

Lagrådsremiss

Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 mars 2026

Peter Kullgren

Maria Wetterling
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen gör regeringen bedömningen att kopplingen i förordningen om anmälan för samråd mellan en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och en anmälan för samråd enligt miljöbalken bör tas bort. Samrådsskyldigheten enligt miljöbalken ska gälla för skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen endast i de fall regeringen bestämmer det i föreskrifter.

Regeringen föreslår att markägarens kostnad för att skaffa den kunskap som behövs ska begränsas och sättas i relation till fastighetens värde.

Regeringen föreslår vidare att sekretessen till skydd för intresset av att bevara djur- eller växtarter inte ska hindra att en uppgift lämnas till en markägare om uppgiften behövs för att markägaren vid planering av skogsbruksåtgärder ska kunna bedöma om det krävs en anmälan för samråd enligt miljöbalken.

För att säkerställa att ett och samma agerande av Skogsstyrelsen inte ska kunna prövas av två olika domstolar föreslår regeringen att Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol i stället för till förvaltningsdomstol.

Det föreslås vidare att fristen för ideella miljöorganisationer att överklaga beslut om skogsbruk eller skogsbruksåtgärder ska räknas från den dag då beslutet meddelades och att Skogsstyrelsen ges partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelsen om att samrådsplikt enligt miljöbalken ska gälla endast om det framgår av en förordning ska dock träda i kraft först den dag som regeringen bestämmer.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	9
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	12
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Gällande rätt rörande skogsbruksåtgärder	13
5	Tydliggörande av samrådsplikten enligt miljöbalken och hanteringen av underrättelser om skogsbruksåtgärder	17
5.1	Det ska tydliggöras när en skogsbruksåtgärd är samrådspiktig	17
5.2	Hanteringen av underrättelser om skogsbruksåtgärder	22
5.3	Underrättelse enligt skogsvårdslagen om ytterligare åtgärder	29
6	En sekretessbrytande bestämmelse	31
7	Markägarens ansvar för kunskapsinhämtning	35
8	Domstolsprövning av beslut enligt skogsvårdslagen	44
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	53
10	Konsekvenser	54
10.1	Konsekvenser för det allmänna	54
10.2	Konsekvenser för enskilda	56
10.3	Konsekvenser för miljön	57
11	Författningskommentar	59
11.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	59
11.2	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	62
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	62
11.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	64
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91) i relevanta delar	66
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91)	71
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna, SOU 2024:91	86

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över

1. förslag till lag om ändring i miljöbalken,
2. förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
3. förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
4. förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 16 kap. 13 §, 26 kap. 21 § och 29 kap. 4 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya paragrafer, 12 kap. 6 b och c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

6 b §

Skyldigheten att anmäla en skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen (1979:429) för samråd enligt 6 § gäller endast om det följer av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 c § 1.

6 c §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) som ska anmälas för samråd enligt 6 §, och

2. vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

16 kap.

13 §¹

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagandet har gått ut för parterna och sakägarna.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagandet har gått ut för parterna och sakägarna. *Om överklagandet avser ett beslut om en skogsbruksåtgärd, ska tiden räknas från den dag då beslutet meddelades.*

26 kap.

21 §

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Om Skogsstyrelsen förelägger en markägare att lämna in uppgifter eller handlingar som avser sådan kunskap enligt 2 kap. 2 § som behövs för tillsynen med anledning av en skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen (1979:429) får det inte innebära att kostnaden för att följa föreläggandet överstiger ett belopp som motsvarar tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten.

29 kap.

4 §²

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att

² Senaste lydelse 2021:881

ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 eller 6 c § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om föroreningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller 2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 12 kap. 6 b § och i övrigt den 1 januari 2027.

2.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 40 § skogsvårdslagen (1979:429) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §¹

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *allmän förvaltningsdomstol*.

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *mark- och miljödomstol*.

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 och 8 §§, 3 kap. 1 § och 5 kap. 2 och 8 §§ lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §⁴

Ett tekniskt råd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets *eller* Lantmäteriets verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Lantmäteriets *eller Skogsstyrelsens* verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

8 §⁵

Om det ska ingå andra än lagfarna domare i rätten, bestämmer rättsens ordförande med hänsyn till de frågor som prövas i målet eller ärendet och vad som föreskrivs i andra stycket vilka som ska ingå.

När det ingår två eller tre särskilda ledamöter i rätten, ska en av dem ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets *eller* Lantmäteriets verksamhetsområde och en av dem ha erfarenhet av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av sådana sakfrågor som faller inom nämnda förvaltningsmyndigheters verksamhetsområden. I mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ska de särskilda ledamöterna ha erfarenhet av vatten- och avloppsfrågor.

När det ingår två eller tre särskilda ledamöter i rätten, ska en av dem ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Lantmäteriets *eller Skogsstyrelsens* verksamhetsområde och en av dem ha erfarenhet av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av sådana sakfrågor som faller inom nämnda förvaltningsmyndigheters verksamhetsområden. I mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ska de särskilda ledamöterna ha erfarenhet av vatten- och avloppsfrågor.

⁴ Senaste lydelse 2015:686.

⁵ Senaste lydelse 2021:459

3 kap.

1 §⁶

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt om utdömande av vite enligt miljöbalken efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivas. Mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle eller kärnavfall prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna ligger eller är avsedd att ligga.

Mål om ersättning vid skada eller intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ miljöbalken och vid ingripande av det allmänna enligt miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område skadan eller intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § miljöbalken kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller kommer att bedrivas.

Mål om utdömande av vite enligt plan- och bygglagen (2010:900) efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område myndigheten ligger.

Mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger, om inte annat följer av bestämmelser som avses i *sjunde stycket*.

Mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger, om inte annat följer av *sjunde stycket eller* bestämmelser som avses i *åttonde stycket*.

Mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller motsvarande äldre lagstiftning där mark- och miljödomstol är första instans prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den allmänna eller allmänförklarade va-anläggningen i huvudsak är belägen eller är avsedd att vara belägen.

Mål som avser beslut om skogsbruksåtgärder prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden har vidtagits eller avses att vidtas.

Särskilda bestämmelser om vilken mark- och miljödomstol som är behörig finns i annan lag.

5 kap.

2 §

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde sedan handlingarna i målet överlämnats till mark- och miljödomstolen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

I mål om planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) är kommunen den enskildes motpart.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats eller när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat.

Första stycket gäller inte

1. när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats, eller

2. när beslut av en annan myndighet än Skogsstyrelsen har överklagats av en ideell förening eller en annan juridisk person med stöd av 16 kap. 13 § miljöbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

2.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det ska införas två nya paragrafer, 20 kap. 2 och 3 §§, och närmast före 20 kap. 2 och 3 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 20 kap. 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Djur- eller växtart”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

2 §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift om en djur- eller växtart lämnas till en markägare vid planering av skogsbruksåtgärder om uppgiften behövs för att markägaren ska kunna bedöma om åtgärden behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar en uppgift till en markägare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker markägarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

3 §

Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 2 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 7 februari 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993 inklusive policyutvecklingen inom EU (dir. 2024:16). Utredningen, som antog namnet 2024 års skogspolitiska utredning, överlämnade den 31 december 2024 delbetänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI 2024/02430).

I denna lagrådsremiss behandlas delbetänkandets förslag om tydliggörande av samrådsplikten enligt miljöbalken och hanteringen av underrättelser om skogsbruksåtgärder, underrättelse om ytterligare åtgärder, kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning och domstolsprocesser. Övriga förslag i delbetänkandet bereds vidare.

4 Gällande rätt rörande skogsbruksåtgärder

I 1 § skogsvårdslagen (1979:429) slås fast att skogen är en nationell tillgång som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Dessa produktions- och miljömål är jämställda. Vid skötseln av skogen ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Med detta avses bl.a. skogens kultur- och miljövärden, dess estetiska och sociala värden samt rennäringen.

Vissa bestämmelser i lagen gäller endast för produktiv skogsmark. Med skogsmark avses enligt 2 § mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Med produktiv skogsmark avses skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Lagen innehåller även vissa bestämmelser som gäller särskilt för skogliga impediment, bl.a. ett förbud mot avverkning på skogliga impediment, dvs. improduktiv skogsmark och träd- och buskmark, som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär.

I lagen finns bestämmelser om avverkning av skog. Avverkning på produktiv skogsmark ska enligt 10 § vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. För avverkning av skog, uttag av skogsbränsle och viss dikning på produktiv skogsmark krävs normalt att skogsmarkens ägare underrättar Skogsstyrelsen innan åtgärden vidtas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 14 §, s.k. avverkningsanmälan. I underrättelsen ska anges vad skogsägaren avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning.

Inom rennärings åretruntmarker ska ägaren ange vad som ska göras för att tillgodose rennärings intressen. Vidare ska anges vad ägaren avser att göra för att trygga återväxten av skogen. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 15–15 d §§ skogsvårdsförordningen (1993:1096). Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet inte fullgör underrättelseskyldigheten enligt regeringens eller myndighets föreskrifter döms enligt 38 a § till böter.

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor från det att Skogsstyrelsen underrättats. Skogsstyrelsen får medge att åtgärden vidtas tidigare om det finns särskilda skäl. Under denna frist ska Skogsstyrelsen göra en bedömning av om den skogsbruksåtgärd som underrättelsen avser ska kunna tillåtas enligt skogsvårdslagen och andra tillåtliga bestämmelser.

Avverkning i fjällnära skog, dvs. enligt 2 b § skogsvårdslagen sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden, kulturmiljövärden eller rennärings, eller där det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel, kräver, till skillnad från annan avverkning, enligt 15 § skogsvårdsförordningen tillstånd av Skogsstyrelsen. Tillstånd krävs inte för röjning och gallring som främjar skogens utveckling. Vilka områden som utgör fjällnära skog framgår av förordningen om gränserna för fjällnära skog (SKSFS 1991:3). Den som bryter mot 15 § kan enligt 38 § dömas till böter eller fängelse.

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser om hänsyn till naturvärden, kulturmiljövärden och rennärings. Enligt 30 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt bestämmelsen också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas om föreskrifter enligt första stycket inte följs. Föreskrifter som meddelas enligt 30 § får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Även kulturmiljölagen (1988:950) innehåller bestämmelser om hänsyn till kulturmiljön i samband med skogsbruksåtgärder. I lagen finns förbud mot att ändra eller skada en fornlämning och det kringliggande fornlämningsområdet. I förarbetena till bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken framhöll regeringen att naturmiljöfrågor ofta hör ihop med kulturmiljöfrågor. Den som vill utföra ett arbetsföretag ansvarar för att i god tid ta reda på om någon fornlämning kan beröras genom att inhämta information från länsstyrelsen och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen och göra en arkeologisk utredning. Fornlämningar kan skadas bl.a. av maskiner i samband med avverkning och andra åtgärder. Den som ska vidta en skogsbruksåtgärd ansvarar för att de tillstånd som krävs enligt kulturmiljölagen finns innan åtgärder vidtas som kan ändra eller skada en fornlämning. Den som utför ett arbetsföretag svarar för kostnaderna för undersökningar som ställts som villkor för beslut om tillstånd (2 kap. 10–15 §§ kulturmiljölagen). Gränser för ett fornlämningsområde och tillstånd till och eventuella krav vid ingrepp i fornlämning beslutas av länsstyrelsen. Tillsynsansvaret för kulturmiljövärden i sam-

band med skogsbruk regleras i skogsvårdslagen och i kulturmiljölagen. Tillsynen utövas av Skogsstyrelsen respektive länsstyrelserna.

Parallellt med skogsvårdslagen och kulturmiljölagen tillämpas miljöbalkens bestämmelser på skogsbruksåtgärder. Miljöbalken ska tillämpas bl. a. så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas och så att den biologiska mångfalden bevaras. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. gäller även skogsbruk. Enligt bevisbörderregeln i 1 § är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av kapitlet iaktas när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens. Enligt 2 § gäller ett kunskapskrav som innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Enligt 3 § ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Kraven i 2 kap. 2 och 3 §§ gäller enligt 2 kap. 7 § i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

Enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillståndsplikt enligt andra bestämmelser i balken som väsentligt kan ändra naturmiljön, anmälas för samråd. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att samråd bör genomföras i tveksamma fall, även om verksamhetsutövaren själv anser att ändringen av naturmiljön inte är till skada (prop. 1997/98:45, del 2 s. 150).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 6 § andra stycket meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Naturvårdsverket ansvarar för nationell vägledning av tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket ger råd, vägledningar och stöd om hur reglerna ska tolkas, utvecklar handläggarstöd och erbjuder vägledningsmaterial inom miljöbalkens tillämpning, inklusive samrådsreglerna.

Anmälan ska göras hos den myndighet som enligt bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken och föreskrifter som meddelas av regeringen utövar tillsyn. Tillsynsmyndighet beträffande anmälningspliktiga skogsbruksåtgärder är enligt 2 kap. 10 § 2 miljötillsynsförordningen (2011:13) Skogsstyrelsen. Genom anmälan för samråd får tillsynsmyndigheten kännedom om den planerade verksamheten eller åtgärden och ges möjlighet att reagera på olika sätt för att begränsa och motverka skada på naturmiljön. Vid samrådet hörs de myndigheter och enskilda som berörs av den planerade åtgärden.

I samband med underrättelser enligt skogsvårdslagen och anmälningar för samråd enligt miljöbalken aktualiseras Sveriges EU-rättsliga åtaganden, däribland Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den

11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, det s.k. förnybartdirektivet,

Skogsbruksåtgärder är en typ av sådana åtgärder som kan omfattas av samrådspplikten när det gäller exempelvis hänsyn till natur- och kulturmiljöer inklusive vattenmiljöer, artskydd, åtgärder i eller nära Natura 2000-områden, tätortsnära natur, särskilt värdefulla träd eller anläggning av skogsbilvägar. Även åtgärder som påverkar markens beskaffenhet eller annan risk för negativ påverkan såsom skyddsdikning, stubbrytning, markberedning, gödsling eller risk för ras och skred omfattas. En verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Myndigheten får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap. 4 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen har fastighetsägaren rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvaras, om beslutet gäller bl.a. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen anses enligt 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd även utgöra en anmälan för samråd. I praktiken är det alltså ofta Skogsstyrelsen som i det enskilda fallet ansvarar för att göra bedömningen av om en skogsbruksåtgärd väsentligt kan komma att ändra naturmiljön.

Beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet överklagas enligt huvudregeln i 40 § förvaltningslagen (2017:900) till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 40 § skogsvårdslagen gäller den regeln för Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen. Myndighetsbeslut som Skogsstyrelsen fattar enligt miljöbalken överklagas dock till mark- och miljödomstol, dvs. allmän domstol. Enligt 1 kap. 3 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar handlägger mark- och miljödomstolarna mål och beslut enligt det som föreskrivs i bl.a. miljöbalken.

Att beslut om skogsbruksåtgärder kan överklagas både till allmän förvaltningsdomstol och till mark- och miljödomstol innebär att det kan ske en parallell prövning av en planerad avverkning och av vilka hänsyn som bör visas vid avverkningen och att domstolarna kan komma till olika slutsatser.

5 Tydliggörande av samrådsplikten enligt miljöbalken och hanteringen av underrättelser om skogsbruksåtgärder

5.1 Det ska tydliggöras när en skogsbruksåtgärd är samrådspliktig

Regeringens förslag

Samrådsskyldigheten i 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska gälla för skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen endast i de fall regeringen bestämmer det i föreskrifter.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om vilka skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen som ska anmälas för samråd och vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

Den som med uppsåt eller oaktsamhet påbörjar eller vidtar en skogsbruksåtgärd utan att ha gjort en anmälan enligt föreskrifter som meddelats av regeringen ska kunna dömas för otillåten miljöverksamhet.

Regeringens bedömning

En underrättelse om skogsbruksåtgärder enligt 14 § skogsvårdslagen (avverkningsanmälan) bör inte längre anses utgöra en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Det behövs inget förtydligande av straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § miljöbalken.

Utredningens förslag och bedömning

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag och bedömning. Utredningens förslag om att samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken endast ska gälla om det framgår av föreskrifter har dock en annan lagteknisk utformning. Utredningen föreslår även att det i straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § förtydligas att ansvar endast ska dömas ut för underlåtenhet att anmäla en åtgärd för samråd om anmälan krävs enligt föreskrifter om samrådsplikt.

Remissinstanserna

Remissutfallet är delat. *Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statens fastighetsverk, Älvdalens kommun, Region Kronoberg, Skogsindustrierna, Gröna arbetsgivare, Sveriges hembygdsförbund, SCA Skog, Skogssällskapet, Sveaskog och Åklagarmyndigheten* är positiva till att det görs en särskiljning mellan markägares underrättelseskyldighet och anmälan för samråd. Även *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* instämmer i att det blir tydligare vilket regelverk som tillämpas om kopplingen mellan underrättelse för avverkning och anmälan för samråd tas bort. Domstolen anser vidare att det är positivt att de beslut som fattas efter

samråd enligt miljöbalken blir tydliga förvaltningsbeslut med motivering och överklagandetid. Det är däremot enligt domstolen tveksamt om förslagen ger tillräckliga förutsättningar för Skogsstyrelsen att utöva sitt tillsynsansvar enligt miljöbalken. *Energiföretagen Sverige* tillstyrker delvis att underrättelse och samråd separeras, men varnar för ökad administrativ börda, försämrade möjligheter att uppfylla förnybartdirektivet och risk för att Sverige klassas som ett B-land. *Svenska kyrkan* är tveksam, eftersom det kommer att vara utmanande att se till att förslaget inte leder till risk för avverkning av skog med höga naturvärden. *Sveriges jordägareförbund* är tveksamt till att lägga ansvaret för bedömningen av om anmälan eller samråd ska göras helt och hållet på markägaren.

En stor del av remissinstanserna, däribland *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Stockholms universitet*, *Naturvårdsverket*, *Sametinget*, *Riksantikvarieämbetet*, nästan samtliga *länsstyrelser*, flera *kommuner* och *regioner*, *LRF Skogsägarna*, *Svenska turistföreningen (STF)*, *Svenskt friluftsliv*, *Skydda skogen* och *Naturturismföretagen*, är negativa till att en underrättelse enligt skogsvårdslagen inte ska anses utgöra en anmälan för samråd enligt miljöbalken. Det framhålls att det bryter mot miljöbalkens systematik och skapar osäkerhet om vilka åtgärder som kräver samråd samt riskerar att försämrade möjligheten till miljöprövning och hänsynstagande och strider mot EU-rättens krav att skydda arter och livsmiljöer. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* konstaterar att miljöorganisationer kan initiera tillsynsåtgärder vid artskyddsfrågor trots att underrättelsen inte längre utlöser samrådsplikt.

Förslaget att regeringen i förordning ska ange i vilka fall skogsbruksåtgärder ska anmälas tillstyrks av många av de remissinstanser som är positivt inställda till att särskilja underrättelseskylldigheten från samråds-skyldigheten. *Skogsstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* avstyrker dock förslaget. *Stockholms universitet* och *LRF Skogsägarna*, som avstyrker förslaget att särskilja underrättelseskylldigheten från samråds-skyldigheten, tillstyrker förslaget om en uttömmande lista, eftersom en sådan lista skulle kunna utgöra ett viktigt komplement och en precisering av nuvarande regel. Bl.a. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Linnéuniversitetet*, *Spillkråkan* och *Skogsindustrierna* betonar att en lista måste vara mycket tydligt utformad för att undvika att viktiga ärenden undgår samrådsplikt. *Skogsindustrierna* och *Gröna arbetsgivare* tillstyrker förslaget men betonar att en lista ska vara mycket tydlig och finnas i förordning, inte i myndighetsföreskrifter eller justeras genom sådana.

Många av de remissinstanser som är negativa till förslaget att särskilja underrättelseskylldigheten från samråds-skyldigheten motsätter sig även förslaget om att det i en förordning ska anges i vilka fall skogsbruksåtgärder ska anmälas, bland annat *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Naturvårdsverket*, *Sametinget* och länsstyrelserna. Remissinstanserna anser att det med dagens kunskapsläge inte framstår som möjligt att upprätta en uttömmande lista som är tillförlitlig och att en lista är ägnad att skapa falsk trygghet. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) ser vissa svårigheter med att åstadkomma ett regelverk där det är tydligt för markägaren vilka skogsbruksåtgärder som kräver samråd och som samtidigt säkerställer att samråd sker i alla de fall där det är motiverat.

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget om ett förtydligande av straffbestämmelsen i miljöbalken. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget och anser att det föreslagna förtydligandet inte verkar tillföra något till regleringen. Även *Skogsstyrelsen* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten. En skogsbruksåtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön omfattas av samrådsplikten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt bestämmelsens andra stycke meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha gjort en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken döms enligt 29 kap. 4 § miljöbalken för otillåten miljöpåverkan till böter eller fängelse två år.

