

Beslut avseende reservatsbildning i Garphytteklint

Beslut

Länsstyrelsen i Örebro län beslutar om att inte gå vidare med ärendet om reservatsbildning i Garphytteklint.

Beskrivning av ärendet

Garphytteklint i anslutning till Garphyttans tätort är ett område som är särskilt skyddsvärt i ett nationellt och även internationellt perspektiv på grund av att området hyser ett mycket stort antal rödlistade arter och utgörs av skogstypen kalkbarrskog med lång skoglig kontinuitet, som är en prioriterad skogstyp för att uppnå Sveriges internationella åtaganden. Kalkbarrskogar utgör några av de mest sällsynta, hotade och artrika skogstyperna.

Området ligger även inom en värdetrakt (Kilsbergens barr- och blandskogstrakt) som är utpekad i den regionala strategin för skydd av skog. Området har också stor betydelse för friluftslivet genom att det är tätortsnära och är ett uppskattat strövområde för närboende med motionsspår. En stor del av området omfattas även av riksintresse för friluftsliv.

I juli 2021 inkom markägaren till Skogsstyrelsen med en avverkningsanmälan för en vägsträcka in i kärnan av skogsbeståndet. Skogsstyrelsen gav den 27 oktober 2021 Länsstyrelsen tillfälle att lämna synpunkter. Länsstyrelsen hade inga synpunkter men vi lämnade förslag till tillägg med information om regler om vattenverksamheter och förorenad mark, och meddelade även att vi bedömde att området som helhet hade mycket höga naturvärden (dnr 525-8383-2021).

Länsstyrelsen mottog i september 2021 en anmälan om samråd från markägaren med hänsyn till fornlämningar (dnr. 431-7128-2021). Med stöd av 2 kap. 12 § 2 st. kulturmiljölagen lämnade Länsstyrelsen markägaren 2021-12-20 tillstånd till ingrepp i fornlämningar.

Avverkningen av träd längs vägsträckan är i dag genomförd, medan den efterföljande vägbyggnationen fortfarande pågår.

2022-06-2

Markägareförhållandena innebar inledningsvis svårigheter att åstadkomma en oberoende inventering av värdena i området. En inventering har genomförts med hjälp av en konsult efter att berörd markägare informerats. Inventeringen avrapporterades till Länsstyrelsen i oktober 2021 och förmedlades även till markägaren och Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen efterfrågade samtidigt en dialog med markägaren om hur naturvärdena i området kan bevaras. En förfrågan som inte besvarades av markägaren.

Den 25 januari 2022 skickade Länsstyrelsen ett förslag till avgränsning av naturreservat för en del av det inventerade området till markägaren. Därefter bjöd Länsstyrelsen in markägaren till ett digitalt möte den 7 februari 2022 med handläggare, enhetschef och avdelningschef på myndigheten. Markägaren deltog inte på mötet.

Länsstyrelsens förslag till naturreservat är på en totalareal för området på 64 hektar. Markägaren äger 56 hektar av Garphytteklint, dvs merparten av området som är intressant för reservatsbildande. Resterande delar av området med höga naturvärden vid Garphytteklint utgörs av mark som ägs av Sveaskog eller Örebro kommun.

Mot bakgrund av behovet av att skydda de höga naturvärdena i skogsbeståndet finns det ett intresse av att få bilda ett naturreservat i området. Länsstyrelsens generella hållning är dock att inte ianspråkta mark mot en markägares vilja. Vid bildande av ett naturreservat är det därför viktigt med en dialog med, och i slutändan, en överenskommelse med markägaren.

Den 26 maj 2022 inlämnade markägaren en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen avseende ett centralt område inom Garphytteklint. Avverkningsområdet är i sin helhet beläget inom det område som Länsstyrelsen har meddelat skulle vara intressant för bildande av ett naturreservat.

Den 2 juni 2022 genomfördes ett möte mellan markägaren, dess ombud från ett virkesköpande företag, Landshövding Maria Larsson och berörd enhetschef på Länsstyrelsen. Länsstyrelsen lyfte där fram de preliminärt mycket goda möjligheterna till närliggande bytesmark. Efter mötet bedömer Länsstyrelsen att vidare dialog med markägaren om reservatsbildning inte är aktuell.

