingå i de bedömningar som görs av vattenkvaliteten skall innefatta *biologiska* (bl.a. sammansättning och förekomst av fiskfauna, plankton och andra vattenväxter), *hydromorfologiska* (bl.a. vattenflödesvolym och -dynamik, djup och bredd samt övrig bottenstruktur, vågrörelser, förbindelse med grundvatten, och sötvattennivå), *kemiska* (parametrar och fysikalisk-kemiska faktorer till stöd för de biologiska faktorerna), *allmänna* (vattentemperatur, syreförhållanden, salthalt, pH-värde, och näringsämnen) och *särskilt förorenande ämnen* (förekomst av prioriterade ämnen och andra förorenande ämnen i betydande mängder).

Medlemsländerna har fått viss hjälp med metod för att komma fram till nivåer på de kemiska miljökvalitetsnormerna. De skall bland annat använda sig av ett tekniskt stöddokument till direktivet för riskbedömning av nyanmälda kemiska ämnen (93/67/EEG), förordningen om redan existerande kemiska ämnen (nr 1488/94), och i ramdirektivet uppräknade

¹² Bilaga V 1-2 vattendirektivet.

¹³ De svenska reglerna för miljökvalitetsnormer har ändrats något för att på ett bättre sätt stämma överens med vattendirektivet, se 5 kap. miljöbalken.

¹⁴ Artikel 4.1 a och c vattendirektivet.

¹⁵ Bilaga V 1-2 vattendirektivet.

¹⁶ Bilaga V 1.2, tabell 1.2 vattendirektivet.

¹⁷ Artikel 4.1 b vattendirektivet.

koncentrationer av ämnen i flora och fauna som kan utgöra säkerhetsfaktorer.¹⁸

2.3.3 God vattenstatus

För att klassificeringen *god ytvattenstatus* skall vara tillämplig på vattenkvaliteten krävs att medlemsstaterna förebygger en försämring av samtliga vattenförekomster, skyddar, förbättrar samt återställer dessa förekomster till vad som kan antas vara deras ursprungliga miljö kvalitet.¹⁹ Det räcker inte att exempelvis uppnå endast måttlig ekologisk status. Detsamma gäller medlemsländernas grundvatten, som skall uppnå klassificeringen *god grundvattenstatus*.²⁰

I förhållande till *konstgjorda* och *kraftigt modifierade ytvattenförekomster*, d.v.s. ytvattenförekomst som har skapats av mänsklig verksamhet samt ytvattenförekomster som väsentligt har förändrats i fysisk karaktär till följd av mänsklig verksamhet, har medlemsländerna satt en något lägre ambitionsnivå att förhålla sig till. Vattenkvaliteten behöver i dessa förekomster endast uppnå *god ekologisk potential* samt *god kemisk vattenstatus*.²¹ De följder människors handlanden bidrar till (antropogena effekter) skall med andra ord, trots ingreppen, vara minimala efter återställandet.

I arbetet med att uppnå en *god grundvattenstatus* skall medlemsländerna även arbeta för att säkerställa att det förekommer en god balans mellan tillförsel och uttag i vattenförekomsterna (akvifererna), samt att dessa inte förorenas ytterligare.²²

Utöver yt- och grundvatten nämner direktivet *skyddade områden* som särskilt skyddsvärda och som konsekvens därav, föremål för åtgärder. I begreppet innefattas områden som blivit utpekade som särskilt skyddsvärda i enlighet med andra EG-direktiv. De direktiv som aktualiseras är sådana som härrör till olika yt- och grundvattenförekomster samt skyddsvärda djur- och växtarter och naturliga livsmiljöer, som är direkt beroende av vatten med god kvalitet. Exempel på områden är sådana som registrerats i enlighet med badvattendirektivet, nitratrektivet samt fågel- och habitatdirektiven.

De olika statusbegreppen är inte av EG innehållsmässigt definierade i direktivet. Dessa skall av de olika medlemsländerna fastställas allteftersom de olika expertmyndigheterna i respektive land kommer fram med uppgifter anpassade till landets egna naturliga förutsättningar.

¹⁸ Bilaga V 1.2.6 i) vattendirektivet.

¹⁹ Artikel 4.1 b) i-ii ramdirektivet.

²⁰ Artikel 4.1 a) ii ramdirektivet.

²¹ Artikel 4.1 a) iii ramdirektivet.

²² Artikel 4.1 b) ramdirektivet.

2.4 Regler om miljöstörande ämnen

2.4.1 Prioriterade farliga ämnen

De miljöstörande ämnen som berörs av direktivet är oändligt många till antalet. EU har uppmärksammat ett begränsat antal ämnen som anses så miljöstörande att de direkt utgör en betydande risk eller som via vattenmiljön utgör en risk för mänsklig hälsa och naturliga ekosystem.²³ Ämnena benämns i direktivet ”prioriterade ämnen”, och på grund av deras faktiska eller potentiella hot mot hälsan, har EU beslutat att fasa ut dessa ämnen från marknaden.²⁴ Medvetna om tidsbristen för att uppnå direktivets mål, har medlemsländerna kommit överens om att göra en ytterligare prioritering vad gäller målsättningen, genom att i första hand fokusera på att fasa ut så kallade ”prioriterade farliga ämnen”. Dessa utgör med hänsyn till toxicitet det allvarligaste hotet bland de prioriterade ämnena. Bland ämnena i stort har EU ambitionen att fasa ut dessa senast 20 år efter att tidsplanen för kommissionens förslag om prioriterade ämnen antagits av Europaparlamentet och Rådet. Det är upp till kommissionen att lägga fram förslag på kvalitetsnormer för koncentrationen av prioriterade ämnen i ytvatten, sediment och biota. För att inte arbetet med urfasningen skall fördröjas, skall listan revideras vart fjärde år.²⁵

Om kommissionen ej har hunnit lägga förslag på en tidsplan för hur reglera respektive ämne och dess användningsområden med hänsyn till förhindrande av utsläpp och spill till senast två år efter ämnet tagits med på listan, skall medlemsländerna själva färdigställa miljökvalitetsnormer för de ämnen som togs med på den första listan över prioriterade ämnen. Medlemsländerna skall göra detta inom sex år från antagandet av ramdirektivet samtidigt som de fastställer en tidsplan för att fasa ut dessa med hänsyn till ”alla tekniska möjligheter till minskning” i berörda ytvatten samt huvudkällor till utsläpp av dessa ämnen. Ämnen som förs upp på den prioriterade listan efter att den första listan blivit antagen, skall medlemsländerna, där gemenskapsöverenskommelse saknas, uppföra en motsvarande tidsplan inom fem år efter uppförandet.²⁶

För att uppnå de olika kvalitetsmålen tillhörande god vattenkvalitet måste medlemsländerna, utöver ovan nämnda krav (se 2.3 kap), se till att genomföra de nödvändiga åtgärderna för att gradvis minska miljöstörning från de prioriterade ämnena, samt verka för att allt eftersom fasa ut dessa.

2.4.2 Huvudsakligen förorenande ämnen

Utöver de prioriterade ämnena uppmärksammar ramdirektivet även andra miljöstörande ämnen. Ämnena i sig behöver nödvändigtvis inte vara störande i mindre doser, men anses förorenande om de kommer ut i större

²³ Rådets beslut 9774/01.

²⁴ Artikel 4.1 a) iv och artikel 16.1 och 8 vattendirektivet.

²⁵ Artikel 16.7 och 4 vattendirektivet.

²⁶ Artikel 16.6-8 vattendirektivet.

eller koncentrerade mängder. Med förorenande ämnen definieras i direktivet ämnen som bidrar till att målsättningen om god vattenstatus inte går att uppfylla. I bilaga VIII i vattendirektivet finns ämnen som skall anses som huvudsakligen förorenande ämnen. De ämnen som finns upptagna är bland annat kväveföreningar där det har bildats nitrater, samt fosfater i både ren och organiska form. För dessa ämnen skall medlemsstaterna vidta åtgärder som syftar till att gradvis minska dess användning.²⁷ Listan är inte uttömmande.

2.5 Undantag till målet om god vattenstatus

2.5.1 Godtagbara undantag med hänsyn till av EU uppställd tidsplan för genomförandet av vattendirektivet

Från det uppställda målet om god vattenstatus samt den uppställda tidsplanen för genomförande av vattendirektivets bestämmelser, har EU i vissa fall medgivit undantag. För att ta hänsyn till olika medlemsländers utgångspunkter i deras miljö kvalitetsarbete, medger direktivet undantag till miljömålen med en förlängning av sex år i maximalt två perioder. Förlängningsperioderna är kopplade till hur ofta förvaltningsplanerna skall uppdateras (se 2.6.2 kap.). I praktiken medger gemenskapen en tidsfrist för att via antropogen påverkan uppnå en total efterlevnad av direktivet till år 2027. Där naturliga förutsättningar inte möjliggör uppfyllandet av ett miljömål inom de två förlängningsperioderna, får det enligt direktivet ta ytterligare tid. Direktivet har på denna punkt ingen tidsfrist utan låter här naturen ha sin gilla gång.²⁸

Kommissionen kommer dock endast att medgiva en senareläggning av efterlevnaden om medlemsstaten har godtagbara skäl för detta. Medlemsstaten skall även precisera vilka vattenförekomster som berörs, samt skriva in aktuella förhållandena i förvaltningsplanen.²⁹ Detta så att allmänheten kan hålla sig informerade om vad som hindrar att vattnet inte når uppställd kvalitetsnorm. Godtagbara skäl är att hänföra till en av tre orsaker; tekniska skäl som är kopplade till grad av omfattning på åtgärder, kostnaderna för åtgärderna är så omfattande att de behöver fördelas över en längre tidsperiod, eller att naturen i sig, exempelvis på grund av långsam vattengenomströmning, inte möjliggör uppnåendet av en viss miljöstatus inom uppställd tidtabell.³⁰

För att kommissionen skall medge undantag till tidsplanen får inte medlemsländerna någon gång under processen tillåta ytterligare försämring av en påverkad vattenförekomst status.³¹ Av detta kan utläsas att varken

²⁷ Artikel 16.1 vattendirektivet.

²⁸ Artikel 4.4 c) vattendirektivet.

²⁹ Artikel 4.4 b) vattendirektivet.

³⁰ Artikel 4.4 a) vattendirektivet.

³¹ Artikel 4.4 vattendirektivet.

befintliga eller nya verksamheter får ytterligare försämlra en vattenförekomst som av kommissionen är beviljad ett senare uppfyllande av miljömålet god vattenstatus. Inte heller får medlemsstaten tillåta att det sker en förändring på naturlig väg.