Avverkning och andra skogsbruksåtgärder är även anmälningspliktiga enligt skogsvårdslagen (1979:429). Enligt 14 § är den produktiva skogsmarkens ägare skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om bl.a. avverkning och uttag av skogsbränsle, s.k. avverkningsanmälan. En avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen anses enligt 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd utgöra en anmälan för samråd. Enligt 7 § den förordningen får Skogsstyrelsen föreskriva anmälningsskyldighet i andra fall än som avses i 6 §, om verksamhet eller åtgärd ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser vissa skogsbruksåtgärder.

När Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan avgör myndigheten om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön och om även ett samråd enligt miljöbalken ska genomföras. Detta sker genom digitala system varigenom en viss andel ärenden automatiskt sorteras ut. Detta resulterar eventuellt i ett förslag om manuell kontroll av en handläggare hos Skogsstyrelsen. Ungefär hälften av de drygt 60 000 underrättelser som lämnas in till Skogsstyrelsen varje år prioriteras för vidare manuell kontroll av handläggare. I en absolut majoritet av de underrättelser som prioriterats för kontroll av handläggare vidtas inga tillsynsåtgärder. Under 2023 ledde knappt 1 000 underrättelser till någon form av tillsyn.

Att de två olika anmälningsförfarandena enligt miljöbalken och skogsvårdslagen hanteras samtidigt gör att det är otydligt vilka åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Det blir därmed oklara gränser mellan de fall när samråd krävs enligt miljöbalken och de fall där det är tillräckligt med en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen. Detta leder till osäkerhet för skogsägare, särskilt mindre privata

skogsägare som inte har tillgång till expertis på området, om vad som förväntas och vad som kan leda till rättsliga följder.

Samrådsreglerna har en viktig funktion i arbetet med att bevara naturvärden i landskapet, men även för att uppfylla Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden, såsom art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och förnybartdirektivet, även om EU-rätten inte kräver exakt denna utformning. Enligt utredningen behandlas många anmälningar om avverkning enligt skogsvårdslagen som om samråd enligt miljöbalken alltid krävs, trots att samrådsplikten enligt miljöbalken endast gäller om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Detta hänger samman med att Mark- och miljööverdomstolen i ett avgörande har uttalat att en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen även utgör en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, oavsett om myndigheten har funnit skäl att ta upp avverkningsärendet till samråd eller inte (MÖD 2021:11). Kopplingen mellan de båda förfarandena gör det också svårt att avgöra vilket regelverk som tillämpas i olika ärenden, vilket påverkar rättssäkerheten och ökar risken för felaktiga beslut. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att 6 § första stycket i förordningen om anmälan för samråd upphävs så att sammankopplingen tas bort.

En sådan ordning skulle innebära att en avverkningsanmälan endast hanteras enligt skogsvårdslagens bestämmelser och att samrådsanmälan enligt miljöbalken krävs endast när markägaren bedömer att åtgärden kan komma att väsentligen ändra naturmiljön. En bedömning av samrådsplikten kommer inte längre att göras av Skogsstyrelsen, utan markägaren får ett tydligt eget ansvar för att avgöra om skogsbruksåtgärderna är samrådspiktiga. För att underlätta för markägare, särskilt mindre sådana, att uppfylla detta ansvar behövs det enligt utredningen en ny tydlig reglering med en uttömmande lista över de områden och naturtyper där samråd enligt miljöbalken krävs.

Ett antal remissinstanser avstyrker förslaget att skilja förfarandena åt, bl.a. eftersom det riskerar att urholka skyddet för naturvärden och därmed försvåra uppfyllandet av EU-rätten med avseende på artskydd och förnybartdirektivet.

Regeringen delar utredningens bedömning att ett åtskiljande av de båda förfarandena kan klargöra skillnaderna mellan dem och förbättra tillsynen samtidigt som Skogsstyrelsens administration av avverkningsärenden kan förenklas och minska. Kopplingen i 6 § förordningen om samråd bör därför tas bort. Det kan dock, som vissa remissinstanser framhåller, även komma att medföra en risk för att viktiga naturvärden inte uppmärksammas och att avverkning därför inte anmäls för samråd av markägaren, som inte alltid kan förutsättas känna till vilka miljövärden som förekommer i det aktuella området. Detta gäller särskilt mindre markägare. De risker som ett sådant åtskiljande skulle kunna medföra på grund av att markägaren är skyldig att göra den bedömning som hittills gjorts av Skogsstyrelsen bör dock enligt regeringen kunna undvikas genom att regeringen beslutar en förordning som ska säkerställa att de åtgärder eller verksamheter som bl. a. träffar EU-rätten blir föremål för samråd enligt 12 kap 6 §, t.ex. vissa naturtyper och skogsbruksåtgärder som alltid utlöser samrådspikt.

Mot den beskrivna bakgrunden bör det i miljöbalken införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilka skogs-

bruksåtgärder enligt skogsvårdslagen som ska anmälas för samråd och vilka uppgifter en anmälan ska innehålla. Det bör också införas en bestämmelse om att skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen ska anmälas för samråd enligt miljöbalken endast om en sådan anmälningsskyldighet följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Det betyder att skogsbruksåtgärder undantas från att direkt träffas av miljöbalkens huvudregel om anmälan för samråd. En skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder för samråd kommer således endast att gälla i den mån det framgår av föreskrifter som meddelats med stöd av det föreslagna bemyndigandet.

Skyldigheten enligt kulturmiljölagen att samråda med länsstyrelsen och söka de tillstånd som krävs om en planerad skogsbruksåtgärd bedöms påverka en fornlämning kommer att gälla även i fortsättningen. Ansvaret för markägaren att känna till fornlämningar och andra kulturmiljövärden kvarstår.

Utredningen har lämnat ett förslag till hur en uttömmande lista över samrådspliktiga åtgärder skulle kunna utformas i en ny bestämmelse i förordningen om anmälan för samråd. Enligt förslaget ska samrådsstyrelsen omfatta områden med mycket höga naturvärden (samrådsområden) som ska pekas ut i Skogsstyrelsens föreskrifter, vissa angivna skogsbruksåtgärder som utförs på annat sätt än genom vedertagen metod och skogsbruksåtgärder som kan komma att strida mot artskyddsförordningen om inte åtgärden utförs med tillräcklig hänsyn. Skogsstyrelsen föreslås ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka områden som utgör samrådsområden.

De områden som ska omfattas av samrådsplikten ska enligt utredningen framför allt vara områden som anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. De specifika områdena bör vara av en sådan omfattning och karaktär att de inte uppenbart kan hanteras endast genom de generella hänsynsreglerna. De bör enligt utredningen heller inte avgränsas till enbart sådana områden som kräver ett formellt skydd, utan ska även kunna hantera mer generella anpassningar och hänsyn i brukandet.

Förslaget har mött kritik från åtskilliga remissinstanser, varav några framhåller att en lista måste vara mycket tydlig och finnas i förordning, inte i myndighetsföreskrifter. Ett antal remissinstanser avstyrker förslaget eftersom det inte framstår som möjligt att upprätta en uttömmande lista som är tillförlitlig och att en lista är ägnad att skapa falsk trygghet.

Regeringen instämmer i att det är av avgörande betydelse att en bestämmelse om när samråd krävs är tydlig och ändamålsenlig för att kunna säkerställa en effektiv kontroll och tillsyn av skogsbruksåtgärder inte minst i enlighet med Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden.

En underlåtenhet att vidta en skogsbruksåtgärd utan att först anmäla åtgärden till tillsynsmyndigheten för samråd är i dag straffbar enligt 29 kap. 4 § miljöbalken och fängelse ingår i straffskalan. En ny tydligare reglering om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder bör vara straffsanktionerad på samma sätt som i dag. Det är även av det skälet viktigt att regleringen blir tydlig.

Utredningens förslag till förordningsreglering bör mot den beskrivna bakgrunden inte genomföras. I stället bör en förordning tas fram som tydliggör i vilka fall skogsbruksåtgärder bedöms kunna väsentligt ändra naturmiljön och därför ska omfattas av krav på samråd. Det skulle t.ex.

kunna handla om åtgärder som vidtas i vissa naturtyper eller naturområden som beskrivs på ett generellt sätt, eller en viss angiven typ av skogsbruksåtgärd. Även ett kriterium för samrådsplikt som säkerställer artskyddet bör finnas med. En sådan lista med generellt hållna kriterier för samrådsplikt skulle bli överblickbar för markägarna. För att skapa den tydlighet för markägarna som reformen syftar till, bör en förordning kombineras med en utförlig vägledning från Skogsstyrelsen. En sådan lösning skulle enligt regeringens bedömning innebära ett tydligt och förutsägbart regelverk som upprätthåller EU-rättens krav och minimerar risken för markägaren att göra sig skyldig till brott mot miljöbalken. För att ytterligare förbättra förutsättningarna att tillgodose Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden kan en myndighetsvägledning också beskriva hur det genom planering och hänsyn i skogsbruket kan förebyggas att skogsbruksåtgärder kommer i konflikt med åtagandena.

Regeringen avser därför att uppdra åt Skogsstyrelsen att utarbeta dels ett förslag till en generell förordning som ska säkerställa att tillämplig EU-rätt omfattas, dels en vägledning som skapar förutsättningar för markägaren att följa regelverket.

Som konstateras ovan bör en ny tydligare reglering om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder vara straffsanktionerad som otillåten miljöpåverkan på samma sätt som i dag. Det bör därför göras ett tillägg i straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § miljöbalken. Regeringen bedömer däremot att det inte behöver förtydligas att straff inte kan dömas ut om man följer föreskrifterna i förordningen, vilket utredningen föreslår. Det framgår av bestämmelsen att straffansvaret omfattar överträdelse av föreskrifter om samråd som regeringen har meddelat. Ansvar kan inte dömas ut om samråd inte krävs enligt föreskrifterna.

5.2 Hanteringen av underrättelser om skogsbruksåtgärder

Regeringens bedömning

Tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen (avverkningsanmälan) har kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas bör kortas från sex veckor till tre veckor.

Kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas före tidsfristens utgång bör tas bort.

Det bör inte i skogsvårdslagen införas en bestämmelse om att Skogsstyrelsen inte är skyldig att fatta beslut i samband med underrättelse enligt skogsvårdslagen.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen har kommit in till Skogsstyrelsen

och tidpunkten då åtgärden får påbörjas förkortas från sex veckor till tio dagar. Utredningen föreslår att det anges i skogsvårdslagen att Skogsstyrelsen inte är skyldig att fatta beslut i samband med en avverkningsanmälan.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Stockholms universitet*, *Naturvårdsverket*, *Skogsstyrelsen*, *Sametinget*, *Myndigheten för civilt försvar (MCF)*, *Naturvårdsverket*, *Naturskyddsföreningen*, *Svenska turistföreningen (STF)*, *Svenskt friluftsliv* och *Sveriges hembygdsförbund* avstyrker eller är starkt kritiska till förslaget att förkorta tiden mellan att en avverkningsanmälan har kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas till tio dagar. *Uppsala universitetet (juridiska fakulteten)* motsätter sig förslaget och anser att det strider mot EU-rättens krav på ett effektivt kontrollsystem. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ifrågasätter om tio dagar är nog för att Skogsstyrelsen ska kunna göra en fullgod bedömning och fullgöra sitt tillsynsuppdrag, särskilt vad gäller artskydd. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ifrågasätter även argumentet att kortare tid skulle leda till mer kompletta anmälningar och varnar för att detta snarare kan öka antalet överklaganden. Enligt *Stockholms universitet* omöjliggör förslaget för civilsamhället att agera och strider därmed mot såväl Århuskonventionens som EU-rättens krav och är problematiskt med hänsyn till artskyddet. *Linnéuniversitetet* anser att digitalisering kan möjliggöra viss effektivisering, men att vinsten med förslaget är begränsad, att det finns risk för att myndigheten inte hinner agera i tid och att tredje part förlorar möjligheten att yttra sig. *Skogsstyrelsen* är positiv till en förkortning, men anser att den föreslagna tidsfristen är svårförenlig med förvaltningslagens krav på kommunikering, delgivning och rätt till inflytande, särskilt för samebyarna. I det senare instämmer *Sametinget*. Skogsstyrelsen påpekar även att en mycket begränsad andel av de avverkningar som anmälts genomförs kort efter utgången av tidsfristen. *Naturvårdsverket* anser att förslaget kan innebära försämrad hänsyn i samband med avverkning och begränsade möjligheter för allmänhet och ideella organisationer att kunna ta del av anmälningar och föra fram synpunkter före avverkning. *Myndigheten för civilt försvar (MCF)* varnar för att kortare handläggningstid försvårar riskbedömningar kopplade till naturolyckor som ras, skred och översvämningar.

Även ett mycket stort antal länsstyrelser, däribland *länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas, Jämtlands, Jönköpings, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Västerbottens* och *Västernorrlands län* avstyrker förslaget, huvudsakligen med hänvisning till att tio dagar inte är nog för att granska ärenden, göra fältbesök, samverka mellan myndigheter och bedöma påverkan enligt andra lagstiftningar som miljöbalken, artskyddsförordningen, kulturmiljölagen eller Natura 2000-regler. Länsstyrelserna i *Norrbottens, Stockholms* och *Gotlands län* framhåller att förslaget ökar risken för att biologiskt värdefull skog avverkas utan att myndigheter eller ideella aktörer hinner reagera. Flera länsstyrelser varnar för att Skogsstyrelsens möjlighet till förebyggande tillsyn urholkas, särskilt

vad gäller EU:s miljölagstiftning och restaureringsförordningens icke-försämringskrav.

Region Jämtland Härjedalen är kritisk till förslaget av rättssäkerhetsskäl och anser att det strider mot Århuskonventionens krav på insyn och deltagande. *Naturskyddsföreningen* anser att förslaget försämrar Skogsstyrelsens möjlighet att utöva tillsyn och därmed ökar risken för att Sverige inte uppfyller förnybartdirektivets krav. Även *Svenska turistföreningen*, *Svenskt friluftsliv* och *Sveriges hembygdsförbund* är kritiska till att förslaget försämrar tillsynen och riskerar höga natur- och rekreationsvärden.

Ett antal remissinstanser är positiva till förslaget, däribland *Sollefteå*, *Högsby*, *Bergs* och *Älvdalens kommuner*, *Region Kronoberg*, *Gröna arbetsgivare*, *Spillkråkan*, *Bergvik Skog Öst*, *Sveaskog*, *Norra Skog*, *LRF Skogsägarna*, *Skogsindustrierna*, *Skogssällskapet*, *Stora Enso*, *Sveriges jordägareförbund*, *Sveriges häradsallmänningsförbund*, *Sveriges allmänningsskogars förbund*, *Södra skogsägarna* och *SCA Skog*. Förslaget anses av dessa allmänt som en effektivisering och tidsförkortningen som väl avvägd. *Energiföretagen Sverige* har inga invändningar men betonar att förkortningen inte får ske på bekostnad av tillsynens kvalitet och varnar för försämring av Sveriges möjligheter att klassas som A-land enligt förnybartdirektivet.

Ett stort antal av de remissinstanser som tillstyrker eller är positivt inställda till förslaget om att förkorta tiden mellan att en avverkningsanmälan har kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas, tillstyrker också förslaget om att ta bort kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas före tidsfristens utgång, däribland *Skogsstyrelsen*, *Statens fastighetsverk*, *Sollefteå*, *Högsby*, *Bergs* och *Älvdalens kommuner*, *Region Kronoberg*, *Gröna arbetsgivare*, *Spillkråkan*, *Bergvik Skog Öst*, *Sveaskog*, *Norra Skog*, *LRF Skogsägarna*, *Skogsindustrierna*, *Sveriges jordägareförbund*, *Sveriges häradsallmänningsförbund*, *Sveriges allmänningsskogars förbund*, *Södra Skogsägarna* och *SCA Skog*. LRF Skogsägarna och Södra Skogsägarna anser att en kortare handläggningstid innebär att de särskilda skäl som i dag krävs för att påbörja en åtgärd tidigare kan tas bort.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, som avstyrker förslaget om tidsförkortningen, anser att det i brådskande fall bör kunna medges avsteg från tidsfristen utan att skogsbrukaren anför särskilda skäl. *Stora Enso* ser inte frågan om särskilda skäl som central, medan *Region Västernorrland* är tveksam till förslaget. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget, eftersom kravet inte enbart syftar till att Skogsstyrelsen ska kunna göra sin bedömning, utan även till att andra intressenter ska kunna ta del av ärendet. Även flera länsstyrelser avstyrker förslaget och ser det som ett avsteg från rättssäker handläggning. *Naturskyddsföreningen* har svårt att se att möjligheten till undantag kommer att utnyttjas i någon större omfattning om tidsfristen kortas till tio dagar.

När det gäller förslaget om Skogsstyrelsens skyldighet att fatta beslut i vissa fall är remissutfallet blandat. Ett stort antal remissinstanser är negativa till förslaget. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* delar inte utredningens slutsats att förslaget är en kodifiering av praxis, eftersom det aktuella avgörandets huvudsakliga slutsats är att Skogsstyrelsens vägledning inte är ett överklagbart beslut (HFD 2020 ref. 12). I avgörandet uttalar Högsta förvaltningsdomstolen att Skogsstyrelsen inte måste agera på en

underrättelse, vilket i och för sig är korrekt. Även *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet* avstyrker förslaget. Stockholms universitet anser att det reducerar myndighetens ansvar att ingripa mot skadliga skogsbruksåtgärder, riskerar att urholka förtroendet för tillsynssystemet och lämna naturvärden utan effektivt skydd i strid med art- och habitatdirektivet och Århuskonventionen. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget av samma skäl och anser att den föreslagna bestämmelsen är svårtolkad och riskerar att gå längre än att endast kodifiera praxis. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anför att det beskrivs tydligt i förslaget att syftet med ändringen är att begränsa naturvårdsorganisationers möjlighet att överklaga s.k. nollbeslut och att det inte är lämpligt att vidta åtgärder i lagen för att begränsa medborgarnas demokratiska inflytande. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* ser en risk för att förslaget leder till att Skogsstyrelsen prioriterar samrådspiktiga anmälningar framför underrättelser enligt skogsvårdslagen. *Naturskyddsföreningen* motsätter sig förslaget eftersom det riskerar att försvåra Sveriges efterlevnad av EU-rätten.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget, eftersom myndigheten redan i dag gör en riskbaserad prioritering av tillsynsinsatser. *Länsstyrelsen i Uppsala län* ser att förslaget kan tydliggöra möjligheten för Skogsstyrelsen att prioritera de ärenden som är motiverade att granska närmare. *Sollefteå kommun* ser positivt på förslaget. *Norra Skog* stödjer förslaget och anser att nollbeslut där Skogsstyrelsen inte ingriper inte ska vara överklagbara. *LRF Skogsägarna* är positivt och anser att förslaget klargör skillnaden mellan områden med samrådspikt och andra områden. *Skogssällskapet* tillstyrker förslaget och ser det som ett viktigt bidrag till ökad förutsägbarhet och att det kan minska risken för rättslig aktivism. *Sveriges häradsallmänningsförbund* har liknande synpunkter. *SCA Skog*, *Stora Enso* och *Södra skogsägarna* ser positivt på att praxis tydliggörs i lagtext. *Stora Enso* anser att ett tydligt lagstöd minskar risken för att Skogsstyrelsens passivitet misstolkas som lagstridig underlåtenhet enligt Århuskonventionen. *Sveaskog* ser förslaget som ett sätt att effektivisera myndighetens resursfördelning. *Bergvik Skog Öst* stöder förslaget som anses underlätta prioritering av tillsynsinsatser till mer komplicerade fall.

Skälen för regeringens bedömning

Förkortad tidsfrist för skogsbruksåtgärder

I 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) regleras i vilka fall en skogsägare ska underrätta Skogsstyrelsen om en skogsbruksåtgärd (avverkningsanmälan). Enligt 15 b § får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor efter det att en underrättelse om åtgärden gjorts och i förekommande fall uppgifter lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten eller för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringsintressen. Bestämmelsens syfte är att ge Skogsstyrelsen ett utrymme för att göra en bedömning av en aktuell skogsbruksåtgärds tillåtlighet med avseende på skogsvårdslagens bestämmelser. Genom att avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen ska anses även vara en anmälan om samråd enligt miljöbalken (se avsnitt 5.1) utgör sexveckorsfristen även det utrymme som Skogsstyrelsen har på sig för att göra en bedömning av om åtgärden är samrådspiktig.