Beskrivning av naturvärden i Garphytteklint

Området Garphytteklint utgörs i huvudsak av kalkbarrskog som är av en betydande storlek, är mycket artrik och ligger i en värdetrakt för barr- och blandskogar i Kilsbergen. Förutom kalkbarrskog finns även i

2022-06-2

området naturskogsartad hållmarkstallskog, blandsumpskog och ett rikkärr. Hållmarkstallskogens äldsta tall är 380 år gammal.

Kalkbarrskogar med lång skoglig kontinuitet är enligt Naturvårdsverket en prioriterad skogstyp för att uppnå Sveriges internationella åtaganden. Kalkbarrskogar finns i mindre utsträckning i landet. De är vanligast i Jämtlands, Upplands och Gotlands län.

Floran, faunan och fungan är mycket artrik i området. Det gäller till exempel kärllväxtfloran med bland annat orkidéer samt stor artrikedom av marklevande svampar. Området hyser ett 60-tal rödlistade arter, lejonparten är mykorrhizasvampar knutna till kalkbarrskog, bland annat raggtaggsvamp (EN), violettfootad fingersvamp (VU), violgubbe (VU) och svartgrön spindling (VU). Bland mossorna kan nämnas att vattendraget, som går igenom området, hyser stor skogsbäckmossa (VU) och timmerskapania (VU). I rikkärret förekommer bland annat orkidén ängsnycklar och en rik förekomst av ängsvädd som är värdväxt för kärrantennmal, vilken här har sin enda kända förekomst i Närke. I den grova granskogen söder om kärret finns en ovanligt rik förekomst av trind spretmossa (S), samt grön sköldmossa (S) och gransotdyna (NT).

De ovan beskrivna naturvärdena med dess signalarter och rödlistade arter har mycket begränsade möjligheter att finnas kvar under påverkan av skogsbruk. En skogsavverkning skulle få betydande negativa konsekvenser. För att naturvärdena ska kunna bevaras och utvecklas krävs ett långsiktigt skydd, som bedöms endast kunna tillgodoses genom bildande av naturreservat.

Området har också höga värden för friluftslivet. Det är tätortsnära, strax nordväst om samhället Garphyttan och nyttjas frekvent av ortsbefolkningen för motion och friluftsliv. En stor del av området är även av riksintresse för friluftslivet.

Beskrivning av enskilda intressen

De enskilda intressena i området omfattar markägarens rätt att bruka sin skogsmark. Skogen i området utgörs i hög grad av äldre skog med ett högt marknadsvärde. Värdet på den här typen av skogsmark kan, om man utgår från ett schablonvärde, ligga på uppemot 200 tkr per hektar eller mer.

Vid naturreservatsbildning så fastställs föreskrifter som långsiktigt begränsar möjligheten att använda marken. För att skydda områdets naturvärden kan bland annat möjligheterna att bygga, stängsla, bedriva täkt, odla upp ny mark, dika, bedriva skogsbruk, jaga och fiska regleras. Om jakt är tillåten i reservatet är det vanligt att jakträtten kvarstår hos markägaren om markåtkomst sker via intrång.

2022-06-2

Vid ett interimistiskt förbud så är det inte fri markanvändning utan tillstånd behöver först sökas för åtgärder som till exempel gallring, vilket innebär en inskränkning av rätten till att använda marken.

I propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund som riksdagen beslutat under våren 2022 är den politiska inriktningen att stärka äganderätten och ytterligare förstärka principen om frivillighet i samband med skydd av skogsmark. Där föreslås åtgärder för att stärka äganderätten, förenkla och tydliggöra för markägare och skogsnäring, och göra skyddet av värdefulla skogar mer effektivt. Utgångspunkten är att frivilligt formellt skydd bör vara ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. Myndigheternas arbetsformer ska i högre grad än idag leda till att markägare ska vilja bevara och utveckla naturvärden på sina fastigheter. Det finns fortsatt en möjlighet att besluta om naturreservat mot markägarens vilja om objekt är särskilt nationellt värdefulla, men det ska göras mer restriktivt än tidigare.

Arbetssätt utifrån dialog och frivillighet

Länsstyrelsen i Örebro län har de senaste åren arbetat aktivt med skydd av värdefull skog i Örebro län. Det har gjorts genom att i ett långsiktigt perspektiv säkra åtkomst till mark som sedan kan vara aktuell för skydd genom reservatsbildning. Det har möjliggjorts genom dialog med berörda markägare och baserats på ett förhållningssätt som tagit sin utgångspunkt i att respektera äganderätten och basera anspråktagande av mark på frivillighet. Områdesskyddsarbetet i Örebro län har bedrivits med dialog som främsta verktyg.