2.5.2 Godtagbara undantag hänförda till omständigheter hos medlemsländernas vattenförekomster

Vattnet har varit och är för människan en källa till mycket nytta. Uppförandet av olika vattenkraftverk, exempelvis kvarnar och dammar av olika dess slag, har ofta medfört en fysisk förändring i forsen eller älvens naturliga utformning. Dessa av människan fysiskt påverkade förekomster är i direktivet definierade som *kraftigt modifierade vattenförekomster*. Vidare har människan använt vattnet som exempelvis transportmedel och därför funnit det lämpligt att anlägga kanaler m.m. Vattenförekomster som är skapade för mänsklig hand är i direktivet definierade som *konstgjorda*. Konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster kan med tiden få en hydromorfologisk förändring som göra att det kan bli mycket svårt eller till och med omöjligt för medlemsländerna att uppnå god vattenstatus för dessa.³² För de vattenförekomster som har denna förändring har EU enats om att tillåta mindre stränga miljömål. Inbegripet detta undantag är även vattenförekomster som av naturliga skäl inte heller kan antas uppnå god vattenstatus, eller att det skulle bedömas medföra oproportionellt stora kostnader för medlemsstaten att för dessa naturliga förekomster uppnå sådan kvalitet.³³

Även om klassificeringen möjliggör en mindre sträng ekologisk kvalitet, måste medlemsländerna likväl se till att ytvattenförekomsterna når bästa möjliga ekologiska och kemiska status. Den lägsta miljöstatus som förekomsterna skall nå är *god ekologisk potential*. Med åtgärder skall medlemsländerna se till att uppnå den förmodade kvalitet vattnet har potential för, hänsyn tagen till de fysiska ingreppens effekter och tillförsel av föroreningar, som anses behövlig för upprätthållandet av för samhället viktig verksamhet.³⁴ Trots att kraven på kvaliteten för den ekologiska miljöstatusen är sänkt, gäller inte detta den kemiska statusen. Målet om att uppnå en *god kemisk ytvattenstatus* gäller även dessa vattenförekomster.

Enbar tillförsel av föroreningar kan inte klassificera vattenförekomsten som konstgjord eller kraftigt modifierad, det måste till ett visst mått av fysiskt ingrepp i den naturliga utformningen.³⁵

Undantagen skall, liksom med undantagen till tidsfristerna, motiveras och skrivas in i förvaltningsplanerna. Inte heller får medlemsländerna tillåta en försämlring av vattenkvaliteten för dessa vatten. Även områden som av naturliga skäl inte kan uppnå klassificeringen god vattenstatus, samt att det

³² Hydromorfologi är läran om vattenorganismers form och uppbyggnad.

³³ Artikel 4.5 vattendirektivet.

³⁴ Prop. 2002:107. s. 131.

³⁵ Prop. 2002:107. s. 121.

även i dessa fall skulle bli orimligt dyr att återställa dem, skall medlemsstaterna skydda från vidare kvalitetsförsämringar. Med undantag från försämringar orsakade av naturliga omständigheter eller force major, är detta krav absolut.³⁶

Då den tekniska utvecklingen möjliggör framsteg på rening från verksamheter m.m., skall, hänsyn tagen till vattenstatus, de vattenförekomster som blivit klassade som konstgjorda eller kraftigt modifierade ses över vid tillfälle för översyn av förvaltningsplanerna.³⁷

2.6 Vattenmyndigheten och andra myndigheters uppgifter

2.6.1 Allmänt om vattenmyndigheten

För att vattendirektivet skall få den uppmärksamhet som åtgärderna kräver, ställer direktivet upp krav på medlemsländerna att en speciell myndighet får det övergripande ansvaret för genomförandet av vattendirektivets bestämmelser. Det är denna avrinningsmyndighet som har det övergripande ansvaret för att se till att de olika miljökvalitetsmålen nås och upprätthålls. Myndigheten kan vara uppdelad på flera regionala kontor.³⁸ (I Sverige kallas denna myndighet Vattenmyndigheten och är uppdelad på fem regionalkontor med ansvar för var sitt avrinningsområde.³⁹)

2.6.2 Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

I arbetet med att nå miljömålen skall myndigheterna upprätta en förvaltningsplan för myndighetens tilldelade avrinningsområde och åtgärdsprogram där så behövs.⁴⁰

Förvaltningsplanen är en sammantagen och övergripande redogörelse för all kunskap om vattenförekomsterna i distriktet, samt de slutsatser som dragits av vad som behöver göras för att uppfylla miljökvalitetsmålen. Det är ett översiktligt och sammanfattande dokument. I planen skall redogöras för användning av vattenförekomster, trycket på vattnet, tillstånd, mål, åtgärder som utförs och planeras utföras, övervakningsåtgärder och ekonomiska analyser.⁴¹ På grund av dess innehåll kommer planen att tjäna som planeringsdokument för myndigheter som kommer i kontakt med mark- och vattenfrågor, exempelvis via fysisk planering, exempelvis kommuner och Vägverket.

³⁶ Artikel 4.5 c) och 4.6 vattendirektivet.

³⁷ Artikel 13.7 vattendirektivet.

³⁸ Artikel 3 vattendirektivet.

³⁹ Riksdagsskrivelse 2003/04:174.

⁴⁰ Artikel 13 och 11 vattendirektivet.

⁴¹ Bilaga VII vattendirektivet.

För att kontrollera hela avrinningsområdets vatten ingår det i Vattenmyndigheternas uppgifter att övervaka de vattenförekomster som finns inom distrikten. Vattendirektivet definierar tre typer av övervakning:⁴²

- Kontrollerande övervakning för att få en överblick av vattenförekomsternas status (utförs i sexårscykler)
- Operativ övervakning, utförs i vattenförekomster som inte uppfyller eller riskerar att inte uppfylla miljömålen
- Undersökande övervakning, utförs vid olyckor som de facto påverkar eller kan påverka vattenmiljön eller av vattenförekomster som av okänd anledning inte uppfyller miljömålen

Åtgärdsprogrammen skiljer sig på flera punkter från förvaltningsplanerna då dessa är mer tekniska och detaljerade. Orsaken är att programmen är dokument med konkreta insatsers innehåll om vad som görs och behöver göras för att åstadkomma eller upprätthålla en viss miljö kvalitet i en eller flera sammanhörande vattenförekomster.

2.7 Rättsliga påföljder för brytande av vattendirektivets syfte

I samband med antagandet och införlivandet av vattendirektivet i den nationella rätten, skall medlemsländerna bestämma vilka påföljder som skall tillämpas vid överträdelse av de bestämmelser medlemsländerna ställer upp i enlighet med direktivets syfte. Direktivet stipulerar att de påföljder som föreskrivs skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.⁴³ För verksamhetsutövare är det viktigt att känna till vilka påföljder de kan dömas till om de inte hanterar olika ämnen eller tillämpar förfaringssätt i överensstämmelse med de nationella bestämmelserna, på ett korrekt manér. Av denna anledning innehåller direktivet även bestämmelser om att dessa, tillsammans med övrigt material vattenmyndigheterna sammanställer, skall kommuniceras med verksamhetsutövare och övrig allmänhet.⁴⁴

⁴² Underlag för genomförande av ramdirektivet för vatten – delrapport 2. s. 26.

⁴³ Artikel 23 vattendirektivet.

⁴⁴ Artikel 14 vattendirektivet.

3 Det svenska skogsbruket - författningar, avverkningsmetoder och miljöpåverkan

3.1 Inledning

Av Sveriges samlade yta om knappt 41 000 000 ha består drygt 22 600 000 ha av skogsmark.⁴⁵ Tillsammans utgör skogen 3 000 milj. m³sk (skogskubikmeter). Av den samlade skogsmängden sker årligen en tillväxt med ca 102 milj. m³sk och avverkning av ca 83 milj. m³sk.⁴⁶ Urskogen är på totalt 456 000 ha. Även urskogen innefattar produktiva områden och det är endast sammanlagt 202 800 ha (142 500 ha ovanför fjällgränsen respektive 60 300 ha nedanför fjällgränsen) som med stöd av miljöbalken är skyddade från ingrepp. Den svenska skogen består idag till ca 99,98 % av kulturskog.⁴⁷ Det ursprungliga skogsbeståndet har med andra ord i princip helt omvandlats till skogsområden som på ett eller annat sätt har formats av mänsklig hand. En stor del av dessa områden är idag anpassade för produktion av trädmassa. Skogsnäringen har varit en av Sveriges största näringar under många hundra år och svarar än idag för ungefär en åttodel av landets exportinkomster.⁴⁸

Det svenska skogsbruket har under de senaste hundra åren genomgått en väsentlig förändring när det kommer till effektivitet. Maskinell utrustning, gödselmetoder och ogräsbekämpning har haft en så kraftig utveckling att skogsbruket idag inte har mycket gemensamt med den verksamhet som ägde rum i äldre tider. Med en industriproduktionell omsättning av trädmassa i skogarna följer en påverkan på ekobalansen skogsbruket inte kan undkomma. För att hålla igen på denna påverkan har Sverige ställt upp ett antal författningar och allmänna råd med en begränsande effekt på verksamheten.

⁴⁵<http://www.svo.se/fakta/stat/dataom/skolor%20landareal.htm> `Skoglig statistikinformation. Landareal`. 2004-02-09.

⁴⁶<http://www.svo.se/fakta/stat/ska2/> `Skogsstatistisk årsbok`. 2004-02-09.

⁴⁷http://www.sna.se/webbatlas/kartor/vilka.cgi?temaband=D&lang=SE&karta=urskogar_i_sverige_90&vt1=OK `Urskog i Sverige -90`. 2004-02-18.

⁴⁸<http://www.svo.se/minskog/templates/Page.asp?id=12966> `Intressanta fakta om skogsbruk i Skogsstatistisk årsbok 2004.` 2004-07-17.

3.2 Författningar som reglerar skogsavverkning

3.2.1 Miljöbalken

Miljöbalken gäller parallellt med all annan lagstiftning. Balkens påverkan på skogsavverkningsverksamhet rör främst dess regler om allmän hänsyn i 2 kap., miljö kvalitetsnormer i 5 kap. och markavvattning i 11 kap. Även reglerna om miljöfarlig verksamhet i 10 kap. kan bli aktuella.

