

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen

*Betänkande av
Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:81

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24686-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven-Erik Bucht

Regeringen beslutade den 19 november 2015 att uppdra åt en särskild utredare att göra en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (N 2015:08, dir. 2015:121). Uppdraget skulle enligt tilläggsdirektiv beslutat den 3 mars 2016 redovisas senast den 31 mars 2017 (dir. 2016:17). Den 23 mars 2017 beslutades i tilläggsdirektiv att utredningen ska redovisas den 15 oktober 2017 (dir. 2017:34).

Den 3 mars 2016 förordnades hovrättslagmannen vid Göta hovrätt, Charlotta Riberdahl, som särskild utredare. Den 13 juli 2016 entledigades Charlotta Riberdahl från uppdraget som särskild utredare med verkan fr.o.m. den 14 juli 2016. Den 28 oktober 2016 beslutades att fr.o.m. den 31 oktober 2016 förordna före detta lagmannen Fredrik von Arnold som särskild utredare.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes kammarrättsassessorn Johan Nordström fr.o.m. den 7 mars 2016. Johan Nordström avslutade sin anställning den 30 april 2017 och som ny huvudsekreterare anställdes kammarrättsassessorn Lina Hjorth fr.o.m. den 18 april samma år. Utskottsrådet Roger Berggren har från den 2 maj 2016 varit anställd som sekreterare i utredningen på 20 procent av en heltid.

Följande personer har fr.o.m. den 9 maj 2016 biträtt utredningen som experter i arbetet: Kanslirådet Agnetha Alriksson (Näringsdepartementet), chefsjuristen Viveka Beckeman (Sveaskog AB), experten svensk skog Linda Berglund (WWF), departementssekreteraren Ylva Birkne (Miljö- och energidepartementet), juristen Måns Cederberg (Naturvårdsverket), miljöjuristen Joanna Cornelius (Naturskyddsföreningen), handläggaren skogspolitik Johanna Fintling (LRF Skogsägarna), näringshandläggaren Stefan Forsmark (Sameetinget), rättssakkunnige Johanna Gustafsson (Justitiedepartementet), styrelseordföranden Bernt Hermansson (Skogsentreprenörerna), miljöjuristen Ulrik Johansson (Stora Enso Skog), kanslirådet Lina Oskarsson (Miljö- och energidepartementet), kanslirådet Eva

Stengård (Kulturdepartementet), senior advisorn Johan Wester (Skogsstyrelsen) och kanslirådet Conny Öhman (Näringsdepartementet).

Med verkan från den 17 november 2016 entledigades Agnetha Alriksson och Måns Cederberg från sina uppdrag och samma dag förordnades kanslirådet Helena Busk (Näringsdepartementet) och juristen Emma Sjöberg (Naturvårdsverket) att biträda utredningen som experter. Den 18 januari 2017 entledigades Joanna Cornelius och i stället förordnades miljöjuristen Josia Hort (Naturskyddsföreningen) att vara expert.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen* (SOU 2017:81). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2017

Fredrik von Arnold

/Lina Hjorth
Roger Berggren

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)	25
2 Inledning	27
2.1 Uppdraget.....	27
2.2 Arbetsformer.....	28
2.3 Disposition	28
3 Bakgrund och utgångspunkter	31
3.1 Inledning.....	31
3.2 Något om bakgrunden till den nya skogspolitiken	31
3.3 Skogspolitikens mål	32
3.3.1 Skogsvårdslagens portalparagraf.....	32
3.3.2 Produktionsmålet	32
3.3.3 Miljömålet	33
3.4 Andra miljömål	36
3.4.1 Miljömålssystemet.....	36
3.4.2 Miljökvalitetsmål	36
3.4.3 Sektorsansvaret för miljöpolitiken	37
3.4.4 En svensk strategi för biologisk mångfald	37

3.5	Den svenska modellen.....	38
3.6	Frihet under ansvar.....	39
3.6.1	Äganderätt och allmänna intressen	39
3.6.2	Skogsbrukets sektorsansvar.....	40
3.6.3	Variation i brukandet	40
3.6.4	Äganderättens roll.....	40
3.7	Rennäring	42
3.8	Internationella överenskommelser och regelverk	42
3.8.1	Internationella konventioner och principer	42
3.8.2	EU och skogen	43
3.9	Skogsvårdslagstiftningen.....	44
3.9.1	Inledning.....	44
3.9.2	Skogsvårdslagen – en kort historik	45
3.9.3	Skogsvårdslagsstiftningens nuvarande struktur	47
3.10	Miljöbalken	49
3.11	Kulturmiljölagen.....	49
3.12	Några ytterligare lagar.....	50
3.12.1	Timmerlagen.....	50
3.12.2	Virkesmätninglagen och växtskyddslagen	50
3.13	Skogens aktörer	50
3.13.1	Inledning.....	50
3.13.2	Skogsmarkens ägare	51
3.13.3	Myndigheter	53
3.13.4	Allmänheten och ideella organisationer	56
3.13.5	Skogsentreprenörer.....	56
4	Svenskt skogsbruk – en översikt	57
4.1	Inledning	57
4.2	Svenskt skogsbruk – en översikt	57
4.2.1	Skogsskötsel	57
4.2.2	Trakthyggesbruket dominerar	58
4.2.3	Föryngringsfasen.....	59
4.2.4	Ungskogsfasen	61
4.2.5	Gallringsfasen.....	62

4.2.6	Föryngringsavverkningsfasen	63
4.3	Alternativa brukningsmetoder	65
4.3.1	Blädningsbruk	65
4.3.2	Kontinuitetsskogsbruk och vissa närbesläktade skötselmetoder	65
4.4	Vissa andra skogsskötselåtgärder	66
4.5	Olika åtgärder och avtalsformer	67
4.5.1	Inledning	67
4.5.2	Avverkning	67
4.5.3	Skogsentreprenörer	68
4.6	Ytterligare om det operativa arbetets genomförande	70
5	Underrättelse om avverkning m.m.	73
5.1	Inledning	73
5.2	Vissa åtgärder måste anmälas	73
5.3	Anmälningsskyldighetens omfattning	75
5.3.1	Antalet anmälningar	76
5.4	Anmälan	77
5.4.1	Hur anmälan ska göras	77
5.4.2	Uppgifter i anmälan	78
5.4.3	Skogsstyrelsens handläggning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen	78
5.4.4	Digitalt tillgängliggörande av visst innehåll i avverkningsanmälan	79
5.4.5	Ansvarig för att göra anmälan	80
5.5	Tidsfrist innan anmälda åtgärder får påbörjas	81
5.5.1	Sexveckorsfristen	81
5.5.2	Dispens från sexveckorsfristen	83
5.5.3	Giltighetstid för anmäld avverkning	84
5.6	Straffbestämmelse angående anmälningsskyldigheten	84
5.6.1	Oanmälda avverkningar	85
5.6.2	Felaktiga avverkningar	86
5.6.3	Straffrättsligt ansvar	86
5.6.4	Åtalsanmälningar	89

5.7	Avverkningsanmälan och samråd enligt miljöbalken	92
5.7.1	När det föreligger samrådsplikt	93
5.7.2	Uppgifter i anmälan om samråd	95
5.7.3	Beslut, straff och överklagande	96
5.7.4	Ansvar för anmälan om samråd	97
5.8	Avverkningsanmälan och lagen om handel med timmer och trävaror	99
5.8.1	Straffbestämmelsen i lagen om handel med timmer och trävaror	99
5.8.2	Vem som är ansvarig för utebliven avverkningsanmälan	100
5.8.3	Brottskonkurrens	101
5.8.4	Tillämpning av straffbestämmelsen	102
5.9	Sammanställning om ansvar och straff vid underrättelse om avverkning m.m.	103
6	Tillstånd till avverkning	105
6.1	Inledning	105
6.2	Avverkning i fjällnära skog	105
6.2.1	Ansökan om tillstånd	107
6.2.2	Beslut om tillstånd för avverkning i fjällnära skog	109
6.3	Avverkning av ädellövskog	110
6.3.1	Ansökan om tillstånd	110
6.3.2	Beslut om tillstånd	111
6.4	Straffbestämmelser gällande avverkning i fjällnära skog och i ädellövskog	112
6.4.1	Straffbestämmelser gällande fjällnära skog och ädellövskog	112
6.4.2	Straffrättsligt ansvar för avverkning utan tillstånd	113
6.4.3	Åtalsanmälningar	115
6.4.4	Lagen om handel med timmer och trävaror	116
6.5	Sammanställning om ansvar och straff vid avverkning i fjällnära skog och av ädellövskog	116

7	Skyldigheter vid avverkning	117
7.1	Inledning.....	117
7.2	Regler om avverkningsformer och ålder på skog.....	117
7.2.1	Straffansvar för avverkning före lägsta ålder.....	118
7.3	Ransoneringsregler	119
7.4	Regler gällande skogliga impediment	120
7.5	Regler vid avverkning inom renskötselets året-runt- marker.....	122
7.6	Samråd med berörd sameby	122
7.7	Krav på förvärvstillstånd.....	123
7.8	Sammanställning om ansvar och straff	124
8	Skyldigheter gällande anläggning och vård av skog.....	127
8.1	Inledning.....	127
8.2	Skyldighet att anlägga ny skog.....	127
8.3	Föryngringsåtgärder	129
8.4	Hyggesplöjning.....	130
8.5	Skogsodlingsmaterial	130
8.5.1	Främmande träarter.....	131
8.5.2	Vegetativt förökat skogsodlingsmaterial	133
8.5.3	Straffbestämmelser gällande skogsodlingsmaterial	133
8.5.4	Produktion, handel och införsel av skogsodlingsmaterial	133
8.6	Säkerhet för fullgörande av återväxtåtgärder	134
8.7	Ansvar för anläggning och vård av ny skog.....	135
8.8	Sammanställning gällande ansvar och straff	136

9	Hänsynsregler och övriga skyldigheter	137
9.1	Inledning	137
9.2	Hänsynsreglernas tillkomst	137
9.3	Hänsyn till natur- och kulturmiljövård.....	139
9.4	Hänsyn till rennäringsenheten	141
9.5	Ansvar och sanktioner.....	142
9.5.1	Straffbestämmelser.....	142
9.6	Beslut om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen	143
9.7	Miljöbalkens allmänna hänsynsregler.....	146
9.8	Hänsyn till skyddade arter	148
9.8.1	Artskyddsbrott.....	150
9.8.2	Beslut om hänsyn till arter.....	150
9.9	Hänsyn och ansvar enligt kulturmiljölagen (1988:950)	151
9.10	Sammanställning ansvar och straff	154
9.11	Övriga skyldigheter	154
9.11.1	Åtgärder mot skadliga insekter	154
9.11.2	Miljöanalys.....	156
9.11.3	Sammanställning	157
10	Allmänt om ansvar och sanktioner	159
10.1	Utredningens uppdrag	159
10.2	Straffsanktioner	159
10.3	Administrativa sanktioner.....	161
10.4	Utgångspunkter för när och hur sanktionsavgifter kan användas	161
10.5	Ansvarssubjekt.....	163
10.6	Företagaransvar.....	163
10.7	Företagsbot	164
10.8	Förverkande	165

