

Mark- och miljööverdomstolen

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Li.remissvar@regeringskansliet.se

**Remiss av delbetänkandet Ett tydligt regelverk för
aktivt skogsbruk (SOU 2024:91)**

Dnr LI2024/02430

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på förslaget.

Allmänna utgångspunkter

Mark- och miljööverdomstolen instämmer med utredningen att det blir tydligare vilket regelverk som tillämpas om kopplingen mellan underrättelse för avverkning och anmälan för samråd tas bort. Det är vidare positivt att de beslut som fattas efter samråd enligt miljöbalken blir tydliga förvaltningsbeslut med motivering och överklagandetid. Domstolen ser dock vissa svårigheter med att åstadkomma ett regelverk där det är tydligt för markägaren vilka skogsbruksåtgärder som kräver samråd enligt miljöbalken och som samtidigt säkerställer att samråd sker i alla de fall det är motiverat utifrån hänsyn till skyddade arter eller naturmiljön. Domstolen är vidare tveksam till om förslagen ger tillräckliga förutsättningar för Skogsstyrelsen att utöva sitt tillsynsansvar enligt miljöbalken.

Domstolen noterar att utredningen genomgående lyfter fram behovet av kunskap om livsmiljöer och arter. Ett genomförande av förslagen förutsätter att det finns kunskap om t.ex. vilka skogsområden som bör omfattas av samrådsplikt samt framtagande av vägledningar kring vilken hänsyn specifika arter kräver. Även om det redan finns en del underlag kommer ett genomförande av förslagen kräva ett omfattande och kostsamt arbete med kunskapsinhämtning. Mot denna bakgrund framstår det som realistiskt med ett ikraftträdande under 2026.

Utredningen föreslår vissa särregleringar i miljölagstiftningen som endast ska gälla för skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen. Enligt Mark- och miljööverdomstolen framstår dessa särregleringar som

systemfrämmande och utredningen har inte tillräckligt motiverat behovet av dessa.

Kapitel 5, 6 och 12 - Anmälan för samråd, underrättelse för avverkning och tillsyn

Allmänt

Utredningen föreslår att de enda skogsbruksåtgärder som enligt miljöbalken ska anmälas för samråd är åtgärder som sker inom särskilt utpekade samrådsområden med mycket höga naturvärden eller åtgärder där markägaren själv bedömer att det inte är möjligt att vidta tillräcklig hänsyn till arter. Samtidigt föreslår utredningen att Skogsstyrelsen ska få ett ensamt ansvar för tillsynen enligt miljöbalken när det gäller skogsbruksåtgärder som kräver anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller berör skyddet för biologisk mångfald enligt 8 kap. miljöbalken. En underrättelse för avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen innebär enligt utredningen, se s. 257, inte en skyldighet för myndigheten att agera och ska inte anses som ett beslut som rör miljölagstiftning.

För Mark- och miljööverdomstolen är det oklart om utredningen menar att en underrättelse om avverkning inte innebär att Skogsstyrelsen, enligt 26 kap. 1 § miljöbalken, måste överväga om den åtgärd som underrättelsen avser kan komma i konflikt med miljöbalken och i så fall meddela de förelägganden eller förbud som behövs enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Enligt domstolen bör Skogsstyrelsen, oavsett om ärendet inkommer som en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen eller en anmälan om samråd enligt miljöbalken, ha en skyldighet att bedöma ärendet utifrån båda lagstiftningarna. Detta eftersom Skogsstyrelsen har ett tillsynsansvar enligt båda regelverken. Om en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen inte samtidigt innebär en skyldighet för Skogsstyrelsen att utöva det tillsynsansvar som följer av 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen framstår det som oklart hur Skogsstyrelsens tillsyn ska utövas i de fall åtgärden inte omfattas av den föreslagna 7 d § i förordningen om anmälan för samråd och hur myndigheten ska fånga upp de situationer en fastighetsägare felaktigt bedömt att en avverkning inte kräver en anmälan för samråd. Om skyldigheten för Skogsstyrelsen att utöva tillsyn enligt miljöbalken förutsätter att en miljöorganisation påtalar behovet av tillsyn i samband med en underrättelse om avverkning kommer kontrollen av om en åtgärd kan kräva tillsyn enligt miljöbalken i princip ensamt åvila miljöorganisationerna, se s 194. Det kan noteras att enligt 26 kap. 1 § miljöbalken är en tillsynsmyndighet skyldig att agera för att miljöbalken och förordningar som

meddelats med stöd av miljöbalken följs, se prop. 1997/98:45 del s. 266.

