

Mark- och miljödomstolen

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.smf@regeringskansliet.se

Remiss – SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

LI 2024/02430

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt lämnar följande synpunkter
med anledning av rubricerad remiss.

Avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken – avsnitt 5.3.1–3

Förslaget innebär att kopplingen mellan avverkningsanmälan enligt 14 §
skogsvårdslagen (1979:429) och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljö-
balken tas bort.

Mark- och miljödomstolen bedömer att det kan bli möjligt för miljöorgani-
sationer att väcka frågan om tillsynsingripande hos Skogsstyrelsen även i de
fall då en anmälan om avverkningsanmälan endast ska hanteras enligt 14 § skogs-
vårdslagen. Det kan till exempel röra frågor enligt artskyddsförordningen
(2007:845) och skydd av värdefulla kulturmiljöer enligt miljöbalken. Även
vid sådana fall kan yrkanden om inhibition komma att framställas av miljö-
organisationen. Dessa tillsynsärenden och eventuella beslut om inhibitioner
kommer att kunna överklagas till mark- och miljödomstol, vilket innebär att
mängden mål som rör avverkningsanmälningar kan komma att totalt sett bli
ungefär lika många som idag trots den uppdelning som föreslås.

Därtill är det oklart vilka eventuella konsekvenser som genomförandet av
EU:s restaureringsförordning kan komma att få för miljöorganisationernas
rätt att överklaga anmälningsärenden om avverkning även om inte art-
skyddsfrågor direkt berörs av den planerade åtgärden.

En uttömmande lista för samråd - avsnitt 5.3.7

Enligt förslaget ska det tydliggöras, i form av en uttömmande lista, vilka
skogsbruksåtgärder som kräver samråd. Den lista som ska tas fram kommer
att bli styrande för när en åtgärd kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbal-
ken respektive när det inte behövs sådant samråd. Skogsstyrelsen ska få an-
svaret för att peka ut områden för samrådspikt i form av föreskrifter. Ut-
formningen av dessa föreskrifter kommer sannolikt att behöva ske genom att
i kartmaterial markera vilka områden som kräver samråd. Det kommer där-
för, enligt domstolens bedömning, att ställas höga krav på tydlighet vid ut-
formningen av dessa föreskrifter då de kommer att få stor betydelse vid av-
verkning.

Tiden från att underrättelse kommer in till att avverkning får påbörjas – avsnitt 9.1 och 9.2

Utredningens förslag innebär att tiden från det att underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen kommer in till dess att avverkning får påbörjas kortas ned från idag sex veckor till tio dagar. Mark- och miljödomstolen konstaterar att den digitala utvecklingen som skett under de senaste årtiondena bör ge möjlighet till mer effektiva granskningsrutiner. Detta har domstolen inte några synpunkter på. Det är dock av vikt att markägaren, som kommer att ges möjlighet att inleda avverkning betydligt tidigare än enligt nu gällande bestämmelser, är införstådd med det ansvar som ändå gäller enligt artskyddsförordningen. I ett område, som enbart kräver avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen, kan det ändå finnas arter som ska skyddas.

Skogsstyrelsens skyldighet att agera enligt skogsvårdslagen – avsnitt 9.3

Mark- och miljödomstolen konstaterar att utredningens förslag syftar till att de så kallade nollbesluten, efter en anmälan om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen, inte ska vara möjliga att överklaga men att beslut med anledning av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska kunna överklagas. Utredningen förtydligar här genom ett tillägg i 35 § skogsvårdslagen att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 §. Det kan, enligt mark- och miljödomstolen, ifrågasättas om den föreslagna lagändringen kommer att leda till avsett resultat då det inte med säkerhet kan bedömas hur frågan om Århuskonventionen och rätten till rättslig prövning kommer att bedömas av överinstanserna i framtiden, såvitt avser underrättelse enligt 14 §, jämfört med de i utredningen hänvisade överinstansavgörandena, MÖD 2020:45 och HFD 2020 ref. 12.

Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning – avsnitt 10.3

Utredningen innehåller ett förslag om en kompletterande avvägningsregel i 2 kap. 7 a § miljöbalken.

Utöver att den principiella lämpligheten att införa en särskild avvägningsregel för nivån på de krav som kan ställas vid tillämpningen av kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken för en särskilt utpekad sektor eller typ av verksamhet kan ifrågasättas, är såväl utformningen som motiven oklara.

Den första meningen i nuvarande 2 kap 7 § miljöbalken inrymmer den avvägning som åsyftas. Av förarbetena till miljöbalken (Prop. 1997/98:45, del 2 sid 13 f och sid 24 f.) framgår att de krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning och att kostnaderna för att uppfylla hänsynsreglerna ska vara proportionerliga. Det finns således alla möjligheter att göra en rimlighetsavvägning för de krav som kan ställas på skogsbruksåtgärder och omfattningen av det underlag som en verksamhetsutövare kan avkrävas i samband med en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller en ansökan om dispens från artskyddsförordningen.

Mark- och miljödomstolen känner inte till några rättsfall i underrätt eller högsta instans där frågan om nivån på skogsägarens utredningsansvar har prövats eller att det ens förekommit tvister i samband med myndighetskrav.

Det finns således inte fog för att hävda att nuvarande regelverk som varit på plats sedan 1998 har lett till orimliga utfall för just skogsägare.

För det fall en sådan precisering ska införas bör det övervägas om den bör knytas till hänsynsreglerna eller om den bör införas som en precisering av kraven som ställs med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken, alternativt i 12 kap. 6 § miljöbalken eller kopplat till bestämmelserna om dispens enligt artskyddsförordningen.

Som författningsförslaget måste förstås avgränsas tillämpningen till skogsbruksåtgärder så som de definieras i skogsvårdslagen och som blir föremål för godkännande, tillstånd, dispens eller tillsyn enligt miljöbalken (enligt gällande rätt dispens enligt artskyddsförordningen, anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § och i tillsynssituationer enligt miljöbalken).

Vidare kommer författningsförslaget att medföra att värdet på den berörda delen av fastigheten måste bedömas och att underlaget för denna bedömning ofrånkomligen kommer att behöva inhämtas från markägaren.

Sammanfattningsvis ifrågasätter mark- och miljödomstolen lämpligheten, behovet och nyttan av den föreslagna regleringen och menar att den föreslagna preciseringen omfattas av gällande rätt.

Domstolsprocesser – avsnitt 13.1.3 och 13.2.3

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det av utredningen på sid 330 framgår att det enligt statistik från Domstolsverket rör sig om cirka 40 mål per år där förvaltningsdomstol överprövat beslut enligt skogsvårdslagen. Med tanke på att dessa mål ska fördelas på fem mark- och miljödomstolar så blir tillskottet av mål förhållandevis lågt. Det bör av den anledningen knappast medföra några egentliga konsekvenser när det gäller resursbehovet vid mark- och miljödomstolarna.

I ljuset av vad som anförts ovan när det gäller frågan om det i stället för överklagade så kallade noll-beslut i stället kommer att bli överklagade tillsynsärenden med åtföljande yrkanden om inhibition, eller om noll-besluten i praxis ändå kommer att anses överklagbara på grund av Århuskonventionens regler, så är det svårt att bedöma konsekvenserna för domstolen när det gäller hur antalet mål kommer att påverkas.

Mark- och miljödomstolen ser positivt på den föreslagna bestämmelsen om att beslut ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförs. Den nya bestämmelsen ger klarhet i frågan om vilken domstol som är rätt forum när det gäller ärenden som överlämnas från Skogsstyrelsen.