11	Sanktionsväxling avseende underrättelse om avverkning m.m.....	167
11.1	Utredningens uppdrag.....	167
11.1.1	Bakgrund.....	167
11.2	Sanktionsväxling.....	169
11.2.1	Överväganden om lämpligheten med en sanktionsavgift för underrättelse om avverkning m.m.	169
11.2.2	Överväganden om ansvar för underrättelse	171
11.3	Närmare om sanktionsavgifternas utformning.....	173
11.3.1	Strikt ansvar	173
11.3.2	Befrielsegrunder.....	174
11.3.3	Sanktionsavgiftens storlek	175
11.3.4	Beslut om sanktionsavgift och överklagande.....	179
11.3.5	Betalning, verkställighet och preskription	180
11.3.6	Dubbla sanktioner	181
12	Fullgörande av övriga skyldigheter samt straffansvar ...	183
12.1	Inledning.....	183
12.2	Fortsatt kriminalisering.....	184
12.2.1	Avverkning i fjällnära skog och ädellövskog	185
12.2.2	Hänsyn enligt 30 och 31 §§.....	186
12.2.3	Krav på förvärvstillstånd	188
12.2.4	Återstående bestämmelser	190
12.3	Avkriminalisering.....	192
12.3.1	Krav på säkerhet	192
12.4	Nykriminalisering.....	193
12.4.1	Avverkning på impediment.....	193
12.5	Överväganden rörande bestämmelser som inte är kriminaliserade.....	194
12.5.1	Inledning	194
12.5.2	Särskilt om hyggesplöjning.....	195
12.6	Ansvarssubjekt.....	196
12.6.1	Inledning	196

12.6.2	Förslag som har diskuterats.....	196
12.6.3	Slutsatser.....	197
13	Bör lämnande av oriktig uppgift förenas med en sanktion?.....	199
13.1	Inledning.....	199
13.2	Nuvarande reglering.....	199
13.3	Miljöbalkens reglering av lämnande av oriktiga uppgifter.....	201
13.4	Miljömålsberedningens förslag om sanktion för lämnande av oriktiga uppgifter.....	202
13.4.1	Remissvar.....	204
13.5	Bedömning.....	205
13.5.1	Oriktiga uppgifter och underlåtenhet att lämna information.....	205
13.5.2	Bindande anmälan.....	206
13.5.3	Slutsats.....	207
14	Tillgång till rättslig prövning	209
14.1	Inledning.....	209
14.2	Skogsvårdslagens regler om överklagande.....	209
14.3	Århuskonventionen.....	211
14.3.1	Allmänt om konventionen.....	211
14.3.2	Århuskonventionens efterlevnadskommitté och genomförandeguide.....	212
14.3.3	Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning.....	212
14.3.4	Århuskonventionen och EU-rätten.....	217
14.4	Sveriges genomförande av Århuskonventionen.....	218
14.4.1	Århuskonventionen och miljöbalken.....	218
14.4.2	EU-kommissionens granskning.....	221
14.5	Svensk rättspraxis om klagorätt enligt Århuskonventionen.....	222
14.5.1	Skogsvårdslagen.....	223

14.5.2	Kulturmiljölagen.....	224
14.5.3	Miljöbalken	225
14.5.4	Pågående processer.....	228
14.6	Utredarens bedömningar av Århuskonventionens förhållande till vissa bestämmelser i skogsvårdslagen.....	229
14.6.1	Bakgrunden till nuvarande rättsläge	229
14.6.2	Skogsnäringens reaktioner på Änokdomen	230
14.6.3	Jämförelse med Finland och Tyskland.....	231
14.6.4	Är det möjligt att införa ett överklagandeförbud för miljöorganisationer?	232
14.6.5	Bör klagorätten utvidgas såvitt avser beslut om avverkning m.m.....	234
14.6.6	Bör klagorätten utvidgas såvitt avser underrättelser enligt 14 § som inte leder till beslut?	236
14.6.7	Ändring av 40 § skogsvårdslagen.....	239
14.6.8	Formerna för prövning	239
14.6.9	Hur ska allmänheten få kännedom om överklagbara beslut?	242
14.6.10	Finns det andra sätt att hantera avverkningsanmälningarna – alternativ som har diskuterats	244
15	Ikraftträdande och övergångsfrågor.....	253
15.1	Ikraftträdande	253
15.2	Övergångsbestämmelser.....	254
16	Konsekvensanalys.....	257
16.1	Utredningens uppdrag.....	257
16.2	Disposition	258
16.3	Sanktionsväxling	258
16.3.1	Utredarens förslag	258
16.3.2	Förslagets konsekvenser.....	258
16.4	Ändrade straffbestämmelser	261
16.4.1	Utredarens förslag.....	261

16.4.2	Förslagens konsekvenser	261
16.5	Klagorätt	262
16.5.1	Utredarens förslag.....	262
16.5.2	Förslagens konsekvenser	263
17	Författningskommentar	267
	Särskilda yttranden	273
	Referenser.....	301
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:121.....	305
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:17.....	315
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2017:34.....	317

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har bestått i att utreda vissa frågor som rör skogsvårdslagstiftningen. Uppdraget har omfattat att analysera vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen. I denna del av uppdraget har ingått att utreda om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är lämpligt utformade och om de skyldigheter som är kriminaliserade bör vara det även fortsättningsvis eller om de bör sanktioneras på något annat sätt. Utredningen har även haft i uppdrag se över bestämmelserna om överklagande i skogsvårdslagen (1979:429). Detta mot bakgrund av FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i det s.k. Änokfallet (HFD 2014 ref. 8). Den sista delen av uppdraget har varit att ta ställning till om det bör införas en bestämmelse i skogsvårdslagen som förenar lämnande av oriktiga uppgifter med en sanktion.

Sanktionsväxling

I betänkandet föreslås att det införs bestämmelser i skogsvårdslagen om att sanktionsavgifter ska kunna påföras vid underlåtenhet att fullgöra vissa skyldigheter. Ändringarna innebär att överträdelse i fråga om underrättelse om avverkning m.m., som för närvarande är straffbelagda, i stället ska medföra en sanktionsavgift. Straffbestämmelserna för dessa skyldigheter upphävs. Förslaget innebär att skogsmarkens ägare precis som i dag ska vara ansvarig för att fullgöra skyldigheten att lämna underrättelsen till Skogsstyrelsen.

Uppsåt eller oaktsamhet ska inte behöva konstateras för att det ska föreligga grund för att påföra sanktionsavgift. Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså ett strikt ansvar för skogsmarkens ägare. I vissa fall kan det framstå som oskäligt att påföra en avgift. Det kan i det enskilda fallet därför finnas omständigheter som motiverar en befrielse från avgiften.

Sanktionsavgiften föreslås avseende oanmäld avverkning uppgå till 5 000 kronor för varje påbörjad oanmält hektar. För oanmäld skyddsdikning föreslås avgiften uppgå till 5 000 kronor för varje oanmäld påbörjad dikessträcka om 500 meter. Det fasta beloppet för oanmält uttag av skogsbränsle föreslås uppgå till 5 000 kronor. Skogsstyrelsens beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Straffbestämmelser

Följande bestämmelser i skogsvårdslagen föreslås vara kriminaliserade även fortsättningsvis: Tillstånd och villkor för avverkning i fjällnära skog och ädellövskog (15 §, 18 b § och 18 c § samt 25 § första stycket första meningen och 27 § första och tredje stycket), krav på hänsyn (30 § och 31 §), krav på förvärvstillstånd (10 a §), förbud mot främmande träarter (6 b § första stycket), krav på ändamålsenlig avverkning m.m. (10 § andra stycket), förbud eller villkor för visst skogsodlingsmaterial (7 § första stycket), ransoneringsregler (11 §), krav på samråd med sameby (20 §) och åtgärder mot insektshärjning (29 § första stycket).

I 30 § regleras hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Bestämmelsen föreslås formuleras om och får fängelse i straffskalan. Utredarens bedömning är att det inte bör vara nödvändigt för Skogsstyrelsen att först konkretisera hänsynen i föreskrifter för att myndigheten ska kunna meddela ett föreläggande eller förbud. Förslaget är därför att en direkt tillämplig skyldighet att visa hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog införs i 30 §. Noteras bör att avsikten inte är att bestämmelsen ska få ett annat innehåll beträffande vilken hänsyn som ska tas samt att den s.k. intrångsbegränsningen gäller oavsett om Skogsstyrelsen har fattat ett beslut eller inte.

I 10 § skogsvårdslagen första stycket anges att avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. Förslaget är att första stycket inte längre ska vara knutet till en straffsanktion. Det bör understrykas att detta inte är ett förslag till avkriminalisering. Det bedöms emellertid att det svårigen kan beslutas om ett straff utan att kraven i 10 § första stycket har konkretiserats i föreskrifter och att det därför är tillräckligt att brott mot de föreskrifter som meddelas med stöd av 10 § andra stycket är kriminaliserade.

I 36 § skogsvårdslagen anges bl.a. att om en avverkning föranleder dyra återväxtåtgärder, får Skogsstyrelsen besluta att säkerhet ska ställas för att dessa återväxtåtgärder ska kunna fullgöras. I betänkandet föreslås att överträdelser mot 36 § tredje stycket eller avverkningsförbud som avses i 36 § fjärde stycket inte längre ska kunna leda till straffsanktion. Bedömningen är att vitesinstrumentet är fullt tillräckligt eftersom en förutsättning för att alls kunna utkräva ansvar för brott mot 36 § är att Skogsstyrelsen dessförinnan har fattat ett beslut om att säkerhet ska ställas.

I 13 a § första stycket skogsvårdslagen anges att avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte får ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas, om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. Bestämmelsen är för närvarande inte knuten till någon sanktion. I betänkandet föreslås att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet genom avverkning bryter mot 13 a § första stycket ska kunna dömas till böter eller fängelse enligt 38 §.

Klagorätt

Utredaren bedömer att skogsvårdslagen är en sådan lag som omfattas av Århuskonventionen. Det finns en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel vad gäller beslut om tillstånd och villkor för avverkning av fjällnära skog och ädellövskog. Också beslut om föreläggande eller förbud med anledning av en underrättelse om avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen eller annan tillsyn enligt denna lag bör behandlas på motsvarande sätt. I betänkandet föreslås därför att överklagandehänvisningen i 40 § skogsvårdslagen ändras så att det framgår att Skogsstyrelsens beslut enligt ovan får överklagas

av sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Betänkandet innehåller inte något förslag på att Skogsstyrelsens övriga beslut eller ställningstaganden att inte fatta beslut med anledning av underrättelser m.m. ska kunna överklagas utöver vad som anges om överklagande i den nya förvaltningslagen (2017:900).

För att säkerställa allmänhetens tillgång till information om Skogsstyrelsens beslut och för att rätten till överprövning ska kunna säkras, föreslås att Skogsstyrelsen ska offentliggöra överklagbara beslut elektroniskt.

Oriktiga uppgifter

Det är utredarens bedömning att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll. Betänkandet innehåller inte något förslag på bestämmelse i skogsvårdslagen som förenar lämnande av oriktiga uppgifter med en sanktion.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429) dels att 30, 38, 38 a, 40 och 41 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas fem nya paragrafer, 39 a–e §§, av följande lydelse

dels att det närmast före 38, 39 a och 40 §§ ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och träd-samlingar, göd-sling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter

Hänsyn ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, bestånds-anläggning, kvarlämnande av träd och träd-samlingar, göd-sling, dikning och skogsbilvägars sträckning. Skyldigheten att ta hänsyn gäller i den utsträckning pågående markanvändning inte avsevärt försvåras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas för att tillgodose kraven enligt första

enligt första stycket inte har följts. stycket samt de åtgärder som ska vidtas för det fall dessa krav inte följs.