Det framstår som motsägelsefullt att ge Skogsstyrelsen ett ensamt och utökat tillsynsansvar enligt miljöbalken om de åtgärder i skogen som uttryckligen ska prövas enligt miljöbalken samtidigt blir färre.

Utredningen skriver i sin konsekvensanalys att förslagen inte kan antas försämra tillsynen över artskyddsfrågor i skogen, se s. 311 f. Mot bakgrund av vad som anförts ovan ifrågasätter domstolen den analysen.

Det är tveksamt om det innebär en effektivisering att föra över all tillsyn över artskyddet i skogen till Skogsstyrelsen enligt utredningens förslag. Länsstyrelsen kommer att ha kvar ansvaret för artskyddstillsynen inom alla andra delar och kommer därför att underhålla sin kunskap om t.ex. fåglar i allmänhet och i skog som inte omfattas av skogsvårdslagen. Fåglar rör sig över mer eller mindre stora områden i sin naturliga utbredning. Störningar ska bedömas utifrån fågelns ekologi och bevarandestatusen ska bedömas på lokal, regional och nationell nivå.

Ändringar i artskyddsförordningen

Idag beviljas endast ett fåtal artskyddsdispenser och det framstår som mer resurseffektivt att den prövningen görs av samma myndighet, dvs. av länsstyrelsen. Domstolen är tveksam till att olika myndigheter ska fatta beslut om samma typ av art beroende på om en åtgärd sker inom ramen för skogsbruk eller inte.

Utredningen skriver (se s. 309) att det finns utrymme för Skogsstyrelsen att regelmässigt uppfatta en anmälan för samråd där frågor om artskydd aktualiseras som att den också innefattar en dispensansökan och att ansökan ska uppfattas som att den är gjord med förbehåll. Domstolen noterar att denna ordning inte kommer till uttryck i författningstexten. Det kan vidare ifrågasättas om en anmälan för samråd innehåller ett tillräckligt underlag för en dispensprövning.

Arealgräns för underrättelse om avverkning

Som domstolen anför ovan har Skogsstyrelsen, oavsett om ärendet inkommer som en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen eller en anmälan om samråd enligt miljöbalken, att bedöma ansökan utifrån båda lagstiftningarna. Detta eftersom Skogsstyrelsen har ett tillsynsansvar enligt båda regelverken. Skyldigheten att kontrollera efterlevnaden av båda regelverken gäller oavsett om arealgränsen höjs

i enlighet med de alternativa förslagen. En höjd arealgräns synes försvåra för tillsynsmyndigheten att utföra sitt uppdrag och kan även medföra att ett agerande måste ske i efterhand.

Sverige är alltså skyldigt att efterleva EU:s regelverk om art- och habitatsskydd. Den gräns som bestäms för när en avverkning ska komma till Skogsstyrelsens kännedom måste sättas utifrån möjligheten att efterleva dessa krav.

Det efterfrågas en tydligare analys och redogörelse för syftet med avverkningsanmälan och förprövningen av dessa samt vilka avverkningar som måste fångas upp.

Miljöorganisationers överklagandefrist

Mark- och miljööverdomstolen har principiellt ingen erinran mot förslaget att införa en överklagandefrist för miljöorganisationer som kopplas till dagen för beslutets meddelande. Detta förutsätter dock att Skogsstyrelsen meddelar tydliga och motiverade beslut även i de fall en åtgärd inte föranleder något ingripande. Domstolen noterar vidare att konsekvenserna för andra beslut än de som hanterats i den aktuella utredningen inte har utretts.