Avslutningsvis, när det gäller domstolsprocesser, så ser mark- och miljödomstolen positivt på att Skogsstyrelsen får partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Den föreslagna bestämmelsen innebär dock en särreglering för skogsbruket och bör därför gälla även när andra myndigheters beslut överklagas av miljöorganisationer.

Mark- och miljödomstolarnas kompetens – avsnitt 13.1.3

Utformningen av mark- och miljödomstolens sammansättning och de tekniska rådens antal och specialistkompetens utgår först och främst från domstolens prövning av ansökningsmål i första instans där domstolen har en officialprövningsskyldighet och långtgående utredningsansvar för att kunna döma i tillståndsmål.

De mål som kommer till domstolen som överklagade mål spannar över mycket vida kompetensområden och har tillförts sakkunskap genom de myndigheter och nämnder som utgör tillsynsmyndigheter och prövningsmyndigheter i underinstans. Dessa myndigheter besitter i allmänhet de nödvändiga specialistkunskaperna. Domstolen förutsätter att även Skogsstyrelsen besitter såväl skoglig som biologisk/ekologisk kompetens.

Mark- och miljödomstolarna handlägger redan idag sedan 26 år tillbaka ett flertal måltyper som rör avvägningar mellan rationell markanvändning och hänsynen till bl.a. naturvärden. Utöver ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken rörande skogsbruksåtgärder och dispenser från biotopskydd och artskydd dömer mark- och miljödomstolarna i stämningssmål rörande intrångsersättningar vid beslut om områdesskydd vilket bl.a. innefattar bedömningar av värderingar av restriktioner på jord- och skogsmark.

Domstolarna har ambitionen att rekrytera tekniska råd med olika specialistinriktningar men antal och inriktning styrs av behovet kopplat till målstocken och då främst ansökningsmålen.

Mot bakgrund av ovanstående och att antalet överklagade mål från Skogsstyrelsen förväntas utgöra en mycket liten andel av de ca 7000 mål som mark- och miljödomstolarna årligen hanterar anser domstolen att den föreslagna regleringen förefaller extremt kostsam och omotiverad.

När överklagade mål avgörs så består rätten i merparten av fallen av en lagfaren domare och ett tekniskt råd. Om målets eller ärendets beskaffenhet motiverar det får två särskilda ledamöter ingå i rätten, se 2 kap. 4 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Mark- och miljödomstolen anser därför att i de fall det är motiverat på grund av målet eller ärendets beskaffenhet så kan rätten förstärkas med två särskilda ledamöter som då ska ha den särskilda kompetens som erfordras. Förslagsvis bör därför listorna över vilka särskilda ledamöter som finns förordnade vid mark- och miljödomstolarna för de areella näringarna ses över och vid behov förstärkas så att ytterligare erfarenhet från skogsbrukets område tillförsäkras.

Mark- och miljödomstolen konstaterar mot bakgrund av att överklaganden av beslut enligt skogsvårdslagen under lång tid prövats av länsrätt och förvaltningsrätt, utan större komplikationer för skogsbruket, att bara överförandet till mark- och miljödomstolar även utan tekniska råd med särskild skoglig bakgrund och särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde innebär en betydande förstärkning av den naturvetenskapliga kompetensen i dömandet.

Skogsmarksskyddsområden – avsnitt 14.2

Mark- och miljödomstolen avstår från att lämna synpunkter på om och hur ersättningsfrågan vid ingripande från det allmänna med utgångspunkt från de allmänna hänsynsreglerna och artskyddsförordningen rörande

naturvärden och biologisk mångfald principiellt ska utformas och noterar att denna fråga inte ingick i direktiven och dessutom hanteras separat inom Regeringskansliet. Domstolen lämnar dock följande synpunkter på författningsförslaget.

