



Kommittédirektiv

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen **Dir.**
2015:121

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå de förändringar i skogsvårdslagstiftningen som behövs för att säkerställa en effektiv och tydlig lagstiftning när det gäller vissa frågor.

Utredaren ska bland annat:

- föreslå vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen,
- identifiera behov av att tydliggöra bestämmelserna om överklagande av beslut i skogsvårdslagen (1979:429) med anledning av FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen),
- ta ställning till om det bör införas en bestämmelse i skogsvårdslagen som straffbelägger oriktigt lämnande av uppgifter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2016.

Uppdraget att se över skogsvårdslagstiftningen

Vem eller vilka bör ansvara för skyldigheter?

Skogsvårdslagen (1979:429) är ett viktigt instrument för att nå skogspolitiska och andra berörda samhällsmål. Det är därmed avgörande att bestämmelserna i lagstiftningen följs och att det är tydligt vem som är ansvarig för att fullgöra de olika skyldigheterna. Några av bestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen riktar sig i dag till den produktiva skogsmarkens ägare. I andra bestämmelser anges det inte uttryckligen vem som ska fullgöra skyldigheterna. I vissa fall ger uttalanden i förarbetena ledning, medan det i andra fall är mer oklart vem eller vilka som ska ha ansvar.

Inom hela skogsbruket är det vanligt att skogsbruksåtgärder utförs av någon annan än skogsmarkens ägare. Det gäller både för större skogsbolag och för enskilda markägare med mindre markinnehav.

Inom det småskaliga skogsbruket utför t.ex. skogsägare själva ca 9 procent av föryngringsavverkningarna, 9 procent av markberedningen, 36 procent av planteringen och 46 procent av röjningen. När enskilda markägare planerar att göra en avverkning och att sälja virket från avverkningen vidare, är det vanligt att de avtalar med ett virkesköpande företag både om köp av virket och om ansvar för föryngringsavverkningen. I ett sådant avtal ingår även i många fall att det virkesköpande företaget åtar sig att underrätta Skogsstyrelsen om den planerade avverkningen enligt kraven i 14 § skogsvårdslagen.

Även när det gäller efterföljande föryngringsåtgärder och skogsvård kan en markägare låta sådana tjänster ingå i avtalet med det virkesköpande företaget om han eller hon inte heller vill eller kan genomföra detta i egen regi. Det förekommer också att markägaren köper dessa tjänster av en separat skogsentreprenör. Med skogsentreprenör avses ett företag som på uppdrag utför avverkning eller andra skogsbruksåtgärder med professionella skogsmaskiner eller anställd personal. Många av de virkesköpande företagen anlitar i sin tur ofta ett fristående entreprenörsföretag för att utföra den faktiska avverkningen,

varefter det virkesköpande företaget tar hand om virket. Även skogsbolagen, som också kan bedriva verksamhet som virkesköpare, anlitar fristående skogsentreprenörer till drygt 90 procent av de avverkningar och efterföljande skogsvård som utförs på eget innehav. Vem som planerar de olika åtgärderna kan variera, men ansvarsfördelningen formuleras i muntliga eller skriftliga avtal mellan berörda parter. Dessa förhållanden innebär att det ofta är någon annan än skogsmarkens ägare som har den reella möjligheten att påverka hur åtgärderna utförs. Av ett avtal kan det framgå att markägaren ställer krav på hur åtgärden ska utföras. Om misstag begås har markägaren dock haft endast marginell möjlighet att förhindra dessa.

Det kan noteras att särskilt virkesköpande företag ofta har kapacitet och kompetens för att kunna ta ett stort ansvar för planering av hur åtgärder utförs. Bland de enskilda markägarna finns det en relativt stor spridning i kunskap, kapacitet och intresse för skogsbruksfrågor och naturvårdsfrågor. De markägare som själva utför skogsbruksåtgärder på sitt innehav har av naturliga skäl en större praktisk erfarenhet av, och kunskap om, skogsbruksåtgärder än de som normalt uppdrar åt ett annat företag att genomföra åtgärder på innehavet.

Av skogsentreprenörer som säljer tjänster inom skogsbruk krävs det i praktiken en hög grad av beslutsfattande på detaljnivå om hur åtgärder ska utföras.