Bemyndigandena i första och andra styckena medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Straffbestämmelser

38 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot 6 b § första stycket, 10 § första stycket eller 10 a §,

2. bryter mot 15 § eller mot villkor i beslut som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 18 b § eller 18 c §,

3. bryter mot 36 § tredje stycket eller avverkningsförbud som avses i 36 § fjärde stycket,

4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att 31 § ska följas,

5. genom avverkning eller andra åtgärder bryter mot 25 § första stycket första meningen, 27 § första stycket eller mot ett beslut om avverkning som har meddelats med stöd av 27 § tredje stycket.

6. genom avverkning bryter mot 13 a § första stycket.

I ringa fall döms inte till ansvar.

38 a §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 7 § första stycket eller 11 §,

2. bryter mot en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 § andra stycket, 20 § eller 29 § första stycket,

3. inte fullgör underrättelseskyldighet enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14 §,

4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas.

I ringa fall döms inte till ansvar.

2. bryter mot en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 § andra stycket, 20 § eller 29 § första stycket.

Sanktionsavgifter

39 a §

En sanktionsavgift ska tas ut av skogsmarkens ägare

1. om en åtgärd utförs utan att underrättelseskyldigheten enligt 14 § har fullgjorts, eller

2. om en sådan åtgärd påbörjas innan den tidfrist som föreskrivs i föreskrifter meddelade av regeringen har löpt ut.

Regeringen får meddela föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt första stycket. Av sådana föreskrifter ska sanktionsavgiftens storlek framgå.

När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgiften ska vara lägst 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

39 b §

En sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller inte kunnat påverka, eller

2. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

39 c §

Tillsynsmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig.

En sanktionsavgift får inte beslutas om den som anspråket riktar sig mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift enligt 39 a § har inträffat.

39 d §

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Beslut om sanktionsavgift får

verkställas enligt utsökningsbalken när det vunnit laga kraft. Sanktionsavgiften bortfaller om beslutet inte verkställts inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.

39 e §

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

En sanktionsavgift förfaller till betalning när beslutet vunnit laga kraft.

Om två eller flera är avgiftsskyldiga för samma överträdelse, ansvarar de solidariskt för betalning av avgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om betalning och verkställighet av beslut om sanktionsavgifter.

Överklagande m.m.

40 §

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut om avslag på ansökan om information enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) och beslut om rättelse enligt 28 § samma lag.

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Skogsstyrelsens beslut som fattas med stöd av 15, 18 b, 18 c och 27 §§ samt förelägganden och förbud med anledning av en under rättelse enligt 14 § eller annan tillsyn enligt denna lag får, utöver

vad som anges i 42 § förvaltningslagen (2017:900), överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Den som vill överklaga med stöd av fjärde stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

41 §

Skogsstyrelsen får bestämma att dess beslut *skall* gälla omedelbart.

Skogsstyrelsen får, *med undantag för vad som anges i 39 d §*, bestämma att dess beslut *ska* gälla omedelbart.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser ska gälla för överträdelser mot 39 a § första stycket 1 som skett före den 1 januari 2019. Äldre bestämmelser ska vad gäller överträdelser mot 39 a § första stycket 2 gälla för underrättelser som lämnats in och bedömts kompletta före den 1 januari 2019. Äldre bestämmelser gäller också vid prövning av överklagade beslut som meddelats före den 1 januari 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdsförordningen (1993:1096)

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 34 a–f och 39 §§, av följande lydelse.

dels att det närmast före 34 a § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Sanktionsavgifter

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 a §¹

Sanktionsavgift enligt skogsvårdslagen för överträdelse av skyldigheten att göra en under rättelse om avverkning ska beräknas utifrån varje påbörjat oanmält hektar där avverkning inletts. Avgiften ska vara 5 000 kronor per hektar.

34 b §

Sanktionsavgift enligt skogsvårdslagen för överträdelse av skyldigheten att göra en under rättelse om uttag av skogsbränsle ska uppgå till 5 000 kronor.

34 c §

Sanktionsavgift enligt skogsvårdslagen för överträdelse av skyldigheten att göra en under-

¹ Tidigare 34 a § upphävd genom 2014:891.

rättelse om dikning ska beräknas utifrån varje påbörjad oanmäld dikessträcka om 500 meter. Avgiften ska uppgå till 5 000 kronor per 500 meter.

34 d §

Sanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan den tidsfrist som anges i 15 b § denna förordning har löpt ut ska bestämmas enligt 34 a–c §§.

34 e §

Sanktionsavgiften ska bestämmas till dubbla det belopp som beräknas enligt 34 a–d §§ vid en upprepad överträdelse som begås inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

34 f §

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om betalning och verkställighet av beslut om sanktionsavgift.

39 §

Skogsstyrelsen ska elektroniskt offentliggöra sådana beslut som avses i 40 § fjärde stycket skogsvårdslagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen har gett utredningen i uppdrag att se över och föreslå de förändringar i skogsvårdslagstiftningen som behövs för att säkerställa en effektiv och tydlig lagstiftning. Utredningsuppdraget kan delas in i tre delar.

Den första delen innebär att utredaren ska analysera och ta ställning till vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen. Ställning ska tas till om underrettelsesyldigheten i 14 § skogsvårdslagen bör utvidgas till någon annan aktör än skogsmarkens ägare. I denna del av uppdraget ingår även att utreda om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är lämpligt utformade. Utredaren ska särskilt överväga om de skyldigheter som är kriminaliserade bör vara det även fortsättningsvis eller om de bör sanktioneras på något annat sätt.

Den andra delen av utredningsuppdraget gäller en översyn av bestämmelserna om överklagande i skogsvårdslagen. Det ska utredas om överklagandebestämmelserna behöver förtydligas mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i det s.k. Änokmålet (HFD 2014 ref. 8). Vidare ska utredaren analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten bör ha rätt till överprövning av Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen. Om en sådan rätt finns, ska det säkerställas att denna rätt kan tas till vara och att allmänheten får kännedom om Skogsstyrelsens ställningstaganden.

Den tredje delen av uppdraget innebär att utredaren ska ta ställning till om det ska införas en bestämmelse i skogsvårdslagen som förenar lämnande av oriktiga uppgifter med en sanktion. Det ska även utredas vilka uppgifter som i sådant fall ska omfattas av bestämmelsen.

2.2 Arbetsformer

Utredningens expertgrupp höll sitt första sammanträde den 1 juni 2016. Därefter har ytterligare åtta sammanträden hållits. Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med experter, både genom sammanträden och genom kontakter underhand.

I utredningens uppdrag har även ingått att höra Skogsstyrelsen och andra berörda myndigheter, organisationer och företag. Sådana samråd har fortlöpande ägt rum med Skogsstyrelsen. Möten med åklagare och polis med ansvar för frågor gällande skogsvårdslagen har genomförts i Växjö och med åklagare i Gällivare.

Studiebesök och exkursioner har gjorts i samarbete med bl.a. skogsägarföreningen Södra Skogsägarna, Skogsentreprenörerna och Föreningen Skogen.

Utredaren har under arbetets gång träffat representanter för LRF, Skogsindustrierna, Sveriges Jordägareförbund, Naturvårdsverket och Naturskyddsföreningen.

Professorerna i miljörett Jan Darpö och Jonas Ebbeson har bistått utredningen med muntliga redogörelser för Århuskonventionen och dess tillämpning. Utredaren har även träffat Jane Reichel, professor i förvaltningsrätt, som bistått i förvaltningsprocessuella frågor.

Som ett led i utredningsarbetet har det också genomförts en studieresa till Finland. Utredaren har där deltagit i ett seminarium i Helsingfors, ”Nordic seminar on Finnish forest sector reforms”, anordnat av Finlands jord- och skogsbruksministerium. Vidare har utredaren haft enskilt möte med representanter från Jord- och skogsbruksministeriet samt Skogscentralen¹.

Utredaren har i enlighet med direktivet hållit sig informerad om och följt arbetet med dialogprocessen i ett nationellt skogsprogram.

2.3 Disposition

Kapitel 3–10 innehåller beskrivningar av utgångspunkter, bakgrund, gällande rätt m.m. som utgör underlag för de överväganden och förslag som presenteras i kapitel 11–14. Därefter följer övergångsbestämmelser, konsekvensanalys och författningskommentarer.

¹ Finlands motsvarighet till Skogsstyrelsen.

Kapitel 3 innehåller en bakgrundsbeskrivning och en redogörelse för utredningens utgångspunkter. Vidare omnämns olika aktörer inom skogsbruket samt deras roll rörande de olika frågor som berörs i utredningen. I kapitel 4 finns en översikt över svenskt skogsbruk. I de följande kapitlen (5–9) behandlas gällande rätt och rutiner för de olika skyldigheterna i skogsvårdslagstiftningen. Därvid redogörs för ansvarsfrågor och straffbestämmelser kopplade till olika skyldigheter. Avsnitten har i huvudsak delats upp efter den typ av skyldighet det är fråga om.

I kapitel 10 redovisas allmänna utgångspunkter för de överväganden om sanktioner och ansvar som sedan behandlas i kapitel 11–12. I kapitel 13 behandlas den del av utredningens uppdrag som gäller lämnande av oriktiga uppgifter. Frågan om Århuskonventionen och allmänhetens rätt till överprövning av beslut om avverkning m.m. tas upp i kapitel 14. I kapitel 15 behandlas frågor om ikraftträdande och om övergångsbestämmelser. Konsekvenserna av utredarens förslag redovisas i kapitel 16.

Utredningens huvuddirektiv utgör bilaga 1 och tilläggsdirektiven bilaga 2 och 3.

3 Bakgrund och utgångspunkter

3.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs den gällande skogspolitikens grundstenar och den nuvarande skogsvårdslagstiftningen. Vidare ges exempel på annan nationell lagstiftning och internationella överenskommelser och regelverk som har betydelse för brukandet av den svenska skogen. I kapitlet introduceras även de aktörer som på olika sätt berörs av de frågor som denna utredning behandlar.

Sammantaget utgör denna information en viktig bakgrund och utgångspunkter för denna utredning.

3.2 Något om bakgrunden till den nya skogspolitik

Den nu gällande skogspolitiken lades fast i början av 1990-talet och bygger bl.a. på de ställningstaganden om hållbar utveckling som gjordes vid FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992. Ett grundläggande synsätt med ursprung i Riokonferensen är att skog och skogsmark bör förvaltas på ett hållbart sätt för att tillgodose nuvarande och kommande generationers sociala, ekonomiska, ekologiska, kulturella och andliga behov.

I den skogspolitiska proposition där den reformerade skogspolitiken presenterades konstaterade regeringen att de åtaganden som Sverige gjorde vid Riokonferensen innebär förpliktelser att utforma den svenska skogspolitiken med hänsyn till skogarnas globala betydelse i olika avseenden, men också på ett sådant sätt att de nyttigheter av olika slag som skogarna ger tas till vara.¹

¹ Prop. 1992/93:226, s. 25, bet. 1992/93:JoU15.

