

YTTRANDE

2017-02-08 Ärendenr:
NV-08908-16

Svea hovrätt, Mark- och
miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål M 7284-16 angående föreläggande att plantera träd längs med Reddvägen i Ronneby kommun

Mark- och miljööverdomstolen har förelagt Naturvårdsverket att yttra sig i rubricerat mål *dels* i fråga om tillsynsmyndighetens möjlighet att föreskriva villkor när träd i en biotopskyddad allé tagits ner på grund av olycks- eller skaderisk *dels*, om så är fallet, om omfattningen av dessa villkor. Naturvårdsverket vill med anledning av detta anföra följande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket vill framhålla alléernas höga värde för olika växt- och djurarter. Det generella biotopskyddet för alléer bidrar till Sveriges arbete för att uppnå flera miljö kvalitetsmål. Det är viktigt att beakta miljö kvalitetsmålen vid bedömningen av behovet av kompensationsåtgärder. Naturvårdsverket finner att det funnits grund för att meddela föreläggandet och anser att det inte finns skäl att ändra den omfattning av kompensation som föreskrivits i föreläggandet

Grunderna för Naturvårdsverkets ställningstagande

Utgångspunkter vid bedömning av kompensationsåtgärder i tillsynsärenden

Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken ska alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. I 10 kap. miljöbalken finns bestämmelser om ansvarets innebörd som ska tillämpas vid bedömning av vad som är skäligt. Av 10 kap. 4 § miljöbalken framgår att den ansvarige i skälig omfattning ska utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår

för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms har även tidsaspekten betydelse. Vid bedömningen bör också vägas in om verksamheten har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt med iakttagande av de eventuella villkor som gällt för verksamheten.

Naturvårdsverket anser att kompensation kan anses vara avhjälpande i ett vidare perspektiv genom att skador som inte kan avhjälpas på den plats där de uppstått istället kan uppvägas av naturvårdsåtgärder på annan plats. Naturvårdsverket bedömer att en sådan tolkning av begreppet avhjälpa överensstämmer med miljöbalkens mål och syften.¹ Beslut med krav på ekologisk kompensation kan meddelas med stöd av 2 kap. 8 § miljöbalken. Bestämmelsen kan tillämpas för att ställa krav på kompensation när det uppstått en skada eller olägenhet för miljön och där avhjälpande på plats inte är möjligt eller rimligt. Detta kan bli aktuellt i samband med tillsyn.²

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet enligt 26 kap. 9 § miljöbalken besluta om de förelägganden som behövs för att miljöbalken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Naturvårdsverket vill framhålla att det inte kan vara lagstiftarens mening att den omständigheten att en förbjuden åtgärd har utförts utan att dispensprövning ägt rum ska innebära lägre krav på kompensationsåtgärder jämfört med om dispens hade sökts för åtgärden. Vid bedömningen av i vilken utsträckning det är rimligt att förena ett föreläggande med krav på att utföra kompensationsåtgärder kan därför ledning hämtas ur förarbetena till 16 kap. 9 § miljöbalken. Även om denna bestämmelse, som avser förprovning av tillstånd eller dispens, inte är direkt tillämplig när det är fråga om föreläggande anser Naturvårdsverket att det är rimligt att använda liknande utgångspunkter vid bedömning av kompensationsfrågan i ett tillsynsärende.

Om ett intrång kan kompenseras fullt ut till en rimlig kostnad anser Naturvårdsverket att kompensationsåtgärdernas omfattning bör motsvara intrånget, så att ingen nettoförlust uppstår. Om kostnaden för att kompensera intrånget fullt ut däremot inte bedöms vara rimlig bör omfattningen istället fastställas efter en avvägning mellan naturvårdsnytta och kostnaden för kompensationsåtgärderna.³

I förarbetena till 16 kap. 9 § miljöbalken anges att ”Vid bedömningen av om villkor skall meddelas med stöd av paragrafen har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta som åtgärder enligt paragrafen medför”⁴. Naturvårdsverket vill framhålla att den nytta som åsyftas är nyttan med kompensationsåtgärderna och inte nyttan med verksamheten. Detta är en tolkning som ligger i linje med principen om att förorenaren ska betala och vad som framgår om den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 §

¹ Se Naturvårdsverkets handbok Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden s. 90.

² Se Naturvårdsverkets handbok Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden s. 32.

³ Se Naturvårdsverkets handbok Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden. s. 70

⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 209.

miljöbalken. I målet ska i enlighet med dessa principer hänsyn tas till de samlade naturvärdena hos de träd som avverkats, nyttan av att återplantera träd och kostnaden för återplantering.

Biotopskyddets syfte

Vid bedömning av kompensationsfrågor i samband med påverkan på skyddade områden är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning viktigt att utgå ifrån syftet med det berörda skyddet.