Särskilt om föreslagna bestämmelser

12 kap. 6 a § miljöbalken

Utredningen föreslår att färre åtgärder i skogen än i dag ska kräva en anmälan för samråd. Domstolen har i sak inget att invända. Som domstolen återkommer till längre ned bedömer dock domstolen att den föreslagna 7 d § förordningen om anmälan för samråd har fått ett för begränsat tillämpningsområde. Som domstolen anført tidigare är det också oklart hur Skogsstyrelsen ska utöva sin tillsyn enligt miljöbalken i de fall en åtgärd inte kräver samråd.

Om bestämmelsen genomförs kan den formuleras om i enlighet med första stycket och som ett undantag till 12 kap. 6 § miljöbalken.

"Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat föreskrifter om att sådan anmälan krävs".

Mark- och miljööverdomstolen vill framhålla att det skulle vara lämpligt om 12 kap. 6 § miljöbalken innehöll en skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta den som gjort en anmälan om att ärendet inte kommer att leda till någon åtgärd från myndighetens sida,

jfr 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 23 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Därigenom skulle man undvika dagens s.k. nollbeslut från Skogsstyrelsen vilka leder till oklarhet om vad som ska anses vara det överklagade beslutet.

7 d § första stycket förordningen om anmälan för samråd

Skogsstyrelsen ska enligt förslaget peka ut områden inom vilka det ska krävas en anmälan för samråd. Det är viktigt att det är tydligt för den enskilde fastighetsägaren att förstå om en åtgärd vidtas inom eller utanför ett samrådsområde då en utebliven anmälan föreslås vara straffsanktionerad. Det saknas konkret vägledning kring kriterier och hur områdena ska tas fram. Det kan noteras att de områden med höga naturvärden som pekas ut enligt denna bestämmelse inte behöver överensstämja med områden där skyddsvärda arter finns. Det kan antas innebära ett tidskrävande och kostsamt arbete för myndigheterna att peka ut områden. Det finns anledning att ytterligare överväga om föreskrifter med tillhörande kartor är ett lämpligt sätt. Utredningen innehåller inte tillräckliga överväganden om detta och konsekvenserna för den enskilda skogsägaren.

Förslag till ändrad formulering:

"Åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om de utförs inom ett samrådsområde. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att områden med mycket höga naturvärden ska utgöra samrådsområden."

7 d § andra stycket förordningen om anmälan för samråd

Vissa åtgärder ska endast anmälas för samråd om de utförs med annat än *vedertagna metoder*. Det bör övervägas om begreppet "vedertagen metod" är tillräckligt tydligt mot bakgrund av att en utebliven anmälan är straffsanktionerad.

7 d § tredje stycket förordningen om anmälan för samråd

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget.

Enligt 4 och 4 a § artskyddsförordningen är det fler åtgärder än att skada en djur- eller växtart som är förbjudna. Ett krav på samråd endast i de fall en åtgärd medför skada på djur eller växter är därför för begränsat. Förbuden i artskyddsförordningen aktualiseras så snart

det finns en risk för skada för enskilda exemplar av djur. Förbuden gäller även om en arts bevarandestatus inte riskerar att påverkas negativt. Skyddet gäller också arter som uppnått en gynnsam bevarandestatus (EU-domstolens domar i förenade målen C-473/19 och C-474/19 (Skydda skogen)).

Det föreslås att en anmälan för samråd inte ska krävas ”om åtgärden utförs med tillräcklig hänsyn”. Enligt utredningen avses myndigheternas hänsynsbeskrivningar, se s. 185. Det kan dock noteras att dessa inte är bindande och det är inte säkert att den hänsyn som föreslås i beskrivningen vid en domstolsprövning skulle anses tillräcklig i förhållande till kraven i artskyddsförordningen. Vilken hänsyn som krävs är ofta en bedömning i det enskilda fallet och behovet av hänsyn kan variera i olika delar av landet. Bestämmelsens tillämpning förutsätter vidare framtagande av ett omfattande vägledningsmaterial. Enligt utredningen, se s. 185, innebär avsaknad av vägledning att samråd ska ske. Detta framgår dock inte av förslagen författningstext. Ett stort ansvar läggs på den enskilde fastighetsägaren att kunna avgöra när en åtgärd kräver samråd eller inte. Samtidigt föreslår utredningen att den kunskap som en enskild fastighetsägare behöver ha om förekomst av arter begränsas genom införandet av 2 kap. 7 a § miljöbalken. Enligt domstolen kan förslaget leda till att skogsbruksåtgärder som kan innebära en otillåten störning eller påverkan på en skyddad art eller dess livsmiljö inte anmäls för samråd. Detta försvårar för Skogsstyrelsen att utöva sitt tillsynsansvar.

