

Mark- och miljödomstolen

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

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

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt har granskat förslagen utifrån domstolens roll och verksamhet och lämnar nedanstående synpunkter. I övriga delar avstår domstolen från att lämna synpunkter.

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

I delbetänkandet föreslås att kopplingen mellan underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan för samråd tas bort. Det är markägaren som ska ha ansvaret för att bedöma när samråd krävs. Regeringen ska i förordning lista när samråd krävs och Skogsstyrelsen ska i forskrifter peka ut områden för samrådsplikt (samrådsområden). I de fall en skogsbruksåtgärd inte är samrådspliktig ska den underrättas Skogsstyrelsen. Förslagen syftar till att separera bedömningar enligt miljöbalken från sådana bedömningar som följer enligt skogsvårdslagstiftningen. Mark- och miljödomstolen avstyrker förslagen i detta avsnitt.

Förslaget bedöms inte leda till ökad tydlighet

Mark- och miljödomstolen ställer sig mycket tveksam till att det skulle gå att avgränsa bort artskyddsfrågor från avverkningsanmälningar på det sätt som föreslås i utredningen. Förekomsten av fridlysta arter kan medföra att artskyddsförordningens förbud aktualiseras och det kommer många gånger vara en expertiskrävande bedömningsfråga huruvida en åtgärd kräver samråd eller om det är tillräckligt med en underrättelse. Enligt domstolens mening är det inte möjligt att genom föreskrifter reglera alla de situationer där samrådsplikt aktualiseras. Det kan därför ifrågasättas om förslaget ger en ökad tydlighet för markägare och myndighet om vilket regelverk som tillämpas.

En uttömmande lista för samråd (avsnitt 5.3.7)

Det föreslås att regeringen i förordning ska ange en uttömmande lista på när en skogsbruksåtgärd behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen föreslår därför en ny paragraf, 7 d §, i förordningen om anmälan för samråd. Enligt bestämmelsens första stycke behöver åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen anmälas för samråd om de utförs i utpekade områden med mycket höga naturvärden (samrådsområden). I

bestämmelsen anges dock inte några närmare kriterier som ska ligga till grund för Skogsstyrelsens arbete med att peka ut samrådsområden. Det saknas även en närmare analys kring hur rekvisitet ”mycket höga naturvärden” i den nya bestämmelsen förhåller sig till rekvisitet ”väsentligt ändra naturmiljön” i 12 kap. 6 § miljöbalken och det är därför svårt att ta ställning till konsekvenserna av förslaget. Exempelvis bör även skogsbruksåtgärder i en skog som har ”höga naturvärden” kunna medföra en väsentlig ändring av naturmiljön, beroende på åtgärdens art och omfattning.

När det gäller samrådsplikt i förhållande till artskyddet föreslår utredningen att samråd krävs om en åtgärd som omfattas av skogsvårdslagen kan komma i strid med artskyddsförordningen. Eftersom artskyddsfrågor dominerar de mål som kommer in till mark- och miljödomstolen kan det konstateras att många områden kommer kräva samråd, utan att de har listats av Skogsstyrelsen. Domstolens erfarenhet är att det oftast inte är tillräckligt att bedöma artskyddsfrågan utifrån generell hänsyn, utan ofta krävs det en platsspecifik bedömning. Vidare ifrågasätter domstolen om det är en lämplig ordning, i förhållande till våra internationella åtaganden, att markägaren själv ska bedöma om åtgärden utförs med tillräcklig hänsyn utifrån Skogsstyrelsens vägledningar. Förslaget bedöms inte ge en ökad tydlighet för markägare. Ovan angivna aspekter har inte lyfts i utredningens konsekvensbedömning.