Det har också varit ett framgångsrikt arbete i termer av andel skyddad natur. Sedan 2015 har värdefull natur skyddats i 57 nya statligt bildade reservat samt genom utvidgning av befintliga reservat runt om i länet. Den totala skyddade arealen har under samma period ökat med 8 979 ha, inkluderat alla naturtyper i både statliga och kommunala naturreservat.

Arbetssättet har varit framgångsrikt tack vare bland annat god dialog samt att ha flera långt gångna och förhandlade parallella ärenden i gång samtidigt. Något som möjliggör slutförande av markersättning när markåtkomstmedel blir tillgängliga.

Möjlighet till bytesmark

Ett alternativ som skulle kunna möjliggöra en reservatsbildning är om markägaren kunde erbjudas ersättningsmark i närheten av området. I skogspropositionen aviserades att ersättningsmark från Sveaskog ska

2022-06-2

tillgängliggöras i syfte att värna möjligheten för enskilda skogsägare att fortsätta bedriva skogsbruk samtidigt som värdefull skog skyddas. Det är enskilda markägare, allmänningar och häradsallmänningar som kan komma i fråga för ersättningsmark.

Länsstyrelserna har möjlighet att komma med förslag på bytesmark för att kunna komma vidare i reservatsbildningsprocesser som är beroende av bytesmark.

Detta alternativ förutsätter att det finns ett intresse hos markägaren att acceptera ersättningsmark mot att befintligt innehav kan skyddas i en reservatsbildning.

Motivering till beslutet

Utifrån den lagstiftning som Länsstyrelsen har att tillämpa samt det uppdrag som myndigheten har att verka sektorsövergripande, ingår att göra sammanvägda bedömningar. I aktuellt ärende har Länsstyrelsen behövt göra avvägningar utifrån en långsiktig ambition om att skydda de höga naturvärdena genom en reservatsbildning samtidigt som den enskildes rätt att bruka sin mark inte åsidosätts.

Möjligheten att få fram bytesmark som är lämplig i detta ärende bedöms som preliminärt god tack vare de intilliggande Sveaskogsskiftena, samt att Naturvårdsverket tydligt visat att Garphytteklint är synnerligen skyddsvärt. Tidsfaktorn är dock osäker och Länsstyrelsens erfarenhet är att liknande processer har dragit ut på tiden. Länsstyrelsen gör efter dialog med markägaren bedömningen att intresset för bytesmark för markägaren är mycket begränsat.

Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas arbete med områdesskydd baseras i dag på den nationella strategin för formellt skydd av skog där dialog och samverkan anges som viktiga ingredienser i arbetet. I de allra flesta fall kommer också markägare och myndigheter överens om skydd och ersättning inom ramen för det arbete som ske.

Länsstyrelsen har under många år arbetat dialoginriktat och inte valt att gå emot markägare i reservatsärenden. Det har varit framgångsrikt och bidragit till att öka möjligheterna till konstruktiva dialoger med markägare som i sin tur bidragit till att naturvärden har kunnat skyddas.

Politikens intentioner som de senast uttryckts i propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund som beslutades av riksdagen våren 2022 är att ytterligare stärka äganderätten och öka graden av frivillighet i skyddet av skog. Utgångspunkten är att frivilligt formellt skydd bör vara ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna.

2022-06-2

Länsstyrelsens sammanvägda bedömning är att även om det har konstaterats att naturvärdena är mycket höga så väger den enskildes rätt att bruka sin mark tyngre, då frivillighet i överenskommelse om reservatsbildning inte bedöms kunna nås.

I ljuset av propositionen som ytterligare betonar frivilligheten som grund är Länsstyrelsen bedömning att det inte är möjligt att gå vidare med ärendet om reservatsbildning i aktuellt område i Garphyttelint, utan att åsidosätta den enskildes rätt att bruka sin mark.

Det skulle även få långtgående negativa konsekvenser för förtroendet för myndigheten och den fortsatta dialogen kring områdesskydd i länet om ett beslut om interimistiskt förbud tas.

Mot bakgrund av ovanstående avser Länsstyrelsen i Örebro län inte att gå vidare med ärendet om reservatsbildning.

Gällande lagstiftning

Nedan redogörs kortfattat för den lagstiftning som myndigheten har att tillämpa i aktuellt ärende. Det handlar framför allt om egendomsskydd, områdesskydd, proportionalitetsprincipen och möjligheten till formellt skydd av skog.