Enligt den statistik som återges i utredningen är det relativt få avverkningsanmälningar som föranleder beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Av konsekvensavsnittet på s. 192 ff framgår att det är osäkert i vilken utsträckning förslagen kommer att leda till att mängden tillsyns- och överklagande kommer att minska. Mot den bakgrunden är det oklart vilka fördelar det föreslagna systemet medför jämfört med det nuvarande.

20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget.

Sekretessbestämmelsen är motiverad av skyddet mot plundring och illegal jakt. Enligt förslaget skulle en fastighetsägare som utgångspunkt alltid få tillgång till uppgifter om särskilt skyddsvärda arter inom den egna fastigheten. Enligt domstolen finns en risk att skyddet för arter därigenom undergrävs och att enskilda och organisationer blir mindre benägna att rapportera in fynd av särskilt hotade arter. En lämpligare ordning bör vara att Skogsstyrelsen vid sin granskning av en underrättelse om avverkning har ett ansvar att uppmärksamma om

det i området förekommer en skyddad art som omfattas av sekretess i artportalen. Vid behov är det möjligt för myndigheten att lämna ut uppgifter med förbehåll om hur uppgiften får användas.

Kapitel 9 – Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker utredningens förslag om förtydligande i lag att tillsynsmyndigheten inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Enligt domstolen är det inte utrett om 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. Det är oklart hur frågor om t.ex. artskydd i avverkningsanmälda områden som ligger utanför ett samrådsområde ska hanteras i en situation då en miljöorganisation bedömer att en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen i stället borde ha hanterats inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Utredningens förslag synes vara motiverat av en önskan att minska antalet beslut som en miljöorganisation kan överklaga. Av den statistik som finns i utredningen framgår dock att det endast är ett fåtal beslut som överklagas.

Tiden för när avverkning tidigast får ske räknas från den dag en komplett anmälan kommit in till Skogsstyrelsen. Det saknas resonemang om vad som utgör en komplett anmälan eller om Skogsstyrelsen ska underrätta anmälaren om att anmälan är komplett. I avsnittet om vad en underrättelse ska innehålla anges endast att Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om underrättelsens innehåll (se avsnitt 7.2.2).

Skogsvårdslagen 35 §

Mark- och miljööverdomstolen delar inte utredningens slutsats att förslaget är en kodifiering av praxis (HFD 2020 ref. 12). Avgörandets huvudsakliga slutsats är att Skogsstyrelsens vägledning inte är ett överklagbart beslut. I p. 26 uttalar HFD att Skogsstyrelsen inte måste agera på en underrättelse, vilket i och för sig är korrekt. Skogsstyrelsen måste dock alltid bedöma den anmälda åtgärdens förenlighet med skogsvårdslagen, vilket inte behöver komma till uttryck i ett beslut.

Kapitel 10 – Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker den föreslagna 2 kap. 7 a § miljöbalken.

Att införa en särreglering i miljöbalken av kunskapskravet vid vidtagande av åtgärder i skogen framstår som systemfrämmande. Miljöbalkens grundläggande allmänna hänsynsregler bör gälla lika för alla. Genom en tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken säkerställs att det i ett enskilt fall inte krävs mer underlag än vad prövningen av ärendet motiverar. Skogsvårdslagen tillämpas vidare med stöd av förvaltningslagens grundläggande principer. Det är i första hand myndigheten som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Parterna är därmed inte tvungna att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda.

