

Mark- och miljödomstolen

Till Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet via
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.smf@regeringskansliet.se

Remiss av Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk – Delbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning SOU 2024:91 (LI2024/02430)

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, lämnar med detta yttrande synpunkter på rubricerat delbetänkande, som i huvudsak avser utredarens bedömning av deluppgifterna att

- 1) överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd,
- 2) säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol, samt
- 3) se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar.

Mark- och miljödomstolen har granskat förslagen utifrån domstolens roll och verksamhet. Vi redogör inledningsvis för några principiella utgångspunkter i ljuset av domstolens erfarenhet hittills av mål om skogsavverkning, och lämnar därefter synpunkter på vissa av de konkreta författningsförslagen. Vi avstår från att yttra oss över förslagen i övrigt.

Sammanfattning

Enligt domstolens bedömning kan några av förslagen i delbetänkandet antas leda till förenklingar och en mer effektiv handläggning av skogsärenden. Generellt ser domstolen dock inte att förslagen löser de problem som finns med skogsmålen i dag, utan att de snarare komplicerar processen med otydliga regleringar och systemavvikande särlösningar för skogsmålen. Förslagen riskerar sammantaget att öka antalet överklagade mål i mark- och miljödomstol och att ytterligare försämra kvaliteten på det underlag som domstolarna ska pröva. Förslagen saknar generellt tillräcklig konsekvensutredning, särskilt i de systemövergripande delarna och i resursfrågor. Det är inte heller tillräckligt utrett om alternativa förändringar kan genomföras med enklare medel inom det befintliga systemet.

Domstolen ser särskilt utmaningar med förslagen som faller under *deluppdrag 1*; att redovisa alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd. Uppdelningen av underrättelser enligt skogsvårdslagen och samråd enligt miljöbalken medför att skogsmålen ges en egen utformning av samrådsplikten, som är systemfrämmande. Förslaget medför också otydligheter avseende vilka beslut som kan överklagas, bl.a. när frågor om artskydd aktualiseras i samband med att en underrättelse gjorts.

Utifrån hur hanteringen av skogsmålen sker i dag kan det antas att Skogsstyrelsen inte har resurser för att hantera det uppdrag som föreslås i delbetänkandet. Förslaget om att förkorta tidsfristen från sex veckor till tio dagar bygger på att automatprioriteringen är tillförlitlig, vilket den enligt domstolens erfarenhet inte är. Förslaget om att ta fram en uttömmande lista över samrådsområden bedöms inte kunna genomföras med den noggrannhet och höga kvalitet som krävs, särskilt inte inom aktuell tidsram. Skogsbruksplaner framstår som en bättre lösning för att minska antalet onödiga processer och skapa långsiktig förutsebarhet. Detta bör utredas närmare. Den preciserade skälighetsbedömningen i 2 kap. 7 § miljöbalken som tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten är systemfrämmande och i strid med grundläggande miljörättsliga principer, bl.a. kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken, och kan väntas försämma beslutsunderlaget.

Vad avser *deluppdrag 2* om överprövande domstol är domstolen generellt positiv till att samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol i stället för att vissa hanteras av förvaltningsdomstol. Detta bör bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig handläggning. Det krävs dock en djupare analys av behovet av ökade resurser till domstolen till följd av osäkerheter kring hur stor målökning som kan väntas följa av förslagen i delbetänkandet i övrigt. Domstolen anser också att det vore mer resurseffektivt att möjliggöra för särskilda ledamöter med skoglig kompetens, i de fall det krävs, än att tekniska råd med skoglig kompetens utses.

Vad avser *deluppdrag 3* om Skogsstyrelsens roll innebär förslaget, att Skogsstyrelsen skulle inta motpartsställning när en miljöorganisation överklagar, en inkonsekvens i systemet. Domstolen ställer sig vidare tveksam till om de förslag som medför en begränsning för miljöorganisationernas möjlighet att överklaga beslut är förenliga med Århuskonventionen. Denna otydlighet riskerar också att leda till ökad målinströmning för domstolarna. Ändringen i 16 kap. 13 § miljöbalken gäller inte enbart för mål kopplade till skogsåtgärder, utan för alla överklagade mål som hanteras i mark- och miljödomstolen. Konsekvenserna av detta har inte utretts.