De allmänna hänsynsreglerna stipulerar att skogsägaren skall vara aktsam om naturen vid avverkning. Ingreppen skall vara så ringa miljöstörande som möjligt. Ägaren skall, i förhållande till ett normalt skogsbruks finansiella ställning, använda de bästa maskinerna som är anpassade för skogsavverkning, detta i förhållande till energiåtgång och fysisk skada på naturen. Även det eventuella gödsel som sprids över markbeståndet skall innehålla så få och minst farliga kemiska substanser som möjligt. Detta skall utföras i den mån ekonomisk hänsyn kan tyckas skälig.

Utöver regler om hänsyn och återhållsamhet i 2 kap. finns det även gränsregler. Enligt stoppregeln, som även den återfinns i 2 kap., får en verksamhet eller åtgärd som på välgrundade fakta kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, endast bedrivas om det finns särskilda skäl. Vidare får inte verksamheten eller åtgärderna bedrivas eller utföras om den medför risk för att ett stort antal människor skadas eller miljön försämras avsevärt. Detta betyder även att ett tillskott av en liten mängd näringsämnen i en vattenförekomst, som blir den sista katalysatorn till ett förstört ekosystem, bidrar till att tillsynsmyndigheterna stoppar verksamheten.⁴⁹ Denna bestämmelse är dock inte ny för svensk miljö rätt utan har funnits sedan miljöbalkens tillkomst. Regelns funktion kommer dock i ny dager i och med införandet av miljö kvalitetsnivåerna i svenska vatten till följd av vattendirektivets implementering.

Miljö kvalitetsnormerna är liksom stoppregeln ett uttryck för gränsregler för förorenande eller på annat sätt störande utsläpp. Normerna är dock absoluta på ett mer detaljerat sätt än stoppregeln då normerna definieras i uppställda gränstal och -volymmer med hänsyn till negativ påverkan på mänsklig hälsa och miljön. De får *inte* överskridas respektive underskridas. Skälig hänsyn tas ej till nödvändigheten av verksamheten, åtgärden för den enskilde eller samhället i stort.

Områdesskydd är en tredje gränsregel som uttrycks via naturreservat eller andra utpekade områden som av någon anledning anses vara särskilt skyddsvärda. Det kan röra sig om speciellt djur- eller växtliv. I förhållande till skogliga intressen faller svårföryngrad och fjällnära skog in i denna kategori regler (se 3.2.2 kap.)

⁴⁹ 2 kap. 9 § miljöbalken och prop. 1997/98:45 del 2. s. 26 ff.

Om en dikningsåtgärd anses utgöra markavvattning skall en separat tillståndsansökan skickas till Länsstyrelsen.⁵⁰ I vissa fall skall ansökan skickas till miljödomstolen.⁵¹ Dikning anses utgöra markavvattning om åtgärden utgör varaktig avvattning av mark för att öka dess lämplighet för ett visst ändamål. Om det varit dikat sedan tidigare och diket endast behöver rensas för att få erforderlig funktion, kan detta göras utan att tillstånd medges. Under förutsättning att fisk inte riskerar att skadas, är sådant underhållsarbete i vatten inte tillståndspliktig verksamhet.⁵² Finns det behov av skyddsdikning vid avverkning i mellersta och södra Sverige, där det är förbjudet att bedriva markavvattning, kan Länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl, medge undantag till förbudet.⁵³ Även om Länsstyrelsen ger dispens för markavvattningen, skall även miljödomstol avge dom på ärendet (se 3.4 d) kap.).⁵⁴

Reglerna om miljöfarlig verksamhet kan hypotetiskt komma ifråga i fall där en skogsägare utnyttjat så mycket gödsel att eutrofieringen inte är försvarbar (se 3.4 a) kap.). I övrigt anses inte skogsavverkning utgöra miljöfarlig verksamhet enligt svensk lag.

3.2.2 Skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter

Skogsvårdslagen är i förhållande till miljöbalken en speciallagstiftning. Den trädde ikraft år 1979 och har som syfte att se till att skydda skogen från överexploatering genom att ställa bestämmelser som begränsar uttag. Målet är att säkerställa ett uthålligt skogbruk med god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden gynnas. Avverkning skall vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. För att åstadkomma detta innehåller lagen främst bestämmelser som begränsar uttag med hänsyn till åldersstruktur, arealvolym och tidsomfång.⁵⁵ Det centrala tillsynsansvaret för skogsbruket ligger på Skogsstyrelsen. Det regionala tillsynsansvaret ligger på skogsvårdsstyrelserna.⁵⁶ (Se 3.5.2 kap.)

Då skogsägaren planerar avverkning och uttag på egen mark skall denne i en anmälan meddela Skogsvårdsstyrelsen närmare om detaljer kring avverkningen och eventuell dikning. Anmälan skall göras senast sex veckor innan avverkningen avser genomföras och innehålla syfte med avverkningen (föryngringsavverkning eller annan anledning), vilka arealer som avses, samt vilka åtgärder som skall göras för att säkerställa natur- och kulturvården.⁵⁷ Om avverkningen involverar dikning inom områden som

⁵⁰ 11 kap. 9 och 13 §§ miljöbalken.

⁵¹ 19 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁵² 11 kap 15 § miljöbalken.

⁵³ Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten*. s. 24 och 11 kap. 14 § 1-2 st miljöbalken.

⁵⁴ 11 kap 14 § 3 st miljöbalken.

⁵⁵ 1 § skogsvårdslagen.

⁵⁶ 33 § skogsvårdslagen.

⁵⁷ SKSFS 1993:2.

Länsstyrelsen har utpekat som känsliga områden skall skogsvårdsstyrelsen skicka en kopia på anmälan till Länsstyrelsen.⁵⁸

Om ägaren önskar avverka i svårföryngrad skog i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län, skyddsskog eller fjällnära skog skall denne söka tillstånd hos Skogsvårdsstyrelsen.⁵⁹ I tillståndsansökan skall ägaren redovisa för vad denne avser göra med hänsyn till åtgärder för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningen, samt åtgärder för att trygga återväxten av skogen.⁶⁰ Tillstånd får inte medges om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Kring avverkning av fjällnära skog tillkommer en del bestämmelser. Detta då denna skog är extra känslig. Avverkning får exempelvis inte medges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården.⁶¹ Om områdets naturvård inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsvårdsstyrelsen låta genomföra en särskild inventering för att klarlägga dessa. Skogsvårdsstyrelsen får även vid tillståndsbeslutet undanta mindre mark- eller vattenområden från avverkningen om dessa är särskilt skyddsvärda på grund av ringa förekomst eller sällsynt beskaffenhet.⁶²

Om skogsvårdsstyrelsen inte medger avverkningstillstånd till ägare, kan denne söka ersättning för skada om det negativa beslutet grundar sig på hänsyn till särskilda djur- eller naturvården.⁶³ Ägaren kan även ansöka om ersättning för kostnader i samband med tillstånds-förfarandet.⁶⁴ Om det på grund av det negativa beslutet uppstår synnerliga olägenheter för användningen av fastigheten, kan ägaren begära att staten exproprierar denna istället för att betala ut ersättning grundat på det negativa beslutet i sig.⁶⁵ Överenskommelse om ersättning skall i första hand göras mellan Skogsvårdsstyrelse och ägare, i andra hand av miljödomstol.

Vid avverkning skall skyddszoner (kantzoner) lämnas kvar mot skogliga impediment, utmed hav, sjöar, vattendrag och öppen jordbruksmark samt vid bebyggelse.⁶⁶ Kantzonen skall vara tillräcklig för att rimlig hänsyn tas till växt- och djurlivet, kulturmiljön och landskapsbilden.⁶⁷

⁵⁸ 16 § skogsvårdsförordningen.

⁵⁹ 17 § skogsvårdsförordningen.

⁶⁰ 14 § skogsvårdslagen.

⁶¹ 18 § skogsvårdslagen.

⁶² 19-20 §§ skogsvårdsförordningen.

⁶³ 31 kap. 4 § 1 st. 5 p. miljöbalken.

⁶⁴ 25 kap. 6 § miljöbalken.

⁶⁵ 31 kap. 8 § miljöbalken.

⁶⁶ Med skogliga impediment avses mark som inte är lämplig för virkesproduktion utan produktionshöjande åtgärder, men som bär skog eller har förutsättningar att bära skog. Se 2 § 4 st. skogsvårdslagen.

⁶⁷ SKSFS 1993:2

3.3 Metoder för skogsavverkning

Avverkning med målet om återväxt av ny skog, förnygringsavverkning, kan ske så att trädbeståndet huggs ned i så stor grad att det enligt lag förskrivs skyldighet att anlägga ny skog på beståndet. (*I dagligt tal kallas detta för slutavverkning eller kalhygge.*) På dessa bestånd kan de kvarlämnade skärm- eller fröträden ha stora svårigheter att på naturlig väg återskapa skogsmiljön. Verksamhetsutövaren får då se till att så eller plantera nya skogsplantor. Om det finns förutsättningar för skogen att på naturlig väg reproducera sig i en acceptabel takt, kan verksamhetsutövaren istället välja att utföra en successiv glesning av virkesförrådet. Vid avverkning enligt denna metod kommer beståndet att avverkas i en takt som endast på sikt medför krav på återplantering.

Där avverkning skall ske för att främja skogsbeståndets utveckling kan verksamhetsutövaren välja mellan att utföra en gallrings- eller röjningsåtgärd. Vid gallring beskär verksamhetsutövaren beståndet för att ge större utrymme åt kvarvarande träd att växa och tillskansa sig ljus, vatten och näringsämnen. Vid röjning plockar verksamhetsutövaren bort oönskade trädsorter och andra växter som har slagit rot inne i beståndet.⁶⁸

Det finns inte några speciella tekniker att använda sig av för att vid nedsågandet av själva träden ta närliggande vatten i beaktande med ambitionen att inte kvalitativt påverka det negativt. Vattenvård vid avverkning handlar snarare om att avverka på ett sätt så att den naturliga ekobalansen tar så lite direkt och indirekt skada som möjligt.