Sex veckor blir tio dagar (avsnitt 9.1)

Majoriteten av de ärenden från Skogsstyrelsen som överklagas till mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt gäller s.k. nollbeslut, dvs. anmälningsärenden som avslutats utan att Skogsstyrelsen vidtagit någon åtgärd. Mark- och miljödomstolens erfarenhet är att Skogsstyrelsen i många fall inte har hunnit handlägga ärendet inom den sexveckors-frist som nu gäller. Domstolen bedömer att om tiden kortas från sex veckor till tio dagar, kommer det att ge sämre förutsättningar för myndigheten att genomföra sitt uppdrag, även om tanken är att samrådsärenden ska gå ”ett eget spår”. Enligt förslaget till ny paragraf, 7 d § i förordningen om anmälan för samråd, ska markägaren anmäla avverkning för samråd om åtgärden kan komma i strid med artskyddsförordningen. Samråd krävs enligt förslaget dock inte om åtgärden utförs med tillräcklig hänsyn. Domstolen ser en risk att en förkortad tidsfrist medför att Skogsstyrelsen inte kommer hinna göra en bedömning av om underrättelsen beskrivit tillräcklig hänsyn i förhållande till skyddade arter. Detta bedöms i sin tur ge sämre möjligheter att uppfylla art- och habitatdirektivet.

En automatgranskning av dokumenterade naturvärden kan visserligen ske skyndsamt, men enligt domstolens erfarenhet är det inte ovanligt att automatprioriteringen inte gett något utslag när en anmälan rör områden med höga naturvärden eller skyddade arter. Av de 79 mål som avgjordes av mark- och miljödomstolen i Östersund under 2023 blev 29 procent återförvisade, 34 procent avskrevs (på grund av återkallade avverkningsanmälningar eller på grund av att området redan avverkats) och 36 procent ändrades inte. Av de 73 mål som avgjordes under 2024 blev 30 procent återförvisade, 36 procent avskrevs, 27 procent ändrades inte och 7 procent ändrades helt eller delvis. Hittills under 2025 har 99 skogsmål avgjorts av domstolen. Av dessa har ca 42 procent återförvisats, 34 procent avskrivits, 6 procent inte ändrats och 17 procent har helt eller delvis ändrats.

Naturskyddsorganisationer ser sig ofta nödgade att överklaga Skogsstyrelsens nollbeslut och ärendena måste i många fall återförvisas till myndigheten för fortsatt utredning och bedömning av om förbuden i artskyddsförordningen aktualiseras och om det finns behov av försiktighetsåtgärder eller förbud. Artförekomster kräver ofta att det inhämtas specifika uppgifter för respektive område.

Domstolen har mot denna bakgrund svårt att förstå argumentet att en kortare tid ska leda till mer kompletta och bättre anmälningar. Förslaget bedöms inte leda till att färre avverkningsanmälningar kommer överklagas till domstol. Domstolen ser i stället en risk för att antalet överklagande kan komma att öka, se mer om detta i nedanstående avsnitt.

Skogsstyrelsens skyldighet att agera enligt skogsvårdslagen (avsnitt 9.3)

Utredningens förslag innebär att Skogsstyrelsens beslut i samrådsärenden ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol, medan Skogsstyrelsens underlåtenhet att agera på en underrättelse inte ska kunna överklagas. Domstolen saknar en närmare analys kring förslagets förenlighet med Århuskonventionen.

När det gäller artskyddet kommer det i många fall bli en bedömningsfråga huruvida en skogsbruksåtgärd kräver samråd, eller om det är tillräckligt med en underrättelse. Som angetts ovan är det inte möjligt att ta fram en uttömmande lista över de fall då samråd krävs i förhållande till artskyddsfrågor. Det är därför sannolikt att mark- och miljödomstolen även fortsättningsvis kommer få in ett stort antal mål där naturskyddsorganisationer överklagar avverkningsanmälningar på den grunden att det inte tagits tillräcklig hänsyn till skyddade arter. I dessa fall bör frågan för domstolen bli om markägaren, i stället för att ge in en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, borde ha anmält avverkningen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Domstolen ser en uppenbar risk att förslaget medför att samma ärende kan komma att överklagas till domstolen fler gånger jämfört med i dag. I ett första skede kan en avverkningsanmälan komma att överklagas till domstolen om Skogsstyrelsen inte initierat någon tillsyn inom tio dagar från en komplett anmälan. För det fall domstolen finner att det är fråga om ett överklagbart beslut och att den planerade avverkningen borde ha anmälts för samråd enligt miljöbalken, kan ärendet komma att återförvisas till Skogsstyrelsen för samråd med markägaren. Om Skogsstyrelsen därefter avslutar samrådsärendet utan åtgärd kan ärendet på nytt komma att överklagas, varvid domstolen har att ta ställning till om det finns skäl att besluta om försiktighetsåtgärder eller förbud med hänsyn till uppgifter om artförekomster. Med hänsyn till instansordningen är det sannolikt att ärendet på nytt måste återförvisas till Skogsstyrelsen som har att fatta beslut om försiktighetsåtgärder som första instans. Skogsstyrelsens beslut om försiktighetsåtgärder eller förbud kan i sin tur komma att överklagas av antingen markägaren eller av en naturskyddsorganisation.