Enligt avsnitt 10.4.1 kommer kostnaden för viss utredning vid tillämpningen av miljöbalken att landa på staten, där Skogsstyrelsen får ett utökat utredningsansvar. Av kapitlet framgår att kompletterande uppgifter begärts in i ca 1600 ärenden per år och att den absoluta huvuddelen av dessa ärenden är enkla och att kompletteringsbegäran där endast avsett en tydligare redogörelse för hur anpassningar av åtgärden och hänsynstagande ska ske. Krav på mer omfattande inventeringar förekommer endast i enstaka fall. Enligt utredningen kommer en kostnadsfördelning enligt förslaget bli aktuell i ett fåtal ärenden per år.

Mot denna bakgrund ifrågasätter domstolen behovet av bestämmelsen. I de fall en skogsägare anser att Skogsstyrelsen förelägger om alltför omfattande kompletteringar av underlaget har skogsägaren, på samma sätt som andra verksamhetsutövare enligt miljöbalken, möjlighet att överklaga föreläggandet. En prövning sker då utifrån 2 kap. 7 § miljöbalken.

Den föreslagna bestämmelsen framstår vidare som komplicerad att tillämpa. Det är oklart vad som gäller om en markägare och Skogsstyrelsen inte är överens om hur kostnaderna ska fördelas. Ska myndigheten fatta ett beslut och ska detta beslut kunna överklagas?

Mot bakgrund av att utredningens övriga förslag förutsätter en omfattande kunskapsinhämtning från myndigheternas sida kan det vidare ifrågasättas om det är motiverat att sänka kravet på den kunskap som markägarens förväntas ha.

Kapitel 13 – Domstolsprocessen

Mark- och miljööverdomstolen har inget att erinra mot förslaget att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.

Mark- och miljööverdomstolen förutsätter att mark- och miljödomstolarna tillförs de resurser som krävs för att hantera tillkommande mål enligt skogsvårdslagen.

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker utredningens förslag om tillförande av tekniska råd med skoglig kompetens.

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker utredningens förslag att Skogsstyrelsen ska vara motpart i mark- och miljödomstolar även när ideella miljöorganisationer överklagar.

Skogsvårdslagen 40 §

Mark- och miljööverdomstolen har inget att erinra mot första stycket första meningen i förslaget.

Första stycket andra mening innebär en dubbelreglering av forumfrågan. Forumfrågan i mark- och miljödomstolar regleras genom 3 kap. 1 § (2010:921) lagen om mark- och miljödomstolar. Enligt femte stycket i nämnda bestämmelse följer att mål som överklagas till mark- och miljödomstolen ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten som har prövat ärendet ligger. 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.

Bestämmelsens andra stycke utgör också en dubbelreglering eftersom det för alla mål som överklagats till mark- och miljödomstol krävs prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen, se 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Det erinras om att Mark- och miljööverdomstolen stavas med stort ”M”.

2 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar, första stycket

Att tekniska råd i mark- och miljödomstolarna ska ha kompetens inom de frågor som rör skogsbruk följer redan av att tekniska råd ska ha naturvetenskaplig utbildning inom sådana frågor som domstolen prövar, se 2 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Avvägningar som efterfrågas i utredningen (se s. 330) om ekonomiskt rationellt skogsbruk och skogsvårdslagens produktionsmål kommer

kunna hanteras genom den kompetens som finns vid mark- och miljödomstolarna redan idag. Det framstår inte som motiverat att på det föreslagna sättet särreglera kravet på kompetens hos tekniska råd vad avser frågor enligt skogsvårdslagen.

Domstolen har vid behov möjlighet att inhämta remissyttranden från relevant expertmyndighet.

5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar

Domstolen har möjlighet att remittera, samt begära yttrande, från Skogsstyrelsen om domstolen bedömer att det är lämpligt. Den omständigheten att Skogsstyrelsen i samband med överklagande önskar föra in ytterligare underlag (se s. 340) är inte skäl för att Skogsstyrelsen i större omfattning ska vara motpart i mål där Skogsstyrelsen är beslutande myndighet. Inte heller utgör intresset av att bevaka skogens avkastning eller produktivitet ett sådant skäl. Det framstår vidare inte som motiverat att särreglera frågan endast i de mål där Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättsrådet Malin Wik, tekniska rådet Annika Billstein Andersson och hovrättsrådet Kristina Dreijer.

Föredragande har varit Niclas Arvidsson.

Malin Wik

Niclas Arvidsson