Utöver att lämpligheten av att återigen införa särregler för viss typ av markanvändning kan ifrågasättas anser mark- och miljödomstolen att formuleringen ”förklaras utgöra biotopskyddsområde av särskilt slag (skogsmarksskyddsområde) inte är nödvändig. Formuleringen ”av särskilt slag” antyder att det skulle skilja sig från andra biotopskyddsområden när det väl är bildat och beslutat. Mark- och miljödomstolen anser inte att så är fallet och att det saknas bärande skäl att benämna området skogsmarksskyddsområde.

Formuleringen antyder dessutom att det är skogsmarken som ska skyddas och inte de biotoper med höga naturvärden och arter som föranlett inskränkningarna. Det är redan gjort ett övervägande att biotopskyddsområden i jordbruksmark inte ska benämnas ”jordbruksmarksskyddsområde”. Vidare bör det för fullständighetens skull klargöras att biotopskyddsområde enligt 2 st inte kan bildas om området omfattas av naturreservat. Därutöver kan konstateras att utredningen föreslagit en annan benämning i förslaget till 6 § i förordningen om områdesskydd (*skogsskyddsområde*) vilket torde vara en felskrivning.

Miljöorganisationernas överklagandefrist – avsnitt 5.3.5

Mark- och miljödomstolen anser att det är viktigt med klara och tydliga bestämmelser för vad som gäller vid beräkning av överklagandefrister och ser positivt på utredningens förslag i detta avseende.

Utredningens förslag till ändrad författningsbestämmelse i 16 kap. 13 § sista stycket miljöbalken innebär dock, som domstolen tolkar det, att det nya sättet att beräkna överklagandefristen kommer att gälla i alla de fall när en miljöorganisation har klagorätt enligt denna bestämmelse, dvs. inte enbart då det rör beslut enligt skogsvårdslagen.

Domstolen anser också att det är otydligt om det kommer att innebära att den nya överklagandefristen gäller för miljöorganisationerna oavsett om de är parter i ett ärende eller om de kommer in först i överinstans.

Överklagandeavgift – 13.1.3

Mark- och miljödomstolen anser att det är bra att en bred översyn görs av möjligheten att införa en avgift men att rättssäkerhetsfrågorna då måste beaktas. Det kan noteras att det i det ändrade Industriutsläppsdirektivet i artikel 70 h anges bl.a. följande med anledning av Århuskonventionen: ”Talerätt i prövningsförfarandet får inte vara beroende av den roll som medlemmen av den berörda allmänheten hade under en deltagande fas i beslutsförfarandena inom ramen för detta direktiv. Prövningsförfarandet ska vara objektivt, rättvist, snabbt och inte oöverkomligt kostsamt, och ska omfatta lämpliga och effektiva rättsmedel som innefattar förbuds föreläggande enligt vad som är lämpligt”.

Detta torde innebära att en avgift för överklagande skulle kunna vara möjlig men den får inte vara oöverkomligt kostsam. Däremot utesluts krav på kvalificering i första instans. Frågan om instansordning, överklagandeprocessen

och implementering av det ändrade IED-direktivet ingår i tilläggsdirektiven för Miljötillståndsutredningen. Det saknas skäl att nu separat reglera avgiftsfrågan för överklagande enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken för just skogliga åtgärder.

Utdömande av vite enligt skogsvårdslagen

Enligt 35 § skogsvårdslagen framgår att tillsynsmyndighetens förelägganden och förbud kan förenas med vite. Mark- och miljödomstolarna prövar idag mål om utdömande av vite enligt ett föreläggande som beslutats med stöd av miljöbalken, se 21 kap. 1 § p 8 miljöbalken. För det fall det är utredningens avsikt att mark- och miljödomstol även ska pröva utdömande av vite enligt beslut med stöd av skogsvårdslagen, så krävs kompletterande författningsbestämmelser om det.

Lena Pettersson

Chefsrådman

Beslut om detta yttrande har fattats av chefsrådmannen Lena Pettersson. I ärendet har även stf. chefsrådman Marie Gerrevall, rådmannen Karin Fridell och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson deltagit.