Domstolens utgångspunkter

Skogsstyrelsens hantering av ärenden om avverkning av skog har lett till en stor målökning hos mark- och miljödomstolen. Ungefär hälften av prövningarna¹ av dessa mål vid Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har resulterat i att ärendet återförvisats till Skogsstyrelsen för ytterligare handläggning. Domstolen tar i de allra flesta fall inte ställning i sak, dvs. om avverkning enligt anmälan får ske eller inte, utan det rör sig i stället om att underlaget är bristande och att vidare utredning krävs. De flesta målen rör överklagade s.k. nollbeslut, dvs. situationen när Skogsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet inte har vidtagit några åtgärder med anledning av en anmälan. I de fall uttryckliga beslut har fattats är dessa ofta bristfälligt motiverade. Mot bakgrund av detta välkomnar domstolen en översyn av systemet. Enligt domstolens bedömning riskerar förslagen i delbetänkandet dock att öka antalet överklagade mål i domstol och att ytterligare försämra kvaliteten på underlaget som domstolarna ska pröva.

Flera av förslagen riskerar dessutom att medföra inkonsekvenser i systemet då undantag från grundläggande principer inom miljörätten görs för verksamhetsutövare inom skogsbruket, utan att konsekvenserna i övrigt av detta har analyserats tillräckligt. Omfattningen av systemförändringarna och avsaknaden av konsekvensanalyser medför att det är svårt att förutse hur domstolarna kommer att påverkas och hur stor målökning det rör sig om.

Det finns enligt domstolen möjligheter att göra förbättringar inom det befintliga systemet för att uppnå de mål som avses i delbetänkandet. Till exempel skulle målsättningarna om ett förbättrat kunskapsunderlag, förbättrad effektivitet, bättre beslut och färre processer i högre rätt kunna nås utan stora och svåröverblickbara processuella förändringar (som att ta bort kopplingen mellan underrättelser och samråd). Detta t.ex. genom att säkerställa att avverkningsanmälningarna innehåller relevanta och tillräckliga uppgifter, samt att utveckla det befintliga systemet med skogsbruksplaner. Sådana alternativ behöver utredas närmare.

Flera utredningar angående regelverket för skogsbruk pågår samtidigt och det är svårt att överblicka hur förslagen förhåller sig till varandra. Det krävs därför enligt domstolens uppfattning en samordning av förslagen.

¹ Av de 130 skogsmål som kom in till Nacka under 2024 har 48 procent återförvisats, 44 procent ej ändrats (inklusive avskrivet, avslagits, avvisats), 7 procent helt eller delvis ändrats och 1 procent har vid dagens datum ej avgjorts.

Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken
(avsnitt 5)

Det ska vara tydligt när anmälan för samråd krävs (avsnitt 5.3.1)

Enligt delbetänkandet föreslås kopplingen mellan underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tas bort, och ansvaret för att bedöma när samråd krävs faller på markägaren. Domstolen avstyrker förslagen i detta avsnitt.

Ökad otydlighet

Vad som ska utredas, i vilken omfattning och av vem är frågor som ska utredas under samrådet, och det är enligt domstolens mening inte lämpligt att särreglera dessa frågor på det sätt som föreslås i delbetänkandet. Det strider mot miljöbalkens systematik, där den generella bestämmelsen om samrådsplikt träffar alla verksamhetsutövare på ett likvärdigt sätt – och ger tillsynsmyndigheten möjlighet att agera på ett adekvat sätt utifrån påverkan på naturmiljön. Mot bakgrund av att möjligheterna att åstadkomma en uttömmande lista är tveksamma (se nedan) och svårigheterna att bedöma huruvida artskyddet aktualiseras eller inte, bedömer domstolen att förslaget skapar osäkerhet snarare än att medföra ökad tydlighet. Förslaget riskerar också att skapa incitament för markägaren att anmäla åtgärder för samråd i onödan. Det är svårt att överblicka vad konsekvenserna skulle bli för domstolarnas del.

Förslaget innebär enligt utredaren bl.a. att Skogsstyrelsen kommer att fatta tydligare beslut. Risken för opåkallade överklaganden minskar möjligen om samtliga parter får en tydlig motivering till myndighetens beslut. På detta sätt läggs också tyngdpunkten i prövningen hos rätt myndighet, Skogsstyrelsen, i stället för hos mark- och miljödomstolen, vilket bättre överensstämmer med instansordningsprincipen. Domstolen ser dock att det finns alternativa lösningar inom det nuvarande systemet, bl.a. att det ställs tydligare och högre krav på innehållet i avverkningsanmälan, som skulle förbättra kunskapsunderlag hos Skogsstyrelsen utan genomförandet av de stora systemförändringar som föreslås.