Utredningen anser att den nuvarande tidsfristen om sex veckor inte är anpassad till dagens digitala hantering och prioriteringssystem hos Skogsstyrelsen och föreslår att fristen i stället ska vara tio dagar. Många avverkningsanmälningar och underrättelser kan behandlas mycket snabbt, medan andra kräver längre tid än sex veckor, vilket enligt utredningen innebär att tidsfristen inte fungerar ändamålsenligt för någon av ytterligheterna. De digitala systemen för att lämna in underrättelser och Skogsstyrelsens prioritering för kontroll av handläggare att underrättelsen gör det möjligt att kontrollera en underrättelse och genomföra en automatprioritering mot kända miljö- och produktionsförhållanden inom bara någon dag efter att den lämnats in. Detta resulterar sedan eventuellt i ett förslag om manuell kontroll av en handläggare hos Skogsstyrelsen. Ungefär hälften av de drygt 60 000 underrättelser som lämnas in till Skogsstyrelsen varje år prioriteras för vidare manuell kontroll av handläggare. Av de underrättelser som prioriterats för kontroll av handläggare är det en absolut majoritet där inga tillsynsåtgärder vidtas. Under 2023 gick knappt 1 000 underrättelser vidare till någon form av tillsyn. En mindre andel underrättelser kräver mer omfattande tillsynshandläggning, till exempel via fältbesök, inhämtande av mer underlag, förelägganden eller liknande. I de fallen är handläggningstiden inte sällan betydligt längre än sex veckor.

Enligt utredningen kommer Skogsstyrelsen inom tio dagar att göra den övergripande bedömningen om det finns anledning att närmare utreda frågan om förelägganden eller förbud enligt skogsvårdslagen. Om Skogsstyrelsen anser att skogsbruksåtgärder inte kan påbörjas efter att de tio dagarna passerat kan myndigheten utfärda ett interimistiskt beslut om att, t.ex. i avvaktan på slutligt beslut i ett tillsynsärende, förbjuda en avverkning på hela eller delar av den avverkningsanmälda marken.

En övervägande del av remissinstanserna är kritiska till förslaget. Flera remissinstanser pekar på att förslaget riskerar att försämra Skogsstyrelsens möjligheter att utöva tillsyn när det gäller artskydd. Vidare framhålls från flera håll att en så stor förkortning av tidsfristen som utredningen föreslår försämrar Sveriges uppfyllande av Århuskonventionen.

Det finns enligt regeringens mening mycket som talar för att ett utökat användande av olika digitala verktyg kan komma att göra att den nuvarande tidsfristen framstår som för lång och att den borde kunna kortas ned med ökad effektivitet som följd utan att tillsynen eftersätts. Som framgått använder sig Skogsstyrelsen redan i dag av automatiska system för prioritering av ärenden om avverkningsanmälan för närmare kontroll enligt samrådsbestämmelserna i miljöbalken. Åtskilliga ärenden går numera snabbare att handlägga än vad som motiveras av fristen.

En alltför kort frist kan dock som t.ex. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anför försvåra för Skogsstyrelsen att göra en fullgod bedömning och fullgöra sitt tillsynsuppdrag, särskilt vad gäller artskydd. Detta skulle kunna leda till sämre kunskapsunderlag och därmed sämre beslut.

Mot bakgrund av remissutfallet bedömer regeringen att en tidsfrist på tio dagar framstår som för snäv för att Skogsstyrelsen ska kunna göra de bedömningar som krävs. I stället bör en något längre frist övervägas. Regeringen bedömer att en rimlig avvägning mellan intresset av att förfarandena får ha sin gång och intresset av att undvika en längre frist än nödvändigt leder till att fristen bör bestämmas till tre veckor. Effekterna

av den kortade tidsfristen från sex veckor till tre veckor behöver enligt regeringens mening följas upp noga. Regeringen avser därför att uppdra till Skogsstyrelsen att följa upp och utvärdera effekterna av hela den nya regleringen. Utvärderingen bör särskilt beakta risker och eventuella effekter en kortad tid haft på skog med höga naturvärden. Uppdraget ska delrapporteras halvårsvis och slutrapporteras den 30 juni 2028.

Enligt 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter det att en anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Utredningen har inte föreslagit att skogsbruksåtgärder som måste anmälas för samråd ska vara undantagna från den bestämmelsen. För att en markägare i praktiken ska kunna utnyttja en kortare tidsfrist efter en avverkningsanmälan förutsätts därför att även ett eventuellt ärende om anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är avslutat. Enligt 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får tillsynsmyndigheten dock medge att en åtgärd påbörjas tidigare än sex veckor efter anmälan. Medges dispens eller är samråd inte aktuellt kan avverkning således ske tidigare.

Särskilda skäl för undantag

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får Skogsstyrelsen medge att en skogsbruksåtgärd påbörjas före utgången av den ordinarie tidsfristen på sex veckor om det finns särskilda skäl. Vad som avses med särskilda skäl exemplifieras i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen. Sådana särskilda skäl kan vara behov av att byta avverkningsobjekt på grund av för årstiden onormala väderleksförhållanden som medför försämrad åtkomst till planerad avverkning, möjlighet att nå avverkningsobjekt som normalt har dåliga bärighetsförhållanden, t.ex. vid tillfälligt tjälad mark, behov av att snabbt upparbeta skadad skog efter stormfällning, snöbrott, brand, svamp- eller insektsangrepp, eller samordning med pågående avverkning när flyttningskostnaderna för avverkningsmaskin kan antas bli oproportionerligt höga i förhållande till bedömd intäkt från den tilltänkta avverkningen.

I 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken finns inte något krav på att det ska finnas särskilda skäl för att avvika från regeln att en verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att en anmälan har gjorts. I den bestämmelsen anges i stället att fristen gäller om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. En markägare kan därför få påbörja en åtgärd enligt samrådsbestämmelsen i miljöbalken men ändå behöva avvakta med åtgärden till dess att tidsfristen har förflutit enligt skogsvårdsförordningen eftersom det inte finns särskilda skäl. Utredningen anser att denna skillnad mellan de båda regelverken är omotiverad och att det finns skäl att harmonisera reglerna genom att kravet på särskilda skäl tas bort i skogsvårdsförordningen. Det bör i båda fallen vara möjligt att påbörja en åtgärd om myndigheten medger detta.

Flera remissinstanser pekar på att förslaget ökar risken för att Sverige inte uppfyller sina åtaganden enligt EU-rätten vad avser bl.a. artskydd och Århuskonventionen. Några framhåller också sambandet mellan förslaget att förkorta tiden mellan att en fullständig avverkningsanmälan inkommer och tidpunkten för när avverkning får ske och möjligheten att medge undantag från regeln.

Som framgår ovan bedömer regeringen att en rimlig avvägning leder till att tiden mellan att en fullständig avverkningsanmälan kommer in och tidpunkten för när avverkning får genomföras bör bestämmas till tre veckor. Även med en sådan förkortning bör det finnas behov av en dispensregel. Regeringen ser, i likhet med utredningen, inte några skäl för att behålla kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att medge undantag, särskilt med tanke på att något sådant krav inte ställs enligt miljöbalken. Kravet bör således tas bort.

Skogsstyrelsens skyldighet att fatta beslut i vissa fall

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett mål rörande frågan om en myndighets råd och anvisningar getts ett sådant innehåll och en sådan utformning att de är överklagbara uttalat att det inte finns någon skyldighet för Skogsstyrelsen att fatta beslut om avverkning av sådan skog som var aktuell i målet. Inte heller kunde det ur skogsvårdslagen eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utläsas någon skyldighet att under vissa förutsättningar meddela förbud eller förelägganden. Då det inte ur författningsregleringen kunde härledas något krav på att vidta en viss åtgärd omfattades enligt domstolen inte Skogsstyrelsens ställningstaganden i den vägledning som myndigheten lämnat av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning (HFD 2020 ref. 12 punkt 26). Enligt ett avgörande av Mark- och miljööverdomstolen finns dock en skyldighet för Skogsstyrelsen att bedöma om det finns risk för skada på en fridlyst art vid prövning av en anmälning för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (MÖD 2020:45). Skogsstyrelsens ställningstaganden i dessa fall måste kunna bli föremål för överprövning.

Utredningen föreslår att det ska anges i skogsvårdslagen att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Syftet är att tydliggöra skillnaderna vid handläggning enligt skogsvårdslagen och handläggning enligt miljöbalken. Det blir enligt utredningen mer förutsägbart för markägare och andra intressenter om det av lagstiftningen framgår att passivitet som ska ses som ”noll-beslut” inte kan förekomma i samband med en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen.

Ett stort antal remissinstanser är negativa till förslaget och anser bl.a. att bestämmelsen är svårtolkad och skulle kunna förstås så att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att inleda ett tillsynsärende trots att artskyddsreglerna kräver det, vilket skulle kunna strida mot art- och habitatdirektivet och Århuskonventionen. Regeringen kan konstatera att en myndighet är skyldig att vidta åtgärder endast om en sådan skyldighet kan härledas ur en författning. Att det inte finns något krav på Skogsstyrelsen att fatta beslut med anledning av en underrättelse enligt skogsvårdslagstiftningen framgår av rättspraxis. Utredningens förslag bör mot den bakgrunden inte genomföras.

5.3 Underrättelse enligt skogsvårdslagen om ytterligare åtgärder

Regeringens bedömning

Det bör inte nu föreskrivas att ytterligare skogsbruksåtgärder ska omfattas av underrättelseskyldigheten enligt skogsvårdslagen.

Underrättelseskyldigheten enligt skogsvårdslagen för uttag av biobränsle bör inte tas bort.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att vissa skogsbruksåtgärder som i dag omfattas av samrådplikten enligt miljöbalken, såsom maskinell gödsling och bygande av skogsbilväg, i stället ska omfattas av underrättelseplikten enligt 14 § skogsvårdslagen. Utredningen föreslår också att uttag av skogsbränsle, som i dag omfattas av underrättelseplikten i skogsvårdslagen, inte längre ska behöva anmälas.

Remissinstanserna

Remissutfallet beträffande förslaget att ytterligare skogsbruksåtgärder ska omfattas av underrättelseskyldighet enligt skogsvårdslagen är blandat. *Bergs, Högsby, Sollefteå och Älvdalens kommuner, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Kungliga skogs- och lantbruksakademien, Sveaskog, Stora Enso, Skogsindustrierna, SCA Skog, LRF Skogsägarna, Norra Skog och Södra skogsägarna, Sveriges jordägareförbund, Energiföretagen och Gröna arbetsgivare* tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Uppsala län* ser förslaget som en förenkling av regelverket.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget till följd av att myndigheten avstyrker förslaget om att regeringen i förordning ska ange när en skogsbruksåtgärd ska anmälas för samråd. *Sametinget, Svenska turistföreningen och Sveriges hembygdsförbund* avstyrker förslaget, vilket även *länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Kalmar, Skåne, Jönköpings, Västra Götalands, Jämtlands och Västernorrlands län* gör. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att det finns en fara med att ange vilka verksamheter som per automatik innebär en väsentlig ändring av naturmiljön, eftersom det inte är lämpligt att sätta en fast gräns för när t.ex. en vägdragning innebär en väsentlig förändring av naturmiljön. *Länsstyrelsen i Värmlands län* avstyrker förslaget eftersom det riskerar att påverka planering och anläggning av skogsbilvägar negativt. *Kemikalieinspektionen* påtalar behovet av att hålla en hög skyddsnivå så att farliga ämnen inte sprids.

När det gäller förslaget att *Skogsstyrelsen* inte längre ska behöva underrättas särskilt om uttag av grenar och toppar är en övervägande del av remissinstanserna som uttalat sig positivt inställda, häribland *Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Sametinget, länsstyrelserna i Blekinge, Jönköpings, Jämtlands och Örebro län, Bergs, Högsby, Sollefteå och Älvdalens kommuner, Sveaskog, Stora Enso, Skogsindustrierna och SCA Skog, LRF Skogsägarna, Norra Skog, Södra skogsägarna, Skogssällskapet, Sveriges*

jordägareförbund, Svebio, Gröna arbetsgivare och Kungliga skogs- och lantbruksakademien. Skogsstyrelsen anser att ett slopande av kravet inte bör påverka möjligheterna att uppfylla kraven i EU:s förnybartdirektiv. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att underrättelseskyldigheten kan ersättas med information vid avverkningsanmälan. Sveaskog betonar att det är viktigt att förslaget är väl förankrat i EU med anledning av förnybartdirektivet. Energiföretagen välkomnar förslaget under förutsättning att det inte försvagar Sveriges möjligheter att klassas som A-land enligt förnybartdirektivet.

Lunds och Uppsala universitet, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Hallands, Värmlands och Västernorrlands län och Stockholms Exergi motsätter sig förslaget. Energimyndigheten bedömer att det finns en risk för att förslaget kan påverka spårbarheten av vissa sortiment av grenar och toppar. Om anmälningsplikten generellt tas bort saknas en koppling till en avverkningsanmälan för grotvolymen, vilket leder till att producenter eller användare måste hitta andra sätt att verifiera att grot inte kommer från otillåtna ursprungsområden.

Naturvårdsverket anför att det behövs bra data om såväl grotuttag som askåterföring för att det ska gå att följa upp skogsbrukets försurande effekt. Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden (WWF) motsätter sig förslaget med hänvisning till förnybartdirektivet. Naturskyddsföreningen konstaterar att information och rådgivning inte utgör ett kontroll- eller övervakningssystem i förnybartdirektivets mening.

Skälen för regeringens bedömning

Utredningen föreslår att vissa skogsbruksåtgärder som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter i dag alltid ska anmälas för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken i stället ska anmälas enligt 14 § skogsvårdslagen.

Enligt utredningen ska sådana åtgärder inte behöva samrådas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken så länge som åtgärderna utförs på det sätt som anges i Skogsstyrelsens föreskrifter och utifrån rekommendationer i allmänna råd (vedertagen metod). Om markägaren däremot vill genomföra åtgärderna på ett alternativt sätt som inte uppfyller föreskrifter och rekommendationer bör samråd ske enligt miljöbalken.

En sådan ändring av underrättelseskyldigheten skulle innebära att uppföljning och tillsyn av de aktuella skogsbruksåtgärderna i normalfallet sker enligt skogsvårdslagen utifrån både miljöhänsyn och produktionshänsyn, om de utförs enligt vedertagen metod. För att en sådan lagändring ska medföra någon förenkling för markägaren måste förslaget dock anpassas till den lista över samrådspliktiga åtgärder som regeringen har för avsikt att ta fram i en förordning (se avsnitt 5.1). Beroende på vilka åtgärder eller områden som den förordningen kommer att omfatta kan bedömningen av vilka åtgärder som bör omfattas av underrättelseskyldigheten enligt 14 § skogsvårdslagen skilja sig från utredningens bedömning. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte är lämpligt att ändra 14 § skogsvårdslagen innan det klargörs vilka åtgärder som bör hanteras inom ramen för samråd enligt miljöbalken och vilka åtgärder som i fortsättningen bör hanteras genom underrättelse enligt skogsvårdslagen.

Enligt 14 § 1 skogsvårdslagen är markägaren skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen be-

stämmer underrätta Skogsstyrelsen om avverkning och uttag av skogsbränsle. I 15 § första stycket 5 skogsvårdsförordningen (1993:1096) föreskrivs att markägaren är skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om uttag av skogsbränsle i anslutning till en avverkning som är anmälningsskyldig.

Utredningen föreslår att uttag av grenar och toppar som biobränsle (s.k. grot, avverkningsrester i form av grenar och toppar som kan tas ut ur skogen för att användas till skogsbiobränsle) inte längre ska vara anmälningsskyldigt enligt bestämmelsen. Anmälan ska ersättas av information och rådgivning. När det gäller det förslaget pekar några remissinstanser på att det kan medföra risker i samband med genomförandet av EU:s förnybartdirektiv. *Energimyndigheten* bedömer att det finns en risk för att förslaget kan påverka spårbarheten av vissa sortiment av grenar och toppar. Myndigheten påpekar att det kommer att saknas en koppling mellan uttag av grenar och toppar och en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen om anmälningsskyldigheten tas bort, och att detta kräver att producenter och användare måste hitta andra sätt att verifiera att grenar och toppar inte kommer från otillåtna ursprungsområden. *Skogsstyrelsen* instämmer däremot i utredningens bedömning att ett slopande av kravet inte bör påverka möjligheterna att uppfylla kraven i förnybartdirektivet.

I nuläget anger markägaren, i samband med en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, om grenar och toppar kommer att tas ut i samband med avverkningsarbetet. Eftersom en sådan underrättelse om avverkning kommer att behöva göras även i framtiden bedöms kravet på att ange om grenar och toppar ska tas ut inte utgöra någon betydande administrativ börda för markägaren. Mot den bakgrunden framstår, enligt regeringens bedömning, ett slopande av uppgiftsskyldigheten inte som en åtgärd som kan förenkla verksamheten för markägaren. Det skulle snarare riskera att väcka frågor om huruvida Sverige kan anses vara ett lågriskland, ett s.k. A-land, enligt förnybartdirektivets hållbarhetskriterier med avseende på skogsbiomassa. Förslaget bör därför inte genomföras.

6 En sekretessbrytande bestämmelse

Regeringens förslag

Sekretessen till skydd för intresset av att bevara djur- eller växtart ska inte hindra att en uppgift om en djur- eller växtart lämnas till en markägare vid planering av skogsbruksåtgärder om uppgiften behövs för att markägaren ska kunna bedöma om åtgärden behöver anmälas för samråd enligt miljöbalken.

Om en myndighet lämnar en uppgift till en markägare, ska myndigheten vid utlämnandet få göra ett förbehåll som inskränker dennes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att det förs in en bestämmelse om att sekretess till

skydd för en djur- eller växtart inte hindrar att en uppgift om arten lämnas till berörd fastighetsägare om det med hänsyn till omständigheterna inte av särskilda skäl är olämpligt.

Remissinstanserna

Remissutfallet är blandat bland de remissinstanser som yttrar sig över förslaget.

Ett stort antal remissinstanser tillstyrker eller ser positivt på förslaget, däribland *Bergvik Skog Öst*, *Gröna arbetsgivare*, *LRF Skogsägarna*, *Norra Skog*, *SCA Skog*, *Skogsindustrierna*, *Skogssällskapet*, *Stora Enso* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län*.

Länsstyrelsen i Uppsala län är positiv till förslaget, men anser att det bör förenas med vissa begränsningar, eftersom spridning av sådana artuppgifter bör begränsas till så få personer som möjligt. *Skogsstyrelsen* tillstyrker förslaget, men påpekar att rapporteringsviljan kan påverkas negativt.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att förslaget i grunden är bra, men att det är viktigt att utvärdera hur markägaren kan delges kunskapen utan att artförekomsten blir mer allmänt känd, vilket kan innebära ett hot mot arten.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) instämmer i att markägare måste få adekvat tillgång till information men Artportalen är inte heltäckande och kan därför inte vara avgörande för utredning som markägaren kan förväntas vidta.

Flera remissinstanser pekar på riskerna med förslaget. *Länsstyrelsen i Gotlands län* befärar att störningskänsliga arter kan komma att drabbas av störning av andra syften än omsorg om arten i fråga. *Länsstyrelsen i Örebro län* framhåller att uppgifter om skyddade arter typiskt sett anses vara känsliga och utredningens förslag kan medföra ökade risker för dem. Förslaget kan även komma att medföra en risk för en minskad vilja att rapportera in skyddade arter till Artportalen. Även *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* pekar på risken för att artskyddet undergrävs och att enskilda och organisationer blir mindre benägna att rapportera in fynd av särskilt hotade arter om en sekretessbrytande bestämmelse införs. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* är tveksam till förslaget, eftersom det i länet finns en art mot vilken det finns en konkret hotbild från fastighetsägare. *Vänersborgs tingsrätt* anser inte att det är lämpligt att uppgifter som omfattas av sekretess lämnas förbehållslöst till en fastighetsägare. En bestämmelse som inskränker mottagarens rätt att utnyttja uppgifterna för andra ändamål än att uppfylla sitt kunskapskrav enligt miljöbalken bör därför övervägas.

Andra remissinstanser ifrågasätter behovet av förslaget. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att en markägare bör ha så god kännedom om sin skog att markägaren förstår att vissa biotoper eller karaktärer av skogen troligtvis hyser vissa typer av arter. Förslaget gör enligt länsstyrelsen inte nödvändigtvis någon skillnad jämfört med hur skyddsklassade arter hanteras i dag. *Länsstyrelsen i Hallands län* ser inte att detta är ett problem i dag. Om en markägare frågar efter sekretessbelagd information i ett avgränsat område brukar denne få det. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* framhåller att myndigheten vid behov kan lämna ut uppgifter med förbehåll om sekretess.

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen kan bli svår att tillämpa eftersom få myndigheter har uppgifter om vilka som är dömda för brott.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att även om uppgifter i Artportalen kan omfattas av sekretess eller av andra anledningar är svåra att få tag på, så gäller detta förhållande även för andra verksamhetsutövare. Markägaren bör få del av dessa uppgifter, men det är svårt att se att borttagande av sekretess för berörd fastighetsägare ska lösa kunskapsproblemet och tillgången till uppgifter i Artportalen. Även *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* avstyrker förslaget. Sekretessbestämmelserna ska gälla lika för alla oavsett om det gäller skogsbruk eller annan verksamhet. Även *länsstyrelserna i Värmlands, Västra Götalands och Östergötlands län* avstyrker förslaget, liksom *Sollefteå kommun*.