Enligt 14 § skogsvårdslagen är det den produktiva skogsmarkens ägare som ansvarar för att underrätta Skogsstyrelsen om bland annat avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark, sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken och vad markägaren avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen i samband med avverkning (underrättelsen kallas ofta för avverkningsanmälan). Bestämmelsen syftar till att säkerställa att Skogsstyrelsen ska kunna utöva tillsyn över planerade och genomförda avverkningar för att bl.a. pröva om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden kommer att tas eller har tagits i tillräcklig utsträckning och att relevanta återväxtåtgärder är planerade och har genomförts. Att inte fullgöra underrättelse-

skyldigheten är straffbelagt med böter enligt 38 a § skogsvårdslagen.

I rättsfallet RH 2013:43 ansåg Hovrätten för Västra Sverige att skogsmarkens ägare inte kunde fällas till ansvar för utebliven underrättelse om avverkning i ett fall där markägarna uppdragit åt den virkesköpare som utförde avverkningen att även fullgöra skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om avverkning. Ägarna ansågs inte ha handlat oaktsamt genom att förlita sig på att den avtalade skyldigheten skulle fullgöras av ett erfaret skogsföretag. I ett annat rättsfall, RH 2007:83, ansåg Hovrätten för Nedre Norrland att straffansvaret inte genom avtal kan övergå till en annan person än den som har pekats ut i lagen som ansvarig för att fullgöra underrättelseskyldigheten.

Med anledning av domstolsavgörandena föreslog Skogsstyrelsen i en skrivelse 11 november 2013 att 14 § skogsvårdslagen bör ändras så att antingen markägaren eller virkesköparen får ansvaret för att underrätta myndigheten om planerade avverkningar. Ansvaret bör enligt Skogsstyrelsen fördelas med hänsyn till vem som har rätt att förfoga över skogen.

Det finns mot den beskrivna bakgrunden skäl att ta ställning till om skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen enligt 14 § skogsvårdslagen bör utvidgas till att avse någon annan aktör, t.ex. den som har rätt att genom avtal förfoga över skogen.

Den produktiva skogsmarkens ägare ansvarar också för att följa bestämmelserna om att i förväg anmäla användningen av främmande träarter (föreskrifter till 7 § skogsvårdslagen), att anlägga och vårda ny skog (8 § samma lag) och om insektshärjning (29 § samma lag). När det gäller insektshärjning är även den som har rätt att förfoga över skog eller virke ansvarig för att vidta förebyggande åtgärder i samband med avverkning och lagring av virke.

Av skogsvårdslagstiftningen framgår att den produktiva skogsmarkens ägare inom renskötselns året-runt-marker ansvarar för att fullgöra skyldigheten att hålla samråd med berörd sameby före avverkning (föreskrifter till 20 § skogsvårdslagen).

När det gäller vissa andra bestämmelser i lagstiftningen anges det inte uttryckligen vem som ska fullgöra

skyldigheterna. Det gäller t.ex. bestämmelserna om förbud mot avverkning av impediment (13 a § skogsvårdslagen), förbud mot avverkning i vissa fall till skydd för rennärningen (13 b § samma lag), tillstånd till avverkning i fjällnära skog (15 och 16 §§ samma lag), avverkning av ädellövskog (25 och 27 §§ samma lag), hänsyn till rennärning vid bl.a. avverkning (31 § samma lag) samt bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden som ska tas vid bl.a. avverkning (föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen).

I fråga om vissa bestämmelser ges dock ledning i förarbetena. Av proposition 1978/79:110 om riktlinjer för skogspolitiken, m.m., s. 57, framgår det således att det ligger i sakens natur att skogsmarkens ägare ensam måste bära ansvaret när det gäller skyldigheten att vid avverkning ransonera den äldre skogen (11 § skogsvårdslagen) men att det är rimligt att också andra än markägaren blir ansvariga för att övriga avverkningsbestämmelser följs, vilka bl.a. gäller skydd för den yngre skogen (10 § skogsvårdslagen), och att bestämmelserna om hänsyn till naturvårdens intressen (föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen) följs. I propositionen bedömdes att de som närmast kommer i fråga för ett sådant ansvar är rotpostköpare och servitutshavare. Köp av rotpost ger en rätt att avverka skog på annans mark.

Miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagstiftningen, t.ex. bestämmelser om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Den som har underrättat Skogsstyrelsen om en skogsbruksåtgärd enligt 14 § skogsvårdslagen ska också anses ha gjort en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (6 § förordningen [1998:904] om anmälan för samråd). Verksamhetsutövaren ansvarar bl.a. för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken. Verksamhetsutövaren kan vara någon annan än markägaren. De allmänna hänsynsreglerna innebär bl.a. att den som utför skogsbruksåtgärder ska ha den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldig-

heter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden finns bestämmer som avser att hindra att timmer och trävaror som härrör från olaglig avverkning får avsättning på marknaden. Skyldigheterna i bestämmelserna ska fullgöras av verksamhetsutövaren. I proposition 2013/14:183 Lag om handel med timmer och trävaror s. 37, bedöms att när det gäller avverkning av skog i Sverige kan verksamhetsutövaren vara en skogsägare som avverkar sin egen skog och använder timret eller trävarorna i kommersiell verksamhet eller den som avverkar skog på annans mark som har köpts med en rätt att få avverkas.

I den finska skogslagstiftningen har ansvaret för att fullgöra skyldigheterna fördelats på flera möjliga aktörer. Förutom markägaren kan ansvaret även t.ex. ligga på den som genom avtal har en rätt att avverka skog, ombud för markägare, den som äger det avverkade virket och under vissa förutsättningar den som upprättar en plan för kommande avverkningar.

I proposition 2009/10:201 Gränser i skog konstaterades det att det finns behov av en mer genomgripande översyn av straffbestämmelserna i skogsvårdslagen och att en sådan översyn därför bör påbörjas.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- ta ställning till om skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om en planerad avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen bör utvidgas till att avse någon annan aktör, t.ex. den som har rätt att genom avtal förfoga över skogen,
- analysera vem eller vilka som bör ansvara för att fullgöra övriga skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen och föreslå de ändringar som bedöms vara lämpliga,
- överväga om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är utformade på ett lämpligt sätt, om de skyldigheter som i dag är kriminaliserade även fortsättningsvis bör vara det, eller om de bör sanktioneras på annat sätt, och särskilt om straffskalorna bör ändras, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag som avser förändringar på lag- eller förordningsnivå.

Vid den mer allmänna översynen av vem eller vilka som bör ha ansvaret för att bestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen följs ska utredaren beakta den skogspolitiska inriktningen om markägarens frihet under ansvar. Frihet under ansvar innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen och de krav som följer av den miniminivå som lagstiftningen utgör.

Utredaren bör i sin analys av vad som är en lämplig ansvarsfördelning för skyldigheter enligt skogsvårdslagen beakta kompetens och förutsättningar för att fullgöra skyldigheterna.

Bör allmänheten ges rätt att få Skogsstyrelsens ställningstaganden med anledning av planerade avverkningar rättsligt överprövade?

Enligt artikel 9.3 i FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen, SÖ 2005:28) ska varje part till konventionen se till att allmänheten har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Europeiska unionen och dess medlemsstater är parter till konventionen. Det saknas en övergripande EU-lagstiftning som genomför konventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. Det förslag till EU-direktiv om tillgång till rättslig prövning som presenterades 2003 har ännu inte lett till att någon unionsrättsakt antagits. Arbetet med att anta ett EU-direktiv om tillgång till rättslig prövning är dock inte avslutat.

Tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen har prövats av EU-domstolen i bl.a. mål nr C-240/09. Domstolen har funnit att artikel 9.3 inte har direkt effekt, men att nationell domstol i den utsträckning det är möjligt ska tolka den processuella rätten så att den står i överensstämmelse med målen i artikel 9.3, dvs. att allmänheten ska ges den tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som följer av konventionen.

Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § första stycket skogsvårdslagen). Några närmare bestämmelser om vem som har rätt att överklaga finns inte i lagen, förutom en specialbestämmelse om beslut om ädellövskog.

En markägare ska enligt 14 § skogsvårdslagen underrätta Skogsstyrelsen om avverkning m.m. som ska äga rum på hans eller hennes mark. Det är endast när Skogsstyrelsen har invändningar mot en avverkning eller annan skogsbruksåtgärd som myndigheten med anledning av underrättelsen fattar ett beslut som går att överklaga. Om Skogsstyrelsen inte har något att invända mot en åtgärd som beskrivs i underrättelsen fattar Skogsstyrelsen inte något beslut.