I den nyss omnämnda skogspolitiska propositionen konstaterade regeringen också att skogspolitiken ska medverka till att uppfylla de övergripande målen för den ekonomiska politiken, regional- och sysselsättningspolitiken och miljöpolitiken. Vidare slog regeringen fast att skogspolitiken är en del av näringspolitiken, vars tyngdpunkt ligger på generella insatser för ett positivt näringslivsklimat och som präglas av avreglering, ökad konkurrens och avveckling av selektiva subventioner.²

Med utgångspunkt bl.a. i dessa överväganden föreslog regeringen att riksdagen skulle besluta om att anta två jämställda skogspolitiska mål, ett miljömål och ett produktionsmål samt, att genomföra en avreglering av skogspolitiken.

3.3 Skogspolitikens mål

3.3.1 Skogsvårdslagens portalparagraf

Skogsvårdslagens portalparagraf (1 §) sammanfattar skogspolitikens två jämställda mål och har följande lydelse: *Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.*³

I paragrafen markeras att skogen är en nationell tillgång och således har stort värde för samhället i stort och inte bara för nuvarande ägare och brukare samt att utnyttjandet ska präglas av mångbruk så att skogens alla nyttor beaktas vid hanteringen av skogsresurserna.⁴

3.3.2 Produktionsmålet

Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av det skogen producerar. Strävan bör därför vara att, utifrån de särskilda förutsättningar som Sverige har och

² Prop. 1992/93:226, s. 25, bet. 1992/93:JoU15.

³ Prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18.

⁴ Prop. 1992/93:226, s. 47.

ett skogsbruk förenligt med högt ställda ekologiska krav, utnyttja skogen och skogsmarken effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Det måste skapas förutsättningar för handlingsfrihet för kommande generationer i fråga om användningen av det skogen producerar.⁵

Produktionsmålet ska trygga skogsmarkens virkesproducerande förmåga genom att marken utnyttjas effektivt och sköts så att den varaktigt ger en god virkesavkastning, men också att den ska ge avkastning i andra former.⁶ Värdet av en god virkesavkastning hänger bl.a. samman med att skogsnäringen⁷ har stor betydelse för Sveriges ekonomi. Den svenska skogsindustrins nettoexportvärde uppgick till knappt 100 miljarder kronor under 2016, vilket är avsevärt mycket mer än vad någon annan bransch kan uppvisa.⁸

3.3.3 Miljömålet

Skogspolitikens miljömål innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.⁹

Hållbar utveckling

Grundläggande för både skogs- och miljöpolitiken är principen om hållbar utveckling som uttrycks i regeringsformen (1 kap. 2 § tredje stycket). Principen syftar till en utveckling där tillfredsställandet av dagens behov inte äventyrar möjligheterna och miljön för kommande generationer. I september 2015 antog FN:s generalförsamling

⁵ Prop. 1992/93:226, s. 32 ff.

⁶ Prop. 1992/93:226, s. 28.

⁷ Detta begrepp innefattar både skogsbruket (primärproduktion av skogsbiomassa) och skogsindustrin (industri som vidareförädlar skogsbrukets produkter t.ex. sågverk och massa- och pappersindustri).

⁸ Kommerskollegium, *Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar – Helåret 2016*.

⁹ Prop. 1992/93:226, s. 27.

Agenda 2030 som inkluderar 17 globala mål för hållbar utveckling. Ett av dessa mål är att skydda, återställa och uppmuntra till hållbar användning av ekosystemen på land, hantera skogen hållbart, bekämpa ökenspridning, stoppa och återställa landdegradering och stoppa förlusten av biologisk mångfald.

Natur- och kulturmiljövård utgör viktiga samhällsintressen. När bestämmelsen om hänsyn till naturvården infördes i skogsvårdslagen 1974 konstaterades att skogen utgör en omistlig miljötillgång. Omtanke om miljövårderna ansågs behöva påverka utvecklingen och vara utgångspunkten för samhällets handlande. Snäva ekonomiska hänsyn skulle inte tillåtas bli styrande för utvecklingen. Det uttalades att ingen skulle ha rätt att handla på ett sådant sätt att oersättliga naturvården förstörs. Det ansågs därför nödvändigt att ta hänsyn till naturvårdens krav i skogsbruket.¹⁰

Biologisk mångfald och genetisk variation

Innan miljömålet infördes var skogsvårdslagstiftningen i första hand inriktad på virkesproduktion, vilket hade resulterat i ett storskaligt och enhetligt skogsbruk. Det lagliga utrymmet för att använda andra brukningsmetoder än trakthyggesbruk var begränsade. Miljömålet anslöt sig till tidigare miljöpolitiska beslut om skogsbrukets sektorsansvar (se vidare nedan). När miljömålet infördes uttalades att det inte bara fyller en viktig allmän funktion utan också är ett självändamål för skogsbruket. Ett bärkraftigt och långsiktigt skogsbruk kan inte bedrivas, om man bortser ifrån eller motverkar de naturgivna förutsättningarna.¹¹

Skogens sociala värden

Skog kan betyda mycket även för den som inte äger skog eller som arbetar inom skogsnäringen, utan som kanske främst nyttjar skogen för rekreation och friluftsliv. Skogens sociala värden är en kulturell ekosystemtjänst som ska utvecklas och integreras i brukandet på samma sätt som andra värden i skogen.

¹⁰ Prop. 1974:166, s. 85 ff.

¹¹ Prop. 1992/93:226, s. 30 f.

Friluftsliv är ett brett samlingsbegrepp för olika aktiviteter som bygger på vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser.¹² Aktiviteter som avses är exempelvis löpning, vandring, paddling, jakt, bär- och svampplockning, cykling, ridning, klättring eller skidåkning. Allemansrätten ger alla en möjlighet att vistas i skog och att få tillträde till naturen.

Skogen är viktig för turismen. Besöksnäringen är en av landets starkast växande näringar och en nationell kartläggning av det som brukar betecknas naturturism visade att företag som helt eller delvis lever på turism med inriktning på naturupplevelser i skog och andra miljöer omsätter cirka 3,6 miljarder kronor årligen.¹³ Kartläggningen pekar även på att naturturismen sannolikt kommer att öka i framtiden. Den som utnyttjar marken för rekreation och friluftsliv är skyldig att visa omsorg och hänsyn till skogen och miljön.

Skogsvårdslagen innehåller inte någon särskild bestämmelse som direkt reglerar att hänsyn ska tas till det som brukar samlas under beteckningen skogens sociala värden.¹⁴ Miljömålsberedningen föreslog att det i 30 § skogsvårdslagen ska anges att föreskrifter får meddelas om att hänsyn även ska tas till sociala värden vid skötsel av skog.¹⁵ Regeringen valde emellertid att inte förtydliga bestämmelsen på detta sätt och menade att hänsyn till sociala värden redan ingår i bemyndigandet och i föreskrifter som har meddelats av Skogsstyrelsen. Det ingår således i skogsbrukets ansvar att ta hänsyn till skogens sociala värden på samma sätt som annan hänsyn.¹⁶

¹² 3 § förordning (2010:2008) om statsbidrag till frilufsorganisationer.

¹³ Fredman & Margaryan, *The Supply of Nature-based Tourism in Sweden: A national Inventory of Service Providers*, 2014.

¹⁴ I regleringsbrevet för 2013 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att sammanställa kunskapsläget om skog och sociala värden och föreslå behov av åtgärder för arbetet med skogens sociala värden. Uppdraget redovisades i meddelandet *Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning*, Meddelande 9, 2013.

¹⁵ SOU 2013:43, s. 139 f.

¹⁶ Prop. 2013/14:141, s. 126 f.

3.4 Andra miljömål

3.4.1 Miljömålssystemet

Sedan skogspolitiken och dess miljömål antogs under den första halvan av 1990-talet har det skett en del betydande förändringar på den övergripande miljöpolitikens område.

Miljöpolitiken utgår ifrån de nationella miljö kvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som har beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt.¹⁷ Målen omfattar

- ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen,
- miljö kvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till, och
- etappmål som anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet

Till vart och ett av miljö kvalitetsmålen finns också ett antal preciseringar som tydligare definierar innebörden av miljö kvalitetsmålen och det miljö tillstånd som ska uppnås. Miljö målen används som samlingsnamn för generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen.

3.4.2 Miljö kvalitetsmål

Ett av de 16 miljö kvalitetsmålen – *Levande skogar* – är det mål som mest konkret rör skogsbruket. Målet innebär att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden ska bevaras och kulturmiljö värden och sociala värden ska värnas.

Även flera andra miljö kvalitetsmål kan ha betydelse för brukandet av skogen, exempelvis Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, God bebyggd miljö och Begränsad klimatpåverkan.

¹⁷ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25.

3.4.3 Sektorsansvaret för miljöpolitiken

Målen för miljöpolitiken integreras i andra politikområden. Skogsbrukets sektorsansvar för miljövärd betonades särskilt i samband med det skogspolitiska beslutet 1993. Kärnan i sektorsansvaret är skogsnäringsansvaret för att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen.¹⁸

Sektorsansvaret innebär bl.a. att de nationella myndigheterna ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås inom deras respektive verksamhetsområden och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Skogsstyrelsen har tillsammans med bl.a. Naturvårdsverket och ytterligare 24 myndigheter detta ansvar uttryckt i sina respektive instruktioner eller regleringsbrev. Åtta av de ovan nämnda myndigheterna har därutöver ett särskilt ansvar för ett eller flera av miljökvalitetsmålen. Dessa myndigheter ansvarar för samordning och uppföljning och utvärdering av de miljökvalitetsmål man har ett utpekad ansvar för.

För de miljökvalitetsmål som har en särskilt nära koppling till skogen gäller att Skogsstyrelsen har ansvar för Levande skogar medan Naturvårdsverket har ansvar för mål som Ett rikt växt- och djurliv, Bara naturlig försurning och Myllrande våtmarker. Havs- och vattenmyndigheten har ett ansvar för Levande sjöar och vattendrag och Ingen övergödning.

3.4.4 En svensk strategi för biologisk mångfald

Regeringen har redovisat en samlad strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.¹⁹ Strategin består bl.a. av de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen har beslutat samt insatser som ska bidra till att nå olika miljömål på både nationell och internationell nivå. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionen.

¹⁸ Prop. 2007/08:108, s. 15.

¹⁹ Prop. 2013/14:141, bet. 2013/14:MJU27.

3.5 Den svenska modellen

I samband med att riksdagen 1993 beslutade om en ny skogspolitik började begreppet ”den svenska modellen” att användas. Innebörden syftar bl.a. på valet av strategi för att klara miljömålets del om säkrande av biologisk mångfald.²⁰ De tre alternativ som diskuterades i propositionen var

1. Skog för produktion och skog för natur- och miljöskydd separeras areellt genom avsättning av stora naturreservat
2. Skogen brukas med olika intensitet med hänsyn till skogens produktionsförmåga och avstånd till fabriker och marknader
3. Skogen brukas med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsmarksarealen.