Miljöorganisationernas överklagandefrist (avsnitt 5.3)

Miljöbalkens 16 kap. 13 § är starkt kopplad till Århuskonventionen. Inskränkningar i klagorätten riskerar att leda till ett försämrat kunskapsunderlag då miljöorganisationerna bidrar med uppgifter om skyddade arter och naturvärden i domstolsprocessen. Tillgången till effektiva rättsmedel enligt konventionen ska vara likvärdig för enskilda och

miljöorganisationer och en bristande likvärdighet riskerar att i sig leda till fler processer. Konsekvenserna av förslaget har inte utretts.

En uttömmande lista för samråd (avsnitt 5.3.7)

Det finns skäl att anta att arbetet med att ta fram samrådsområden kommer att ta lång tid och kräva stora resurser. Det saknas konkret vägledning kring kriterier och hur områdena ska tas fram och domstolen ser, inte minst mot bakgrund av den korta tid som är aktuell innan förslaget föreslås träda i kraft, en risk för att det kommer att vara svårt att ta fram ett kvalitativt underlag. Det kan ifrågasättas om det ens är möjligt att ta fram en uttömmande lista då det inte finns någon komplett information om förekomsten av skyddade arter och naturvärden i Sverige.

Utredningen föreslår ett införande av en ny paragraf, 7 d § förordningen om anmälan för samråd, med innebörden att samråd krävs om en åtgärd som omfattas av skogsvårdslagen kan komma i strid med artskyddsförordningen. Samtidigt framgår att samrådslistan huvudsakligen avser att omfatta områden med mycket höga naturvärden. Förslaget riskerar att skapa en falsk trygghet för markägarna med hänsyn till att artskyddsfrågor ofta kan aktualiseras även i områden där det inte förekommer mycket höga naturvärden i övrigt eller där det saknas information om fridlysta arter i Artportalen. En mängd områden kommer således att kräva samråd, trots att de inte har listats. Detta innebär troligen, som utredningen nämner, en avsevärd ökning av antalet tillsynsanmälningar.

Domstolen bedömer också att det kan medföra att antalet beslut från Skogsstyrelsen som överklagas ökar och likaså en risk för tillämpnings-svårigheter vid en domstolsprövning (se nedan angående avsnitt 9.3).

Domstolen bedömer att det mot denna bakgrund finns skäl att i stället närmare utreda alternativet med skogsbruksplaner som en mer förutsägbar och långsiktig lösning. Skogsbruksplaner, som en vidareutveckling av det befintliga systemet med sådana planer, framstår som ett mer robust alternativ som möjliggör långsiktig och systematisk planering. Detta skulle kunna minska antalet onödiga processer i domstol och därmed leda till minskade kostnader för domstolarna och samhället i stort.

En sekretessbrytande bestämmelse till förmån för fastighetsägare (avsnitt 5.3.10)

Artportalen är ett användbart verktyg i domstolens verksamhet. Domstolen instämmer visserligen i att markägare måste få adekvat tillgång till infor-

mation, men det saknas en analys kring risken för att enskilda avstår från att registrera fynd i Artportalen till följd av att sekretessen bryts gentemot fastighetsägare samt konsekvenserna av detta. Uppgifterna i Artportalen är inte heller heltäckande och kan därför inte vara avgörande för den utredning som markägaren kan förväntas vidta enligt delbetänkandets förslag om att ansvaret för att avgöra när samråd krävs ska ligga på markägaren.

Sex veckor blir tio dagar (avsnitt 9.1)

Enligt förslaget ska 15 b § skogsvårdsförordningen ändras på så sätt att den frist som löper från det att en underrättelse om en skogsbruksåtgärd inkommit till Skogsstyrelsen till tidpunkten för när åtgärden får utföras ska kortas ned från sex veckor till tio dagar.

I utredningen nämns att majoriteten av underrättelserna hos Skogsstyrelsen i dag kan hanteras mycket snabbt. Det kan ifrågasättas om uttalandet tar hänsyn till antalet ärenden som återförvisas till Skogsstyrelsen på grund av bristande underlag och beslut.

Automatprioriteringen

Domstolen ifrågasätter om tio dagar utgör tillräckligt tidsutrymme för Skogsstyrelsen att göra en fullgod bedömning. Som nämnts ovan innebär förslaget om att införa en ny paragraf, 7 d § förordningen om anmälan för samråd, att samråd krävs om en åtgärd som omfattas av skogsvårdslagen kan komma i strid med artskyddsförordningen. Enligt förslaget gäller detta inte om åtgärden utförs med tillräcklig hänsyn. Domstolen ställer sig tveksam till att Skogsstyrelsen hinner göra en bedömning av om en underrättelse har beskrivit fullgod hänsyn med den korta tidsfrist som föreslås. Det är enligt domstolens erfarenhet inte ovanligt att automatprioriteringen som sker vid Skogsstyrelsens handläggning inte gett något utslag när en avverkningsanmälan rör områden med höga naturvärden eller skyddade arter, vilket har lett till att processer om dessa förts i mark- och miljödomstolen i stället för vid Skogsstyrelsen.