Syftet med att skydda biotoper är att långsiktigt bevara och utveckla naturmiljöer som har särskilt stora värden för djur- och växtarter. Det kan handla om biotoper som innehåller för arter viktiga strukturer och funktioner, eller som utgör tillflyktsorter, restbiotoper och spridningskorridorer, och som bidrar till den gröna infrastrukturen i ett i övrigt ensartat eller fragmenterat landskap. Genom att skydda värdefulla naturmiljöer som biotopskyddsområde eller någon annan form av områdesskydd förbättras förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden.⁵

Antalet alléer har minskat kraftigt under flera decennier. De alléer som fortfarande finns kvar utgör viktiga biotoper i ett övrigt rationaliserat landskap och har stor betydelse som tillflyktsorter, spridningskorridorer och ledlinjer för olika växt- och djurarter. De gamla träden i en allé utgör ofta livsmiljö för ett stort antal arter inklusive rödlistade arter, framförallt insekter och lavar, men även svampar och mossor. Alléer kan även ge goda häckningsmöjligheter och viloplats för hålbbyggande fåglar och fladdermöss. För födosökande fåglar är träden betydelsefulla genom rik tillgång på frön och insekter. Totalt finns flera hundra rödlistade arter knutna till solitära träd, parkträd och alléträd. Alléerna utgör vidare en från estetisk och kulturhistorisk synpunkt värdefull del av landskapsbilden och har ofta också höga värden för kulturmiljövården genom att de visar hur landskapet har påverkats av olika typer av landskapsarkitektur. Det råder idag brist på gamla träd i landskapet och i många områden finns sådana endast kvar i alléerna. Borttagande av särskilt skyddsvärda träd i alléer utgör därför ett allvarligt hot mot en stor andel av den biologiska mångfalden i flera län. Alléerna längs framför allt det statliga vägnätet har decimerats kraftigt till följd av breddningen av vägar och utbyggnaden av vägnätet.

Skyddet för alléer bidrar bland annat till Sveriges arbete för att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*, samt åtaganden enligt EU:s art- och habitatdirektiv, Konventionen om biologisk mångfald och Europeiska Landskapskonventionen.⁶ Av miljömålsuppföljningen framgår att inget av de tre nämnda miljökvalitetsmålen ser ut att nås till 2020. Utvecklingen i miljön är negativ för de tre miljökvalitetsmålen.⁷

⁵ Se Naturvårdsverkets handbok 2012:1, Biotopskyddsområden – Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken s. 8.

⁶ Allé, Beskrivning och vägledning för biotopen *Allé* i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Naturvårdsverket 2014-04-15.

⁷ Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2015, rapport 6707, mars 2016.

Mot bakgrund av detta vill Naturvårdsverket framhålla att alléer generellt har höga naturvärden. För att säkerställa de ekologiska funktionerna hos alléer i landskapet är det därför viktigt att återplantering sker när träd av olika skäl måste tas ner. Mot bakgrund av vad som anförts ovan är det av stor vikt att beakta miljö kvalitetsmålen vid bedömningen av behovet av kompensationsåtgärder i samband med påverkan på alléer som omfattas av det generella biotopskyddet.

Bedömning i det aktuella fallet

Ronneby kommun har ifrågasatt omfattningen på föreläggandet, bl.a. med hänvisning till att länsstyrelsen inte presenterat tillräckliga bevis på de nedtagna trädens naturvärden. Naturvårdsverket konstaterar att det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaderna för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande⁸.

Naturvårdsverket anser att intrång i biotopskyddade objekt är exempel på en situation där det är särskilt motiverat att ställa kompensationskrav. Även om intrånget i det enskilda fallet är litet kan den kumulativa påverkan bli betydande och kompensation är därför ofta motiverat för att upprätthålla naturvärden och en fungerande grön infrastruktur på landskapsnivå⁹. Naturvårdsverket kan konstatera att kompensationskrav idag ställs i en övervägande majoritet av de beslut som fattas om dispenser från det generella biotopskyddet¹⁰.

Av handlingarna i målet framgår att sex av de nio träd som tagits ner har pekats ut av länsstyrelsen som särskilt skyddsvärda vid en tidigare inventering. Detta innebär att träden uppfyller något eller flera av kriterierna i Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för särskilt skyddsvärda träd i kulturlandskapet¹¹. Särskilt skyddsvärda träd är ovanliga i vardagslandskapet utanför skyddade områden, och bör därför enligt åtgärdsprogrammet som regel betraktas som omistliga oavsett var de påträffas. Enligt målen i åtgärdsprogrammet ska särskilt skyddsvärda träd inte avverkas om alternativ finns. Särskilt skyddsvärda träd som dör eller måste tas bort av säkerhetsskäl ska tillvaratas i största möjliga mån för att gynna biologisk mångfald. I de fall där alléträd måste tas ner p.g.a. säkerhetsrisk ska nya träd planteras inom samma område.¹²

Vid den avvägning som ska göras vid en dispensprövning är hälsa och säkerhet exempel på sådant som efter en avvägning i det enskilda fallet kan utgöra särskilda skäl för dispens. Detta kan t.ex. handla om träd som riskerar att falla över människor, djur eller egendom och därför kan behöva tas bort.¹³ Om dispens hade sökts för den vidtagna åtgärden är det möjligt att avverkning inte

⁸ MÖD 2014:15

⁹ Se Naturvårdsverkets handbok Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden s. 51.