Den nya skogspolitiken baserades sedermera på alternativ 3. Det innebär att hänsyn ska tas till natur- och kulturmiljövärden liksom till estetiska och sociala värden som är knutna till skogslandskapet. Effekten av denna s.k. generella hänsyn ska tillsammans med formellt avsatta områden (reservat, biotopskyddsområden etc.) samt de områden som skogsbruket avsätter frivilligt utan ersättning från staten, säkerställa att skogens biologiska mångfald och ekosystemtjänster kan bevaras och utvecklas.²¹ Hänsynsbestämmelserna i skogsvårdslagen ska tillämpas i samband med skogsbruksåtgärder på all produktiv skogsmark. Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog (30 § skogsvårdslagen jämförd med 30 § skogsvårdsförordningen). De skyldigheter som är förknippade med hänsyn till natur- och kulturmiljövård beskrivs närmare i kapitel 9.

²⁰ *Dags att utvärdera den svenska modellen för brukande av skog*, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift nr 8, 2012.

²¹ För de skogsägare som väljer att certifiera sitt skogsbruk finns krav på att minst fem procent av skogsmarken undantas helt från skogsbruk. Skogsstyrelsen har gjort bedömningen att skogsbrukets frivilliga avsättningar uppgår till cirka 1,2 miljoner hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar cirka 5 procent av den produktiva skogsmarksarealen i Sverige (Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar* (meddelande 4, 2017).

3.6 Frihet under ansvar

3.6.1 Äganderätt och allmänna intressen

Den svenska skogspolitiken bygger på en princip om frihet under ansvar. Detta innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull roll i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen.²²

En bärande tanke är att skogsbruket ska ta ett större ansvar för att de skogs- och miljöpolitiska målen ska kunna nås än vad regelverket anger. Regeringen förutsätter således att skogsägarna i genomsnitt har högre ambitioner än att enbart följa skogsvårdslagstiftningens krav, när det exempelvis gäller lägsta plantantal vid förnygring och generell hänsyn vid skötseln av skogen.²³ I detta sammanhang brukar det påpekas att skogsbrukarens kunskaper och motivation är viktiga faktorer för att denne ska kunna axla detta ansvar. Detta hänger i sin tur samman med den frihet att utveckla och utöva sitt brukande som den nya skogspolitiken innebar och som utgör den andra delen av begreppsparet ”frihet under ansvar”. Skogsägarnas handlingsfrihet är dock inte absolut utan begränsas alltså av skogsvårdslagstiftningen och annan lagstiftning.²⁴ Sedan lång tid har det exempelvis funnits bestämmelser med krav på återväxtåtgärder efter avverkning, regler om bevarande av ädellövskog och inskränkningar i skogsbruk i fjällnära områden. Sätten att bruka skogen begränsas också av de grundläggande kraven om skydd för mark, växter och djur som exempelvis kommer till uttryck i skogsvårdslagens hänsynsregler och som framgår av miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

²² Prop. 2007/08:108, s. 25. Ekosystemansatsen är en arbetsmetod för bevarande och hållbart nyttjande av land, vatten och levande varelser, vilken strävar efter en balans mellan bevarande och nyttjande av biologisk mångfald. Ekosystemansatsen förutsätter en adaptiv (anpassad) förvaltning av naturresurserna för att ta hänsyn till komplexiteten och dynamiken i ekosystemen.

²³ Prop. 2007/08:108, s. 46.

²⁴ Prop. 2007/08:108, s. 25.

3.6.2 Skogsbrukets sektorsansvar

Som redan har nämnts innebär det skogliga sektorsansvaret att åtgärder som krävs för att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden är ett gemensamt ansvar för myndigheterna och för skogsbruket.²⁵ Det är emellertid även viktigt att framhålla att skogssektorn också har ett ansvar för att skogspolitikens produktionsmål uppnås.

3.6.3 Variation i brukandet

Den nya skogspolitiken syftade även till att öppna upp för en ökad variation i sätten att bruka skogen, vilket bl.a. skulle gynna naturvärden och öka riskspridningen i skogsproduktionen. En del statliga bidrag till produktionsåtgärder avskaffades och skogsägarna fick alltså en större frihet men också ett större ansvar för att bedriva ett skogsbruk som är långsiktigt hållbart.

3.6.4 Äganderättens roll

De rättigheter och skyldigheter som har kopplats till brukandet av skogen har förändrats över tid. Tidigare syftade olika krav på markägarens sätt att bruka skogen ofta till att säkerställa tillgången till virke. Sedan den nya skogspolitiken kom till i början av 1990-talet, och därefter även miljöbalken och EU:s naturvårdsdirektiv, har det i större utsträckning varit bestämmelser till gagn för miljö, hälsa och andra allmänna intressen, som har reglerat markägarnas handlingsfrihet när det gäller hur skogsbruk ska bedrivas.

När det 1974 infördes en bestämmelse i skogsvårdslagstiftningen om att hänsyn ska tas till naturvärden i samband med skogsbruksåtgärder (nuvarande 30 § skogsvårdslagen) konstaterades att det är en allmänt accepterad uppfattning att en markägare inte har frihet att använda sin egendom på ett sätt som är till skada för andra människor och för samhället som helhet. Beaktande av natur- och miljövårdsintressen måste ingå som ett nödvändigt led i all verksamhet som avser utnyttjande av naturresurser. Detta gäller även i fråga

²⁵ Prop. 2007/08:108, s. 16.

om ingrepp i landskapsområden som påtagligt fått sin prägel av människans åtgärder.²⁶

Det finns inte någon definition av äganderätten i lag. Däremot finns en bestämmelse i 2 kap. 15 § regeringsformen om egendoms-skydd. Innebörden av bestämmelsen är att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. En skogsägare kan därför inte tvingas att avstå sin egendom eller få den pågående användningen av marken inskränkt, om det inte krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som till förmån för angelägna allmänna intressen tvingas avstå egendom eller vars markanvändning inskränks, ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhets-skäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

För skogsägare gäller även en skyldighet att låta allmänheten ha tillgång till naturen, genom den i 2 kap. 15 § regeringsformen grundlagsskyddade och genom praxis preciserade allemansrätten.

År 2008 betonade regeringen i en skogspolitisk proposition att det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna kräver en tydlighet och långsiktighet beträffande äganderätten. Förändringar av styrmedel som påverkar äganderätten och införs på kort tid reducerar skogsägarnas incitament till långsiktigt hållbart brukande av skogen och skogsmarken. Åtgärder som påverkar fördelningen av ansvar mellan samhälle och skogsägare ska alltid göras först efter en noggrann konsekvensanalys. Regeringen framhöll att det i många fall även finns behov av breda samråd inför sådana åtgärder.²⁷

²⁶ Prop. 1974:166, s. 91.

²⁷ Prop. 2007/08:108, s. 25.

3.7 Rennäring

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser om hänsyn till rennäringen. Renskötselrätten innebär en rätt för den samiska befolkningen att bedriva renskötsel inom renskötselområdet (detta omfattar cirka 50 procent av Sveriges yta). Rättigheten bygger på urminnes hävd och regleras i rennäringslagen (1971:437). Rennäringen är beroende av stora arealer för renbete, eftersom renarna rör sig mellan olika betesmarker efter årstidsväxlingarna.

Vid skötsel av skog ska viss anpassning göras, som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Detta regleras närmare i 31 § skogsvårdslagen.

Innan en avverkning inom renskötselns året-runt-marker²⁸ ska den berörda samebyn därutöver beredas tillfälle till samråd (20 § skogsvårdslagen). Samrådet syftar till att lösa de intresse motsättningar som kan finnas mellan brukandet av skogen och rennäringen (se vidare kapitel 9).

3.8 Internationella överenskommelser och regelverk

3.8.1 Internationella konventioner och principer

Det finns ett antal internationella överenskommelser samt regelverk inom EU som har betydelse för skogsbruket i Sverige och som är tillämpliga på skogsbruksåtgärder.

I samband med den tidigare omnämnda miljökonferensen i Rio de Janeiro 1992 antog FN flera internationella konventioner med koppling till skog och skogsbruk, däribland klimatkonventionen²⁹ och konventionen om biologisk mångfald (CBD)³⁰. Inom ramen för den sistnämnda konventionen har Sverige politiskt förbundit sig att stoppa förlusten av biologisk mångfald och som ett led i detta till 2020 skydda minst 17 procent av land- och vattenområdena. Förlusten av viktiga habitat ska halveras, och om möjligt helt stoppas inom samma tidsperiod.

²⁸ Vad som utgör renskötselns året-runt-marker framgår av 3 § rennäringslagen.

²⁹ Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, SÖ 1993:13.

³⁰ Konvention om biologisk mångfald, SÖ 1993:77.

Därutöver antogs FN:s s.k. skogsprinciper, och det har inom FN:s ram även skapats ett skogsforum (*United Nations Forum on Forests, UNFF*). Skogsprinciperna är rättsligt icke-bindande principer för global samstämmighet när det gäller ett hållbart brukande och bevarande av skogar.

Som har redovisats tidigare har FN under 2015 antagit Agenda 2030 inklusive 17 globala mål för hållbar utveckling.

Sverige har vidare förbundit sig till flera andra internationella konventioner med tillhörande protokoll samt avtal som berör skogen. Bland dessa märks Cites-konventionen³¹ om handel med utrotningshotade arter och Århuskonventionen.³² Den sistnämnda utgör en central del av denna utrednings uppdrag om allmänhetens rätt till överprövning av miljörelaterade beslut. Århuskonventionen beskrivs mer utförligt i kapitel 14.

3.8.2 EU och skogen

EU har ingen gemensam skogspolitik även om skogsbruket berörs av EU-lagstiftning inom andra politikområden. Däremot antog EU en skogsstrategi 1998. Syftet med strategin är att den ska bidra till bättre samordning av frågor som rör skog. Med hänvisning till nya utmaningar med koppling till skog och skogsbruk antog EU-kommissionen en ny skogsstrategi under 2013. Den nya strategin är ett icke-bindande ramverk i vilken det betonas att skogen inte bara är viktig för landsbygdens utveckling utan också för miljön och för den biologiska mångfalden, för skogsråvarubaserade industrier, för framställningen av bioenergi samt för arbetet mot klimatförändringarna.³³ Under 2016 fortlöpte arbetet med att genomföra den fleråriga planen för EU:s icke-bindande skogsstrategi.

I sin senaste årliga skrivelse till riksdagen om verksamheten inom EU betonar regeringen att den värnar det nationella självbestämmandet i skogsfrågor och noggrant följer nya EU-initiativ och hur

³¹ Cites står för *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Citeskonventionen är ett internationellt avtal som reglerar handeln med hotade arter av vilda djur och växter.

³² Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, SÖ 2005:28.

³³ Meddelande från kommissionen, *En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn*, KOM (2013) 659 final/2.

dessa kan påverka svensk skog och skogsnäring. Vidare framhåller regeringen att den generellt verkar för att begränsa EU-insatser som berör skogsområdet. Samtidigt ska subsidiaritetsprincipen respekteras för de områden som faller inom EU:s befogenhet. Sverige har tillsammans med andra medlemsstater bedrivit aktivt påverkansarbete i relaterade policydiskussioner, t.ex. om hållbarhetspolitik för bioenergi, och förvaltat och stärkt de möjligheter till kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt förbättrad samordning inom EU som skogsstrategin omfattar.³⁴

EU har även utfärdat ett antal förordningar och direktiv som också gäller skogsbruket. Exempel på sådana är timmerförordningen, ramvattendirektivet, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.³⁵ Under det senaste året har det även pågått förhandlingar om ett förslag till EU-förordning om utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.³⁶ Förslaget har genererat viss debatt i Sverige om huruvida det kan leda till begränsningar i den nationella bestämmanderätten över skogspolitiken.