3.4 Skogsavverkningens påverkan på vattenförekomster

a) Eutrofiering

Skogsavverkning påverkar miljön på många sätt. Påverkan på omkringliggande vatten är vanligtvis påtaglig till följd av växtnäringsläckage (eutrofiering). När skogsavverkning ägt rum kommer den näring, i form av kväve och fosfor, som naturligt finns i marken, samt tillförts mestadels via nedfall och viss mindre del gödsling, inte längre att tas upp av träden.⁶⁹ Under några år kommer de näringsämnena som finns i samt tillförs marken via regn och luftomsättning, att rinna ut i närliggande vattendrag och andra vattenförekomster.⁷⁰ Eutrofieringens effekt är att fotosyntesen hos de vattenlevande växterna drastiskt påskyndas. Den ökade

⁶⁸ Röjning är inte en direkt skogsavverkningsmetod då åtgärden endast innebär att verksamhetsutövaren tar bort oönskat biologiskt material ur beståndet. Åtgärden ingår trots detta vanligen i benämningen avverkning.

⁶⁹ För den läsare som önskar veta mer om kemiska fakta om kväve och fosfor, se bilaga A.

⁷⁰ http://www.vaxten.slu.se/ovningar/pdf/kapitel2_larare.pdf 'Naturligt jord- och skogsbruk...' 2004-01-28.

mängden näring i vattnet får till följd att artsammansättningen och diversitet förändras så att dominerande växtarter, bakterier och djur ökar i antal.⁷¹

Att näringsämnen tillförs vatten vid angränsande skogmarker är dock inte en onaturlig process. Under vinterhalvåret växer inte träden lika mycket som under sommarhalvåret och tar därför inte upp lika mycket kväve och fosfor. Med regn och snösmältning kommer då de näringsämnen som är överflödiga att rinna ned i angränsande vatten.⁷² Vad som dock är att märka är att den kraftigt ökade näringstillförsel som skett de senaste decennierna till vattenförekomster från skogsmarker är att relatera till mänsklig påverkan.⁷³ Avverkningen står idag i förhållande till andra verksamhetsgrenar för den fjärde största påverkan.

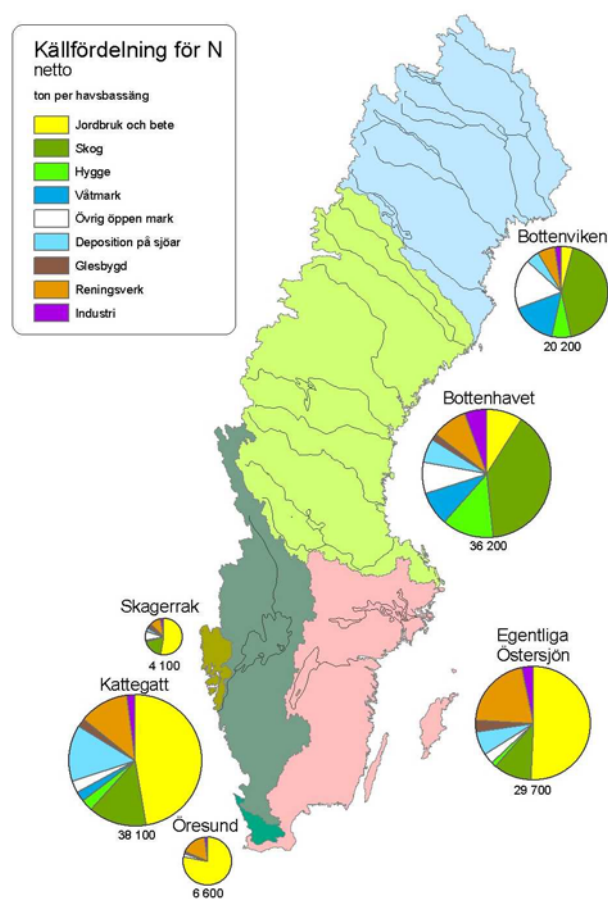


Bild 1, utsläpp fördelat på olika näringskategorier i Sverige per andel och år. Källa: www.naturvardsverket.se

⁷¹ För ett tydliggörande exempel på eutrofieringens effekter, se bilaga B.

⁷² http://www.vaxten.slu.se/ovningar/pdf/kapitel2_larare.pdf `Naturligt jord- och skogsbruk...` 2004-01-28.

⁷³ <http://www.naturvardsverket.se/> `Övergödning av mark och vatten`. 2004-01-30.

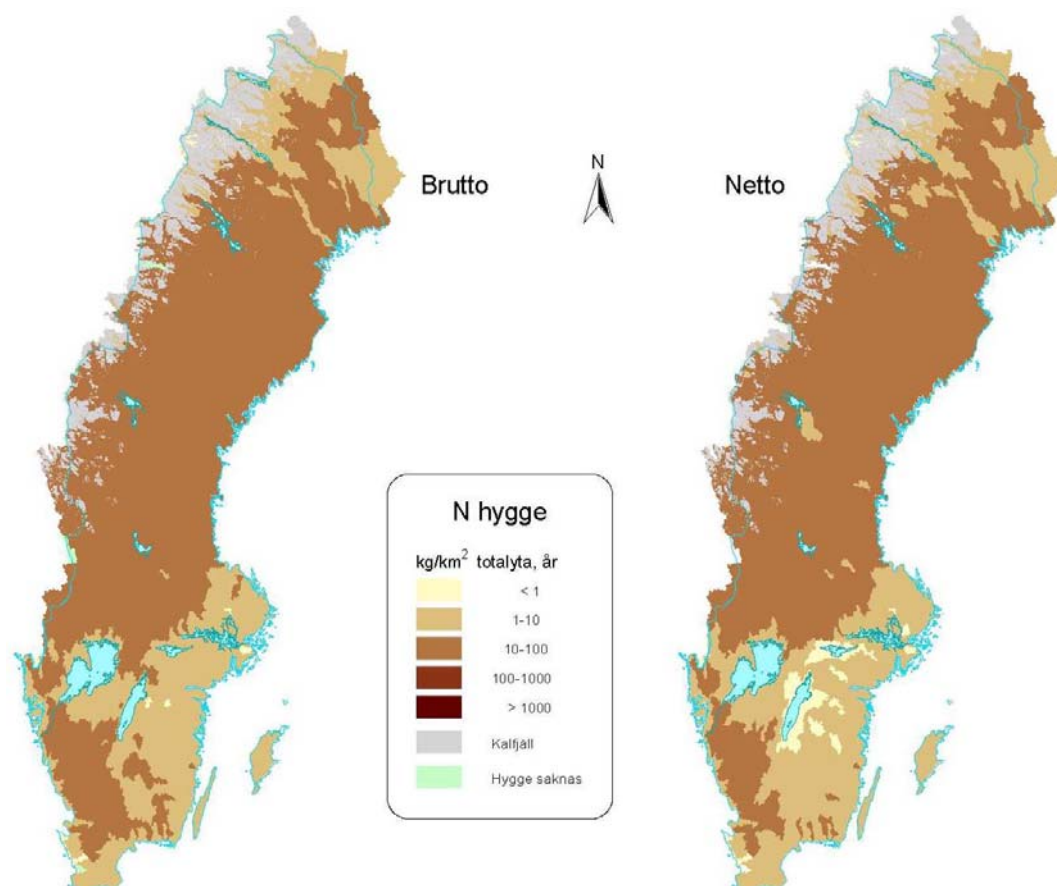


Bild 2, kväveutsläpp från hyggen - brutto och netto, 2001. Källa: www.naturvardsverket.se

b) Jordpartiklar

Efter avverkning förmår inte de kvarblivna rötterna att binda jorden. Detta medför att större och mindre jordpartiklar blåser ned i närliggande vattenförekomster och bilda ett sediment av lera över den naturliga botten. Detta sediment kommer att bilda ett för vattensyret ogenomträngligt lager. I och med att ett flertal fiskar, exempelvis öring, lägger sin rom på samma botten, kommer äggen inte att överleva. Vidare kommer de småkryp, exempelvis bäcksländor, som lever bland stenarna på botten inte att få en god livsmiljö och efter hand försvinna.⁷⁴

c) Ljusbesättning över kantnära vatten

Vid avverkning av trädbestånd nära vatten kommer den skuggning av vattenytan som träden stod för att försvinna. Skuggningens plötsliga försvinnande medför påtagligt ändrade livsbetingelser för det marina ekosystemet, bland annat tillförsel av ljus medför påskyndad fotosyntes hos växter och växtplankton, och uppvärmning av vattnet stressar fisken (exempelvis öring stressas vid 20 gr. C och dör vid 25 gr. C). Även förändringar i pH-balansen uppstår.⁷⁵

⁷⁴ Vought, L.

⁷⁵ Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten*. s. 6.

d) Dikning

Efter avverkning ägt rum kommer de kvarvarande trädens rötter inte att suga upp det marknära vattnet. För att förhindra grundvattennivån att stiga så högt att rötterna riskerar att dränkas, utför verksamhetsutövaren på marker där så är behövligt så kallad skyddsdikning.⁷⁶ Skyddsdikningen är i regel att betrakta som markavvattning (se 3.2.1 kap.).

e) Skogsmaskiner

Den tunga maskinella utrusning som används vid avverkning, exempelvis ”avverkare”, ”lastare” och ”lastbilar”, är vanligtvis någonting som fast mark klarar utan större skador. De skador som åstadkoms är oftast sådan skogen kan återskapa på några år. Vid avverkning på kantzoner åstadkommer dock dessa maskiner skador på marken som inte kan repareras. Kantnära mark är inte lika bärkraftig som den inne i skogen. Den porösa jordsammansättningen har sin förklaring i att zonen har en viktig naturlig funktion i och med området är boplats för en större mängd insekter, larver och andra småkryp. Vidare är kantzonerna den sista reningszonen för vattnets transport till de ytnära förekomsterna och transportkanalerna här därför fler och större än de längre in i skogen.

3.5 Metoder för att hindra negativ miljöpåverkan vid avverkning

3.5.1 Skogliga metoder

Det finns flera åtgärder en verksamhetsutövare kan utföra för att förhindra den eutrofiering som sker vid vattennära avverkning.

1) Gödsel

Då den gödsel som används, främst handelsgödsel, innehåller stora mängder kväve och fosfor, kan användningen av detta begränsas alternativt uteslutas. Idag är de svenska markerna ofta mättade på dessa ämnen. Det nedfall som tillförs marken via luft och regn är tillräckligt för att upprätthålla denna status. Om gödsling trots allt utförs bör det inte göras inom skapade eller naturliga kantzoner intill vattendrag och övriga vattenförekomster.⁷⁷

2) Växelvis avverkning.

Om kantzonen inte är större än någon meter och eutrofiering kan anses bli av tillräckligt stor mängd för att påverka vattenkvaliteten negativt, kan verksamhetsutövaren låta lämna ett visst bestånd närmast kantzonen vid förnygringsavverkning. När den nya skogen har vuxit upp tillräckligt föra att motverka den miljöstörande eutrofieringen (ca 10 - 15 år), kan

⁷⁶ ”Minskat kväveläckage”, Miljöaktuellt-04.