Högsta förvaltningsdomstolen gav i en dom den 14 februari 2014 (HFD 2014 ref. 8) en ideell förening som uppfyllde kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga två beslut av Skogsstyrelsen att ge tillstånd till avverkning i fjällnära skog, med hänvisning bl.a. till att Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. En fråga som inte har prövats är om konventionen medför en rätt för allmänheten att även överklaga Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.

Utredaren ska därför

- se över om det finns behov av att tydliggöra bestämmelserna om överklagande i skogsvårdslagen mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande och lämna de förslag som bedöms vara lämpliga,
- analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten bör ha en rätt till överprövning när det gäller Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen,
- om allmänheten bedöms ha rätt till en sådan överprövning, lämna de förslag som bedöms vara lämpliga för att säkerställa denna rätt, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms att Århuskonventionen innebär att allmänheten har rätt till en överprövning av Skogsstyrelsens beslut och ställningstaganden att inte fatta beslut med anledning av underrättelser, behöver utredaren lämna förslag på hur det kan säkerställas att allmänheten får kännedom om Skogsstyrelsens ställningstaganden.

Om utredaren bedömer att Århuskonventionen innebär att allmänheten har rätt till en sådan överprövning bör författningsförslagen säkerställa att tiden från det att myndigheten underrättas om den planerade avverkningen till dess att åtgärden kan vidtas inte blir längre än i dag i de fall när ingen överklagar.

Bör oriktigt lämnande av uppgift vara förenat med en sanktion?

Skogsstyrelsen ansvarar för tillsyn över planerade avverkningar för att bl.a. pröva om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden kommer att tas i tillräcklig utsträckning och att relevanta återväxtåtgärder är planerade. För att säkerställa att Skogsstyrelsen ska kunna utöva denna tillsyn finns det, som nämnts ovan, en skyldighet att bl.a. underrätta myndigheten om planerade avverkningar enligt 14 § skogsvårdslagen. Vid avverkning av fjällnära skog och ädellövskog krävs det tillstånd innan avverkning får ske enligt 15 § respektive 27 § samma lag. Skogsstyrelsens prövning ska säkerställa att återväxten tryggas och att hänsyn till bl.a. naturvärden och rennäringen tas i tillräcklig utsträckning. För att Skogsstyrelsen ska kunna fullgöra sina tillsyns- och prövningsuppgifter är det viktigt att myndigheten får korrekta uppgifter.

Enligt 29 kap. 5 § 1 miljöbalken döms bl.a. den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år. Kriminaliseringen omfattar uppgifter som lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till myndigheten enligt vissa uppräknade bestämmelser. Motsvarande bestämmelse saknas i skogsvårdslagen.

Miljömålsberedningen (M 2010:04) föreslog i betänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43) att det i en ny skogsvårdsförordning bl.a. införs en bestämmelse om att den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från natur- och kulturmiljövårdssynpunkt har betydelse för Skogsstyrelsens prövning eller tillsyn ska dömas till böter för försvårande av natur- och kulturmiljökontroll. Vid remittering av förslaget fann många remissinstanser förslaget intressant. Det påtalades dock att bestämmelsens utformning bör utredas ytterligare för att säkerställa rättssäkerheten.

Utredaren ska, bl.a. med utgångspunkt i förslagen från miljömålsberedningen och inkomna remissvar

- ta ställning till om en bestämmelse som förenar oriktigt lämnande av uppgift med en sanktion bör införas, och
- föreslå vilka uppgifter som i så fall bör omfattas av en sådan bestämmelse.

Utredaren ska utarbeta författningsförslag om det visar sig lämpligt att förena oriktigt lämnande av uppgift med en sanktion.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering. En bedömning av förslagets konsekvenser för miljön ska göras. Bedömningen ska särskilt omfatta eventuella effekter för att uppnå miljökvalitetsmål och de skogspolitiska målen. Eventuell påverkan på skogsägarens äganderätt ska också redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet höra Skogsstyrelsen och andra berörda myndigheter samt företrädare för berörda organisation-

er och företag. Utredaren ska även följa arbetet med dialogprocessen i ett nationellt skogsprogram som pågår.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2016.

(Näringsdepartementet)