3.9 Skogsvårdslagstiftningen

3.9.1 Inledning

Som redan har nämnts sammanfattas skogspolitikens två jämställda mål i skogsvårdslagens portalparagraf (1 §). Skogsvårdslagen utgör ett medel för att uppnå dessa mål och innehåller bestämmelser som anger grunderna för hur skog bör skötas. I lagen återfinns olika skyldigheter som ska säkerställa att skogen brukas på ett sätt som överensstämmer med de politiska målen. De skyldigheter som anges i skogsvårdslagen och det ansvar som därmed följer för olika aktörer utgör

³⁴ Skr. 2016/17:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2016.

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden, Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar respektive Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

³⁶ KOM (2016) 479 Förslag till Europaparlamentets och rådets Förordning om utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

en av de centrala frågeställningarna för denna utredning. I detta avsnitt introduceras skogsvårdslagstiftningen. De olika bestämmelserna redovisas mer utförligt i efterföljande kapitel.

3.9.2 Skogsvårdslagen – en kort historik

Sveriges första skogsvårdslag antogs 1903. Det grundläggande syftet med skogsvårdslagen var vid denna tidpunkt att säkerställa produktionen av och tillgången till virke samt att förhindra avskogning. Att garantera återbeskogningen var målsättningen för att säkra tillgången till virke i framtiden. I 1948 års skogsvårdslag (1948:237) angavs att skogsmark genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skulle skötas så att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vanns och en i huvudsak jämn avkastning erhöles.

År 1974 fördes det in en bestämmelse om miljöhänsyn i skogsvårdslagen. Det föreskrevs att hänsyn skulle tas till naturvårdens intressen på all mark som berörs av skogsbruk.³⁷

Den nu gällande skogsvårdslagen (1979:429) trädde i kraft den 1 januari 1980.³⁸ I lagen angavs att skogen skulle skötas så att den varaktigt gav en hög och värdefull virkesavkastning och att det skulle tas hänsyn till naturvårdens och andra allmänna intressen vid skötseln av skogen.

Sedan ikraftträdandet har lagen genomgått en rad förändringar. De mest omfattande beslutades 1993. Miljöfrågorna betonades då mer, och som har beskrivits tidigare infördes två jämställda mål för skogsbruket, produktionsmålet och miljömålet. Ändringarna innebar en betydande avreglering, i första hand när det gällde vissa virkesproduktionsrelaterade åtgärder som exempelvis krav på röjning och avverkning. Även kravet på att det på varje brukningsenhet skulle finnas en skogsbruksplan togs bort. Markägarna fick en större frihet och ett större ansvar för att bruka sin skog på ett hållbart sätt. En skyldighet som alltså finns kvar i skogsvårdslagen efter att flera produktionsrelaterade bestämmelser togs bort, är kravet på att markägaren ska anlägga ny skog efter avverkning (5 § skogsvårdslagen).

³⁷ Prop. 1974:166.

³⁸ Prop. 1978/79:110.

Vid denna tidpunkt sammanfördes också ädellövskogslagen (1984:119) med skogsvårdslagen.³⁹ Den 1 januari 1999 genomgick skogsvårdslagen förändringar till följd av införandet av miljöbalken. Detta eftersom miljöbalken, som har nämnts tidigare, också gäller för verksamheter som omfattas av skogsvårdslagen (se vidare nedan).⁴⁰

Ytterligare ändringar gjordes 1999 efter en uppföljning av skogspolitiken. Det konstaterades att vare sig skogspolitikens produktionsmål eller miljömål hade nåtts, och att vissa förändringar var nödvändiga för att målen skulle kunna nås snabbare och mer effektivt. Ändringarna rörde bl.a. en precisering av kraven på återväxtåtgärder och miljöhänsyn.⁴¹

Under 2001 ändrades skogsvårdslagens 4 § för att genomföra kraven i EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektiv.⁴²

Från den 1 januari 2009 ändrades en rad regler i lagen. Bland annat infördes en betoning på skogen som förnybar resurs, och definitionen av skogsmark och skogliga impediment ändrades. Vidare avskaffades kravet på skogs- och miljöredovisning (i vardagligt tal ofta kallad Smör).⁴³

Bestämmelsen i 19 § om rätt till ersättning vid skada ändrades 2010.⁴⁴ Under 2010 ändrades skogsvårdslagen även i de delar som gäller skyddsskog⁴⁵, svårföryngrad skog och fjällnära skog. Kravet på tillstånd för avverkning i skyddsskog och svårföryngrad skog upphävdes och ersattes med ett krav på underrättelse, det som i dagligt tal brukar kallas avverkningsanmälan. Ett antal bestämmelser som fanns i skogsvårdsförordningen flyttades till lagen.⁴⁶

Under 2014 ändrades vissa bestämmelser i skogsvårdslagen i syfte att underlätta försöksverksamheter och åtgärder som syftar till att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden. Vidare ändrades lagen för att ge tillsynsmyndigheten ökade möjligheter att ingripa med förelägganden och förbud mot den som inte följer

³⁹ Prop. 1992/93:226.

⁴⁰ Prop. 1997/98:90.

⁴¹ Prop. 1997/98:158.

⁴² Prop. 2000/01:111.

⁴³ Prop. 2007/08:108.

⁴⁴ Prop. 2008/09:214 och prop. 2009/10:162.

⁴⁵ Begreppet skyddsskog användes tidigare i skogsvårdslagen och syftade då på områden i Blekinge, Hallands och Skåne län inom vilka särskilda bestämmelser skulle säkerställa att tillräcklig mängd skog växte till skydd mot i första hand sandflykt.

⁴⁶ Prop. 2009/10:201, bet. 2009/10:MJU28 och bet. 2009/10:CU21.

lagens krav. Regeln om att föreläggande eller förbud fick meddelas först sedan myndighetens råd inte följts togs bort.⁴⁷

Sammantaget bygger alltså skogsvårdslagen i dag på den skogspolitik som beslutades 1993, med de två jämställda målen om produktion och miljö. Skogsvårdslagen anger tillsammans med miljöbalken de grundläggande förutsättningarna för brukandet av skog för att dessa mål ska kunna uppnås. Lagen innehåller olika skyldigheter och krav som ska uppfyllas av skogsmarkens ägare och, i vissa avseenden, även andra som är verksamma inom skogsbruket.

3.9.3 Skogsvårdslagsstiftningens nuvarande struktur

Inledning

Skogsvårdslagen är en ramlag där normgivningen i betydande utsträckning har delegerats genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare bestämmelser. Den mer precisa innebörden av flera av skyldigheterna finns därför i skogsvårdsförordningen och i Skogsstyrelsens föreskrifter.

Genom skogsvårdslagstiftningen preciseras flera av de krav som staten ställer på skogsbruket. Det har av tidigare avsnitt också framgått att lagstiftningen anger minimikraven och speglar inte de skogspolitiska strävandena i sin helhet.

För skogsbruket gäller inte endast de skyldigheter som framgår av skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter. En betydande del av de regler som brukare av skogen har att förhålla sig till finns i annan lagstiftning. Även den övriga lagstiftning som berör skogsbruket utgör i tillämpliga delar, precis som skogsvårdslagen, ett skogspolitiskt medel. En avverkning kan t.ex. innebära att bestämmelser i såväl skogsvårdslagen, miljöbalken, kulturmiljölagen som artskyddsförordningen är tillämpliga parallellt. Tillsynen över att dessa lagar följs ligger på flera myndigheter: Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och i vissa delar även kommunerna.

⁴⁷ Prop. 2013/14:141, bet. 2013/14:MJU27.

Skogsvårdsförordningen

När skogspolitiken förändrades 1994 beslutades även den nu gällande skogsvårdsförordningen (1993:1096). Förordningen kompletterar de bestämmelser som finns i skogsvårdslagen och innehåller närmare bestämmelser om anläggning och avverkning av skog på skogsmark. Vidare finns regler för skogliga impediment⁴⁸, fjällnära skog och ädellövskog, miljöanalys och avgifter. Det finns även en rad bemyndiganden för Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter t.ex. om samråd med sameby, om hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen samt om åtgärder i den händelse skog drabbas av insektsangrepp.

Skogsstyrelsens föreskrifter

Skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen anger de yttre ramarna för hur skogen ska skötas och ett stort antal bemyndiganden till Skogsstyrelsen att utforma preciserings i föreskrifter. I samband med avregleringen av skogsvårdslagen betonades vikten av att dessa bemyndiganden inte utnyttjades för att skapa ny, omfattande och komplicerad detaljreglering för skogsägarna.⁴⁹

De centrala föreskrifterna som gäller tillämpning av skogsvårdslagen finns i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.⁵⁰ Föreskrifterna är juridiskt bindande, medan de allmänna råden endast är vägledande. I föreskrifterna finns t.ex. närmare regler om underrättelser och ansökningar, avverkning och anläggning av skog, åtgärder mot skadliga insekter och hänsyn till naturvård, kulturmiljövård och rennäring.⁵¹

⁴⁸ Begreppet skogligt impediment definieras i 2 § skogsvårdslagen och inkluderar improduktiv skogsmark och träd- och buskmark. Med improduktiv skogsmark åsyftas sådan skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder inte kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år.

⁴⁹ Prop. 1992/93:226, s. 38.

⁵⁰ SKSFS 2011:7.

⁵¹ Skogsstyrelsen har även utfärdat föreskrifter om en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare (SKSFS 2014:12), om genetiskt modifierade skogsträd (SKSFS 2008:4 och 5), om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (SKSFS 2013:3), om skogsodlingsmaterial (SKSFS 1998:2 och 2002:2) samt om olika former av stöd (SKSFS 2008:3, 6 och 7). Vidare har Skogsstyrelsen kungjort en förordning från regeringen i sin författningssamling som gäller gränserna för fjällnära skog (SKSFS 1991:3).

3.10 Miljöbalken

Det har redan nämnts att miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagen. Miljöbalken innehåller allmänna hänsynsregler och andra regler som i flera avseenden kan vara tillämpliga i samband med olika skogsbruksåtgärder. Det gäller bl.a. regler om skydd av området, dikning i skogen och om skogsbruksåtgärder som kan påverka naturmiljön. En bestämmelse i miljöbalken om samråd som verksamhetsutövare som bedriver skogsbruk och Skogsstyrelsen måste förhålla sig till är 12 kap. 6 §. I denna paragraf slås det fast att den som ska bedriva en verksamhet eller utföra en åtgärd som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön är skyldig att anmäla detta för samråd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

Även förordningar som har antagits med stöd av miljöbalken kan innehålla bestämmelser som kan vara aktuella för skogsbruket. Det gäller exempelvis förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel, förordningen (1998:904) om anmälan för samråd, förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön, miljötillsynsförordningen (2011:13) samt artskyddsförordningen (2007:845). Artskyddsförordningen innehåller bl.a. bestämmelser om fridlysning av vilda djur och växter som lever i skogen, vilket kan påverka vilka åtgärder som får vidtas på och i skogsmarken.