⁷⁷ För mer om kantzoner, se bilaga C.

verksamhetsutövaren låta hugga ned den resterande skogen. Alternativt utförs avverkningen i omvänd ordning.⁷⁸

3) Ej köra med maskiner i vattendrag och kantzoner.

Där överfarter är nödvändiga kan verksamhetsutövaren bygga broar för tillfälliga eller permanenta bruk. För att göra minsta möjliga skada bör broarna placeras i rät vinkel mot vattendragen.⁷⁹

4) Undvika dikningsföretag.

All dikning innebär ingrepp i det naturliga vattenflödet och -ekosystemet. Generellt bör dikning därför undvikas helt eller minimeras. Om dikning är behövligt bör det utföras så att dess påverkan blir så liten som möjligt på miljön. På marker med stark lutning eller lös jordmån är det inte rekommendabelt att dika då flödet av vattnet och slam kommer att bli mycket stort. Där dikning anses behövligt bör dikena ej utformas så att de leder direkt ut i en sjö eller ett vattendrag. Verksamhetsutövaren bör vid dessa tillfällen anlägga sedimentationsbassänger en bit in i kantzonen. Bassängerna gör så att bottarna inte slammar igen och kvävet och fosfor får tillfälle att till viss del tas upp av angränsande vegetation innan den når vattenförekomsten. Om detta inte görs rinner näringsämnen ut i vattenförekomsterna liksom punktkällor.⁸⁰

3.5.2 Rättsliga metoder

3.5.2.1 Generellt om tillsynsansvar och miljökontroll

Det generella tillsynsansvaret framgår av 26 kap. miljöbalken. Där klargörs att tillsynsmyndigheterna har som uppgift att se till att balkens syfte säkerställs genom att kontrollera verksamheters efterlevnad av föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. De skall även kontrollera att verksamheterna vidtar de åtgärder som behövs för att leva upp till dessa bestämmelser där detta inte tillfullo görs. Beträffande tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet skall tillsynsmyndigheterna även kontrollera om tillstånden är tillräckliga för att leva upp till de villkor verksamheterna ålagts.

Myndigheterna har ett antal olika metoder för att kontrollera de verksamheter som påverkar miljön. Tillsyn, förelägganden, viten, anmälningsplikt, tillståndsförfaranden och stoppregeln är de åtgärder som i detta avseende avses med miljökontroll. Myndigheterna kan själva även utdöma miljöstraffavgifter där så anses lämpligt.⁸¹ Detta skall göras om en verksamhet 1) åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, 2) påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt balken, utan att tillstånd har meddelats eller

⁷⁸ Kjellin, P.

⁷⁹ Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten*. s. 13.

⁸⁰ "Minskat kväveläckage", Miljöaktuellt -04.

⁸¹ 30 kap. 3 § miljöbalken.

anmälan gjorts, eller 3) åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av balken.⁸²

Förutom miljöstraffsavgifter finns det även bestämmelser om straff och förverkande i 29 kap. miljöbalken.⁸³ Enligt bestämmelserna kan bland annat den som uppsåtligt eller av oaktsamhet förorenar så att skadorna medför större olägenhet än ringa på människors hälsa eller miljön, samt orsakar betydande olägenhet för miljön, dömas för miljöbrott eller vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.⁸⁴ Vidare kan den som påbörjat en verksamhet eller åtgärd utan att inhämtat tillstånd eller gjort anmälan, dömas till otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

För att underlätta den offentliga miljökontrollen har verksamhetsutövare som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön pålagts egenkontroll. Egenkontrollen går ut på att verksamhetsutövaren löpande skall utföra alternativt låta utföra undersökningar för att hålla sig ajour om vilken påverkan verksamheten eller åtgärderna medför på miljön. Detta skall göras i syfte att verksamhetsutövaren skall ha tid att motverka eller förebygga skador på människors hälsa och miljön.⁸⁵ Om verksamheten är tillståndspliktig skall verksamhetsutövaren varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Även om verksamheten inte är tillståndspliktig kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att lämna in en miljörapport under samma villkor som en verksamhetsutövare som är tillståndspliktig. Detta för att säkerställa att relevanta undersökningar av verksamhetens miljöeffekter och åtgärder utförs.⁸⁶

3.5.2.2 Tillsynsmyndigheter och deras funktioner

De myndigheter som är aktuella när det kommer till frågan om miljöhänsyn och -kontroll vid skogsbruksverksamhet är kommunerna, länsstyrelserna, skogsvårdsstyrelserna och skogsstyrelsen. Miljödomstolarna har ingen roll i dessa ärenden. Det är först när det kommer till tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som miljödomstolarna får en prövande uppgift.⁸⁷

Proportionalitetsprincipen har sedan gammalt styrt de svenska kommunernas hävd att själva bestämma och handha lokala angelägenheter. Om ett större område berörs av samma angelägenhet har staten via främst den regionala länsstyrelsen men även andra myndigheter, blivit ålagda att ta sig an uppgiften. Samma tankesätt genomsyrar idag miljöarbetet. Kommunerna är de instanser som primärt skall ha tillsyn över den lokala

⁸² 30 kap. 1 § miljöbalken.

⁸³ I och med implementeringen av vattendirektivet har 29 kap. miljöbalken reviderats något för bättre överensstämmelse.

⁸⁴ 29 kap. 1 § miljöbalken.

⁸⁵ 26 kap. 19 § miljöbalken.

⁸⁶ 26 kap. 20 § miljöbalken och prop. 1997/98:45, del 2, s. 281 f.

⁸⁷ 9 kap. 1 § och 11 kap. 2 § miljöbalken. I undantagsfall även markavvattning, se 3.2.1 kap.

miljön, medan Naturvårdsverket utövar det centrala tillsynsansvaret.⁸⁸ För viss verksamhet har dock det centrala tillsynsansvaret lagts ut på andra myndigheter. I förhållande till skoglig verksamhet ligger denna på Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna, och enligt tillsynsförordningen skall skogsvårdsstyrelserna bedriva miljökontroll enligt miljöbalken i förhållande till

- 1) biotop-, djur- och växtskyddsområden,
- 2) verksamheter eller åtgärder som varken är tillståndspliktiga eller anmälningsskyldiga, om verksamheterna eller åtgärderna rör avverkning, hyggesbehandling, bestånds anläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling och skogsmarks kalkning eller andra skogsbruksåtgärder, och verksamheterna eller åtgärderna som planeras väsentligt kan komma att ändra naturmiljön,
- 3) verksamhet som avses i 2) planeras inom särskilt skyddade områden enligt EU-direktiv, andra internationella åtagande eller inhemskt beslutade områden, exempelvis naturreservat och biotopskyddade områden.⁸⁹

Skogsvårdsstyrelsernas roll i avverkningsförfarandet är i praktiken därmed inte främst prövande mot miljöbalken, utan enbart mot skogsvårdslagen. Detta då avverkningen är anmälningsskyldig verksamhet. I praktiken förutsätter skogsvårdsstyrelsen att skogsägaren tillämpar de bestämmelser och allmänna råd som finns rörandes skogsavverkning och på detta sätt även uppfyller miljöbalkens krav och bestämmelser.⁹⁰ Då huvudregeln är att det operativa tillsynsansvaret endast skall falla på en myndighet, och kommunerna är den myndighet som står verksamheten närmast, är det kommunerna som har fått den huvudsakliga miljöbalkstillsynen.⁹¹

⁸⁸ Setterlind, R. *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*. s. 52 ff.

⁸⁹ 13 § och bilaga A, A 15 och A 25 förordning om tillsyn enligt miljöbalken.

⁹⁰ Nilsson, L-E.

⁹¹ Setterlind, R. *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*. s. 54 f.

4 Analys

4.1 Inledning

I den SOU som inspirerade till detta arbete tar riksdagsmännen i sin avvikande mening upp hänsynen till skogsägarens möjligheter att bedriva ett effektivt skogsbruk och skörda frukterna av sina marker. Skogsägaren kommer i kläm. Å ena sidan måste han avverka skogen för att få inkomster, å andra sidan, om han avverkar riskerar han att försämra en vattenförekomsts status eller till och med bryta en miljökvalitetsnorm och på så sätt bli straffskyldig. Jag tar i detta arbete upp en annan sida av ”myntet”. Med ökade krav på vattenkvalitet av god standard skall utvärderas om det behövs ändringar eller tillägg i de svenska författningarna för att 1) skogsägarna inte skall förorena vatten via eutrofiering, och 2) förbättra myndigheternas miljökontroll till följd av avverkning. Jag utgår i min diskussion från skogsavverkning som miljöfarlig verksamhet och kravet på miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

4.2 Skogsavverkning och dess koppling till begreppen miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet samt ”annan verksamhet”, och kravet på MKB

Skogsavverkningen bidrar som konstaterat till eutrofieringen av vattenförekomster. Det läckage av fosfor och kväve som sker, anses enligt direktivet utgöra förorenande ämnen om det sker i sådana mängder att de negativt påverkar vattenförekomsten. Då eutrofieringen till följd av avverkningen bevisligen är av sådana volymer att det som regel tar några år för ekosystemet att återgå till det normala tillståndet, är skogsavverkning att anse som utgöra miljöfarlig verksamhet i sådan bemärkelse enligt svensk lag att verksamheten även omfattas av kravet på upprättande av en MKB? De verksamheter som berörs av MKB-kravet är inte enbart sådana som (i ett teoretiskt första skede) bidrar till en ”betydande miljöpåverkan”. Regeringen anser att en MKB kan komma ifråga oavsett vilken verksamhet eller åtgärd som skall utföras.⁹² Det finns dock ett antal undantag som stipulerar när verksamheter eller åtgärder kan undantas från kravet.

När krävs det då att en verksamhetsutövare upprättar en MKB? Enligt miljöbalken skall en MKB (i generella termer) upprättas när det behövs för att kunna bedöma en verksamhets eller en åtgärds miljöpåverkan.⁹³ Dokumentet skall ligga som beslutsunderlag för myndigheterna vid ett tillstånds- eller anmälningsförfarande. Då det kan vara resurskrävande för en verksamhetsutövare att upprätta en MKB, gäller det att göra en avvägning

⁹² Prop. 1997/98:45 del I. s. 277 ff.