Skälen för regeringens förslag

Av förslaget i avsnitt 5.1 följer att markägaren kommer att få ansvaret för att göra bedömningen av om en skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen som anmäls till Skogsstyrelsen enligt 14 § skogsvårdslagen också ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För att det ansvaret ska gå att uppfylla behöver markägaren ha den information som behövs för att markägaren ska kunna bedöma om den planerade skogsbruksåtgärden komma att väsentligen ändra naturmiljön och därför kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Som framgår av avsnitt 5.1 kommer kriterier till ledning för markägarens bedömning av om det finns en samrådsplikt att anges i förordning och myndighetsvägledning. En sådan reglering kommer inte att kunna utgöra ett tillräckligt kunskapsunderlag för en sådan bedömning när det gäller artskydd, eftersom det i förordningen inte kommer att kunna anges förekomst av eller observationer av djur- och växtarter som omfattas av artskyddsbestämmelserna.

Information om djur- och växtarter finns bland annat i Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet, som är tillgänglig digitalt via Artportalen. Skogsstyrelsen har tillgång till Artportalen och de uppgifter i den som avser arter som anses vara skyddsvärda. Skogsstyrelsen hämtar även in egna uppgifter genom att inventera skogsytor och på så sätt samla in uppgifter som kan påverka skogsbruket, t.ex. förekomsten av skyddsvärda arter. Även länsstyrelserna och Naturvårdsverket samlar in uppgifter om skyddsvärda arter, t.ex. inom rovdjursförvaltningen. Dessa uppgifter kan omfattas av sekretess.

Enligt 20 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess för uppgift om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen motiveras enligt förarbetena av risken för plundring och illegal jakt. De riskerna har gjort ideella organisationer och enskilda personer obenägna att lämna uppgifter till myndigheterna om särskilt skyddsvärda objekt, vilket kan försvåra myndigheternas arbete till skydd för djurlivet. I förarbetena uttrycks en oro för att myndigheternas uppgifter kan komma att utnyttjas som ett direkt hjälpmedel vid äggplundring och liknande verksamhet (prop. 1975/76:160, s. 109–110).

Sekretessbestämmelsen i 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kan således innebära att en markägare inte får ta del av information om förekomsten av en djur- eller växtart på dennes mark. Det innebär i sin tur ett potentiellt hinder för markägaren att inhämta den kunskap som behövs för att markägaren ska kunna fullgöra sin samrådsplikt eftersom markägaren för att kunna bedöma när en samrådsanmälan enligt miljöbalken ska göras behöver ha tillgång till uppgifter om förekomst av eller observationer av djur- och växtarter som omfattas av artskyddsbestämmelserna.

Några remissinstanser framhåller att markägare i de flesta fall får ut de uppgifter som önskas om de begär det.

I 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen finns en bestämmelse om s.k. partsinsyn. Enligt bestämmelsen hindrar sekretess inte att en enskild som är part i ett mål eller ärende i domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. Handlingar eller material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall kan parten få upplysningar om innehållet på annat sätt.

I många fall kan det därför som remissinstanserna anför redan i dag vara möjligt för markägare att få del av uppgifter om arter som omfattas av artskydd. Detta förutsätter dock att det finns ett ärende hos en myndighet. Om markägaren ska ansvara för bedömningen av om samråd enligt miljöbalken ska genomföras, vilket föreslås i denna lagrådsremiss, kommer markägaren att behöva uppgifterna om artskydd innan ett ärende har inletts, dvs. då planering pågår för skogsbruksåtgärder, men det ännu inte har gjorts någon anmälan. Bestämmelserna om partsinsyn är då inte tillämpliga.

Enligt regeringens mening vore det otillfredsställande om sekretessbestämmelsen försvårar för markägaren att fullgöra sin samrådsplikt. Det behöver därför säkerställas att markägaren kan få tillgång till de nödvändiga uppgifterna. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det bör föras in en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att lämna ut uppgifter om djur- eller växtarter som kan omfattas av sekretess enligt 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen till en markägare. En sådan bestämmelse bör avse sådana uppgifter som behövs vid markägarens planering av skogsbruksåtgärder för att markägaren ska kunna bedöma om åtgärden behöver anmälas för samråd enligt miljöbalken. Det ska således inte krävas att det har inletts ett ärende hos en myndighet.

Enligt utredningen kan det finnas enstaka situationer när sekretessen inte bör brytas, till exempel om markägaren tidigare har gjort sig skyldig till artskyddsbrott eller liknande. Utredningen föreslår därför att det bör föreskrivas att bestämmelsen inte ska gälla om det med hänsyn till omständigheterna av särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Som *Naturvårdsverket* påpekar lär det vara ovanligt att myndigheter har tillgång till uppgifter om vilka som är dömda för brott och det är därför osäkert om de myndigheter som främst kommer att tillämpa bestämmelsen har möjlighet att avgöra om det finns särskilda skäl mot att lämna ut uppgiften. Vidare framhåller vissa remissinstanser att det finns en risk för att

den föreslagna bestämmelsen leder till spridning av uppgifter om känsliga arter och att benägenheten att rapportera artfynd minskar. Förslaget skulle mot den bakgrunden kunna leda till att uppgifter om arter i behov av skydd kan lämnas ut och spridas på ett sätt som inte är förenligt med syftet med bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen. Det bör därför inte genomföras. I stället bör en annan typ av begränsning övervägas.

Några remissinstanser anser att en sekretessbrytande bestämmelse bör förses med en begränsning för att hindra spridning av sekretessbelagda uppgifter utöver vad som krävs för att markägaren ska kunna uppfylla sin skyldighet att uppfylla samrådsplikten. Regeringen instämmer i de synpunkterna.

Regeringen bedömer därför att det bör föreskrivas att en myndighet som lämnar ut en uppgift om djur- eller växtarter till en markägare som behöver den för att bedöma om samråd enligt miljöbalken ska genomföras får göra ett förbehåll som inskränker en mottagares rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Genom ett sådant förbehåll uppstår en tystnadsplikt. Den som inte följer förbehållet kan göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § brottsbalken). Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsgrundlagen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Även med beaktande av den restriktivitet som ska gälla vid inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter anser regeringen att det i förevarande fall är motiverat att inskränka meddelarfriheten.

De nya bestämmelserna bör införas i 20 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

7 Markägarens ansvar för kunskapsinhämtning

Regeringens förslag

Skogsstyrelsens föreläggande till en markägare som avser att vidta en skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen att lämna uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen som avser sådan kunskap enligt 2 kap. 2 § miljöbalken får inte innebära att kostnaden för att följa föreläggandet överstiger motsvarande tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten.

Regeringens bedömning

Om ytterligare kunskap behövs för att frågan om skogsbruksåtgärder ska kunna utredas i den omfattning som krävs, kommer den kunskapen att behöva inhämtas av tillsynsmyndigheten på statens bekostnad.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår en regel i 2 kap. miljöbalken som innebär att markägarens skyldighet att hämta in ny kunskap vid skogsbruksåtgärder begränsas genom att markägarens kostnad för inhämtande av ny kunskap ställs i relation till värdet av den berörda delen av fastigheten. Kostnaden bör enligt utredningen begränsas till högst tre procent av värdet av den berörda fastighetsdelen, men detta anges inte i den föreslagna lagtexten. Utredningen föreslår även att det i lagen ska anges att tillsynsmyndigheten har ansvar för att skaffa den ytterligare kunskap som kan behövas för att ärendet ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Remissinstanserna

Remissutfallet är delat. En stor del av remissinstanserna avstyrker eller är starkt kritiska till förslaget, däribland *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* samt *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* som anser det vara systemfrämmande och otillräckligt motiverat. Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen) framhåller att det redan finns en rimlig begränsning av kunskapskrav i miljöbalken. Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att förslaget strider mot bl.a. kunskapskravet, försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar och kan väntas försämma beslutsunderlaget.

Även *Stockholms universitet* avstyrker förslaget. Universitetet anser att nuvarande bestämmelser redan ger utrymme för skälighetsbedömning, men menar att det allmänna bör ha ett stort ansvar att tillhandahålla kunskap, särskilt om arter och naturmiljöer. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget med hänvisning till bl.a. EU-rättens regler om otillåtet statsstöd och risken att bevisbördan förskjuts från verksamhetsutövaren till staten. Staten bör ta ansvar för kartläggning och faktaunderlag för att stötta markägare. Artskyddsförordningen är en förbudslagstiftning, varför det inte är möjligt att begränsa förbuden genom en ändring av kunskapskravet. *Skogsstyrelsen* och *Kemikalieinspektionen* avstyrker förslaget och anser att det innebär avsteg från miljöbalkens grundläggande principer om verksamhetsutövarens ansvar i förhållande till andra typer av verksamheter. Skogsstyrelsen anser att myndigheter ska bidra med planerings- och beslutsunderlag på ett generellt plan, men i ett enskilt ärende måste verksamhetsutövaren sätta den generella informationen i relation till den åtgärd som planeras.

Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen) ifrågasätter behovet av en särskild regel, men om en sådan ska införas bör det övervägas om den bör knytas till hänsynsreglerna eller införas som en preciserings till 26 kap. 21 § miljöbalken (föreläggande om uppgifter och handlingar), 12 kap. 6 § miljöbalken (anmälan för samråd) eller bestämmelserna om dispens enligt artskyddsförordningen. Även *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* ifrågasätter behovet eftersom en kostnadsfördelning enligt utredningen endast bedöms bli aktuell i ett fåtal fall per år. *Kammarrätten i Sundsvall* ifrågasätter det lämpliga i särregleringar för skogsbruk, och anser att det bör övervägas om begränsningen ska framgå direkt av lagtexten om förslaget genomförs.

Även många länsstyrelser är kritiska till förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att kunskapsunderlaget måste vara tillräckligt för att uteluta att t.ex. skogsbruksåtgärder vidtas i strid med artskyddsförordningen och varnar för att det kan leda till otillräckligt utredda ärenden och att tillräcklig hänsyn inte tas till de EU-rättsliga åtagandena och förvaltningslagens krav att ärenden ska bli utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att förslaget strider mot allmänna principer och systematik i miljöbalken och att begränsningen som en procentandel av värdet ter sig vara godtyckligt satt och inte synes vara grundad i någon djupare analys. *Länsstyrelserna i Hallands, Skåne och Stockholms län* anser att det redan görs en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och pekar på proportionalitetsavvägningen i 26 kap. 9 § miljöbalken. *Länsstyrelsen i Gotlands län* avstyrker förslaget och pekar på att det i betänkandet finns andra förslag som bygger på att markägaren ska ta ett större ansvar, t.ex. för att avgöra om samråd enligt miljöbalken krävs, samt att det även föreslås att tiden för att handlägga en underrättelse om avverkning kortas till tio dagar från sex veckor.

Flera länsstyrelser har synpunkter på kostnadsfördelningen mellan markägare och staten. *Länsstyrelsen i Kalmar län* pekar på den omfattande kunskapsbristen om skogar med höga naturvärden och anser att kostnaden för att inhämta ny kunskap kan behöva fördelas mellan staten och den enskilde, men inte på det föreslagna sättet. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att det är rimligt att markägaren inte har ett obegränsat kostnadsansvar, men en maximinivå är olämplig, i stället bör en proportionalitetsbedömning göras. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att kostnaden för kunskapskravet för enskilda näringsidkare kan begränsas, men gälla fullt ut för bolag som äger skog. *Länsstyrelsen i Uppsala län* avvisar förslaget och anser att kunskapsansvaret även i fortsättningen ska åligga verksamhetsutövaren, men statliga bidrag till skogsägare kan behövas för att genomföra kostsamma utredningar. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* föreslår en fast beloppsgräns eller ett belopp per berörd hektar. Även *Region Västernorrland* är kritisk vad gäller ansvarsfördelningen. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* ser en risk för att myndigheterna utan tillräckliga resurser kan behöva besluta om större hänsyn än vad som kanske skulle behövas, eller förbjuda hela eller delar av verksamheten på grund av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att om tillsynsmyndigheten alltid ska ta en del av kostnaden finns det en risk för att det belastar myndigheternas budget på ett orimligt sätt eller leder till att kunskapsinhämtningen inte kommer att bli tillräckligt omfattande. Fastighetsägaren ska alltid ha kännedom om fridlysta arter. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att en begränsning av kunskapskravet och bevisbördan för skogsbrukare på bekostnad av skattebetalarna skulle ge en orättvis fördel gentemot övriga företagare och privatpersoner. Skogsstyrelsen saknar redan i dag resurser för att ta fram mer information om naturvärden i skogen.

Svenska naturskyddsföreningen avstyrker förslaget och anser att det strider mot miljöbalkens systematik. Kunskapskravet är generellt och ska tillämpas lika för alla verksamhetsutövare. Förslaget riskerar att ytterligare underminera myndighetens kapacitet att säkerställa artskyddet. *Världsnaturfonden (WWF)*, som avstyrker förslaget men är öppen för en differen-

tierad modell, menar att utredningens förslag bygger på en schablon utan tillräcklig analys. *Birdlife Sverige* avstyrker förslaget och menar att bevisbördan måste åligga verksamhetsutövaren. *Norra Skog* avstyrker förslaget och anser att orimliga utredningskrav i praktiken kan omöjliggöra ett lönsamt brukande. Även om ett tak för markägarens ansvar är bättre än dagens läge riskerar det att befästa den felaktiga principen att markägaren ska bevisa sin rätt att bruka sin mark. I första hand bör staten bära kostnaderna för fördjupad kunskapsinhämtning, i andra hand bör staten bära den större delen av de faktiska kostnaderna, exempelvis 20 procent för markägaren med ett tak för kostnader med tre procent av berörd del av fastigheten.

Mellanskog och *LRF Skogsägarna* avstyrker delvis förslaget. Att sätta ett tak för kostnaden för en utredning är visserligen ett steg i rätt riktning, men det riskerar att leda till att myndigheterna vanemässigt kräver ytterligare kunskapsinhämtning upp till den nivå som markägaren ska bekosta. Den hänsyn som visas enligt skogsvårdslagen är tillräcklig. Skogsägare bekostar redan kunskapsunderlag inför avverkning i form av skogsbruksplaner m. m. Att anse att det utöver detta finns en förväntan att skogsägaren ska bekosta ytterligare kunskapsinsamling avvisas. *LRF Skogsägarna* anser att kostnaderna ska fördelas mellan staten och markägaren upp till ett tak där myndigheten bekostar allt. Även *Sveriges jordägareförbund*, som är positivt till förslaget, anser att kostnaden för kunskapsinhämtning måste beaktas när det bedöms hur mycket hänsyn som ska visas. Det är viktigt att det inte kan bli t.ex. ett inventeringsintrång på tre procent och sedan ett efterföljande avverkningsintrång på mellan två och tio procent enligt de toleransavdrag som i dag används. Staten bör bära ansvaret och bevisbördan för naturvärdesutredningar.

En nästan lika stor andel av remissinstanserna är positiva till förslaget. *Umeå universitet* stödjer förslaget eftersom ett övervältrat ansvar på markägare riskerar att skapa onödiga konflikter. Även *länsstyrelserna i Kronobergs och Jämtlands län* tillstyrker förslaget. *Länsstyrelserna i Blekinge, Hallands, Jämtlands, Skåne, Örebro och Östergötlands län* tillstyrker förslaget under förutsättning att tillsynsmyndigheten får de resurser som behövs för att bekosta utredningar. Flera kommuner uttrycker stöd för förslaget. *Älvdalens kommun* anser att begränsningen av kostnaderna till tre procent skyddar skogsägare i glesbygd från orimliga utredningskrav. *Bergs* och *Sollefteå kommuner* anser att staten alltid bör stå för kostnader när markanvändning riskerar att avsevärt försvåras, och att myndigheten alltid bör ta en del av ansvaret när den begär in underlag. *Piteå kommun* understryker behovet av att Skogsstyrelsen tilldelas resurser och ansvar för inventering. Flera regioner välkomnar förslaget. *Skogsindustrierna, Svebio, Spillkråkan* och *Gröna arbetsgivare* ställer sig bakom förslaget. *Skogsindustrierna* understryker dock vikten av att Skogsstyrelsen har tillräckliga resurser. *Svebio* är positivt till förslaget men saknar en differentiering mellan stora och små markägare i förslaget. *Spillkråkan* och *Naturturismföretagen* understryker behovet av statlig inventering för att minska rättsosäkerheten, särskilt för mindre markägare. *Sveriges hembygdsförbund* anser att staten bör bära huvuddelen av kostnaden då kunskapskravet rör allmänna intressen. *Skogssällskapet*, som är positivt till förslaget, betonar vikten av att tillvarata markägarens egen kunskap och varnar för att förslaget riskerar att göra specialistutlåtanden till norm. *Sällskapet* saknar en differentiering mellan stora och små markägare. *Sveriges häradsallmän-*

ningsförbund godtar ett kostnadstak men framhåller att det endast bör gälla undantagsvis. *Sveriges allmänningsskogars förbund* är positivt till förslaget men anser att staten ska bära hela eller lejonparten av de kostnader som uppstår då tillsynsmyndigheter kräver ytterligare information. *SCA Skog, Södra skogsägarna, Stora Enso* och *Bergvik Skog Öst* ställer sig bakom utredningens förslag. *Bergvik Skog Öst* ställer sig dock frågande till om det kommer att finnas tillräckliga resurser för att hantera förslaget. *SCA Skog* anser att det är orimligt att tillämpa en omvänd bevisbörda och att omfattande inventeringar bör vara statens ansvar. *SCA Skog* anser att kostnaderna för kunskapsinhämtning bör inkluderas vid beräkningen av toleranströskeln och att begränsningen till tre procent bör framgå av författningstexten.

Skälen för regeringens förslag

I 2 kap. miljöbalken finns de s.k. allmänna hänsynsreglerna. Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken gäller en bevisbörderegeln som innebär att, när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt miljöbalken, är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att den hänsyn som följer av hänsynsreglerna iakttas.

I 2 kap. 2 § finns det s.k. kunskapskravet. Bestämmelsen innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Enligt 2 kap. 3 § ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I 2 kap. 4 § finns den s.k. produktvalsregeln, som innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska undvika att använda eller sälja kemiska produkter eller biotekniska organismer som befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med mindre farliga alternativ. 2 kap. 5 § innehåller en hushållningsbestämmelse som ålägger den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall, mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall och återvinna avfall. Slutligen ska det enligt 2 kap. 6 § första stycket för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Kraven i 2 kap. 2–6 §§ gäller enligt 2 kap. 7 § i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid den bedömningen ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Här avses nyttan ur hälso- och miljösynpunkt (prop. 1997/98:45 del 2 s. 24). Bestämmelsen i 2 kap. 7 § innebär således beträffande 2 § att en rimlighetsavvägning ska göras av i vilken utsträckning kunskapskravet ska gälla.

Hur utfallet av rimlighetsbedömningen blir beror på omständigheterna i det enskilda fallet. I ett fall kan mycket betydande ekonomiska olägenheter på markägarsidan medföra att ett i och för sig angeläget miljöintresse får vika. I ett annat fall kan ett mycket starkt miljöskyddsintresse medföra att markägaren får finna sig i betydande begränsningar av verksamheten.

Miljöbalken och skogsvårdslagen tillämpas parallellt. Föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (prop. 1997/98:90 s. 244). Om en fråga är oreglerad i skogsvårdslagstiftningen kan miljöbalkens hänsynsregler läggas till grund för ingripanden (prop. 1997/98:90 s. 244 f.).

Kravet enligt 2 kap. 3 § bedöms i praktiken vara det krav som kan medföra påtagliga kostnader för skogsägare. Kraven i 2 kap. 4 och 5 §§ bedöms hittills inte ha resulterat i större kostnader, vilket dock kan komma att förändras, t.ex. genom ökade krav på skogsägare att hushålla med energi eller liknande. 2 kap. 6 § första stycket torde ha liten betydelse för skogsbruket.

Utredningen föreslår att en ny skälighetsregel för skogsbruksåtgärder införs i 2 kap. miljöbalken. Den av utredningen föreslagna regeln innebär att markägarens skyldighet att hämta in ny kunskap, exempelvis genom inventering av naturvärden vid skogsbruksåtgärder, begränsas genom att markägarens kostnad för inhämtande av sådan kunskap ställs i relation till värdet av den berörda delen av fastigheten. Enligt utredningen ska begränsningen av den kostnad som markägaren ska bära få uppgå till ett fåtal procent och aldrig mer än tre procent av värdet av den berörda fastighetsdelen. Syftet är att utredningskostnaden tillsammans med den hänsyn till naturvårdens intressen som kan krävas utan att markägaren erhåller ersättning ska bli rimlig. Om kostnaden för kunskapsinhämtning överstiger denna gräns blir det enligt utredningens förslag tillsynsmyndighetens ansvar att ta fram och bekosta ett sådant kunskapsunderlag. Enligt utredningen bör begränsningen i normalfallet innebära att markägaren får bekosta en dags kunskapsinhämtning med hjälp av en konsult, vilket av utredningen bedöms vara rimligt för dessa speciella ärenden. I bedömningen bör enligt utredningen hänsyn tas till kostnader för kunskapsunderlag som markägaren ålagts av myndighet att ta fram. Rimlighetsavvägningen bör kunna anpassas till den som vidtar eller avser att vidta åtgärden. Om markägaren är en mindre aktör med ett litet skogsmarkinnehav kan skyldigheten begränsas till en lägre procentsats.