¹⁰ Naturvårdsverket 2015. Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation- En kartläggning. Rapport 6667

¹¹ Naturvårdsverket 2012. Åtgärdsprogram för särskilt skyddsvärda träd – mål och åtgärder 2012-2016. Rapport 6496

¹² Naturvårdsverket 2012. Åtgärdsprogram för särskilt skyddsvärda träd – mål och åtgärder 2012-2016. Rapport 6496

¹³ Naturvårdsverkets handbok 2012:1, Biotopskyddsområden, s. 99 f.

hade bedömts nödvändigt för samtliga träd, och att dispens därmed inte hade medgetts. Detta särskilt som sex av de nio träden har pekats ut av länsstyrelsen som särskilt skyddsvärda. Alternativa åtgärder som beskärning av trädkronan eller skapande av högstubbe hade kunnat vara mer lämpliga än avverkning av träden. Om dispens hade medgetts för avverkning av träd är det sannolikt att villkor om kompensationsåtgärder hade ställts i beslutet. Naturvårdsverket anser, som tidigare anförts, att det inte kan vara lagstiftarens mening att kravet på kompensation ska vara lägre i fall då en förbjuden åtgärd genomförts utan att dispensprövning ägt rum. Detta gäller även i fall då särskilda skäl för dispens föreläggat.

Länsstyrelsen har i sitt tillsynsbeslut ställt krav på plantering av 36 träd med minimidiameter på 10-12 cm samt att dessa ska skötas under en period av minst fem år. Kommunen har beräknat kostnaden för plantering och skötsel av 36 träd med diametern 18-20 cm till 313 000 kr. Med hjälp av Alnarpsmodellen har länsstyrelsen kommit fram till att kostnaden för den klenare dimension som utgör minimikrav enligt föreläggandet är cirka en tredjedel av denna summa.

Naturvårdsverket konstaterar att Alnarpsmodellen är en metod för värdering av träd som fått stort genomslag de senaste åren. Modellen utgår ifrån plantskolepriser för olika träddarter i olika dimension och tar inte hänsyn till trädets värden för biologisk mångfald eller kulturmiljö. Naturvårdsverket anser att metoden kan vara lämplig att använda för att beräkna kostnaden för att plantera nya träd av en viss dimension. Denna kostnad ska enligt vad som anförts ovan vägas in vid bedömningen av vilken kompensation som är rimlig att kräva. Vid bedömningen av intrångets omfattning och vilken kompensation som skulle krävas för att fullt ut uppväga intrånget i samband med nedtagning av biotopskyddade och/eller träd med höga naturvärden är det dock enligt Naturvårdsverkets uppfattning viktigt att utgå ifrån de ekologiska funktioner som de berörda träden har¹⁴. Hänsyn bör även tas till den tid det tar för ett planterat träd att uppnå de biologiska kvalitéer som ett äldre skyddsvärt alléträd har samt till risken att träd dör innan de uppnått en ålder där de strukturer (grov bark, stamhål, döda grenar etc.) som är viktiga för trädens ekologiska funktioner uppkommer¹⁵. Om de fällda träden är gamla och har höga naturvärden anser Naturvårdsverket därför att det i många fall kan vara rimligt att ställa krav på att fler träd planteras än det antal som tagits ner. Naturvårdsverket ser sammantaget ingen anledning att betvivla riktigheten i länsstyrelsens bedömning av omfattningen av de åtgärder som behövs för att kompensera skadan av avverkningen på den biologiska mångfalden i detta fall.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att det funnits grund för att meddela föreläggandet och att det inte finns skäl att ändra den omfattning av kompensation som föreskrivits i föreläggandet.

¹⁴ Se Naturvårdsverkets handbok Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, sid 61

¹⁵ Se Naturvårdsverkets handbok Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, sid 82

Beslut om detta yttrande till Mark- och miljööverdomstolen i mål M 7284-16 har fattats av enhetschefen EvaLinda Sederholm. I den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Yvonne Lundell, Marianne Wetterin och Jörgen Sundin (föredragande) samt miljörättsjuristen Linn Åkesson.

EvaLinda Sederholm

Jörgen Sundin

Kopia till:
Länsstyrelsen i Blekinge län
Ronneby kommun