⁹³ 6 kap. 1 § 2 st. miljöbalken.

av när det anses behövligt respektive när det inte anses behövligt. De verksamheter som det i juridisk mening anses viktigt att få med en beskrivning i tillståndsansökan, är sådana som i första hand omfattas av 9, 11, 12 och 17 kap. miljöbalken.⁹⁴ Verksamheterna som berörs är sådana som rör miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vattenverksamheter, täkter, jordbruk och annan verksamhet, samt särskilt hälso- och miljöfarlig verksamhet. Dispens kan medges till upprättandet för verksamheter där miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.⁹⁵

Hur ser då förhållandet ut mellan kravet på MKB och skogsavverkningen? Skogsavverkningen omnämns varken i lagtext eller i förarbeten till aktuella kapitel. Då verksamheten, trots att den enligt miljöbalken är att definiera som miljöfarlig, endast är anmälningspliktig (prövningsnivå C), kan man sluta sig till att avverkningen i egentlig mening inte anses ha någon större negativ påverkan på mänsklig hälsa eller miljön.⁹⁶ Kravet är enbart att det skall finnas någon samhällelig institution som registrerar verksamhet som påverkar naturen.

Men skulle det inte kunna argumenteras för att skogsavverkning borde klassas som miljöfarlig verksamhet av högre dignitet? En verksamhet som borde vara tillståndspliktig? I miljöbalken står det att med miljöfarlig verksamhet avses bland annat användning av mark på ett sätt som kan medföra olägenhet för miljön genom utsläpp eller förorening från fast egendom eller fasta anläggningar till mark, vattenområden och grundvatten.⁹⁷ Miljöbalken definierar utsläpp som både punktutsläpp och indirekta utsläpp. I propositionen till miljöbalken tas jordbruket upp som exempel på en verksamhet som medför indirekta och skadliga utsläpp. Även om det i miljöbalken hävdas att verksamheten jordbruk (som både inkluderar växt- och djurhållning) kan vara att definiera som miljöfarlig verksamhet på grund av den mängd kväve och fosfor som den indirekt bidrar till vattenförekomster, har inte skogsbruket fått en liknande ställning vare sig i kommentarerna eller i praxis. Det kan tyckas underligt med tanke på de effekter som skogsavverkningens eutrofierande effekter har på hav, sjöar och vattendrag.

Om avverkning nu inte är att betrakta som någon mer betydande miljöfarlig verksamhet, kan den möjligtvis anses utgöra vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, om den sker vid vattenkanten (i eller vid kantzonen), och på så sätt anses tillståndspliktig med krav på MKB? Då den sker vid vattenkanten har den en högst påtaglig effekt på vattenkvaliteten. Nej, till vattenverksamhet hänförs verksamheter som utförs för att påverka vattnets mängd eller läge. Avverkningen har varken detta syfte eller åverkan.

Till den tredje kategorin verksamheter som anses så ingripande i miljön att det anses behövligt att upprätta en MKB är som nämnt tillståndspliktiga täkter, vissa jordbruk och annan verksamhet. Vad är då tillståndspliktig

⁹⁴ 6 kap. 1 § 1 st. miljöbalken.

⁹⁵ 6 kap. 1 § 2 st. miljöbalken.

⁹⁶ Förteckning över miljöfarlig verksamhet för vilken tillstånds- eller anmälningsplikt gäller enligt 5 eller 21 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁹⁷ 9 kap. 1 § 1-2 p. miljöbalken.

annan verksamhet? Annan verksamhet är sådan som i andra fall än av miljöbalken utpekade verksamheter kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Dessa behöver inte upprätta en MKB, men väl anmäla samråd till relevant tillsynsmyndighet.⁹⁸ Som reglerna är utformade idag omfattas inte skogsavverkning av sådan annan verksamhet. Det enda kravet på miljökontroll av avverkningen är som tidigare nämnt den som sker av Skogsstyrelsen via skogsägarens anmälan om avverkning.

Vi har nu konstaterat att skogsavverkning inte är att kategorisera som varken mer betydande miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller ”annan verksamhet” enligt miljöbalken, och på så sätt ej omfattas av MKB-kravet. Vad betyder då detta i förhållande till vattendirektivet? Vattendirektivet stipulerar att en verksamhet inte får leda till att en miljö kvalitetsnorm bryts eller att en vattenkvalitet försämras. Detta leder oss till att gränsen, i förhållande till hur mycket utsläpp av ett förorenande ämne som får tillåtas, går vid den mängd naturen kan tillgodogöra sig utan att påverka vattenförekomstens kvalitet och status. Jag anser därför att verksamheten skogsavverkning i förhållande till definitionen av miljöfarlig verksamhet i miljöbalken, inte står i överensstämmande med vattendirektivet. En förändring måste till i svensk lag.

4.3 Definitionen miljöfarlig verksamhets lämplighet på begreppet skogsavverkning

Men är verkligen kategorin miljöfarlig verksamhet den mest lämpade definitionen på skogsavverkning? Skulle det inte räcka med att kalla avverkningen miljöstörande verksamhet? I straffbestämmelserna i miljöbalken ingår trots allt, vid oaktsam förorening av mark och vatten, brottet *vållande till miljöstörning* (det uppsåtliga brottet är miljöbrott).⁹⁹ Även vattendirektivet omnämner verksamhet som påverkar en miljöstatus som miljöstörande. Ur skogsägarens perspektiv är den eventuella kvalitetsförändringen som sker, en ofrivillig konsekvens med grund i avverkningen. Det skulle kunna tyckas att termen miljöstörande verksamhet är mer lämplig i svensk rätt då termen åsyftar en förorening som inte är uppsåtligt. Dock anser jag att vattendirektivets syften talar mot användningen av denna term. I och för sig skulle man kunna se det som ett hårklyveri i hur man benämner olika begrepp som leder till samma sak, men även om den förorening som sker via eutrofieringen är indirekt och oavsiktlig, är den påverkan som kan ske på vattenförekomstens kvalitet högst påtaglig. Ur denna aspekt anser jag att både vattendirektivet och miljöbalkens syften talar för att skogsavverkning i eller vid kantzoner är att definiera som mer betydande miljöfarlig verksamhet.

⁹⁸ 12 kap. 6 § miljöbalken.

⁹⁹ 29 kap. 1-2 §§ miljöbalken.

4.4 Bestämmelse om skydd för kantzoner

I det fall att avverkning i eller vid kantzoner vore förbjudet, skulle inte skogsavverkningen behöva omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet. Men varför diskutera avverkning i kantzoner över huvud taget när det finns en föreskrift som ställer upp krav på att kantzoner vid avverkning skall lämnas intill hav, sjöar och vattendrag? Om det redan finns en bindande bestämmelse som uttryckligen försvarar kantzonens existens, är det ju egentligen inte så mycket att orda om. Vattenstatusen är utom fara. Tyvärr har den bindande föreskriften ett undantag som säger att om den pågående verksamheten påtagligt försvåras gäller den inte. Detta möjliggör för skogsägaren att själv ta ställning till om denne anser att beståndet i kantzonen skall avverkas eller inte. Så länge han kan motivera avverkningen är det helt ok. Men vad avses med uttrycket ”påtagligt försvåras” i föreskriften? Uttrycket är inte klart definierat. Ordet ”påtagligt” tyder dock på att det skall till ett kraftigt avbräck i verksamheten för att kunna motivera kantnära avverkning. I praktiken anses det inte vara någon stor sak om upp till 0,5 ha skog lämnas. I den kvarlämnade skogen inräknas då den skyldighet skogsägaren har att vidta naturvårdande åtgärder enligt skogsvårdslagen. Tyvärr verkar det inte finnas en enhetlig syn på denna tolkning då Skogsstyrelsen hävdar att systemet för miljöhänsyn fungerar samtidigt som forskarna inte anser att det fungerar.¹⁰⁰

I första hand är det visserligen upp till skogsägarna att med straffansvar följa de regler som föreskrivs. Tyvärr verkar det som om de enbart utför vad som är absolut nödvändigt för att inte bryta mot bestämmelsen om naturhänsyn i skogsvårdslagen. Enligt forskarna är som sagt inte de åtgärder skogsägarna utför tillräckliga för att hindra eutrofieringens effekter på vattenlivet. Bestämmelsen om skyddet för kantzonerna har med andra ord inte den effekt på miljön som föreskriften kan antas medföra. Då föreskriften inte fungerar i praktiken kanske det vore lämpligt att i lag skriva in att det skall vara förbjudet att avverka i eller vid vattennära bestånd.

4.5 Vattendirektivets undantag för uppfyllande av miljökvalitetsnormer

Vi har konstaterat att skogsavverkningen enligt direktivet borde definieras som miljöfarlig verksamhet av högre dignitet än den gör idag, och att den bestämmelse som skall hindra avverkningen i kantzonerna inte fungerar i praktiken. Men finns det inte omständigheter som rör skogsavverkning som likväl kan låta verksamheten tillåtas bryta uppställda miljökvalitetsnormer i vattenförekomsterna? Som vi har konstaterat i 2.5 kap. ställer vattendirektivet upp undantag till kraven på medlemsländerna att uppfylla miljöstatus i förhållande till tid och omständigheter.¹⁰¹ Omständigheterna bidrar till att tidsramarna kan flyttas framåt. De omständigheter som

¹⁰⁰ Kjellin, P. och Vought, L.

¹⁰¹ Här tas ej hänsyn till undantag med hänsyn till force major eller andra naturliga och oförutsedda händelser.

kommer i fråga är de som gäller kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster. Båda undantagen är införda för fall då vattenförekomsterna är så pass påverkade av mänsklig hand att det ur teknisk eller miljömässig synvinkel är omöjligt eller ur samhällsekonomisk synvinkel är orimligt kostsamt att få dem att återgå till ett naturligt och ursprungligt tillstånd inom loppet av uppställd tidsplan, inklusive förlängningar.¹⁰²

Hur förhåller sig då skogsavverkningen till dessa undantag? Visst kan det påstås att vattenförekomsterna påverkas negativt på grund av en mänsklig verksamhet och att det ur samhällsekonomisk synvinkel skulle bli orimligt kostsamt för Sverige om vi var tvungna att upphöra med avverkningen. Detta argument faller dock på två punkter. Den ena är att vattendirektivet, för att anse en vattenförekomst vara påverkad av mänsklig verksamhet, ställer upp krav på att fysiska ingrepp i förekomsten skall ha ägt rum. Exempel på sådana fysiska ingrepp är ett installerat vattenkraftverk eller uppdamning på grund av en fiskeodling. Den diffusa påverkan avverkningen leder till kan inte falla in i denna beskrivning. För det andra kan skogsägaren inte hävda att det skulle bli orimligt dyrt för honom själv, och därmed i förlängningen för samhället, att inte avverka skogen. Detta då den areal som skogsägaren, för att inte förorenas till följd av fosfor- och kväveutsläpp skall bli av sådan mängd att vattnets kvalitet försämras, är en sådan liten del av skogsarealen (kantzonen) som skogsägaren måste avstå ifrån att avverka.

