

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91)

Landsbygds- och infrastrukturdepartementets remiss LI2024/02430

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har gått igenom förslagen i det remitterade betänkandet.

Sammanfattningsvis tillstyrker domstolen i huvudsak förslaget att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstolarna men avstyrker eller har inga synpunkter på förslagen i övrigt. Domstolen behandlar de olika förslagen närmare nedan.

Förslagen om anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och underrättelse m.m. enligt skogsvårdslagen

Domstolen avstyrker förslagen till ändring av anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt underrättelser och tillstånd enligt skogsvårdslagen.

Allmänt

Domstolen delar inledningsvis uppfattningen i betänkandet att det finns problem med nuvarande ordning där prövningen av skogsbruksåtgärder sker samtidigt enligt såväl skogsvårdslagen som miljöbalken. Den grundläggande problematiken är därvid att vid båda prövningarna ska miljöintressen beaktas, men på olika sätt. För att helt lösa den problematiken skulle prövningen av miljöintressena behöva hänföras till en av lagarna och inte båda. Det hade dock krävt en omfattande översyn av framförallt skogsvårdslagen, oavsett vilken av lagarna som skulle väljas för att beakta miljöintressena. Att förslagen innebär en fortsatt parallell och i praktiken en

delvis samtidig prövning gör att det är svårare att utvärdera effekterna av förslagen.

I betänkandet anges att EU-rätten ställer krav på ett effektivt kontrollsystem avseende olika miljöeffekter av skogsbruksåtgärder. Domstolen gör inte någon annan bedömning. Det hade dock varit önskvärt om det i betänkandet hade gjorts en närmare analys av dessa krav i förhållande till förslagen. Det är svårt att utifrån betänkandet bedöma om förslagen står i överensstämmelse med kraven.

Domstolen vill också framhålla att oavsett hur kontrollsystemet är uppbyggt är det viktigt att kontrollen görs i tänkt omfattning om det ska få avsedd effekt. Domstolens erfarenhet av Skogsstyrelsens ärenden är att de för närvarande i många fall inte utreds i tillräcklig utsträckning eller inte avslutas med ett tydligt motiverat beslut, även i fall där det skulle behövas utifrån den nuvarande regleringen. Ett åtgärdande av detta skulle i stor utsträckning adressera de problem som finns med den nuvarande ordningen.

Anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Domstolen anser att förslaget om att separera underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen och anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skulle kunna utgöra ett steg i rätt riktning för att minska problemen med de samtidiga prövningarna. Detta eftersom det blir tydligare vad Skogsstyrelsen faktiskt prövar i olika ärenden.

Om dessa ska särskiljas delar domstolen också utredarens uppfattning att det vore positivt om gränserna för skyldigheten att anmäla en åtgärd för samråd skulle kunna bestämmas tydligare än enligt den generella reglering som idag finns i 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta för att verksamhetsutövaren ska veta vad som förväntas och särskilt eftersom skyldigheten att göra en anmälan är straffsanktionerad. Förslaget innebär dock en särskild reglering för just skogsbruksåtgärder som avviker från systematiken i miljöbalken. Det utgör en samlösning som kan medföra tolkningsproblem, vilket bör undvikas.

Domstolens anser vidare att det är svårt att, som utredaren strävar efter, uttömmande ange vilka skogsbruksåtgärder som ska anmälas för samråd. Det blir inte heller helt effekten av förslaget och domstolen anser inte att förslaget har en lämplig utformning. Förslaget bygger i korthet på att anmälan om samråd endast ska ske avseende a) åtgärder i vissa utpekade samrådsområden, b) vissa skogsbruksåtgärder om de utförs på annat sätt än enligt vedertagen metod samt c) åtgärder som kan komma i strid med artskyddsförordningen om åtgärderna inte utförs med tillräcklig hänsyn (se

förslaget till införande av 7 d § förordningen [1998:904] om anmälan för samråd).