3.11 Kulturmiljölagen

I kulturmiljölagen (1988:950) och kulturmiljöförordningen (1988:1188) finns bestämmelser om skydd och vård av kulturmiljön. Många lämningar från forna tider finns i skogen, och dessa måste visas akt-samhet och hänsyn.

3.12 Några ytterligare lagar

3.12.1 Timmerlagen

Lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror (den s.k. timmerlagen) kompletterar EU:s timmerförordning⁵², och syftar till att motverka handel med olagligt avverkat virke och trävaror från sådant virke inom EU. Dessa bestämmelser berörs närmare längre fram i betänkandet.

3.12.2 Virkesmätninglagen och växtskyddslagen

Virkesmätninglagen (2014:1005) och förordningen (2014:1006) om virkesmätning innehåller regler för att säkerställa en fungerande virkesmarknad.

I växtskyddslagen (1972:318) och förordningen (2006:817) om växtskydd m.m. finns regler om åtgärder för att förhindra spridning av växtskadegörare. Dessa regler kan vara tillämpliga vid skador på skog, som uppkommer till följd av insektsangrepp eller angrepp av skadesvampar.

3.13 Skogens aktörer

3.13.1 Inledning

I detta avsnitt introduceras några av de aktörer som förekommer inom det svenska skogsbruket. Med hänvisning till utredningens direktiv ligger beskrivningens tyngdpunkt på de aktörer som kan tänkas vara aktuella när det gäller de ansvarsfrågor som följer av de skyldigheter som är fastslagna i skogsvårdslagen. Därutöver ges en kortfattad introduktion till de myndigheter som utövar tillsyn över att dessa skyldigheter följs.

⁵² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden.

3.13.2 Skogsmarkens ägare

I många av skogsvårdslagens paragrafer pekas skogsmarkens ägare ut som ansvarig för att fullgöra vissa skyldigheter. År 2012 fördelades den produktiva skogsmarken på följande ägarkategorier:

- 50 procent enskilda ägare
- 25 procent privatägda aktiebolag
- 14 procent statsägda aktiebolag
- 6 procent övriga privata ägare
- 3 procent staten
- 2 procent övriga allmänna ägare.⁵³

Enskilda ägare

År 2012 fanns det drygt 329 500 skogsägare i Sverige.⁵⁴ Antalet brukningsenheter (ägda av fysiska personer) var samma år knappt 230 000. Av dessa klassades en fjärdedel som utboägda, 7 procent delvis utboägda och 68 procent närboägda.⁵⁵

Ungefär en tredjedel av de enskilda skogsägarna är medlemmar i en skogsägarförening. Skogsägarföreningarna hade vid utgången av 2013 drygt 111 000 medlemmar med en sammanlagd areal om drygt 6 miljoner hektar. De fyra största skogsägarföreningarna, Södra, Mellanskog, Norrskog och Norra skogsägarna är anslutna till branschorganisationen LRF Skogsägarna.

Ett begrepp som ofta förekommer i samband med enskilt skogsägarande är *familjeskogsbruk*. Detta är en term som lanserades av de

⁵³ Skogsstyrelsen, *Skogsstatistisk årsbok 2014*, Källa: Fastighetsregistret, Lantmäteriet, bearbetat av Skogsstyrelsen.

⁵⁴ Med skogsägare (fysiska personer) avses i statistiken den som själv eller tillsammans med någon äger minst 1,0 hektar produktiv skogsmark.

⁵⁵ När brukningsenheten har en (1) ägare klassas den som *utboägd* om skogsägaren bor i en annan kommun än den där brukningsenheten är belägen och *närboägd* om skogsägaren bor i samma kommun som brukningsenheten är belägen. När brukningsenheten har flera ägare klassas den som *utboägd* om samtliga ägare bor i en annan kommun än den där brukningsenheten är belägen, *närboägd* om samtliga ägare bor i samma kommun som brukningsenheten är belägen och *delvis utboägd* om minst en ägare bor i en annan kommun än den där brukningsenheten är belägen.

europiska skogsägareorganisationerna på 1990-talet och som syftar på enskilt ägande inom familjen och släkten.

Övriga privata ägare är t.ex. Svenska kyrkan, bysamfälligheter, häradsallmänningar med flera. Svenska kyrkan äger närmare 400 000 hektar skogsmark spridd över hela landet.

Privatägda aktiebolag

I Sverige finns ett antal större privata aktiebolag som äger skogsmark. Bland de större aktörerna kan följande nämnas

- SCA är Europas största privata markägare med 2,6 miljoner hektar skogsmark, varav 2 miljoner hektar är produktiv skogsmark.⁵⁶
- Bergvik skog ägde vid utgången av 2016 cirka 2,3 miljoner hektar skogsmark varav cirka 1,9 miljoner hektar var produktiv skogsmark.⁵⁷
- Holmen äger drygt en miljon hektar produktiv skogsmark i Sverige. Holmenkoncernens skogar förvaltas av Holmen skog.⁵⁸

SCA och Holmen är tillsammans med flera andra privatägda aktiebolag inom skogsnäringen medlemmar i branschorganisationen Skogsindustrierna.

Offentliga ägare

Sveaskog är ett aktiebolag som är helägt av svenska staten. Bolaget är Sveriges största skogsägare med en areal om 4 miljoner hektar, varav 3,1 miljoner hektar produktiv skogsmark, vilket är cirka 14 procent av Sveriges skogsmark. Sveaskog äger ingen egen industri utan betecknar sig som en oberoende virkesleverantör. Huvuddelen av bolagets virkesleveranser kommer från egen skog, även om Sveaskog också köper virke från privata markägare.

Staten äger också 3 procent av landets skogsmark genom statliga myndigheter som exempelvis Statens fastighetsverk (SFV), Fortifika-

⁵⁶ SCA, *Årsredovisning 2016*.

⁵⁷ Bergvik skog, *Årsredovisning 2016*, s. 5.

⁵⁸ Holmen, *Årsredovisning 2016*, s. 14.

tionsverket och Naturvårdsverket. SFV förvaltar 6,5 miljoner hektar mark, en sjundedel av Sveriges yta. Den största delen är vidsträckt fjäll, myrar och skogar längs fjällkedjan, men cirka 4 procent av den mark som SFV förvaltar är indelad för skogsbruk.⁵⁹

Även kommuner äger skogsmark och har ofta ett betydande inflytande över hur skogsbruk bedrivs i de tätortsnära skogsområden som utnyttjas för olika former av rekreation. Genom sitt planmonopol har kommuner också möjlighet att styra markanvändningen i den egna kommunen.

3.13.3 Myndigheter

Inledning

Som framgår av det föregående avsnittet äger och förvaltar statliga myndigheter skogsmark. Det är emellertid ofta i deras roll som tillsynsmyndigheter som de utövar inflytande över hur skogsbruket bedrivs i Sverige. I det följande introduceras några av de centrala myndigheter som berörs av frågor med koppling till skogsbruket och som förekommer på flera ställen i detta betänkande.

Skogsstyrelsen

Det torde redan ha framgått att Skogsstyrelsen har en central roll i den svenska skogssektorn. Skogsstyrelsen är en förvaltningsmyndighet under regeringen med uppgift att verka för att landets skogar sköts så att de skogspolitiska målen uppnås.⁶⁰

Enligt myndighetens instruktion ska Skogsstyrelsen utöva tillsyn och ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till målen för skogspolitiken. Vidare ska Skogsstyrelsen bedriva rådgivning och informera om hur landets skogar bör skötas för att de skogspolitiska målen ska nås. Utöver detta ska myndigheten verka för att generationsmålet för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveck-

⁵⁹ www.skogssverige.se/skog/fakta-om-skog/vem-ager-sveriges-skogar (2017-06-30).

⁶⁰ Verksamheten regleras av Förvaltningslagen (1986:223), Myndighetsförordningen (2007:515), Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen samt aktuell regleringsbrev.

ling, samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Ytterligare en uppgift är att medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser och samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitik som riksdagen har fastställt.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är en förvaltningsmyndighet under regeringen med en central roll i miljöarbetet. Myndigheten ansvarar bl.a. för frågor som handlar om klimat, mark och biologisk mångfald.

I likhet med Skogsstyrelsen ska Naturvårdsverket verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås.⁶¹

I Naturvårdsverkets uppdrag ingår även att fördela statliga anslag till andra aktörer som exempelvis arbetar med skydd och skötsel av värdefull natur och ersättning för viltskador. Naturvårdsverket ger också stöd till friluftslivsorganisationer.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är den myndighet i Sverige som ansvarar för frågor om kulturarv och kulturmiljöer. Verksamheten är inriktad på att leda och stödja det nationella arbetet med att bevara, använda och utveckla kulturarvet så att de nationella kulturmiljömålen uppnås.⁶² I myndighetens uppdrag ingår bl.a. att främja kunskapsförsörjning och att bedriva informations- och rådgivningsverksamhet. RAÄ förvaltar också nationella databaser för kulturhistorisk information, däribland Fornsök i vilken man kan få information om alla kända registrerade fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i Sverige.

⁶¹ Verksamheten regleras av Förvaltningslagen (1986:223), Myndighetsförordningen (2007:515), Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket samt aktuellt regleringsbrev.

⁶² Verksamheten regleras av Förvaltningslagen (1986:223), Myndighetsförordningen (2007:515), Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet samt aktuellt regleringsbrev.

Havs- och vattenmyndigheten

Sjöar och vattendrag är vanliga inslag i det svenska skogslandskapet. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är statlig förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskresurserna.⁶³

Myndigheten leder bl.a. en bredare samverkan kring åtgärdsarbete inom havs- och vattenförvaltningen med deltagande från bl.a. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länen. Enligt länsstyrelsernas gemensamma instruktion ska de verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.⁶⁴ Av instruktionen framgår det att länsstyrelserna bl.a. har uppgifter i fråga om naturvård och kulturmiljöfrågor. I 5 a § slås det vidare fast att länsstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. I fråga om sitt miljöarbete ska länsstyrelserna rapportera till Naturvårdsverket.

Länsstyrelserna har tillsynsansvar för artskydd och fornlämningar vid skogsbruksåtgärder. Fem länsstyrelser är även vattenmyndigheter med huvudansvar för det nationella genomförandet av ramdirektivet för vatten.

Rättsväsendet

Skogsvårdslagen och flera andra lagar som har nämnts i detta kapitel innehåller straffbestämmelser. Tillsynsmyndigheten Skogsstyrelsen åtalsanmäler exempelvis det myndigheten bedömer är ett brott mot skogsvårdslagen eller miljöbalken varefter åklagare avgör om ärendet ska drivas vidare i domstol.

⁶³ Verksamheten regleras av Förvaltningslagen (1986:223, Myndighetsförordningen (2007:515), Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten samt aktuellt regleringsbrev.

⁶⁴ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Vidare bör nämnas att enligt 40 § skogsvårdslagen får de beslut som Skogsstyrelsen fattar med stöd av skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skogsvårdslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommuner

I miljöbalken tilldelas kommunerna vissa tillsynsuppgifter med anknytning till skogsbruk. Som har nämnts tidigare äger kommuner dessutom inte sällan mark i tätortsnära områden och har genom sitt i plan- och bygglagen (2010:900) reglerade planmonopol ett betydande inflytande över markanvändningen i många områden.