Många remissinstanser, bl.a. domstolar, länsstyrelser och andra myndigheter, ifrågasätter behovet av den föreslagna begränsningen, och pekar på att det redan finns bestämmelser om rimlighetsbedömningar i 2 kap. 7 § miljöbalken. Flera anser att det innebär avsteg från miljöbalkens grundläggande principer om verksamhetsutövarens ansvar.

Regeringen konstaterar att kravet på markägarna att bekosta inhämtning av nödvändig kunskap kan innebära problem för skogsägaren om kunskapsinhämtningen blir omfattande. Förekomsten av skyddade arter i ett skogsområde kan försämra lönsamheten och försvåra eller omöjliggöra skogsbruk på ett sätt som inte är rimligt när det rör omfattande kunskapsinhämtning angående mark med höga naturvärden. Kostnaden för kunskapsinhämtning kan vara så hög att det inte lönar sig att bedriva skogsbruk på en del av marken. Det är viktigt att öka incitamenten för markägare att fortsatt generera höga naturvärden. Skogsbruket är en

långsiktig pågående markanvändning och att skogsbruksåtgärder vidtas är en förväntad del av ett pågående skogsbruk. I detta avseende skiljer sig skogsbruket från andra näringar på ett sätt som enligt regeringens mening motiverar en särskild reglering med lindrigare krav på markägare som vidtar skogsbruksåtgärder på sin mark.

En regel som begränsar den kostnad för kunskapsinhämtning som en markägare ska bära till ett belopp som motsvarar en del av värdet av den berörda delen av den aktuella fastigheten kan enligt regeringens mening vara ett rimligt sätt att klargöra markägarens ansvar för kunskapsinhämtning i miljöbalksärenden när det gäller skogsbruksåtgärder och kan bidra till förutsebarheten i regelverket. Regeringen anser mot den bakgrunden att kravet på kunskapsinhämtning bör begränsas i linje med utredningens förslag.

Utredningens förslag innebär att kostnaderna för kunskapsinhämtning enligt 2 kap. 2 § miljöbalken begränsas till högst tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. De remissinstanser som uttalar sig om storleken på begränsningen instämmer i att den nivå på tre procent som föreslås av utredningen är rimlig. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att kostnaden för kunskapsinhämtning bör begränsas till högst tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. Detta bör, som några remissinstanser för fram, framgå av lagtexten. Överskrider den begränsningen på grund av att ytterligare kunskap behövs för att frågan om skogsbruksåtgärder ska få vidtas, kommer den kunskapen att behöva inhämtas av tillsynsmyndigheten. Detta behöver dock inte framgå av lagtexten.

Utredningen förklarar inte tydligt hur begränsningen ska ske, som flera remissinstanser påpekar. Det får dock bli fråga om en rimlighetsbedömning från fall till fall. Myndigheten bör genom dialog med markägaren eller genom att förelägga denne att ta fram och redovisa en delinventering eller vidta någon annan åtgärd som kan ge kunskap om vilken mer omfattande inventering som behövs, kunna bedöma vad som rimligen kan krävas av markägaren. Skogsstyrelsen bör relativt enkelt kunna bedöma vad som är rimligt att kräva av den enskilde när den börjar tillämpa begränsningen. I många fall bör det kunna vara rimligt och tillräckligt att kräva in skogsbruksplaner för fastigheten och andra underlag som den enskilde redan har rörande fastigheten.

Utredningen föreslår att en avvägning ska göras mellan kostnaden för att införskaffa ”ny kunskap” och värdet på den berörda delen av fastigheten. Avvägningen blir enligt utredningen aktuell när tillsynsmyndigheten prövar om det finns skäl att förelägga en markägare att inhämta kunskap i ett ärende som handläggs med tillämpning av miljöbalkens bestämmelser. Utredningen förklarar inte närmare vad som avses med ny kunskap. Bestämmelsen bör dock enligt regeringens mening inte begränsas till framtagandet av ny kunskap, som kan tolkas som kunskap som ännu inte finns, utan avse även befintlig kunskap som kan finnas exempelvis i form av inventeringar utförda av miljöorganisationer eller konsulter, men som inte är offentligt tillgänglig eller känd av markägaren vid tidpunkten för planering av en åtgärd eller av myndigheten. I praktiken innebär detta att markägaren kan tvingas lägga tid och resurser på att spåra, hämta in eller köpa in information som någon annan redan besitter.

Som flera remissinstanser framhåller avviker det från miljöbalkens systematik att ta in en bestämmelse som begränsar kravet på kunskapsinhämtning när det gäller skogsbruksåtgärder i 2 kap. miljöbalken. Den nya begränsningsregeln bör därför, som Växjö tingsrätt för fram, i stället utformas som en begränsning av tillsynsmyndighetens möjlighet att enligt 26 kap. 21 § förelägga markägaren att hämta in kunskap som behövs för tillsynsmyndighetens tillsyn. Det bör således i ett andra stycke tas in en bestämmelse som innebär att förelägganden mot markägaren som avser sådan kunskap som krävs för att uppfylla kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken i samband med skogsbruksåtgärder inte får medföra kostnader som överskrider tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten.

Flera remissinstanser pekar på oklarheter när det gäller hur begränsningen på tre procent förhåller sig till ramen för den hänsyn som måste tas vid en tillämpning av rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Den föreslagna bestämmelsen reglerar inte hur kostnader för kunskapsinhämtning ska beaktas när det gäller rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken i fråga om vilka skyddsåtgärder som ska vidtas. Den frågan får avgöras av rättstillämpningen.

Begränsningen avser således vad myndigheten kan kräva av den enskilde markägaren i ett föreläggande. Att kräva mer skulle vara orimligt och sakna stöd i lag. Detta innebär att ett föreläggande om att inhämta ytterligare kunskap antingen kan följas av markägaren, eller också kan föreläggandet överklagas eller omprövas av myndigheten om den enskilde invänder att kostnaden blir orimlig. Viss kunskapsinhämtning kostar inget och aktualiserar därför inte kostnadsbegränsningen. Förelägganden som rör annan komplettering än sådan som avser kunskapsinhämtning, som t.ex. förelägganden om komplettering av en anmälan på grund av formella brister, berörs heller inte.

Statsstöd

När det gäller den föreslagna begränsningen av markägarens ansvar för inhämtande av kunskap bygger den på att ansvaret i den del behovet av kunskap går utöver motsvarande tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten övertas av staten och att staten därefter bekostar kunskapsinhämtningen. Frågan om förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler måste därför beröras.

Regler om statligt stöd till företag finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det finns också regler i särskilda EU-förordningar om stöd som har beslutats av rådet och av kommissionen. Förordningarna har direkt effekt, dvs. det krävs inte något nationellt genomförande för att de ska tillämpas.

EU:s statsstödsregler träffar alla stöd som staten ger till företag, direkt eller indirekt. Det kan vara fråga om direkta överföringar i pengar, skattenedsättningar, lån eller garantier. För att ett stöd ska omfattas av reglerna krävs också att det snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Som utgångspunkt är sådant stöd otillåtet, men kan efter anmälan till kommissionen godkännas innan det genomförs. Ett stöd som genomförs utan godkännande är olagligt och ska krävas tillbaka. Majoriteten av de stöd som medlemsstaterna

lämnar till företag omfattas dock av särskilda EU-förordningar. Förordningarna innebär att stöd inte behöver anmälas till och godkännas av kommissionen innan de genomförs. Stöd av det slaget är tillåtna om villkoren i förordningarna följs.

Som utgångspunkt gäller enligt EU-rätten att ersättning för kostnader eller förluster som uppstår för att följa lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön utgör en ekonomisk fördel som det berörda företaget i princip inte kan göra anspråk på under normala marknadsvillkor (dom Satini-S, C-238/20, ECLI:EU:C:2022:57, p. 44, 52 och 53).

Skogsbruk är en pågående verksamhet som i normalfallet inte kräver tillstånd. I de fall en myndighet ingriper genom ett tillsynsbeslut mot den pågående verksamheten bör bedömningen av vad som kan anses rimligt att kräva av en enskild i fråga om inhämtande av kunskapsunderlag läggas på en lägre nivå än vid prövningen av en ny verksamhet, som kan kräva tillstånd och medföra störningar av miljön som inte tidigare förekommit på platsen. Den som bedriver den pågående verksamheten bör endast behöva bära en rimlig kostnad för att visa att verksamheten inte strider mot gällande regler om miljöhänsyn.

Förslaget om begränsning av kostnaden för kunskapsinhämtning avser att konkretisera vad som avses med rimliga kostnader för den enskilde. Tillsynsmyndigheten avgör om den behöver inhämta och bekosta ytterligare utredning utöver den utredning som det kan anses rimligt att den enskilde bekostar.

En sådan ordning kan inte anses innebära en ekonomisk fördel av det slag som utgör otillåtet statsstöd genom att avvika från vad som är normalt för verksamheter under marknadsmässiga villkor eller genom att förbättra företagets ekonomiska situation. De kostnader som verksamheten har för att inhämta kunskapsunderlag utgör inte ekonomiska kostnader eller förluster som uppstår på grund av åtgärder som vidtas för att följa lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön (jfr dom Satini- S). Kostnaderna för inhämtande av kunskap uppstår i stället till följd av att företaget i samband med Skogsstyrelsens tillsyn måste visa att det kommer att följa dessa lagstadgade skyldigheter när det bedriver verksamheten. Företagets ekonomiska situation förbättras inte på något sätt av att kostnaderna för att ta fram kunskapsunderlag till tillsynsmyndigheten begränsas. För ett företag inom skogsbruk innebär ett tillsynsbeslut i bästa fall att verksamheten kan fortgå som planerat, men inte att företaget har vunnit någon fördel i jämförelse med andra företag på marknaden. Att ett företags kostnader för att visa att regelverket efterlevs begränsas kan inte heller antas snedvrida konkurrensen. Den s.k. principen om att förorenaren betalar är inte absolut utan bygger på rimlighetsavvägningar om proportionalitet och skälighet. Det är förenligt med principen att anpassa regleringen så att kostnadsansvaret för tillsyn och inhämtande av kunskap fördelas på ett rimligt sätt i förhållande till verksamhetens art och omfattning.

Sammantaget görs bedömningen att förslaget inte strider mot statsstödsreglerna.

8 Domstolsprövning av beslut enligt skogsvårdslagen

Regeringens förslag

Beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol, i stället för som i dag till förvaltningsdomstol.

Beslut av Skogsstyrelsen som gäller en viss skogsbruksåtgärd ska prövas av mark- och miljödomstolen i det område där åtgärden har vidtagits eller planeras att vidtas. Den nya forumregeln ska placeras i lagen om mark- och miljödomstolar.

Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstolen när ideella miljöorganisationer överklagar Skogsstyrelsens beslut om skogsbruksåtgärder.

När en miljöorganisation överklagar ett beslut om skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken ska tiden för överklagande beräknas från den dag då beslutet meddelades.

Särskilda ledamöter i mark- och miljödomstol ska kunna ha erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

Regeringens bedömning

Mark- och miljödomstolarna bör inte tillföras tekniska råd med skoglig kompetens.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att den särskilda forumregeln placeras i skogsvårdslagen och att mark- och miljödomstolarna tillförs tekniska råd med skoglig kompetens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är över lag positivt inställda till förslaget att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol. Bland domstolarna ifrågasätter dock *Förvaltningsrätten i Falun* om mark- och miljödomstolen är rätt instans för dessa mål, eftersom de rymmer många intressen och då inte når Högsta förvaltningsdomstolens breda prövning. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Domstolsverket* pekar på att mark- och miljödomstolarna behöver tillföras de resurser som krävs för att hantera tillkommande mål.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) tillstyrker förslaget om ändrad överprövningsordning men vill att det säkerställs att även målen om utdömande av vite som grundas på 35 § skogsvårdslagen omfattas. *LRF Skogsägarna* tillstyrker förslaget.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) anser att den föreslagna bestämmelsen om att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till Mark- och miljööverdomstolen är en dubbelreglering eftersom det framgår av 39 § lagen om domstolsärenden att det för alla mål som över-

klagats till mark- och miljödomstol krävs prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen. *SCA Skog, Gröna arbetsgivare och Skogsindustrierna* är kritiska till förslaget och anser att det visserligen är bra att inte samma ärende kan överklagas till både förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol, men det är fel att föra över en förvaltningsrättslig prövning till allmän domstol. Ärendena bör hanteras av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Om de flyttas till mark- och miljödomstol måste den skogliga kompetensen säkerställas. *SCA Skog* anser att förslaget också riskerar att ytterligare försvaga skogsvårdslagstiftningens särställning som speciallagstiftning.

När det gäller förslaget till ny forumbestämmelse tillstyrks detta av *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, eftersom bestämmelsen klargör vilken domstol som är rätt forum. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser dock att regeln för vilken mark- och miljödomstol som ska vara behörig att pröva överklaganden enligt skogsvårdslagen bör vara densamma som i miljöbalken för att överklaganden avseende en skogsbruksåtgärd så långt möjligt ska ske till samma domstol. Även *Naturvårdsverket* påpekar att förslaget innebär att mål enligt miljöbalken och mål enligt skogsvårdslagen som har anknytning till varandra kan hamna i olika mark- och miljödomstolar. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att förslaget till ny forumregel är en dubbelreglering, eftersom frågan regleras genom 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar och den praxis som finns i skogsmål. Vidare framgår av praxis (se MÖD M 10009–17) att det i skogsmål är den beslutande enhetens geografiska placering som ska vara styrande för forumfrågan.

Förslaget att Skogsstyrelsen ska vara motpart till klaganden i domstol avstyrks eller kritiseras av flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Världsnaturfonden WWF* och *Naturskyddsföreningen*, eftersom ytterligare underlag kan föras in på annat sätt om det behövs. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Naturvårdsverket* motsätter sig förslaget av systematiska skäl, eftersom det kan finnas skäl att ge även andra beslutsmyndigheter än Skogsstyrelsen partsställning vid överklaganden av ideella miljöorganisationer till mark- och miljödomstol.

Förslaget om tillförande av skoglig kompetens i domstolarna tillstyrks av *Förvaltningsrätten i Växjö*. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* avstyrker förslaget. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Naturvårdsverket* anser att det inte är motiverat med tekniska råd med skoglig kompetens men däremot särskilda ledamöter. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och anser att det varken behöver tillföras tekniska råd eller särskilda ledamöter med skoglig kompetens. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att de finansiella konsekvenserna för staten behöver belysas mer eftersom de tekniska råden innebär en kostnad. *Domstolsverket* anser att förslaget om tekniska råd kräver en djupare ekonomisk och organisatorisk analys, men har inga synpunkter på förslaget rörande särskilda ledamöter.

När det gäller förslaget om den överklagandetid som föreslås gälla för miljöorganisationer har *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*

principiellt ingen erinran, men domstolen anser att det kräver att Skogsstyrelsen meddelar tydliga och motiverade beslut även när en åtgärd inte föranleder något ingripande. Konsekvenserna för andra beslut än de som hanterats i utredningen har inte utretts. *Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* och *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* är tveksamma till förslaget eftersom konsekvenserna inte är tillräckligt utredda. *Stockholms universitet* anser att miljöorganisationer, åtminstone av en viss storlek, ska delges beslut. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att förslaget i viss mån begränsar miljöorganisationers möjlighet att agera, men att det finns fördelar med att överklagandetiden får en bestämd frist, inte minst i de fall då beslut inte delges, t.ex. när sökanden får bifall till en ansökan. *Länsstyrelsen* anser att konsekvenserna inte är tillräckligt utredda. *Naturvårdsverket*, *Världsnaturfonden WWF* och *Naturskyddsföreningen* avstyrker förslaget, eftersom det riskerar att försvåra för miljöorganisationer att delta i och överklaga beslut.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Beslut enligt skogsvårdslagen ska prövas i mark- och miljödomstol

Beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet överklagas enligt huvudregeln i 40 § förvaltningslagen till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 40 § skogsvårdslagen gäller den regeln för Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen.

Myndighetsbeslut som Skogsstyrelsen fattar enligt miljöbalken överklagas dock till mark- och miljödomstol. Detta framgår av 1 kap. 3 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, där det anges att mark- och miljödomstolarna handlägger mål och beslut enligt det som föreskrivs i bl.a. miljöbalken.

Att beslut om skogsbruksåtgärder kan överklagas både till allmän förvaltningsdomstol och till mark- och miljödomstol innebär att det kan ske en parallell prövning av en planerad avverkning och av vilka hänsyn som bör visas vid avverkningen och att domstolarna kan komma till olika slutsatser. Detta kan medföra att de hänsyn som ska visas enligt de olika domstolarna inte är förenliga eller sammantaget inte är proportionerliga.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att beslut enligt skogsvårdslagen i fortsättningen ska prövas i mark- och miljödomstol.

Remissinstanserna är generellt positivt inställda till förslaget. Bland domstolarna ifrågasätts dock om mark- och miljödomstolen är rätt instans för dessa mål, eftersom de rymmer många intressen och då inte når Högsta förvaltningsdomstolens breda prövning. Flera framhåller att mark- och miljödomstolarna bör tillföras de resurser som krävs. Vissa tillstyrker förslaget delvis, men anser att det är fel att föra över en förvaltningsrättslig prövning från förvaltningsdomstol till allmän domstol och att förslaget också riskerar att ytterligare försvaga skogsvårdslagstiftningens särställning som speciallagstiftning.

Regeringen anser att det är angeläget att förenkla domstolsprövningen och säkerställa att en parallell prövning av samma beslut inte kan ske. Det är svårt att begränsa överklaganden av skogsbruksåtgärder enbart till förvaltningsdomstol. Århuskonventionens krav, som har införts i miljöbalken, gör det ofta möjligt för miljöorganisationer att begära tillsyn enligt

miljöbalken för samma skogsbruksåtgärder som prövas enligt skogsvårdslagen. I sådana fall kan beslut i ärendet ändå överklagas till mark- och miljödomstol.

Det är därför, även om det kan anföras principiella eller systematiska skäl mot en sådan lösning, lämpligt att låta ärenden enligt skogsvårdslagen prövas direkt av mark- och miljödomstol i stället för av förvaltningsdomstol. Därigenom kommer alla överklaganden att samlas i samma domstolslag. Detta kan leda till en mer enhetlig och effektiv prövning.

Som en följd av att beslut enligt skogsvårdslagen i fortsättningen bör överklagas till mark- och miljödomstol, bör 40 § tredje stycket skogsvårdslagen, där det anges att det krävs prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten, tas bort. Att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till Mark- och miljööverdomstolen framgår, som *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* framhåller, av 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Detta behöver därför inte regleras i skogsvårdslagen.

Frågor om utdömmande av vite prövas enligt 6 § lagen (1985:206) om viten av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Utredningen har, som *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar, inte föreslagit att prövningen av frågor om utdömmande av vite meddelade enligt 35 § skogsvårdslagen ska omfattas när ärenden överförs till mark- och miljödomstol. Med utredningens förslag kommer sådana ärenden därför även i fortsättningen att prövas av förvaltningsdomstol. Det kan leda till vissa olägenheter, eftersom de berörda sannolikt kan komma att utgå ifrån att alla ärenden som rör skogsvårdslagen har samlats under samma domstolslag. Det saknas dock ett berett underlag för att åtgärda detta. Frågor om utdömmande av vite kommer därför alltså att prövas av förvaltningsdomstol. Om detta visar sig leda till olägenheter kan regeringen komma att återkomma i frågan.

En särskild forumregel

Beslut om avverkning och andra skogsbruksåtgärder fattas av Skogsstyrelsens lokala kontor. Det förekommer dock att beslut fattas av Skogsstyrelsen centralt, om det bedöms lämpligt eller om beslut inte kan fattas av den lokala enheten på grund av sjukdom eller liknande.

Bestämmelser om vilken mark- och miljödomstol som ska handlägga ett visst ärende finns i 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar. Enligt paragrafens femte stycke prövas mål som har överklagats till mark- och miljödomstol av den mark- och miljödomstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet ligger, om inte annat föreskrivs i annan lag.

Regeln tolkas i dag, när det gäller Skogsstyrelsens beslut om skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken, så att det som avgör vilken domstol som ska pröva ett överklagande är var den beslutande enheten inom myndigheten (Skogsstyrelsens lokala kontor) är placerad. I praktiken leder detta oftast till att den domstol som ligger närmast platsen för åtgärden prövar överklagandet (MÖD 2021:18).

Utredningen föreslår att det i skogsvårdslagen införs en ny forumregel som uttryckligen anger att en skogsbruksåtgärd ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförs. Det tydliggörs därigenom i lagstiftningen att det är den plats där skogsbruksåtgärden vidtas

och inte var tjänstemannen som har fattat beslutet är placerad, som avgör vilken domstol som ska pröva ärendet. Detta skulle i vissa fall göra det enklare för markägaren när förhandling hålls inför domstolen och minska kostnaderna.