Domstolen noterar först att det framstår som praktiskt svårt att utpeka relevanta samrådsområden enligt a) utan att även, som i dag, peka ut vissa naturtyper eller naturvärden (jfr s. 180 i betänkandet). Om det är avsikten bör övervägas om 7 d § bör utformas på ett sätt som tydligare speglar detta. Vad gäller b) och c) så är kravet på anmälan undantaget sådana åtgärder där verksamhetsutövaren utför åtgärden på ett vedertaget sätt respektive med tillräcklig hänsyn. Det är emellertid just dessa frågor som bör kontrolleras av myndigheterna vid samråd, om det ska utgöra ett effektivt kontrollsystem. Syftet med kontrollsystemet förfelas om ansvaret för att kontrollera det närmare utförandet i så stor utsträckning läggs på verksamhetsutövaren.

Härtill kommer att det framstår som att det kan finnas andra skogsbruks-åtgärder, särskilt avverkning, som även i andra fall än dessa tre skulle behöva omfattas av en 12 kap. 6 §-anmälan för att EU-rättens krav på ett effektivt kontrollsystem ska uppfyllas. Därvid vill domstolen särskilt framhålla att en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen inte i sig framstår som ett tillräckligt kontrollsystem, bl.a. eftersom de åtgärder som kan vidtas enligt skogsvårdslagen är begränsad av den så kallade intrångsbegränsningen (se 30 § tredje stycket skogsvårdslagen).

Underrättelse m.m. enligt skogsvårdslagen

Mot bakgrund av det anförda bör i vart fall inte kontrollsystemet i skogsvårdslagen försvagas i den mån det kan ha betydelse för EU-rättens krav på kontrollsystem.

Domstolen delar särskilt mot den bakgrunden utredarens bedömning att det kontrollsystem som idag finns inte bör försvagas genom att gränsen för vilken areal som kan avverkas utan underrättelse höjs. Domstolen anser inte heller att förslagen att försämra kontrollsystemet genom att avskaffa tillstånd till avverkning av ädellövskog och minska tiden för Skogsstyrelsen att vidta åtgärder vid underrättelse bör genomföras. Domstolen ser därvid inte heller att det förts fram adekvata skäl för att det skulle vara angeläget att minska tiden för kontroll av avverkningsanmälan. Däremot har domstolen inte någon erinran mot förslaget att ta bort kravet på underrättelse avseende uttag av skogsbränsle.

En ny ersättningsmodell

Domstolen avstyrker införandet av den föreslagna modellen för ersättning till markägare vid ingripande av det allmänna.

Domstolen konstaterar först att som utredaren påpekat har rättsutveckling redan skett på området genom framförallt Högsta domstolens avgörande NJA 2023 s. 291. Domstolen har inga synpunkter på frågan om markägare därutöver bör få en utvidgad möjlighet till ersättning. Domstolen anser emellertid att utformningen av förslaget i betänkandet har brister.

Förslaget innebär att en ny form av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, skogsmarksskyddsområde, ska kunna beslutas avseende ett område där avverkning begränsats efter beslut av myndighet. Detta för att lösa ersättningsfrågan. Det framstår som att det främst skulle bli aktuellt efter att markägaren tagit initiativ till avverkning av en del av en fastighet. Domstolen anser inte att det är lämpligt att utifrån en enskild markägares avverkningsplaner inrätta ett skyddsområde, utan det bör ske utifrån ändamålet med skyddsområdet, vilket bör vara att skydda vissa (i detta fall natur-) värden. Det framstår inte heller som lämpligt att en förutsättning för att bilda ett skogsmarksskyddsområde är att ersättning inte kan utgå enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, eftersom det kan vara en svårbedömd fråga. Det synes råda olika ersättningsnivåer för ersättning enligt den bestämmelsen i enlighet med ovan angivet rättsfall och den föreslagna formen av ersättning (jfr p. 32 i angivet rättsfall och 4 kap. 1 § expropriationslagen [1972:719]). Det innebär att det också skulle komma att finnas incitament att få frågan prövad i tidsödande och kostsamma processer vid domstol.

Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Domstolen avstyrker införandet av den föreslagna regeln om kostnadsfördelning i 2 kap. 7 a § miljöbalken.

Detta eftersom bestämmelsen innebär ett frångående av den grundläggande principen i miljöbalken om verksamhetsutövarens egenansvar att ha kunskap om sin verksamhet och bevisa att verksamheten uppfyller kraven. Det skulle bli mycket oklart vilket ansvar en markägare har enligt miljöbalken för olika delar av sitt skogsbruk. Bestämmelsens utformning framstår inte heller som lagtekniskt lämplig. Särskilt för att dess första stycke inte tillför något till 2 kap. 7 § som den föreslagna bestämmelsen avser precisera, utan det är endast i motiveringen som det framgår vad som är avsikten med den föreslagna bestämmelsens första stycke.

Överinstans i mål enligt skogsvårdslagen

Domstolen tillstyrker förslaget att beslut enligt skogsvårdslagen bör överklagas till mark- och miljödomstolen i stället för allmän förvaltningsdomstol. Domstolen delar därvid utredarens uppfattning att det kan minska problemen med parallella förfaranden.

Domstolen anser dock, till skillnad från utredaren, att regeln för vilken mark- och miljödomstol som ska vara behörig att pröva överklaganden enligt skogsvårdslagen bör vara densamma som i miljöbalken. Detta för att överklaganden avseende en skogsbruksåtgärd så långt möjligt ska ske till samma domstol, oavsett om det är ett beslut enligt miljöbalken, ett beslut enligt skogsvårdslagen eller beslut enligt båda lagarna som överklagas.

Domstolen avstyrker också införandet av en regel om att tekniska råd ska ha skoglig utbildning. De mål som har en tydlig anknytning till skogsbruk är för få för att motivera tekniska råd med en sådan specialisering. Inte heller behövs det regler om ytterligare kompetenser för särskilda ledamöter. Mål om avverkning kan ofta avgöras utan särskilda ledamöter. Ledamöter med skoglig kompetens utses redan i dag utifrån den befintliga regeln om erfarenhet av andra myndigheters verksamhetsområden och areell näring, varför dessa kan nyttjas vid behov även i mål enligt skogsvårdslagen.

Domstolen noterar i sammanhanget att någon ändring av 2 kap. 8 § andra stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolen inte föreslagits, vilket bör göras om ändring i reglerna om särskilda ledamöter övervägs.

Frågan om vilka övergångsbestämmelser som bör gälla för påbörjade mål vid förvaltningsdomstolarna bör också övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Övriga förslag

Domstolen har ingen erinran mot förslaget att Skogsstyrelsen ska vara part vid mark- och miljödomstolen i de fall miljöorganisationer överklagar dess beslut.

Vad gäller förslaget att miljöorganisationer vid överklagande av beslut enligt miljöbalken bör få en överklagandetid räknad från dateringen av det överklagade beslutet så anser mark- och miljödomstolen att det finns skäl för förslaget. Emellertid innebär förslaget att förändringen ska ske för alla beslut enligt miljöbalken och betänkandet har inte belyst konsekvenserna av detta, varför domstolen inte kan tillstyrka förslaget.

Domstolen har inga synpunkter på förslagen om en sekretessbrytande bestämmelse samt att tillsynsansvaret och dispensfrågor avseende artskydd

med anknytning till skogsbruk överförs till Skogsstyrelsen. Det sistnämnda förutsätter dock att Skogsstyrelsen tillförs tillräckliga resurser för att ta det ansvaret.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Anne Lillieroth i samråd med stf. chefsrådmannen Fredrik Henriksson och tekniska rådet Anita Wennström (föredraganden) samt rådmannen Jon Karlsson och föredragande juristerna Sofie Öberg och Agnes Svedberg.

Anne Lillieroth