Sammanfattningsvis riskerar antalet processer i mark- och miljödomstolen att öka jämfört med i dag och avse nya frågeställningar såsom t.ex. om ett beslut är överklagbart och om samråd borde ha inletts enligt förslaget till ny 7 d § i förordningen om anmälan för samråd.

Kostnadsfördelning och kunskapsinhämtning (kapitel 10)

Utredningen gör bedömningen att ett kunskapskrav för skogsbruksåtgärder inte kan tillämpas på det sätt som kunskapskravet i miljöbalken kommit att tillämpas av Skogsstyrelsen och mark- och miljödomstolarna under senare år.

Det finns redan i dag en begränsning av hur långt kunskapskravet kan sträcka sig i 2 kap. 7 § miljöbalken. Kunskapskravet sträcker sig inte så långt att det kan anses orimligt att uppfylla. Förslaget till preciserad skälighetsbedömning i 2 kap. 7 a § miljöbalken framstår som systemfrämmande och det har enligt domstolens mening inte framförts tillräckliga argument för att särreglera kunskapskravet för skogsbruket på det sätt som föreslås.

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

Domstolen ställer sig positiv till förslaget att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.

Domstolarna bör tillföras skoglig kompetens (avsnitt 13.1)

Det kan inte anses motiverat att ha särskilda tekniska råd med skoglig kompetens. Däremot är det lämpligt att domstolens kompetens förstärks med särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

Skogsstyrelsens ställning i mark- och miljödomstol (avsnitt 13.2)

Redan i dag är det vanligt att domstolen inhämtar Skogsstyrelsens inställning när en naturskyddsorganisation har överklagat myndighetens beslut. Det kan t.ex. vara aktuellt att remittera Skogsstyrelsen när myndigheten har förbjudit avverkning inom vissa delar av ett avverkningsanmält område och en naturskyddsorganisation har överklagat beslutet och anser att förbudet bör vara mer omfattande. Domstolen är därför positiv till förslaget att Skogsstyrelsen ska inta partsställning i dessa fall genom en ändring i 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Genom att Skogsstyrelsen ges partsställning får myndigheten möjlighet att överklaga domstolens avgörande för det fall myndighetens beslut ändras.

Ersättningsmodell (kapitel 14)

Högsta domstolen har i NJA 2023 s. 291 funnit att markägaren kan vara berättigad till ersättning enligt allmänna principer. Domstolen handlägger för närvarande ett stort antal överklagade beslut från Skogsstyrelsen och många mål återförvisas till myndigheten för fortsatt handläggning. I de fall myndigheten beslutar om förbud mot skogsbruksåtgärder är det sannolikt att många markägare kommer stämma staten och begära ersättning utifrån allmänna principer. Domstolen anser därför att det är lämpligt att frågor om ersättning vid inskränkning av skogsbruk regleras i lag i stället för som i dag genom praxis.

I handläggningen av ärendet har deltagit rådmannen Anna-Sara Söderström och tekniska råden Ragnar Asklund, Lovisa Lind Eirell, Nils Persson och Kristoffer Hallberg.