Ärenden som saknar anknytning till en utförd eller planerad åtgärd skulle dock prövas enligt huvudregeln i 3 kap. 1 § femte stycket.

Flera remissinstanser är positiva till att det i en forumregel klargörs vilken domstol som är rätt forum, men pekar på att utredningens förslag skulle innebära att mål enligt miljöbalken och mål enligt skogsvårdslagen som har anknytning till varandra kan hamna i olika mark- och miljödomstolar. Den nya forumregeln skulle gälla Skogsstyrelsens beslut i fråga om skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen men inte de beslut som myndigheten fattar i fråga om skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken. Regeringen instämmer med remissinstanserna i att detta inte är önskvärt. En ny forumregel bör därför, för att inkludera både mål enligt skogsvårdslagen och mål enligt miljöbalken, placeras i lagen om mark- och miljödomstolar.

Partsställning vid överklagande

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska, i fall där en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Förfarandet i domstolen kommer därför att ske mellan två parter i en s.k. tvåpartsprocess, vilket är huvudregeln inom förvaltningsprocessen. I de fall där huvudregeln inte gäller och det därför saknas en förvaltningsmyndighet som motpart till den enskilde medför det ofta svårigheter vid muntliga förhandlingar.

Genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial bidrar det till utredningen i målet och behovet av att domstolen inhämtar utredning minskar. Detta kan vara en fördel, eftersom det finns en uppenbar risk för att en domstol som i ett enpartsärende självmant inhämtar utredning i målet uppfattas som partisk, särskilt om utredningen är till nackdel för den enskilda parten (prop. 1995/96:22, s. 78). Beslutsmyndighetens intresse av att uppträda som part avser i första hand bevisfrågor, eftersom domstolen normalt får förutsättas känna till rättsfrågorna minst lika bra som beslutsmyndigheten. Det finns dock inget som hindrar en beslutsmyndighet som uppträder som part att argumentera i rättsfrågor utöver vad den har gjort i sina beslutsskäl (prop. 1995/96:22, s. 80). En tvåpartsprocess innebär också bland annat att beslutsmyndigheten har möjlighet att överklaga domstolsavgörandet (prop. 1995/96:22 s. 74). Syftet med en sådan klagorätt är inte i första hand att åstadkomma rättelse i det enskilda fallet utan att ge myndigheten möjlighet att få klarlagt hur den ska förfara i fortsättningen (prop. 1995/96:22 s. 74). Genom den klagorätt för beslutsmyndigheten som tvåpartsprocessen innebär skapas alltså bättre förutsättningar för prejudikatbildning. När tvåpartsprocessen infördes som huvudregel bedömde regeringen att man uppnådde en mer likformig rättstillämpning och att man kunde vinna ganska mycket samhällsekonomiskt genom en överklagandemöjlighet för beslutsmyndigheten, eftersom de domstolsavgöranden det gäller av naturliga skäl måste avvika från myndighetens beslut (prop. 1995/96:22, s. 74).

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, om upphävande av skydd av områden eller om tillsyn enligt balken eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken får enligt 16 kap. 13 § miljöbalken överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som uppfyller vissa angivna förutsättningar.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar gäller att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutade i saken motpart till den enskilde sedan handlingarna i målet överlämnats till mark- och miljödomstolen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Enligt 5 kap. 2 § tredje stycket gäller första stycket bl.a. inte när den som har överklagat är en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. I dessa fall blir alltså den beslutande myndigheten inte part i målet. När sådana föreningar överklagar är det i stället den enskilde vars åtgärder ifrågasätts som blir den klagande ideella föreningens motpart.

Denna ordning har sin bakgrund i tanken att miljöorganisationer företräder allmänna intressen. När beslut fattas om verksamheter och åtgärder som påverkar miljön berörs inte bara enskilda intressen – sådana intressen som gör att den som är berörd av verksamheten kan vara sakägare – utan även allmänna intressen. Det är fråga om sådana intressen som kan sägas inte på samma sätt som när det gäller olika egenintressen ha någon naturlig företrädare. Intresset av att det finns vissa arter i naturen eller att luft och vatten håller en viss kvalitet är något som berör alla. Allmänna intressen bevakas traditionellt sett av staten, myndigheterna och kommunerna. Inom ramen för bl.a. internationellt samarbete har dock sedan många år uppmärksamats att det är viktigt att allmänhetens engagemang i miljöfrågor tas tillvara och att detta engagemang kommer till uttryck genom miljöorganisationerna. Allmänna intressen ska på så sätt kunna bevakas även av organisationerna (prop. 2009/10:184, s. 66).

För att en medverkan av beslutsmyndigheten ska framstå som berättigad i de fall då någon överklagar myndighetens beslut bör processen i domstol röra något sådant allmänt intresse som myndigheten har till uppgift att bevaka. En myndighet ska alltså inte uppträda i processen för att bevaka ett enskilt intresse (prop. 1995/96:22, s. 78). Det har alltså mot denna bakgrund i viss mån betraktats som ”överflödigt” att den myndighet som har fattat det överklagade beslutet blir part i domstolsprocessen.

Skogsstyrelsen har således inte partsställning i en process där myndighetens beslut överklagas av en miljöorganisation till mark- och miljödomstol. Ett exempel på en sådan process är när en miljöorganisation överklagar Skogsstyrelsens beslut att inte ta upp en avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen till samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (s.k. nollbeslut) eller att inte meddela ett förbud eller föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Antalet sådana överklaganden av Skogsstyrelsens beslut enligt miljöbalken till mark- och miljödomstolen har ökat relativt kraftigt sedan 2021. Av uppgifter från domstolarna som utredningen har inhämtat framgår att antalet överklaganden av Skogsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstol av ideella miljöorganisationer under 2021 uppgick till 14 stycken, under 2022 till 52 stycken och under 2023 till 122 stycken. Preliminära uppgifter pekar enligt utredningen på att antalet överklaganden under år 2024 kommer att överträffa siffran för 2023. Av

uppgifterna framgår enligt utredningen också att besluten nästan uteslutande avser samrådsåtgärder och mycket ofta överklagande av nollbeslut.

Skogsstyrelsen får dock överklaga en domstols beslut som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken och förordningen (1998:904) om anmälan för samråd (13 § förordningen om anmälan för samråd). Skogsstyrelsen får partsställning om myndigheten överklagar mark- och miljödomstolens dom, men har alltså inte möjlighet att föra talan i första domstolsinstans.

Utredningens förslag innebär att Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstolen i enlighet med huvudregeln i 5 kap. 2 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar även när ideella miljöorganisationer överklagar en myndighets beslut.

Flera remissinstanser motsätter sig förslaget att Skogsstyrelsen ska vara motpart, eftersom ytterligare underlag kan föras in på annat sätt om det behövs, och av systematiska skäl, eftersom det kan finnas skäl att ge även andra beslutsmyndigheter än Skogsstyrelsen partsställning vid överklaganden av ideella miljöorganisationer till mark- och miljödomstol.

Enligt regeringens mening finns det uppenbara fördelar med att ge Skogsstyrelsen en roll som part när en ideell miljöorganisation överklagar myndighetens beslut. Det skulle öka rättssäkerheten och ge den enskilda parten i processen större trygghet. Detta kan ses som särskilt angeläget med hänsyn till uppgången i antalet överklaganden. Den myndighet som har fattat beslutet är ofta den som har de bästa kunskaperna i frågan och förutsättningarna för att försvara beslutet i domstol. En enskild skogsägare kan inte alltid förutsättas ha tillräckliga resurser eller kunskaper för att kunna argumentera mot en ideell miljöorganisation. Om Skogsstyrelsen är part förbättras balansen mellan parterna i målet. Det bidrar också till att åstadkomma en process på lika villkor i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Århuskonventionen.

En nackdel som framhållits av remissinstanserna är dock att förslaget innebär en särreglering för Skogsstyrelsen i lagen om mark- och miljödomstolar. För andra myndigheter gäller inte samma ordning och de kommer därför inte att bli part i målet när ideella miljöorganisationer överklagar deras beslut. Vissa remissinstanser anser därför att förslaget om det genomförs riskerar att bli en ovanlig särlösning. Samtidigt kan de domstolsprocesser som bedrivits de senaste åren mot Skogsstyrelsens beslut motivera just en sådan särreglering. Regeringen anser därför att förslaget bör genomföras. Det kan dock finnas ett behov av att se över frågan i ett bredare perspektiv för att låta samma ordning gälla för även andra myndigheter.

Beräkning av överklagandetid

Enligt 16 kap. 13 § tredje stycket miljöbalken ska en ideell förening eller någon annan juridisk person med ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen som vill överklaga domar eller beslut göra det innan tiden för överklagande gått ut för parterna och sakägarna. Bestämmelsen innebär att ett beslut eller en dom inte behöver underrättas eller delges miljöorganisationerna. Har beslutet eller domen fått laga kraft mot parterna och sakägarna anses de ha fått laga kraft även mot miljöorganisationen.

En miljöorganisations klagorätt förutsätter inte att organisationen har varit aktiv i underinstansen, eftersom den kan klaga på en dom eller ett beslut även om organisationen inte tidigare deltagit i processen. På så sätt kan en miljöorganisation, trots att organisationen inte överklagat ett beslut i tidigare instanser, komma in i processen i ett senare skede. Detta innebär att det ofta finns flera möjligheter för en miljöorganisation att vara med och påverka beslut.

Utredningen anser att den omständigheten att miljöorganisationers överklagandetid knyts till parter och sakägares överklagandetid innebär att överklagandetiden blir beroende av omständigheter som inte har med rätten till prövning att göra. I vissa fall kan det till exempel vara svårt att delge parter och sakägare om det bedöms nödvändigt. Finns det flera parter eller sakägare kan möjligheten för dessa att få ett beslut som fått laga kraft mot ideella miljöorganisationer bli beroende av möjligheten att delge alla parter och sakägare. Ibland anser myndigheter att en formell delgivning av ett beslut inte krävs, exempelvis om ett beslut inte går parten emot.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det införs en bestämd frist för miljöorganisationers överklagandetid, som räknas från den dag då beslutet meddelas. Överklagandetidens längd bör vara densamma som för parterna, dvs. i de flesta fallen tre veckor.

Regeringen delar utredningens bedömning att det är otillfredsställande ur ett förutsebarhetsperspektiv att överklagandetiden för en miljöorganisation är beroende av omständigheter som inte har med rätten till prövning att göra. Om det är svårt att delge parterna eller sakägarna eller om domstolen beslutar att delgivning av avgörandet inte behöver ske kommer det att finnas en osäkerhet om överklagandetidens längd. Detta lämnar markägaren i ovisshet om när avgörandet får laga kraft och om när den åtgärd som det avser får vidtas. En tydlig överklagandefrist innebär att en markägare lättare kan planera sin åtgärd och få en mer förutsägbart process hos myndigheterna, men innebär å andra sidan, som flera remissinstanser framhåller, att ideella miljöorganisationer som inte känner till beslutet kan förlora möjligheten att överklaga. Regeringen anser att fördelarna med förslaget ändå överväger nackdelarna och anser därför att det ska genomföras.

Miljöorganisationers överklagandetid bör således som utredningen föreslår räknas från den dag då beslutet meddelades. Överklagandetiden bör vara lika lång som för berörda parter och sakägare, dvs. i de flesta fall tre veckor.

En del remissinstanser framhåller att detta är en fråga som rör inte bara mål om skogsbruksåtgärder utan alla mål där ideella miljöorganisationer kan överklaga och att tillräckligt underlag och konsekvensbedömningar inte finns för övriga måltyper som skulle beröras av den föreslagna ändringen. Regeringen instämmer i detta. Det saknas beredningsunderlag för att låta förändringen gälla även andra myndigheter än Skogsstyrelsen. Bestämmelsen bör därför begränsas till att bara gälla skogsbruksåtgärder. Det kan dock enligt regeringens mening finnas ett behov av att se över frågan i ett bredare perspektiv.

Tekniska råd och särskilda ledamöter med skoglig kompetens

I 2 kap. lagen om mark- och miljödomstolar finns bestämmelser om domstolarnas sammansättning. Enligt 2 kap. 1 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar ska det i mark- och miljödomstol samt i Mark- och miljööverdomstolen finnas lagfarna domare och tekniska råd. I andra stycket anges att i mark- och miljödomstolen dömer också särskilda ledamöter.

Ett tekniskt råd ska enligt 2 kap. 2 § ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar, medan en särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde, eller av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

Enligt 2 kap. 4 § första stycket ska domstolen, om inte annat är föreskrivet, bestå av en lagfaren domare och ett tekniskt råd. Enligt tredje stycket samma paragraf ska vid avgörande i sak av en tillståndsfråga enligt miljöbalken även två särskilda ledamöter ingå i rätten, om det inte med hänsyn till målets eller ärendets omfattning och svårighetsgrad är tillräckligt med en lagfaren domare och ett tekniskt råd. Även i andra fall får två särskilda ledamöter ingå i rätten om målets eller ärendets beskaffenhet motiverar det.

Utredningen anför att det i samband med dialoger och underhandskontakter när det gäller förslaget om att föra över mål som gäller överklagade beslut enligt skogsvårdslagen till mark- och miljödomstol uttryckts en oro över att mark- och miljödomstolarna i viss mån saknar kompetens på det rent skogliga området. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarna kommer att överpröva sådana beslut enligt skogsvårdslagen som gäller exempelvis återväxt och förnygring. Domstolarna kommer även att behöva bedöma andra frågor som sammanhänger med ett ekonomiskt rationellt skogsbruk och med skogsvårdslagens produktionsmål. Av det skälet bör skoglig kompetens särskilt betonas när det gäller kompetensen hos de tekniska råden.

Utredningen antar att det totalt sett i förhållande till den allmänna målbelastningen på mark- och miljödomstolarna endast kommer röra sig om ett mindre antal mål enligt skogsvårdslagen årligen som överklagas till mark- och miljödomstolarna. Enligt Domstolsverkets statistik har under de senaste åren förvaltningsrätterna årligen avgjort endast cirka 40 mål om överklagade beslut enligt skogsvårdslagen. Utredningen anser att det mot den bakgrunden går att ifrågasätta om det är rationellt ur ekonomisk och organisatorisk synpunkt att tillföra mark- och miljödomstolarna tekniska råd och särskilda ledamöter med skoglig kompetens, särskilt i mindre mark- och miljödomstolar, men gör ändå bedömningen att när mark- och miljödomstolarna tillförs nya måltyper bör domstolarnas kompetens förstärkas med tekniska råd med skoglig kompetens samt med särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

Bland remissinstanserna har de som har yttrat sig i frågan i huvudsak avstyrkt förslaget att tillföra tekniska råd med skoglig kompetens, dels därför att det är svårt att motivera av kostnadsskäl, dels eftersom kompetensen kan tillföras domstolen på annat sätt om det behövs. Däremot till-

styrks utredningens förslag att de särskilda ledamöterna ska kunna ha den kompetensen.

Ett förslag som innebär att de tekniska råden ska ha skoglig kompetens blir kostnadsdrivande och är enligt flera remissinstanser onödigt. Någon ändring angående de tekniska rådens kompetens bör därför inte göras i lagstiftningen på det sätt som utredningen föreslår.

Regeringen bedömer att ett tillägg däremot bör föras in i lagen om mark- och miljödomstolar om att särskilda ledamöter i mark- och miljödomstolarna ska ha erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde. Att lägga till Skogsstyrelsens verksamhetsområde bör endast innebära försumbara kostnader.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelsen om att samrådsplikt enligt miljöbalken ska gälla endast om det framgår av en förordning ska dock träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2026.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 5.1 gör regeringen bedömningen att en förordning och myndighetsvägledning ska tas fram om åtgärder som ska omfattas av krav på samråd enligt miljöbalken. En tillämpning av den föreslagna bestämmelsen i miljöbalken om att samrådsplikt ska gälla endast om det framgår av en förordning förutsätter att en sådan förordning och vägledning finns på plats. Den nya ordningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det kan dock inte nu förutses när en förordning och vägledning kan ha arbetats fram. Bestämmelsen om krav på samråd enligt miljöbalken bör därför träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Det är även angeläget att övriga lagändringar träder kraft så snart som möjligt, vilket beräknas vara den 1 januari 2027.

I avsnitt 4 föreslås att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol, i stället för som i dag till förvaltningsdomstol. Vidare ska enligt förslagen beslut av Skogsstyrelsen som gäller en viss skogsbruksåtgärd prövas av mark- och miljödomstolen i det område där åtgärden har vidtagits eller planeras att vidtas. I dessa fall bör äldre föreskrifter gälla för beslut som meddelats före ikraftträdandet.

10 Konsekvenser

10.1 Konsekvenser för det allmänna

Att skilja underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen från anmälan om samråd enligt miljöbalken kommer att leda till att Skogsstyrelsens beslut som meddelas efter samråd alltid ska dokumenteras som formella förvaltningsbeslut med motivering och överklagandetid. Detta bör underlätta och öka transparensen för markägare, allmänhet och för domstolarna i ärenden som ska anmälas för samråd enligt miljöbalken. Antalet beslut kan komma att öka, eftersom samråd enligt miljöbalken kommer att utgöra en separat process som resulterar i beslut, jämfört med i dag när många samrådsärenden avslutas med s.k. nollbeslut som inte dokumenteras. En tydlig handlägningsprocess för de olika ärendetyperna och motiverade beslut bör dock öka tydligheten och minska antalet domstolsärenden, vilket frigör tid och resurser för Skogsstyrelsen. Underrättelser om avverkning enligt skogsvårdslagen kommer dock även i fortsättningen att kunna hanteras som s.k. nollbeslut i de fall när en underrättelse inte leder till åtgärder. Antalet beslut enligt skogsvårdslagen förväntas inte öka som en konsekvens av förslaget. Kostnaden uppskattas till fem miljoner kronor för år 2027. För efterföljande år förutses inga kostnadsökningar jämfört med nuvarande regelverk. Uppskattade kostnader hänförs till Skogsstyrelsens behov av att utarbeta nya föreskrifter och vägledningar. De ökade kostnaderna bedöms rymmas inom de befintliga anslagen under utgiftsområde 23 i statens budget. Vad gäller tillsynsärenden och överklaganden antas ingen nettoförändring av behovet av handlägningsresurser och således ingen kostnadsförändring jämfört med i dag. På sikt antas dock antalet tillsynsärenden minska. Förslaget bedöms inte påverka behovet av samråd eller handläggningen hos länsstyrelsen av tillståndsärenden enligt kulturmiljölagen.

Att förkorta tiden mellan att en underrättelse om en skogsbruksåtgärd kommer in till Skogsstyrelsen och att åtgärden får påbörjas leder till ett behov av att Skogsstyrelsen tydligt meddelar markägaren om när myndigheten behöver ytterligare tid för tillsynsarbete eller samråd med andra berörda myndigheter. Detta kan tillgodoses genom att myndigheten meddelar interimistiska beslut om att tillfälligt förbjuda en åtgärd. Sådana beslut innebär en ökad administration för myndigheten och därför en viss kostnadsökning. Att ta bort kravet på att särskilda skäl ska föreligga för medgivande av att en åtgärd påbörjas tidigare innebär en förenkling för Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens bedömning kan då i stället utgå från om handläggningen är avslutad eller inte, i stället för att bedöma om särskilda skäl föreligger. Förslaget om fördelningen av kostnader för kunskapsinhämtning enligt miljöbalkens hänsynsregler innebär en ökad kostnad för Skogsstyrelsen, eftersom myndigheten kommer att få ett utökat utredningsansvar för kunskapsinhämtning som överskrider den föreslagna kostnadsgränsen. Antalet ärenden där Skogsstyrelsen har begärt eller meddelat markägaren förelägganden om att inkomma med kompletterande uppgifter har på senare tid ökat kraftigt till cirka 1 600 ärenden per år. Omfattningen av vad som ska kompletteras enligt sådana förelägganden varierar mycket. I de enklaste fallen, som också utgör den absoluta

huvuddelen av antalet ärenden, efterfrågas en tydligare redogörelse för hur anpassningar av åtgärden och hänsynstagande ska ske, vilket inte kräver någon ytterligare undersökning i fält. Mindre vanligt är att markägaren föreläggs att göra en inventering av en viss art med en karta på vilken artförekomsten ska anges och vilka försiktighetsmått som planeras. Den mest omfattande typen av förelägganden är sådana där markägaren föreläggs om en heltäckande inventering av flera arter och artgrupper och med krav på att den inventeringen ska vara utförd av personer med särskild expertis. Även denna sorts förelägganden är ovanliga. Fördelningen av kostnaden enligt förslaget kommer i första hand att bli aktuell i de mindre ofta förekommande fallen. Det bör därför handla om ett fåtal ärenden per år. Skogsstyrelsen kan välja att hämta in kunskapen med hjälp av egen personal eller med konsult. Skogsstyrelsen kommer dock att kunna styra kostnaden för utredning till viss del genom att bland annat arbeta förebyggande med kunskapsunderlag som till stor del kan ersätta utredning vid enskilda skogsbruksåtgärder. Behoven av att ta fram och sammanställa information härrör inte i första hand från dessa förslag, utan har identifierats redan tidigare. Arbete har påbörjats dels genom regeringsuppdraget till Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket om digitala underlag om naturvärden (regeringsbeslut den 9 juni 2022, N2022/01391), dels genom myndigheternas arbete med regeringsuppdraget om förebyggande artskyddsarbete (regeringsbeslut den 13 april 2022, M2022/00809). Kostnaden för myndigheten till följd av det ökade ansvaret för kunskapsinhämtning uppskattas till fem miljoner kronor per år, permanent från 2027. De ökade kostnaderna bedöms rymmas inom de befintliga anslagen under utgiftsområde 23 i statens budget.