Domstolen uppfattar att Skogsstyrelsen redan i dag saknar tillräckligt med tid och resurser för att hinna göra en fullgod bedömning av de anmälningar som inkommer. Även här ser domstolen en risk för att antalet överklaganden kommer att öka till följd av att ärenden som borde ha handlagts manuellt kommer att sorteras bort av automatprioriteringen.

Förbättrat kunskapsunderlag

Domstolen ser att förbättringar skulle kunna genomföras med enklare medel inom ramen för det befintliga systemet. Förslaget i avsnitt 7.2.2, om att

Skogsstyrelsen bör införa föreskrifter om vilka uppgifter som ska vara med i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, skulle kunna genomföras redan i dag som en åtgärd för att lösa problemet med bristande underlag, utan att kopplingen mellan underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tas bort. Detsamma gäller förslaget om att markägare ska lämna in underrättelser digitalt i första hand, vilket innebär att webbsystemet kan flagga för när en underrättelse inte är fullständigt ifylld. Kompletta ifyllda anmälningar om avverkning skulle medföra ett bättre beslutsunderlag hos Skogsstyrelsen och troligen minska antalet överklaganden till domstol.

Begränsning av miljöorganisationers rätt att klaga

I och med att förslaget genom minskad granskningstid begränsar miljöorganisationernas möjlighet att delta i processen ser domstolen en risk att förslaget kommer att leda till sämre kunskapsunderlag och sämre beslut. Som nämnts ovan återförvisas en stor mängd av de överklagade målen på grund av bristande underlag. Flera utredningar har visat att miljöorganisationers deltagande i de rättsliga processerna bidrar med ökad kunskap, vilket bidrar till ett bättre beslutsunderlag.

Skogsstyrelsens skyldighet att agera enligt skogsvårdslagen
(avsnitt 9.3)

Genom förslaget försvinner Skogsstyrelsens skyldighet att agera när en underrättelse enligt skogsvårdslagen inkommer till myndigheten. Därmed försvinner enligt utredningen också miljöorganisationers rätt att överklaga då Skogsstyrelsen underlåter att agera.

Domstolen bedömer att det inte är utrett huruvida den föreslagna ändringen, som innebär att miljöorganisationer förlorar möjligheten att överklaga när Skogsstyrelsen förhåller sig passiv till en avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen, är förenlig med Århuskonventionen. Enligt delbetänkandet utgör detta inte den typ av underlåtenhet som avses i Århuskonventionen och som kan medföra en rätt till överprövning. Domstolen anser dock att det är oklart hur frågor om t.ex. artskydd i avverkningsanmälda områden som ligger utanför ett samrådsområde ska hanteras, om allmänheten bedömer att en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen i stället borde ha hanterats inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det framgår inte av delbetänkandet om detta ska hanteras genom en anmälan om tillsyn eller om Skogsstyrelsens eventuella passivitet i dessa fall kan utgöra ett överklagbart beslut i enlighet med MÖD 2021:11. Domstolen ser en risk för att denna oklarhet kan medföra tillämpningsproblem för domstolarna och

att fördelarna i form av färre överklagade mål uteblir. Antalet processer i mark- och miljödomstolen riskerar att öka jämfört med i dag och avse nya frågeställningar; om ett beslut är överklagbart, om samråd krävs, om beslutsunderlag för att inte genomföra samråd varit felaktigt, samt om Århuskonventionen överträtts.

Sveriges EU-rättsliga förpliktelser

Förslagen riskerar att medföra ytterligare processer i domstol genom att de äventyrar Sveriges möjlighet att leva upp till de EU-rättsliga förpliktelser som bl.a. framgår av EU-domstolens dom den 4 mars i mål 2021 C-473/19 och C-474/19 (Skydda skogen); ett rättsligt bindande system för artskyddet, ett fullgott kunskapsunderlag vid beslutsfattandet, transparens och möjligheter för den berörda allmänheten att komma till tals. (Jfr Naturvårdsverkets rapport 7009 "Artskydd och Beslutsprocesser" [2021] enligt vilken redan den nuvarande utformningen av artskyddet inom skogsbruket är otillräcklig för att leva upp till EU-rättens krav).