Egendomsskydd

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

I regeringsformen föreskrivs även att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Vidare föreskrivs att sådan ersättning också ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten.

Allmänna intressen – områdesskydd och friluftsliv

Allmänna intressen är samhällets gemensamma intressen som ska beaktas och tillgodoses. Ingrepp som motiveras av hänsyn till naturvårds- och miljöintressen betraktas som angelägna allmänna intressen (prop.1997/98:45, del 2, s. 97). Av miljöbalken framgår att

2022-06-2

exempelvis följande verksamheter är allmänna intressen enligt plan- och bygglagen.

- Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. (3 kap. 3 § miljöbalken)
- Mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt som har betydelse med hänsyn till naturvärden, kulturvärden eller friluftslivet. (3 kap. 6 § miljöbalken)

Sverige har även internationella åtaganden avseende allmänna naturintressen. Det är med koppling bland annat till konventionen om biologisk mångfald, men mest påtagligt styrande är åtagandena genom vårt EU-medlemskap. Det gäller främst EU:s art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

Proportionalitetsprincipen

När det gäller avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen har den s.k. proportionalitetsprincipen stor betydelse. Den är en allmän rättsprincip i svensk rätt. Den gäller alltså oavsett om den har skrivits in i en viss lagtext eller inte, och kommer till uttryck i ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen och i praxis från de högre domstolsinstanserna. Principen är en betydelsefull del av Europakonventionen. Den är också fastlagd i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt Europadomstolens praxis innefattar egendomsskyddet ett krav på att ingrepp ska vara proportionerliga. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet måste det vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde (se NJA 2013 s. 350 p. 11).

Proportionalitetsprincipen innebär, vid inskränkningar från det allmänna sida av en enskilds rätt att använda sin egendom, att det ska finnas en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Praxis är att det måste göras en prövning i det enskilda fallet.

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas att tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att angelägna allmänna intressen ska tillgodoses.

I miljöbalken så lyfts principen fram bland annat i 7 kap. 25 § miljöbalken om skyddade områden. Den anger att det vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Utgångspunkten för naturreservat är att ingrepp som motiveras av hänsyn till naturvårds- och miljöintressen betraktas som angelägna

2022-06-2

allmänna intressen. Likaså anges i förarbetena att inskränkningen i den enskildes rätt kan gå mycket långt i syfte att skydda miljö och natur.

Formellt skydd mot markägarens vilja

När det finns identifierade höga naturvärden som motiverar en reservatsbildning, samtidigt som det inskränker den enskilda markägaren att bruka sin mark, där dialog som verktyg inte är en framkomlig väg och det även finns en uppenbar risk för att naturvärden förstörs i väntan på en reservatsbildning, så kan det finnas grund för alternativet att besluta om ett interimistiskt förbud mot skogsbruk.

Syftet skulle vara att hindra att naturvärden skadas under utredningstiden för reservatsbildning. Ett interimistiskt förbud innebär att tillstånd krävs för att få vidta åtgärder som skulle kunna skada naturvärdena. Områdets värden kan då säkras i väntan på att Länsstyrelsen avgör frågan om att bilda naturreservat. Förbudet skulle gälla för en viss tid, dock högst fem år (3+1+1). Ett beslut om interimistiskt förbud skulle ge tid att invänta klartecken från Naturvårdsverket om markåtkomsten för objektet kan finansieras. Det skulle också finnas möjlighet att fortsatt utreda möjligheterna till ersättningsmark.

Beslut om interimistiska förbud och överklagande av beslut om bildande av naturreservat tas väldigt sällan. Två interimistiska förbud har beslutats sedan 2013 i Örebro län och i båda fallen togs besluten i samråd med markägaren för att de skulle slippa ansvar för bekämpning av granbarkborre i områden där naturreservatsbeslut planerats.

Ett ofta ändamålsenligt alternativ till interimistiska förbud är att staten träffar ett naturvårdsavtal med fastighetsägaren med innebörd att ägaren avstår från att till exempel avverka skog under upplåtelseiden. Det förutsätter en nära dialog med markägaren.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Larsson med enhetschef Johan Karlhager som föredragande. I den slutliga handläggningen har även länsråd Anna Olofsson, avdelningscheferna Peder Eriksson, Stina Sjölin, Lovisa Forssell och Anna Bogren medverkat.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.