Att föra över handläggningen av mål om beslut enligt skogsvårdslagen från förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstol innebär en kostnadsökning för mark- och miljödomstolarna och en motsvarande kostnadsminskning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det kommer att innebära en förändring av kostnader mellan olika domstolar och olika domstolsslag, men bedöms inte medföra någon kostnadsökning för staten. Antalet inkomna mål av det aktuella slaget i förvaltningsdomstolar har de senaste åren varit omkring 40 per år (45 stycken 2022, 61 stycken 2023, 24 stycken 2024 och cirka 38 stycken 2025). Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa mål var cirka 6,5 månader (7,3 månader 2022, 4,8 månader 2023, 9 månader 2024 och 5,1 månader 2025). Den genomsnittliga kostnaden för ett mål i förvaltningsdomstol 2024 var 10 499 kronor.

Genom att måltypen förs över från förvaltningsdomstolar till mark- och miljödomstolar uppstår en möjlighet att kumulera handläggningen av mål om överklagade beslut enligt skogsvårdslagen och överklagade tillsyns- eller samrådsbeslut enligt miljöbalken. Detta kan förväntas leda till vissa effektiviseringsfördelar som medför minskade kostnader för staten.

Förslaget att Skogsstyrelsen ska vara part även när ideella miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut kan innebära bättre beslut, effektivare förhandlingar och eventuellt behov av att handlägga ärendet i färre instanser. Detta kan förväntas leda till minskade kostnader för såväl staten som för de enskilda parterna. Förslaget kan dock medföra mera arbete för Skogsstyrelsen och därmed ökade kostnader för staten. Antalet ärenden i den aktuella måltypen har ökat de senaste åren. Skogsstyrelsens beslut som

överklagats till mark- och miljödomstol har ökat från 17 stycken 2021 till 858 stycken 2025. Skogsstyrelsen yttrar sig förhållandevis ofta i mark- och miljödomstolen redan i dag, vilket innebär att en kostnadsökning sannolikt är begränsad. Det är också rimligt att anta att färre ärenden återförvisas till Skogsstyrelsen om myndigheten är part och deltar i processen, vilket bidrar till att balansera kostnadsökningen. Det är Domarnämnden som förordnar särskilda ledamöter i mark- och miljödomstolarna. Kostnaden för den tillkommande arbetsuppgiften att förordna särskilda ledamöter med erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Skogsstyrelsens verksamhetsområde bedöms kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

10.2 Konsekvenser för enskilda

Förslagen bedöms ha direkt påverkan på markägare som äger skog i Sverige. Den största ägarklassen är enskilda ägare, vilket omfattar fysiska personer, dödsbon och enkla bolag. Dessa 311 000 enskilda ägare äger nästan hälften av den produktiva skogsmarksarealen (cirka 48 procent år 2024). Cirka 35 procent av de enskilda skogsägarna har ett innehav under 5 hektar produktiv skogsmark. Resterande arealer ägs av privatägda aktiebolag med 25 procent, statliga aktiebolag med 13 procent och staten med sex procent. Övriga privata och allmänna ägare står för sex respektive två procent. Fördelningen har varit relativt stabil över tid.

Att ta bort sambandet mellan underrättelse om avverkning enligt skogsårdslagen och anmälan om samråd enligt miljöbalken ställer högre krav på markägaren än hittills, eftersom denne måste inhämta den kunskap som behövs för att bedöma om en anmälan för samråd ska göras, vilket kräver en större arbetsinsats. Det förutses att bedömningen görs i samband med planeringen av avverkningen. Kostnaden för den enskilde bör därför vara låg. Det finns en risk för att den enskilde ådrar sig straffansvar vid underlåtenhet att anmäla en åtgärd för samråd. Förslaget bedöms påverka mindre företag och enskilda skogsägare i större utsträckning än större aktörer. Mindre aktörer har begränsade resurser och saknar ofta tillgång till juridisk och sakkunnig kompetens, vilket kan medföra ökade administrativa kostnader och svårigheter att tillämpa regelverket. Större företag har i regel bättre förutsättningar genom egna experter och etablerade rutiner. Förslaget bedöms inte påverka enskilda i fall då fornlämningar berörs av skogsbruksåtgärder, eftersom ansvaret redan i dag ligger på markägaren.

Förkortningen av tiden mellan att en underrättelse om en skogsbruksåtgärd kommer in till Skogsstyrelsen och att åtgärden får påbörjas bedöms kunna effektivisera markägarens arbete. Förslaget innebär inte ökade kostnader för enskilda. Att ta bort kravet på att särskilda skäl ska föreligga för medgivande av att en åtgärd påbörjas tidigare kommer att underlätta för enskilda genom en enklare och mer förutsägbart process.

Förslaget om fördelningen av kostnader för kunskapsinhämtning enligt miljöbalkens hänsynsregler syftar till att ge ökad trygghet och en mer förutsägbart ekonomisk risk för enskilda i förhållande till kunskapskravet i miljöbalken. Det innebär att kostnaden i ett fåtal fall inte behöver bäras av den enskilde. För markägare innebär det en minskad kostnad. Förslaget

innebär dock inte att Skogsstyrelsen alltid har rätt att kräva in underlag upp till begränsningen. Det är bara i de fall det anses nödvändigt som det ska ske. Därmed bör förslaget inte leda till några ökade kostnader för företag och enskilda.

Att föra över handläggningen av mål om beslut enligt skogsvårdslagen från förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstol innebär en nackdel för enskilda ur närhetssynpunkt och kan väntas leda till något ökade kostnader för resor för parterna i målen. Mark- och miljödomstolar finns på endast fem orter i Sverige, jämfört med tolv orter där det finns förvaltningsrätter. Längre resor ökar parternas kostnader för domstolsprocesser. En förhållandevis stor andel av målen kan dock komma att handläggas i mark- och miljödomstol utan sammanträde eller förhandling och därmed utan krav på närvaro av parterna. Med hänsyn till detta kan det inte förväntas någon större kostnadsökning för enskilda. Att föra process i en domstol i stället för i två ger effektivitetsvinster för parterna. Eventuella kostnadsökningar till följd av längre resor kan i viss mån förväntas balanseras av detta.

Förslaget att Skogsstyrelsen ska vara part även när ideella miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut kommer att öka markägarnas känsla av rättstrygghet genom att markägaren inte behöver förklara innebörden av Skogsstyrelsens beslut i domstol och inte behöver uppträda som ensam motpart till den ideella miljöorganisationen.

Sammanfattningsvis har förslagen till syfte att förtydliga och begränsa regelbördan för enskilda företag vilket bör innebära positiv påverkan på konkurrensförhållandena för svenska företag i förhållande till EU-marknaden. Förslagen bedöms inte stå i strid med EU-lagstiftningen.

10.3 Konsekvenser för miljön

Att ta bort sambandet mellan underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen och anmälan om samråd enligt miljöbalken förutsätter att tydliga föreskrifter anger de fall när en anmälan om samråd ska göras enligt miljöbalken och en tydlig vägledning för markägaren. Detta ökar tydligheten för enskilda och minskar risken för att åtgärder som väsentligt påverkar naturvärden genomförs. Detta bör innebära positiva effekter för miljön och klimatet.

Förslaget om fördelningen av kostnader för kunskapsinhämtning enligt miljöbalkens hänsynsregler innebär att kostnaden för den kunskap som krävs i större utsträckning ska bäras av staten. Det leder inte till negativa konsekvenser för miljön eller klimatet. Däremot kommer staten att ansvara för kunskap som kan återanvändas och bidra till en bättre överblick än vad enskilda markägare kan åstadkomma. Dessutom innebär förslaget ökade incitament för markägare att investera i naturvård eftersom kostnaden för att ha höga naturvärden på mark där skogsbruk bedrivs blir mer begränsad och förutsebar.

Förkortningen av tiden mellan att en underrättelse om en skogsbruksåtgärd kommer in till Skogsstyrelsen och att åtgärden får påbörjas kommer att minska både allmänhetens, samebyars och miljöorganisationers möjlighet till granskning av den aktuella åtgärden vilket i förlängningen

kan antas få negativa konsekvenser för miljövärden. Dock bör tillsynen enligt skogsvårdslagen inte vara beroende av allmänheten, utan baseras på den tillsynsplan som beslutas av Skogsstyrelsen. En förkortning av tiden till tre veckor ger möjlighet till insyn och deltagande även i fortsättningen. Åtgärder som kan få en väsentlig påverkan på naturmiljön kommer att hanteras enligt miljöbalkens regelverk. Det kan finnas en ökad risk för skador på kulturlämningar om åtgärder hinner påbörjas innan Skogsstyrelsens handläggning har avslutats.

Att föra över handläggningen av mål om beslut enligt skogsvårdslagen från förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstol bedöms inte ha några konsekvenser för miljön. Inte heller förslaget att Skogsstyrelsen ska vara part när ideella miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut bedöms ha några konsekvenser för miljön.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

12 kap. Jordbruk och annan verksamhet

6 b § *Skyldigheten att anmäla en skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen (1979:429) för samråd enligt 6 § gäller endast om det följer av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 c § 1.*

Paragrafen är ny. Den innebär en avvikelse från huvudregeln om anmälan för samråd i 6 § första stycket på så sätt att en skogsbruksåtgärd som avses i skogsvårdslagen behöver anmälas för samråd endast om en sådan skyldighet att anmäla föreskrivs i en förordning som meddelas med stöd av den nya 6 c §. I en sådan förordning tydliggörs i vilka fall skogsbruksåtgärder bedöms kunna väsentligt ändra naturmiljön och därför ska omfattas av krav på anmälan för samråd. Om anmälningsskyldighet följer av regeringens föreskrifter, ska en skogsbruksåtgärd anmälas för samråd på det sätt som anges i 6 §, dvs. till tillsynsmyndigheten. Även bestämmelserna i 6 § om när en anmälningsskyldig verksamhet får påbörjas och om en tillsynsmyndighets befogenhet att förelägga den anmälningsskyldige att vidta åtgärder eller befogenhet att förbjuda en verksamhet gäller i fråga om skogsbruksåtgärder som ska anmälas enligt regeringens föreskrifter. Även upplysningen om bestämmelserna om ersättningsrätt är relevant för sådana anmälningsskyldiga skogsbruksåtgärder.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

6 c § *Regeringen får meddela föreskrifter om*

- 1. vilka skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) som ska anmälas för samråd enligt 6 §, och*
- 2. vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.*

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilka skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen som ska anmälas för samråd enligt 6 § och om vilka uppgifter som en sådan anmälan om samråd ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

16 kap. Allmänt om prövningen

Rätt att överklaga

13 § Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsin-
tressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har all-
mänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna. *Om överklagandet avser ett beslut om en skogsbruksåtgärd, ska tiden räknas från den dag då beslutet meddelades.*

Paragrafen innehåller regler om ideella miljöorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att tiden för överklaganden av beslut om skogsbruksåtgärder av ideella föreningar eller andra juridiska personer som har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen ska räknas från den dag då beslutet meddelades. Enligt praxis omfattas även ärenden i vilka Skogsstyrelsen inte meddelat något beslut (s.k. nollbeslut) av möjligheten att överklaga.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

26 kap. Tillsyn

Upplysningar och undersökningar

21 § Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Om Skogsstyrelsen förelägger en markägare att lämna in uppgifter eller handlingar som avser sådan kunskap enligt 2 kap. 2 § som behövs för tillsynen med anledning av en skogsbruksåtgärd enligt skogsvårdslagen (1979:429) får den inte innebära att kostnaden för att följa föreläggandet överstiger ett belopp som motsvarar tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten.

Paragrafen avser förelägganden mot den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder enligt balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken att lämna uppgifter som behövs för tillsynen.

Andra stycket är nytt. Det innebär att ett föreläggande av Skogsstyrelsen mot en markägare att lämna uppgifter eller handlingar som avser sådan kunskap som krävs enligt 2 kap. 2 § miljöbalken som behövs för tillsynen, och som riktas mot en markägare i samband med att markägaren avser att vidta skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen, inte får medföra högre kostnader för markägaren än ett belopp som motsvarar tre procent av värdet av den berörda delen av fastigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

29 kap.

4 § För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningsskyldiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 eller 6 c § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förfaranden för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.

Paragrafen innehåller bestämmelser om otillåten miljöverksamhet.

Ändringen innebär att det görs ett tillägg i första stycket 1 g) så att den som underlåter att anmäla en skogsbruksåtgärd enligt föreskrifter som meddelats av regeringen enligt den nya 12 kap. 6 b § kan dömas för otillåten miljöverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

11.2 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

40 § Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *mark- och miljödomstol*.

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen överklagas till mark- och miljödomstol i stället för till allmän förvaltningsdomstol.

Nuvarande tredje stycket, som anger att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten, tas bort. Att prövningstillstånd krävs vid överklagande till Mark- och miljööverdomstolen följer av 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

2 kap. Domstolarna och deras sammansättning

2 § Ett tekniskt råd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Lantmäteriets *eller Skogsstyrelsens* verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

Genom ändringen i *andra stycket* läggs Skogsstyrelsens verksamhetsområde till bland de verksamhetsområden från vilka särskilda ledamöter i mark- och miljödomstolar ska kunna ha erfarenhet. Ändringen är en del i att anpassa domstolarna till de nya arbetsuppgifterna.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Mark- och miljödomstolarna

8 § Om det ska ingå andra än lagfarna domare i rätten, bestämmer rättens ordförande med hänsyn till de frågor som prövas i målet eller ärendet och vad som föreskrivs i andra stycket vilka som ska ingå.

När det ingår två eller tre särskilda ledamöter i rätten, ska en av dem ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Lantmäteriets *eller Skogsstyrelsens* verksamhetsområde och en av dem ha erfarenhet av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av sådana sakfrågor som faller inom nämnda förvaltningsmyndigheters verksamhetsområden. I mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ska de särskilda ledamöterna ha erfarenhet av vatten- och avloppsfrågor.

Genom ändringen i *andra stycket* läggs Skogsstyrelsens verksamhetsområde till bland de verksamhetsområden från vilka särskilda ledamöter i mark- och miljödomstolar ska kunna ha erfarenhet när det ingår två eller tre särskilda ledamöter i rätten. Ändringen är en del i att anpassa domstolarna till de nya arbetsuppgifterna.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

3 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt om utdömande av vite enligt miljöbalken efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivs. Mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle eller kärnavfall prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna ligger eller är avsedd att ligga.

Mål om ersättning vid skada eller intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ miljöbalken och vid ingripande av det allmänna enligt miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område skadan eller intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § miljöbalken kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller kommer att bedrivs.

Mål om utdömande av vite enligt plan- och bygglagen (2010:900) efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område myndigheten ligger.

Mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger, om inte annat följer av *sjunde stycket eller* bestämmelser som avses i *åttonde stycket*.

Mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller motsvarande äldre lagstiftning där mark- och miljödomstol är första instans prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den allmänna eller allmänförlärdade va-anläggningen i huvudsak är belägen eller är avsedd att vara belägen.

Mål som avser beslut om skogsbruksåtgärder prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden har vidtagits eller avses att vidtas.

Särskilda bestämmelser om vilken mark- och miljödomstol som är behörig finns i annan lag.

Paragrafen är en forumbestämmelse som reglerar vilka mark- och miljödomstolar som ska pröva mål om överklagande av olika typer av beslut.

Sjunde stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att mål som avser beslut om skogsbruksåtgärder prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden har vidtagits eller avses vidtas.

Bestämmelsen avser både mål om skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) och mål om skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken. Ärenden som saknar anknytning till en vidtagen eller planerad skogsbruksåtgärd prövas enligt huvudregeln i femte stycket.

I övrigt görs en följdändring i *femte stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

5 kap. Handläggningen av mål som har överklagats till mark- och miljödomstol

2 § Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde sedan handlingarna i målet överlämnats till mark- och miljödomstolen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

I mål om planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) är kommunen den enskildes motpart.

Första stycket gäller inte

1. när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats, eller

2. när beslut av en annan myndighet än Skogsstyrelsen har överklagats av en ideell förening eller en annan juridisk person med stöd av 16 kap. 13 § miljöbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en förvaltningsmyndighets ställning som motpart när en enskild klagande har överklagat ett avgörande.

Tredje stycket innehåller undantag från huvudregeln i första stycket om att den förvaltningsmyndighet som först beslutat i en fråga är motpart till en enskild som överklagar avgörandet. I stycket införs en punktlista. I *punkten 2* görs ett tillägg som innebär att huvudregeln i första stycket gäller för mål om ideella miljöorganisationers överklagande av Skogsstyrelsens beslut. I sådana mål blir därmed Skogsstyrelsen motpart till den ideella miljöorganisationen.

I övrigt görs redaktionella ändringar i tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

11.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

20 kap. Sekretess till skydd för intresset av att bevara djur- eller växtart

Sekretessbrytande bestämmelse

2 § *Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift om en djur- eller växtart lämnas till en markägare vid planering av skogsbruksåtgärder om uppgiften behövs för att markägaren ska kunna bedöma om åtgärden behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.*

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar en uppgift till en markägare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker markägarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Paragrafen är ny. I *första stycket* finns en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt att lämna ut en uppgift om en djur- eller växtart som omfattas av sekretess enligt 1 § till en markägare vid planering av skogsbruksåtgärder, om uppgiften behövs för att markägaren ska kunna bedöma om åtgärden behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt *andra stycket* får den utlämnande myndigheten i samband med ett utlämnande av en uppgift om en djur- eller växtart göra förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

3 § *Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 2 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.*

Paragrafen är ny. Enligt bestämmelsen inskränks rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som en markägare har fått ta del av enligt 2 § andra stycket avseende de uppgifter som omfattas av förbehållet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91) i relevanta delar

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket. I det sammanhanget har utredningen bland annat haft i uppdrag att överväga alternativ till avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen (1979:429) och anmälan för samråd enligt miljöbalken (1998:808), att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol samt att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar. Syftet med utredningen har varit att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet. Enligt uppdraget ska de jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ligga fast.

Förslag om anmälan för samråd

Jag föreslår att kopplingen mellan underrättelse för avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen (avverkningsanmälan) och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tas bort. Bedömningen av om en anmälan för samråd behövs eller ej, faller därmed på markägaren. I och med detta måste det tydliggöras vad väsentligt ändra naturmiljön betyder samt i vilka situationer en anmälan för samråd krävs. Jag föreslår därför också att det ska tas fram tydliga föreskrifter för i vilka situationer en anmälan för samråd krävs.

Genom att särskilja underrättelse enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt miljöbalken blir det tydligare för både markägare och myndighet vilket regelverk som tillämpas. När en markägare endast gör en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när förutsättningarna för sådan anmälan är uppfyllda kommer tydligheten öka i hanteringen av samråden.

Tydliga och bra beslut i samrådsärendena från Skogsstyrelsen bör medföra färre överklaganden. I de fall överklaganden förekommer har även domstolen ett bra underlag att utgå ifrån, vilket även underlättar den juridiska processen. Genom att fatta formella beslut kan en överklagandetid beräknas. Med en tydlig överklagandefrist kan en markägare lättare planera sin åtgärd och få en mer förutsägbar process hos myndigheterna. Överklagandetiden för en miljöorganisation, av ett beslut enligt miljöbalken, ska beräknas från den dag beslutet meddelades.

Jag föreslår en uttömmande lista av förutsättningar som avgör när skogsbruksåtgärder kräver samråd. Därigenom klargörs tydligt när samråd ska ske och när det inte behövs. Denna lista förutsätter att Skogsstyrelsen får

ansvaret att närmare ange förutsättningarna och peka ut de områden som inom skogsbruket behöver samrådats samt hur dessa områden avgränsas.

Grunden för vilka specifika områden som kräver samråd vid skogsbruksåtgärder är att dessa områden ska anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. Även vissa nationella krav kan behöva tillgodoses genom samråd, men dessa bör i normalfallet kunna hanteras genom tillämpningen av skogsvårdslagen. De specifika områdena bör vara av en omfattning och karaktär att de inte uppenbart kan hanteras genom generell hänsyn utan att de kräver ytterligare anpassningar. De bör heller inte avgränsas till enbart sådana områden som kräver ett formellt skydd utan ska även kunna hantera anpassningar i brukandet och hänsynstagandet.