Domstolen hänvisar i övrigt till de synpunkter som framförts avseende avsnitt 5 och 10.

En preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken som inskränker kunskapskravet i förhållande till skogsvärdet (avsnitt 10)

Den preciserade skälighetsbedömningen i 2 kap. 7 a § miljöbalken som tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten är systemfrämmande. Den föreslagna bestämmelsen står bl.a. i strid med kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken, försiktighetsprincipen samt principen om att förorenaren betalar och kan väntas försämra beslutsunderlaget. Förslaget avviker också från det generella kravet på att verksamhetsutövaren ska tillhandahålla det underlag som behövs för tillsyn enligt 26 kap. 21 § miljöbalken. Det saknas argument som motiverar att skogsbruket skulle erhålla den typ av särställning som förslaget innebär, och det saknas också en tillräcklig konsekvensanalys av förslaget.

Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet och fattar beslut om dispens i artskyddsfrågor (avsnitt 12.2.1 och 12.2.2)

Mark- och miljödomstolen ser att det kan finnas vissa processekonomiska fördelar med förslaget att Skogsstyrelsen ska pröva frågor om artskyddsdispens. Detta förutsätter dock att tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser tillförs Skogsstyrelsen. Det kräver också fortsatt samverkan med länsstyrelsen för att säkerställa en enhetlig tillämpning nationellt. Även detta

förslag är dock systemavvikande, bl.a. genom att den verksamhet som utförs styr vilken myndighet som prövar artskyddsfrågan. Konsekvenserna av förslaget behöver analyseras närmare.

Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstolen (avsnitt 13.1)

Domstolen ser fördelar med att mark- och miljödomstolarna tar över ansvaret av föreslagna måltyper från förvaltningsdomstolarna och är positivt inställd till förslaget utifrån hur systemet ser ut i dag. Domstolen bedömer dock att det är en systembrist att kopplingen mellan anmälan och samråd föreslås tas bort. Mål där exploateringsintressen görs gällande, vilka tidigare hanterades av förvaltningsdomstol, ska nu hanteras av mark- och miljödomstolarna. Samtidigt tas kopplingen mellan underrättelse enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt miljöbalken bort. Skälen till att flytta över mål som handläggs i enlighet med skogsvårdslagen till mark- och miljödomstolarna blir därmed inkonsekventa.

Konsekvensanalysen avseende behovet av ökade resurser till mark- och miljödomstolarna har gjorts utifrån antalet mål som handläggs enligt det nuvarande regelverket. Till följd av de ändringar som delbetänkandet föreslår ser domstolen dock att antalet av de mål som i dag hanteras av förvaltningsdomstol också riskerar att öka. Det krävs därför en närmare analys av behovet av ökade resurser till mark- och miljödomstolarna.

Domstolarna bör tillföras skoglig kompetens (avsnitt 13.1)

Den yrkesbakgrund som skulle vara aktuell hos ett tekniskt råd med skoglig kompetens, som exempelvis jägmästare, kan förväntas innebära att dessa tekniska råd skulle vara kunniga avseende skogstekniska frågor, men utöver detta troligen ha begränsad kompetens inom övrig verksamhet i mark- och miljödomstolarna. Förslaget riskerar därför att medföra ett ineffektivt nyttjande av resurser. En lämpligare lösning än att utse tekniska råd med sådan särskild kompetens skulle kunna vara att domstolen i stället tar in särskilda ledamöter med skoglig kompetens i de mål där detta bedöms krävas.

Skogsstyrelsens ställning i mark- och miljödomstol (avsnitt 13.2)

Enligt förslaget ska Skogsstyrelsen inta partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut genom en ändring i 5 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Domstolen remitterar redan i dag Skogsstyrelsen i merparten av målen avseende överklagade nollbeslut efter en avverkningsanmälan. Utredningens antagande att förslaget kommer att leda till att färre ärenden återförvisas till Skogsstyrelsen kan därför ifrågasättas. Förslaget innebär också en inkonsekvens i systemet genom en särreglering för skogsbruket som enligt domstolen inte är tillräckligt motiverad.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 15)

Som domstolen konstaterat ovan kan det antas att arbetet med att skapa en uttömmande lista över samrådsområden (avsnitt 5.3.7) kommer att ta lång tid. Ett ikraftträdande den 1 april 2026 framstår därför som en alldeles för kort tid.

Detta yttrande har beslutats av rådmannen Erika Ekman och tekniska rådet Christina Borg. Föredragande har varit Jessica Waher.

Erika Ekman

Christina Borg

Jessica Waher

Kopia till tingsrättens allmänna diarium