Detta betyder att skogsavverkningen inte faller in i något av de undantag som vattendirektivet medger.

4.6 Skogsägares rätt till ersättning för att inte avverka skog

Om inte skogsägaren får avverka sin egen skog i kantzoner, skulle det kunna tänkas att ägaren skulle få möjlighet att söka ersättning av Skogsvårdsstyrelsen på samma sätt som vid nekad avverkning av fjällnära eller annan skyddsvärd skog. (En skogsägare har aldrig blivit nekad avverkning i Sverige, så ersättning till följd av bestämmelsen har i praktiken aldrig betalats ut.¹⁰³)

En jämförelse kan dras till jordbruket. En jordbrukare kan få olika typer av ersättningar och bidrag för att avstå från att odla jorden. Arealersättning, miljöersättning och kompensationsbidrag är några. Miljöersättning betalas ut för att jordbrukaren skall vårda odlingslandskapet genom att använda miljövänliga lantbruksmetoder, exempelvis odla fånggröda för att minska kväveläckage till vatten och anlägga kantzoner i syfte att minska eutrofieringen. För att anlägga kantzoner betalar EU ut en ersättning om 3 000 kr/ha/år under perioden 2004-2008.¹⁰⁴ Vore det inte rimligt att begära

¹⁰² Artikel 4 p 5 vattendirektivet.

¹⁰³ Österberg, B.

¹⁰⁴ http://www.sjv.se/download/SJV/Trycksaker/Euinfo/eu6_1.pdf 'Stöd till miljövänligt jordbruk 2004.' Jordbruksverket. 2004-03-26.

att skogsägaren skulle kunna äska ersättning för att liksom jordbrukaren, anlägga kantzoner? Skogsägaren gör det trots allt inte för sitt eget bästa utan för att upprätthålla en god miljöstatus i vattenförekomsterna.

Jag anser inte att skogsägaren skall ha ersättning för att varken anlägga eller bevara en kantzon. Detta grundar sig på att 1) ägaren begår ett brott om denne medverkar till att en miljö kvalitetsnorm bryts, och 2) själv tjänar på att behålla en god ekologisk och kemisk status i vattnet då träden i närområdet mår bättre av det djurliv som kantzonerna upprätthåller och bidrar till. Om ägaren skulle få kompensation av det allmänna för att upprätthålla kantzonerna, skulle följden bli att skattebetalarna finansierar en del av en enskilds verksamhet.¹⁰⁵

4.7 Ökat krav på kunskap hos skogsägarna

För att kunna leva upp till de nya kraven på upprätthållande av en viss vattenkvalitet i avverkningsnära vattenförekomster, måste skogsägarna på ett bättre sätt leva upp till miljöbalkens allmänna krav på kunskap, samt mer effektivt använda sig av de metoder och råd som finns att tillgå för skogsavverkning nära vatten. Det ökade kravet på kunskap ställer som följd därav även ekonomiska krav, men är i linje med principen om att förorenaren betalar. Ägaren måste regelbundet företa eller låta företa undersökningar av sina skogsnära vattenförekomsters kvalitet för att försäkra sig om att de åtgärder denne utför är tillräckliga för att inte bryta en miljö kvalitetsnorm eller försämra vattnets kvalitet över huvud taget. Om ägaren inte lever upp till bestämmelserna kommer denne att ådömas böter eller fängelse i enlighet med 29 kap. miljöbalken. Även om straffsatserna i Sverige, enligt personer aktiva på miljöområdet, än så länge i relation till andra brott, har varit mycket låga, är det möjligt att det blir en förändring på denna punkt då Sverige nu måste följa direktivets syften även på påföljdsområdet.

4.8 De olika myndigheternas roller – konstateranden och förslag på åtgärder

Vad kommer då Vattenmyndigheterna ha för roll i tillstånds- eller anmälningsförfarandet rörande skogsavverkning? Vattenmyndigheterna är som redogjorts för enbart den myndighet som ansvarar för att direktivets syften genomförs. Den kommer visserligen ha ett fåtal operativa roller, dock inte aktivt ta del i tillstånds- eller anmälningsförfaranden. Detta betyder att de myndigheter som kommer att bli inblandade i processen är Skogsvårdsstyrelserna, Länsstyrelserna och kommunerna. På denna punkt är

¹⁰⁵ I denna fråga kan man gå djupare i spörsmålet beträffande den enskildes äganderätt kontra det allmännas bästa och bidrag. Jag tänker dock inte vidröra ämnet mer än nödvändigt i detta arbete.

det således ingen ändring från nuvarande situation. Den ändring jag föreslår, för att få en bättre miljökontroll, är vad de olika expertmyndigheterna skall ha för uppgifter i denna process. Då Länsstyrelsen är den regionala expertmyndigheten avseende vatten, anser jag att Länsstyrelsen skall bli inblandad i anmälningsförfarandet på annat sätt än enbart vid dikningsansökningar. Dock skall Länsstyrelsen inte bli aktuell för varje anmälan. Det är endast vid de tillfällen då anmälningarna gäller avverkningar som riskerar att påverka en vattenstatus som myndigheten skall bli aktuell.

Med hänsyn till de verkningar vattendirektivet får på den svenska miljörätten, föreslår jag därför att anmälningsförfarandet vid skogsavverkning delas upp i två delar. Den ena rör avverkning som riskerar att påverka vatten kvalitetsmässigt, och den andra rör avverkning som inte riskerar att påverka vatten kvalitetsmässigt. I det förstnämnda fallet skall skogsägaren skicka in en tillståndsansökan till Länsstyrelsen tillsammans med en MKB (prövningsnivå B). När beslut är taget skall en kopia skickas till Skogsvårdsstyrelsen och Vattenmyndigheten för kännedom. I det andra fallet skall en anmälan skickas in till Skogsvårdsstyrelsen på samma sätt som sker idag. (Mitt förslag stämmer väl överens med vattendirektivets krav på förhandsprövning av utsläpp som kan komma påverka en vattenstatus negativt.¹⁰⁶) Förslaget förändrar även den reaktiva synen på tillsynsmyndigheternas miljökontroll i de att de efter ett utsläpp har inträffat, kan ställa krav på utredning, till en tanke där den förebyggande tanken dominerar.¹⁰⁷

(Mitt förslag ligger i linje med betänkandet av Miljöbalkskommittén som anser att tillståndsärenden av mindre vikt bör handläggas av Länsstyrelserna.¹⁰⁸)

4.9 Fördelar och nackdelar med förslagen

Fördelen med att åstadkomma dessa förändringar och förtydliganden i de författningar som berör skogsavverkningen, gör att myndigheternas miljökontroll blir avsevärt större och mer i linje med hur jag anser vattendirektivet bör tolkas och tillämpas.

Nackdelarna med förslagen är att de bidrar till något högre kostnader för Länsstyrelserna då de blir delaktiga i en process som de tidigare ej varit inblandade i på samma sätt. Myndigheten är dock inte helt främmande för näringen då den är engagerad vid tillfällen för ansökningar som involverar dikningsföretag. Vad som kan bli problematiskt är samordningen av uppgifter mellan de olika inblandade myndigheterna. Om samordningen inte fungerar riskerar miljökontrollen att fallera. Med vattenmyndigheten som uppsamlade myndighet kring alla uppgifter som rör vattenförekomster, tror jag dock inte att detta skall bli något större problem för varken kommunen som i första hand är operativ tillsynsmyndighet, eller någon annan

¹⁰⁶ Artikel 11 3 g-h) vattendirektivet.

¹⁰⁷ Jmf. 26 kap. 21-22 §§ miljöbalken.

¹⁰⁸ SOU 2003:124.

myndighet med intresse av området. Själva tillstånds- och anmälningsförfarandet i sig, i det att det blir uppdelat på två myndigheter, tror jag inte ställer till några större besvär vare sig för skogsägarna eller myndigheterna.

En nackdel för skogsägaren är att denne i högre grad får krav på sig att vara medveten om kvaliteterna i vattenförekomsterna som berörs av en avverkning. Det ökade kunskapskravet ställer i förlängningen ekonomiska krav på ägaren. Kravet tror jag dock inte att ägaren kommer undan, oavsett om mitt förslag till ändrade ansökningsförfaranden genomförs eller inte. Även om kraven på skogsägarna blir något högre än de är idag, tror jag inte uppgifterna blir särskilt betungande för skogsägarna. Redan i nuvarande författningar finns det krav på att verksamhetsutövaren skall företa naturvårdsåtgärder vid avverkning samt säkerställa en kantzon där behövligt. Detta innebär att skogsägaren redan idag är miljömedveten, och att de nya och ökade kraven därför i praktiken inte behöver bli särskilt betungande. Även om bestämmelsen till skydd för och funktionen hos kantzonerna inte fungerar fullt ut (av anledning okänd för mig), är det en indikation på att miljömedvetenheten i praktiken redan idag borde vara hög hos skogsägarna.

4.10 Slutsatser

Implementeringen av vattendirektivet har medfört att en förändring måste till i miljöbalkens gradering av nivå på miljöfarlig verksamhet i förhållande till skogsavverkning. Begreppet bör ändras så att skogsavverkning som riskerar att negativt påverka en bestämmelse om miljö kvalitet skall tillståndsprövas (prövningsnivå B).

Föreskriften om skydd för kantzonerna fungerar inte som Skogsstyrelsen avsåg med dess införande. Det bör därför skrivas in i lag, förslagsvis skogsvårdslagen, att kantzoner skall skapas alternativt upprätthållas i syfte att säkra en bestämmelse om miljö kvalitet. Skogsägaren skall ej bli ersättningsskyldig för denna åtgärd av det allmänna.

Det finns inga tillämpliga undantag i vattendirektivet som undantar verksamheten skogsavverkning att inte medverka till att uppfylla en bestämmelse om miljö kvalitet i en vattenförekomst.