Jag föreslår också att sekretessen för arter i 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte ska gälla mot berörd fastighetsägare. Markägare behöver åtkomst till den information som finns tillgänglig kring de arter som kan bli påverkade av markägarens planerade åtgärder för att möjliggöra ett förebyggande arbete i syfte att säkerställa ett effektivt artskydd.

Förslag om arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

I utredningsdirektiven anges att jag ska analysera och föreslå undantag från kravet på avverkningsanmälan och samrådsplikt för skogsbruksåtgärder på mindre brukningsenheter som ägs av enskilda, dels där det inte finns särskilda miljö- eller naturvärden, dels när avverkningen understiger upp till fem hektar. Utöver det har jag även undersökt ett tredje alternativ där arealkravet på underrättelse höjs för samtliga ägarkategorier. Slutligen har jag jämfört dessa alternativ med dagens regelverk.

Jag anser att mot bakgrund av de övriga förändringar som jag föreslår i andra kapitel och behovet av att ha ett omfattande kontrollsystem för att säkerställa EU-rättsliga åtaganden, att nuvarande arealgräns bör förbli oförändrad. Min bedömning är också att en höjd arealgräns inte nödvändigtvis innebär en förenkling för enskilda markägare. EU-akter kommer dessutom behöva implementeras på andra sätt vilket sannolikt leder till nya krav på markägare.

I den mån det ändå blir aktuellt att höja gränsen anser jag att det är mer relevant att höja till 2 hektar än att gå ända upp till 5 hektar som utredningsdirektivet medger. Det bör i så fall kunna göras generellt oavsett markägare eller avsaknad av särskilda miljö- och naturvärden. Jag anser också att samrådsförfarandet bör gälla på det sätt som jag föreslår ovan, alltså med en tydlig lista som anger under vilka förutsättningar samråd krävs.

Förslag om övriga krav på underrättelse av skogsbruksåtgärder

Jag föreslår att Skogsstyrelsen inte behöver underrättas om uttag av grenar och toppar enligt 14 § skogsvårdslagen. Eftersom uttag av grenar och top-

par (grot) är nära förknippat med en slutavverkning kan underrättelsen om avverkningen också fungera som information till Skogsstyrelsen om att även grot kan komma att tas ut. Förslaget syftar till regelförenkling och konsekvenserna bedöms vara begränsade. En borttagen underrättelseskylighet bör medföra ett nytt sätt att hantera eventuella negativa effekter av ett skogsbränsleuttag, i form av information och rådgivning.

Som en konsekvens av mina förslag om samråd enligt miljöbalken kommer maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar, i flera fall inte längre behöva samrådas med Skogsstyrelsen. För att ändå bibehålla Skogsstyrelsens vetskap kring dessa åtgärder föreslår jag att maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt anläggande av skogsbilvägar och traktorvägar om sådana är längre än 300 meter ska underrättas Skogsstyrelsen. Dessa åtgärder regleras på ett detaljerat sätt i skogsvårdslagstiftningen och tillsyn bör därför i första hand ske enligt denna lagstiftning. Någon underrättelseplikt enligt skogsvårdslagstiftningen finns dock inte i dag för dessa åtgärder, vilket jag alltså anser bör införas om kravet på samrådsanmälan tas bort. Enligt förslaget ska underrättelserna hanteras på samma sätt som övriga underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.

Förslag om hantering av underrättelser

Den tekniska utvecklingen har gjort att Skogsstyrelsens hantering av inkomna underrättelser ser helt annorlunda ut i dag än den gjorde när sexveckorsregeln infördes. Det finns därför skäl att justera tidsfristen. De digitala systemen för hantering av underrättelser gör att de bara någon dag efter att de lämnats in har registrerats, kontrollerats att de är kompletta och genomgått automatprioritering för vidare hantering av handläggare. De underrättelser som rör triviala skogar och som inte kommer hanteras vidare av Skogsstyrelsen är alltså identifierade på mycket kort tid och dessa åtgärder borde därmed kunna påbörjas tidigare än efter sex veckor. De underrättelser som kräver mer omfattande tillsynshandläggning till exempel via fältbesök, inhämtande av mer underlag, förelägganden eller liknande kräver ofta betydligt längre tid än sex veckor.

Jag föreslår därför att tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas från sex veckor till tio dagar. Tidpunkten utgår från den dag då en komplett anmälan kommit in till Skogsstyrelsen. En kortare tidsfrist med kompletta underrättelser kommer effektivisera hanteringen hos myndigheten och underlätta det praktiska arbetet i skogsbruket.

Jag föreslår också att kravet på särskilda skäl för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas tidigare än den i lag angivna tidsfristen tas bort. Vid en förändring av tidsfristen från sex veckor till tio dagar kommer behovet att meddela undantag sannolikt sällan uppstå, men jag anser ändå att kravet på särskilda skäl är onödigt.

Rättsutvecklingen kring överklagandefrågor som rör Skogsstyrelsens beslut har skett i snabb takt och ibland upplevs oklarheter om vad som gäller. Markägare, ideella miljöorganisationer och tillsynsmyndigheter har behov av att veta när ett beslut fattas och om detta kan överklagas samt av vem. En tydlighet i dessa frågor medför enklare planering av skogsbruks-

åtgärder och förutsägbarhet kring eventuella konsekvenser av en åtgärd. För att öka tydligheten och förutsägbarheten för inblandade parter föreslår jag att den praxis som har utformats kring plikten för Skogsstyrelsen att agera enligt skogsvårdslagstiftningen bör uttryckas i lagtext, genom att det i skogsvårdslagen förtydligas att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Förslaget innebär i praktiken inte någon förändring.

Förslag om kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Jag gör bedömningen att ett kunskapskrav för skogsbruksåtgärder inte kan tillämpas på det sätt som mark- och miljödomstolarna kommit att tillämpa kunskapskravet i miljöbalken i dag. Åtgärder som avser tillstånd eller ansökningar om att påbörja verksamheter eller vidta åtgärder enligt miljöbalken avser ofta ny verksamhet och ändrad markanvändning. Skogsbruk är en pågående markanvändning och en skogsbruksåtgärd är som regel en tillåten del av ett pågående skogsbruk. Vid inskränkningar i pågående markanvändning behöver det finnas skäl som är motiverade utifrån angelägna allmänna intressen. Kunskap som ligger till grund för sådana inskränkningar i pågående skogsbruk bör inte enbart ligga på markägaren att inskaffa. Även tillsynsmyndigheten bör kunna motivera och förklara sitt beslut om att inskränka skogsbruk utifrån den grundlagsskyddade rätten. Med den utgångspunkten finns det anledning att förtydliga bedömningen av vad som är rimligt att uppfylla när det kommer till kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken.

Jag föreslår därför en preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken som kopplas till skogsbruk och tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten. Mitt förslag förtydligar att kostnaderna för ytterligare kunskapsinhämtning upp till ett fåtal procent av värdet på den berörda delen av fastigheten, maximalt 3 procent, bekostas av markägaren. Underlag som krävs för att utreda ärenden enligt miljöbalken och som går utöver denna kostnadsgräns, är tillsynsmyndigheten ansvarig för att bekosta.

Förslag om domstolsprocesser

Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas i dag till förvaltningsrätt, medan beslut enligt miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol. Detta innebär att samma faktiska agerande av Skogsstyrelsen i ett och samma ärende kan överklagas till både förvaltningsrätt och mark- och miljödomstol. I värsta fall kan denna möjlighet till dubbla överklaganden av samma agerande av Skogsstyrelsen leda till motstridiga utfall i förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.

Det framgår av utredningsdirektivet att jag ska säkerställa att ett och samma agerande av en myndighet – vad som i praktiken utgör ett sammanhållet beslut – inte bör kunna överklagas till två olika domstolar. Jag har därför eftersträvat en ordning där beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till samma domstol som Skogsstyrelsens beslut enligt miljöbalken som rör skogsbruksåtgärder.

Ett alternativ som jag har övervägt är att alla Skogsstyrelsens beslut ska överklagas till förvaltningsrätt. Men eftersom det oavsett konstruktion kommer finnas beslut enligt miljöbalken som kan överklagas till mark- och miljödomstol anser jag det som en olämplig lösning. De avvägningar som behöver göras i de här målen kräver ofta teknisk, skoglig eller naturvetenskaplig specialistkompetens. Jag ser därför att det kan vara till fördel att alla prövningar enligt skogsvårdslagstiftningen hamnar i mark- och miljödomstol. Mål kan dock fortsatt gälla dels överklagade beslut enligt skogsvårdslagen dels överklagande beslut enligt miljöbalken, men mark- och miljödomstolen har i en sådan situation möjlighet att besluta om gemensam handläggning av målen.

Därför föreslår jag att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol i stället för, som i dag, till förvaltningsdomstol. Beslut som Skogsstyrelsen kan fatta enligt andra lagar än skogsvårdslagen, och som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska även fortsättningsvis överklagas till förvaltningsdomstol.

Med hänsyn till att mark- och miljödomstolarna tillförs nya måltyper bör domstolarnas kompetens förstärkas med tekniska råd med skoglig kompetens samt med särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

I förvaltningsprocesslagen anges att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart i domstolen. Detta gäller dock inte när en ideell miljöorganisation överklagar enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. När sådana föreningar överklagar blir i stället den enskilde verksamhetsutövaren miljöorganisationens enda motpart. Den enskilde får därmed ensamt ansvar för att förklara åtgärden och de överväganden som ledde fram till myndighetens beslut. Den ordningen motiveras bland annat med att miljöorganisationer anses företräda det allmänna intresset av naturvård. Jag menar dock att Skogsstyrelsen även har till uppgift att tillvarata andra allmänna intressen. Myndigheten har bland annat det allmännas uppdrag att tillvarata de ändamål som bär upp skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen kan vidare fungera som en garant för att saken blir allsidigt belyst och att relevant underlag förs in av parterna i målet, vilket kan verka för att utjämna skillnader i styrkeförhållandena mellan de övriga parterna, och minska antalet återförvisningar.

Mot den bakgrunden föreslår jag att Skogsstyrelsen ges partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

Lagförslag i betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91)

Bilaga 2

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 14, 23, 25, 27, 35 och 40 §§ skogsvårdslagen (1979:429) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighets om regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning *och uttag av skogsbränsle* som ska äga rum på hans eller hennes mark,

1. avverkning, maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg eller traktorsväg längre än 300 meter, som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker, och

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

23 §

Med ädellövskog avses i denna lag:

1. Skogsbestånd som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Trädbestånd på betesmarker, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla lövträden *skall* minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30 centimeter på en höjd av 1,3

Med ädellövskog avses i denna lag:

1. Skogsbestånd, *inom en brukningsenhet*, som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Trädbestånd på betesmarker, *inom en brukningsenhet*, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla lövträden *ska* minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30

meter över marken. Markens areal ska uppgå till minst ett hektar.

Har Skogsstyrelsen enligt 27 § *tredje stycket* beslutat viss trädslagssammansättning vid föryngring av ädellövskog, *skall* skogen betraktas som ädellövskog även om andelen lövträd under en tid är lägre än som anges i första stycket.

centimeter på en höjd av 1,3 meter över marken. Markens areal skall uppgå till minst ett hektar.

Har Skogsstyrelsen enligt 27 § beslutat viss trädslags-sammansättning vid föryngring av ädellövskog, *ska* skogen betraktas som ädellövskog även om andelen lövträd under en tid är lägre än som anges i första stycket.

25 §

I ett bestånd som avses i 23 § får det inte vidtas åtgärder som leder till att *beståndet upphör att vara ädellövskog*. Efter annan avverkning än röjning eller gallring skall ny ädellövskog anläggas *på området*.

Om det finns särskilda skäl, får Skogsstyrelsen medge undantag från första stycket. I samband därmed får Skogsstyrelsen besluta att ny ädellövskog skall anläggas på ett annat ställe inom en brukningsenhet. För anläggning av ny ädellövskog gäller 27 § *tredje stycket*.

I ett bestånd som avses i 23 § får det inte vidtas åtgärder som leder till att *arealen ädellövskog på brukningsenheten minskar*. Efter annan avverkning än röjning eller gallring skall ny ädellövskog anläggas *inom brukningsenheten i samma omfattning som avverkats*.

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge undantag från första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheten att anlägga ny ädellövskog enligt första stycket.

27 §

Annan avverkning än röjning eller gallring i ett bestånd som avses i 23 § får inte påbörjas innan Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta.

I ansökan om tillstånd skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

I samband med att tillstånd meddelas får Skogsstyrelsen besluta om det sätt på vilket avverkningen och den därav

Skogsstyrelsen får besluta om det sätt på vilket en avverkning av ädellövskog ska genomföras.

35 §

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad.

*Tillsynsmyndigheten har ingen
skyldighet att agera med anledning
av en underrättelse enligt 14 §.*

40 §

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *allmän förvaltningsdomstol*.

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *mark- och miljödomstol*. Om beslutet avser en skogsbruksåtgärd enligt denna lag är behörig domstol den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförts eller avses utföras.

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *kammarrätten*.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *mark- och miljödomstolen*.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 7 kap. 11 §, 12 kap. 6 och 6 a §§, 29 kap. 4 §, 16 kap. 13 §, 29 kap. 4 § och 31 kap. 4, 8, 9 och 31 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 7 a § och 8 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 a §

När det den kunskap som den som vidtar eller avser vidta skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) är skyldig att skaffa ska, är skyldig att skaffa ska, vid en bedömning enligt 7 §, förhållandet mellan kostnaden för att hämta in ny kunskap och värdet på den berörda delen av fastigheten beaktas.

Tillsynsmyndigheten har ansvar för att skaffa den kunskap som behövs, om kunskap utöver vad som följer av första stycket krävs för att ett ärende ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

7 kap.

11 §

Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och

2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Utöver vad som sägs i första stycket ska, om markägaren begär det, områden som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) förklaras utgöra biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarksskyddsområde) om

1. en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald,

2. detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, och

3. detta beslut inte kan ersättas enligt 31 kap. Bilaga 2
4 §.

Beslut om biotopskyddsområde enligt andra stycket fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte bildas om markägaren dessförinnan har ingått ett sådant naturvårdsavtal som sägs i 7 kap. 3 § jordabalken avseende samma del av fastigheten. Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte heller bildas om ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429) tidigare lämnats för samma del av fastigheten.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut som avses i första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

8 kap.

8 §

Bestämmelser om rätt för markägaren att kräva att ett område som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) i vissa fall ska förklaras utgöra ett biotopskyddsområde finns i 7 kap. 11 § andra stycket.

12 kap.**6 §**

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

Bestämmelser om rätt för markägaren att med anledning av ett sådant föreläggande eller förbud i vissa fall kräva att ett område som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) i vissa fall ska förklaras utgöra biotopskyddsområden finns i 7 kap. 11 § andra stycket.

6 a §

Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte byggande av allmän väg eller byggande av järnväg om verksamheten eller åtgärden anges i en fastställd vägplan enligt väglagen 1971:948) eller i en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Skyldigheten att för skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller endast om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelat föreskrifter om att åtgärden ska anmälas för sådant samråd.

16 kap.**13 §**

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

Ett överklagande med stöd av första eller andra stycket ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom den för parterna föreskrivna tiden för överklagande räknad från den dag då beslutet meddelades.

29 kap.**4 §**

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11—15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd, g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § eller 12 kap. 6 a § andra stycket om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning,

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller förverksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.

För åtgärder på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) ska ansvar endast dömas ut enligt första stycket g) om

*anmälan krävs enligt föreskrifter
som har meddelats med stöd av 12
kap. 6 a § andra stycket.*

Bilaga 2

31 kap.

4 §

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. Föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. Föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreseptat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a-29 b §§,

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

*Fastighetsägaren har alltid rätt
till ersättning på grund av ett
beslut om bildande av ett
biotopskyddsområde enligt 7 kap.
11 § andra stycket.*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

8 §

Om det i ett fall som avses i 4 § första stycket uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §. Beror olägenheten på ett förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd skall 5 § första stycket tillämpas.

Om det i ett fall som avses i 4 § första eller andra stycket uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §. Beror olägenheten på ett förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd skall 5 § första stycket tillämpas.

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § *andra* stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § *femte* stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

31 §

Ersättning enligt detta kapitel ska bestämmas i pengar som ska betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket ska dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att betalas enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, får det på begäran av den ersättningsskyldige eller den ersättningsberättigade bestämmas att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket ska dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att betalas enligt 4 § första *eller andra* stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, får det på begäran av den ersättningsskyldige eller den ersättningsberättigade bestämmas att också ersättning enligt 4 § första *eller andra* stycket eller 11 § ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.
 2. Bestämmelsen i 7 kap. 11 § gäller inte för beslut som avses i 7 kap. 11 § andra stycket 1 p. och som har fattats före ikraftträdandet.

Alternativt förslag

12 kap.

6 b §

Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte för en fysisk person, ett dödsbo eller ett annat bolag än aktiebolag för avverkning som omfattar högst 2 hektar på en brukningsenhet mindre än 50 hektar.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.
 2. Bestämmelsen i 7 kap. 11 § gäller inte för beslut som avses i 7 kap. 11 § andra stycket 1 p. och som har fattats före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

1 §

Sekretess gäller för uppgift om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess enligt första stycket hindrar inte att en uppgift om en djur- eller växtart lämnas till berörd fastighetsägare, om det med hänsyn till omständigheterna inte av särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § och 5 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ett tekniskt råd ska ha teknisk *eller* naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets *eller* Lantmäteriets verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten-och avloppsfrågor.

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Ett tekniskt råd ska ha teknisk, naturvetenskaplig *eller skoglig* utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Lantmäteriets *eller Skogsstyrelsens* verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

5 kap.

2 §

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde sedan handlingarna i målet överlämnats till mark- och miljödomstolen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

I mål om planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) är kommunen den enskildes motpart.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats eller när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats eller när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat. *När en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat ett beslut av Skogsstyrelsen gäller dock vad som föreskrivs i första stycket.*

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026

Förteckning över remissinstanserna, SOU 2024:91

Bergs kommun, Bergvik Skog Öst, BirdLife Sverige, Borås stad, Domarnämnden, Domstolsverket, Energiföretagen Sverige, Energimyndigheten, Fortifikationsverket, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Växjö, Gröna arbetsgivare, Häradsallmäningsförbundet, Högsby kommun, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Sundsvall, Kemikalieinspektionen, KSLA, Lantmäteriet, Linnéuniversitetet, LRF Skogsägarna, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Malung-Sälens kommun, Nacka tingsrätt, (mark- och miljödomstolen) , Mellanskog, Myndigheten för civilt försvar (MCF), Naturturismföretagen, Naturvårdsverket, Norra Skog, Olofströms kommun, Piteå kommun, Regelrådet, Region Jämtland Härjedalen, Region Kronoberg, Region Norrbotten, Regions Sörmland, Region Västerbotten, Region Västernorrland, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, SCA Skog AB, Statistiska centralbyrån, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Skogssällskapet, Skydda skogen, SMHI , Sollefteå kommun, Spillkråkan, Statens fastighetsverk, Stockholms universitet, Stora Enso, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveaskog, Svebio, Svenska kyrkan, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska turistföreningen, Svenskt friluftsliv, Sveriges allmänningsskogars förbund, Sveriges hembygdsförbund, Sveriges häradsallmäningsförbund, Sveriges jordägareförbund, Södra skogsägarna, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå universitet, Upsala universitet juridiska fakulteten, Vilhelmina kommun, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Världsnaturfonden WWF, Åklagarmyndigheten, Älvdalens kommun, Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått eller inte haft några synpunkter. Avfall Sverige, Forest Stewardship Council Sverige (FSC Sverige), Formas, Förbundet Svensk Fäbodkultur och utmarksbruk, Föreningen Skogens Mångbruk, Förvaltningsrätten i Jönköping, GS Facket för skogs- trä- och grafisk bransch, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Holmen Skog AB, Hässleholms kommun, Integritetsskyddsmyndigheten, Jokkmokks kommun, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Karlsborgs kommun, Karlskoga kommun, Karlstads kommun, Karlstads

universitet, Kopparfors Skogar AB, Mittuniversitetet, Region Jönköpings län, Region Skåne, Region Värmland, Sjöbo kommun, Skatteverket, Skinnskattebergs kommun, Skogforsk, SMF Skogsentreprenörerna, Småsågarnas Riksförbund, Statskontoret, Svenska PEFC, Svenska Samernas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sågverkens Riksförbund, Tillväxtverket, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Varbergs kommun, Vingåkers kommun, Värnamo kommun, Västra Götalandsregionen, Växjö kommun, Åmåls kommun, Årjängs kommun, Åtvidabergs kommun, Älvkarleby kommun, Östra Göinge kommun