För att bättre stämma överens med vattendirektivets krav på förhandsprövning bör ansökningsförfarande vid skogsavverkning delas upp i två delar. Om en avverkning riskerar att negativt påverka en bestämmelse om miljö kvalitet i en vattenförekomst skall en tillståndsansökan inklusive en MKB skickas in till Länsstyrelsen. En kopia på Länsstyrelsens beslut skall skickas till Skogsvårdsstyrelsen och Vattenmyndigheten för kännedom. Om en avverkning inte riskerar att negativt påverka en bestämmelse om miljö kvalitet i en vattenförekomst, skall anmälningsprocessen kvarstå som nuvarande författningar är utformade.

(Jag överlåter åt regeringen att utforma mina lagförslag i konkreta texter.)

Bilaga A

Närmare förklaring av de kemiska benämningarna kväve och fosfor¹⁰⁹

Kväve som bundits i olika organismer, exempelvis gödsel bestående av höga halter proteinbaserat material (NH₂-grupper), återgår vid nedbrytningen av organiskt material till saltform i form av ammoniumjoner (NH₄⁺). De frigjorda ammoniumjonerna tas upp av växter eller, via mellanformen nitrit (NH₂⁻), oxideras (nitrifieras) av bakterier till nitrat (NH₃⁻) och tas sedan upp av växter. Då ammoniumjoner lätt reagerar med syre (O₂) förekommer dessa vanligtvis i låga halter i markvätska och vatten. Då det vanligtvis är god syretillgång i dessa miljöer kommer därför större delen av kvävetransporten ske via nitrat (nitratjoner).

Fosfor finns i mineraler och organiskt material. Vid vittring av mineraler och nedbrytning av organiskt material frigörs oorganiska fosfatjoner (PO₄³⁻). Då de frigjorda jonerna är organiskt negativt laddade reagerar de med andra jonifierade mineraler, främst trevärda järn- och aluminiumjoner (Fe³⁺ och Al³⁺), och blir på så sätt lätt absorberade av växter. Det finns, liksom i fall av kväve, ett antal former av organiska fosforföreningar i vatten. Då det naturliga tillståndet söker kemisk jämvikt frigörs även fosfat från mättade fällningar om den omkringliggande vattenmiljöns kemiska sammansättning tillåter detta, s.k. sorptionsjämvikter.

¹⁰⁹ Persson, G. (red.) *Eutrofiering av mark, sötvatten och hav*. Naturvårdsverkets rapport 4134. (1993). s. 20f.

Bilaga B

Exempel på förändrad artsammansättning till följd av eutrofiering

Som exempel på förändrad artsammansättning skall här förändringar på alg tillväxt exemplifieras; kraftig alg tillväxt (algblooming) förekommer i allt större omfattning i sjöar och hav. Konsekvenserna av algblooming är att syrehalten i vattnet sjunker eller uteblir vilket inte medger en livsmiljö för vattenlevande växter och djur. Med ökad dödlighet av vattenfaunan bildas sediment i onaturligt hög takt på botten. Där alg tillväxten inte blir fullt så dramatisk kommer istället ökad växtlighet efter en tid att göra vattnet grumligt eller till och med slamma igen. Därmed hindras tillräcklig ljusnedträngning till de växter och djur som lever längre från ytan och botten.¹¹⁰

Algerna som bildas, exempelvis den vanligt förekommande blågrönalgen, kan i vissa fall vara toxiska i sig och på så sätt en hälsofara för så väl djur, växter och människor. Det är inte ovanligt förekommande att hundar, boskap och andra djur dött av att ha druckit vatten innehållandes vissa halter av toxinproducerande alger. Än så länge har det inte konstaterats något dödsfall hos människor. De symptom som kan drabba människor som dricker eller vistas i påverkade vattenförekomster är mag- och tarmkatarr, diarré, huvudvärk, yrsel, illamående, ögonkatarr, allergiska besvär (t.ex. astma och eksem), hörsnuva, nässelfeber och Haffsjuka (plötslig muskelvärk, tilltagande muskelstelhet, stora svårigheter att urinera, mörk urin).^{111, 112} De vanligaste symtomen är dock de av mindre allvarlig art, huvudvärk, illamående, diarré m.m. Förändrade ekologiska betingelserna kommer tillsammans med ökad vattenvärme under sommarhalvåret även att förändra vattnets pH-halt.¹¹³

¹¹⁰ Vought, L.

¹¹¹ Tideström, H & Rennerfelt, J. *Giftiga blågrönaalger. Rening av algtoxinfekterat dricksvatten.* s. 17f.

¹¹² <http://members.chello.se/svampkonsulent/riddarmusseron.html> 'Riddarmusseronen - är den dödlig?' 2004-02-09.

¹¹³ Persson, G. & Olsson, H. *Eutrofiering i svenska sjöar och vattendrag: tillstånd, utveckling, orsak och verkan.* s. 7.

Bilaga C

Kantzon – en definition

Kantzoner är att definiera som det område som a) direkt *påverkas* av vattnet, exempelvis vid översvämningar, eller b) *påverkar* vattnet, exempelvis via beskuggning, nedfall av växter, småkryp och döda träd. De har en filtrerande funktion för partiklar och näringsämnen i lös form, reglerar ljus och temperatur i vattnet, är och skapar livsmiljö samt är spridningskorridor för ett stort antal större och mindre land- och vattenbaserade djur och växter, samt är stabilisator för vattenbestånd och -flöde.¹¹⁴ Kantzonerna är p.g.a. dess funktion därför att betrakta som en skyddsvärd biotop och del av vattenekosystemet.¹¹⁵ Kantzoner anses vidare så viktiga att de från myndighetshåll har blivit krav på att sådana *skall* lämnas kvar vid avverkning som äger rum utmed hav, sjöar och vattendrag.¹¹⁶

De träd och buskar som finns inom kantzonerna är naturligt olika effektiva beträffande målet att begränsa eutrofiering. För att den naturliga funktionen skall bli än mer effektiv kan verksamhetsutövaren undvika åtgärder i zonen, plantera in träd (gärna stort antal lövträd) och buskar i olika skikt och arter, lämna kvar död och/eller döende träd, samt se till att beståndet är åldersdifferentierat.

Det finns ingen generell rekommendation om hur breda en anlagd kantzon bör vara. De rekommendationer som finns är att de skall vara så breda att dess ekologiska funktioner kan uppfyllas. Detta betyder att de skall utformas i enlighet med hur de naturligt är placerade med hänsyn till markens lutning, vattenströmning i kantzonen och vattenförekomsten, variation i vattenståndet, vattnets känslighet samt dess biologiska och antropogena värde.¹¹⁷ Vattnets värde och känslighet utgörs bl.a. av om det har hög växt- och artrikedom och -sammansättning (inklusive nyckelbiotoper), används som dricksvattenreservoar eller fiskevatten, används till lek och/eller tillväxt för fisk, har klart vatten, är grunt eller lugnflytande.¹¹⁸

¹¹⁴ Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten*. s. 16.

¹¹⁵ 7 kap 11 § miljöbalken och Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten*. s. 16.

¹¹⁶ SKSFS 1993:2.

¹¹⁷ Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten*. s. 18f.

¹¹⁸ Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten*. s. 22.

Källförteckning

Offentligt tryck

Direktiv 2000/60/EG. Europeiska Gemenskapens ramdirektiv för vatten.

Rådets beslut 9774/01.

Miljöbalk (1998:808).

Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Skogsvårdslag (1979: 429).

Skogsvårdsförordning (1993: 1096).

Skogsstyrelsens föreskrifter (1993:2)

Riksdagsskrivelse 2003/04:174

Prop. 1997/98:45 del 1-2. Miljöbalk.

SKSFS 1993:2

SOU 2002: 105. Klart som vatten.

SOU 2002:107. Bestämmelser om miljö kvalitet.

SOU 2003:124. En effektivare miljöprövning.

Persson, G. (red.) *Eutrofiering av mark, sötvatten och hav.*

Naturvårdsverkets rapport 4134 (1993).

Persson, G. & Olsson, H. *Eutrofiering i svenska sjöar och vattendrag: tillstånd, utveckling, orsak och verkan.* Naturvårdsverkets rapport 4147 (1992).

Tideström, H & Rennerfelt, J. *Giftiga blågrönaalger. Rening av algtoxinförorenat dricksvatten.* Naturvårdsverket Rapport 3590 (1989).

Litteratur

Gipperth, L. *Miljö kvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål.* Uppsala universitet, 1999.

Henriksson, L. *Skogsbruk vid vatten.* Skogsstyrelsen, 2000.

Setterlind, R. *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken.* Norstedts Juridik, 2000.

Telefonintervjuer och e-postkorrespondens

Kjellin, P. Skogsstyrelsen. 2004-03-08 (E-postkorrespondens)

Kjellin, P. Skogsstyrelsen. 2004-03-30.

Nilsson, L-E. Skogsvårdsstyrelsen. 2004-01-27.

Vought, L. Lunds Universitet. 2004-01-18 och 2004-01-28.

Österberg, B. Skogsstyrelsen. 2004-05-13.

Internet

<http://members.chello.se/svampkonsulent/riddarmusseron.html>

'Riddarmusseronen - är den dödlig?' 2004-02-09.

<http://www.naturvardsverket.se/> 'Övergödning av mark och vatten'. 2004-01-30.

http://www.sjv.se/download/SJV/Trycksaker/Euinfo/eu6_1.pdf 'Stöd till miljövänligt jordbruk 2004.' Jordbruksverket. 2004-03-26.

http://www.sna.se/webbatlas/kartor/vilka.cgi?temaband=D&lang=SE&karta=urskogar_i_sverige_90&vt1=OK 'Urskog i Sverige -90'. 2004-02-18.

<http://www.svo.se/fakta/stat/13arbetskraft/tab122.xls>, Tabell 12.2
'Sysselsatta fördelade efter anknytningsgrad till arbetsmarknaden.' 2004-03-02.

<http://www.svo.se/fakta/stat/dataom/skolor%20landareal.htm> 'Skoglig statistikinformation. Landareal'. 2004-02-09.

<http://www.svo.se/fakta/stat/ska2/> 'Skogsstatistisk årsbok'. 2004-02-09.

<http://www.svo.se/minskog/templates/Page.asp?id=12966> 'Intressanta fakta om skogsbruk i Skogsstatistisk årsbok 2004.' 2004-07-17.

http://www-vaxten.slu.se/ovningar/pdf/kapitel2_larare.pdf 'Naturligt jord- och skogsbruk finns det?' 2004-01-28.

Övrigt

"Minskat kväveläckage", Miljöaktuellt nr. 2, Mars 2004.