3.13.4 Allmänheten och ideella organisationer

Skogen och brukandet av skogen berör och engagerar många människor. Det kan handla om allt ifrån enskilda representanter för allmänheten till större organisationer som representerar olika intressen som exempelvis kan vara knutna till skogen som livsmiljö och/eller som arena för olika slags aktiviteter. Här görs ingen närmare uppräkning av vilka dessa aktörer är eller vilka intressen de representerar. Noterbart är dock att miljöorganisationer har getts en särskild ställning i miljöbalken när det gäller de frågor om klagorätt som behandlas närmare i kapitel 14.

3.13.5 Skogsentreprenörer

En mycket stor del av det operativa arbetet inom skogsbruket (avverkningar, terrängtransport, plantering m.m.) utförs av entreprenörer, företrädesvis av små företag som ofta arbetar på uppdrag av skogsägarföreningar och skogsbolag. Entreprenörernas roll beskrivs närmare i kapitel 4.

4 Svenskt skogsbruk – en översikt

4.1 Inledning

I detta kapitel ges en orientering om det svenska skogsbruket, med tyngdpunkt på att översiktligt beskriva de åtgärder som förekommer inom det skogsskötselsystem som dominerar skogsbruket i Sverige, nämligen trakthyggesbruket. Som har redovisats tidigare utgör skogspolitikens mål och de skyldigheter som finns angivna i skogsvårdslagen viktiga ramar för brukandet av skogen. Andra bestämmelser som måste beaktas finns i bl.a. miljöbalken. Översikten omfattar ingen utvärdering av olika skötselsystem och skogsbruksåtgärder eller hur dessa på olika sätt bidrar till att uppnå de skogspolitiska målen. Redovisningen gör inte heller anspråk på att vara fullständig och inkluderar exempelvis inte några närmare reflektioner kring de skyldigheter i bl.a. skogsvårdslagen som skogsbrukare har att förhålla sig. Dessa skyldigheter, inklusive de som bl.a. gäller olika former av hänsyn som ska tas i samband med brukande av skogen, redovisas mer utförligt i de efterföljande kapitlen.

4.2 Svenskt skogsbruk – en översikt

4.2.1 Skogsskötsel¹

I skogsvårdslagens portalparagraf (1 §) slås det fast att ”Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mång-

¹ Detta och efterföljande avsnitt bygger till övervägande del på uppgifter från den s.k. Skogsskötselserien. Skogsskötselserien är en sammanställning av kunskap om skogsskötsel och består av 20 olika delar. Innehållet har skrivits av forskare och har därefter bearbetats redaktionellt både sakligt och språkligt. Bakom serien står Skogsstyrelsen, Skogsindustrierna, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och LRF Skogsägarna.

falden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen”.

Begreppet skogsskötsel omfattar alla de skogliga åtgärder som utförs i ett skogsbestånd exempelvis röjning, avverkning och plantering. Skogsskötseln syftar vanligen i första hand till produktion av timmer och massaved. På senare år har intresset för biobränslen ökat och uttag av energisortiment i form av skogsbränsle har blivit vanligare. Det som då främst avses är grenar och toppar (grot) som tas ut i samband med föryngringsavverkning och sådan stamved som inte svarar upp mot skogsindustrins krav.² Skogsbränsleproduktionen är dock vanligen inte styrande för de skötselinsatser som görs. Stubbskörd för energiproduktion förekommer endast i begränsad utsträckning.³

När skogsskötselåtgärder utförs ska hänsyn tas till natur- och kulturmiljö, rekreation och andra allmänna intressen. Bestämmelserna om denna hänsyn och de frågor om ansvar som kan kopplas till dessa frågor beskrivs närmare i kapitel 9.

4.2.2 Trakthyggesbruket dominerar

Trakthyggesbruk har varit det dominerande skogsskötselsystemet i Sverige sedan 1950-talet. Trakthyggesbruket bygger på att skogen i huvudsak är enskiktad, dvs. att träden är lika höga och vanligen då också ungefär lika gamla. Andra brukningsmetoder kan användas i fler- eller fullskiktad skog (se vidare nedan).

Trakthyggesbrukets cykliska karaktär samlas ibland under begreppet omloppstid och består av följande faser:

- föryngringsfasen
- ungskogsfasen
- gallringsfasen
- föryngringsavverkningsfasen⁴

² Skogsskötselserien nr 17, *Skogsbränsle*.

³ Sveriges Lantbruksuniversitet, Stubbskörd – hur påverkas klimat och miljö?, 2017.

⁴ Begreppet föryngringsavverkning används i Skogsstyrelsens allmänna råd till 10 § skogsvårdslagen och definieras då som annan avverkning än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling och som inte har till syfte att ta skogsmarkens i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion. Emellanåt betecknas denna trakthyggesfas för slutavverkningsfasen. Begreppen föryngringsavverkning eller slutavverkning ersätts i vissa sammanhang alltså av de mer negativt värdebeladdade uttrycken kalavverkning eller kalhuggning.

4.2.3 Föryngringsfasen

Med föryngring avses etableringen av ett skogsbestånd som ersätter det bestånd som har avverkats. Kravet i 5 § skogsvårdslagen på anläggning av ny skog har funnits mer eller mindre oförändrat sedan 1980-talet, även om acceptansen för föryngring med lövträd har ökat under de senaste decennierna.

Föryngringen kan genomföras på flera olika sätt men brukar vanligen delas in i *naturlig föryngring* eller *skogsodling* (plantering eller sådd). Vid naturlig föryngring nyttjas främst det naturliga fröfallet från fröträd, hyggeskanter och/eller från den gamla skogen. Oavsett föryngringsmetod genomförs vanligen någon form av beredning av marken innan man planterar eller för att förbättra förutsättningarna för naturlig föryngring. Syftet är att öka överlevnaden hos plantorna, öka tillväxten samt att vid naturlig föryngring öka antalet fröplantor. Genom markberedningen blottläggs vanligen mineraljorden. Hyggesharvning är den vanligaste markberedningsmetoden, men även andra metoder förekommer.⁵ Under 2016 genomfördes maskinell markberedning på cirka 155 000 hektar.⁶

Plantering är den vanligaste föryngringsmetoden eftersom den ger snabb återbeskogning och är möjlig att använda på de flesta marker. Cirka 80 procent av föryngringsarealen planteras vilket är en ökning sedan millennieskiftet då motsvarande siffra var cirka 60 procent.⁷ Skogsvårdslagens krav på snabb återbeskogning är en av förklaringarna till att plantering är den vanligaste föryngringsmetoden. Plantering görs nästan uteslutande manuellt. Maskinell plantering används endast vid någon enstaka procent av planteringarna.⁸ Under 2016 planterades cirka 163 000 hektar.⁹ Skogsodlingen domineras av plantering av barrträdsplantor och då företrädesvis tall eller gran, men det förekommer även frösådd och utplantering av sticklingar. De olika föryngringsmetoderna kan även kombineras.

⁵ En mer radikal markberedningsmetod som förekom under 1960- och 1970-talen var s.k. hyggesplöjning. Metoden är inte längre tillåten.

⁶ Skogsstyrelsen, *Åtgärder i skogsbruket 2016*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden JO16 SM 1701.

⁷ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*.

⁸ Skogsskötselserien nr 3, *Plantering av barrträd*.

⁹ Skogsstyrelsen, *Åtgärder i skogsbruket 2016*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden JO16 SM 1701.

Återbeskningsresultatet följs vanligen upp efter ett par år (återväxtkontroll). Är resultatet otillfredsställande, kan det i vissa fall vara nödvändigt att komplettera genom en s.k. hjälpplantering eller en kompletteringssådd för att föryngringen ska uppfylla kraven i skogsvårdslagen. Om planteringen inte anses uppfylla skogsvårdslagens krav och inslaget av naturlig föryngring inte räcker, kan det vara nödvändigt att göra en omplantering.

Naturlig föryngring av tall har under de senaste 40 åren tillämpats på cirka en fjärdedel av den årliga föryngringsarealen. Andelen har dock minskat och var under 2010–2013 nere på i genomsnitt 18 procent av arealen.¹⁰ För gran är andelen cirka en procent. Tall lämpar sig bättre för naturlig föryngring än gran, eftersom tallen bl.a. har en jämnare fröproduktion, är mindre drabbad av exempelvis stormskador, och fröträdens virkesvärdestillväxt blir oftast högre. Ur virkesproduktionsperspektiv lyckade naturliga föryngringar av tall resulterar i täta bestånd som ger goda förutsättningar för produktion av sågtimmer till en lägre kostnad än för plantering. Med naturlig föryngring kan man å andra sidan inte tillgodogöra sig de egenskaper som de odlade plantorna kan ha fått genom växtförädling.¹¹ Vidare kan röjningskostnaderna bli högre i självföryngrade ofta täta bestånd.

Begreppet naturlig föryngring innefattar också föryngring genom skottskjutning från rötter och stubbar, vilket kan användas vid odling av vissa lövträd.¹² Naturlig föryngring används också vid föryngring av bok.

Sådd används på bara 3–4 procent av arealen.¹³ Vid sådd kan dock förädlat plantagefrö användas. Kostnaden för sådd är 50 till 70 procent lägre än för plantering.¹⁴

Skogsstyrelsen följer löpande upp föryngringsskyldigheten och konstaterar att föryngringsresultaten har förbättrats sedan den nu-

¹⁰ Skogsstatistisk årsbok 2014, s. 126.

¹¹ Skogsträdförädling bygger på den sedan länge väl etablerade principen att avla på de bästa individerna och sedan på deras bästa avkommor. För varje generation får man då träd med allt bättre egenskaper, när det exempelvis gäller vitalitet och tillväxt. I prop. 2007/08:108 en skogspolitik i takt med tiden gjorde regeringen bedömningen att föryngring med gran och tall bör ske med förädlat föryngringsmaterial i så stor utsträckning som möjligt.

¹² Detta är bl.a. vanligt vid odling av s.k. energiskog på åkermark, eftersom sälj- eller poppelarter föryngras på detta sätt. Energiskogsodling på åkermark räknas emellertid inte som skogsbruk och omfattas därför inte av bestämmelserna i skogsvårdslagen. Julgransodling omfattas inte heller av dessa bestämmelser.

¹³ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*.

¹⁴ Skogsskötselserien nr 5, *Sådd*.

varande uppföljningsmetoden började användas i slutet av 1990-talet. Vid det senaste tillfället uppskattades närmare 90 procent av för-ynglingarna hålla godtagbar kvalitet.¹⁵

4.2.4 Ungskogsfasen

Ungskogsfasen omfattar tiden från det att plantorna når över bröst-höjd (1,3 meter) tills dess att de passerar cirka sju meters medelhöjd. Den helt dominerande skötselåtgärden under ungskogsfasen är röjning. Under 2016 röjdes cirka 425 000 hektar.¹⁶

Röjning kan utföras på flera olika sätt och med olika inriktning.¹⁷ Ofta inriktas röjningen på att ta bort lövträd som konkurrerar med de barrträd som skötseln vanligen syftar till att gynna och/eller för att minska stamantalet bland barrträden och därigenom koncentrera tillväxten till färre stammar. Eftersom virket normalt inte tas tillvara i samband med röjning, innebär åtgärden en kostnad för skogsägaren. Samtidigt leder röjningen sannolikt till att beståndets ekonomiska värde ökar som en följd av att kvaliteten på virket – och därmed värdet – blir högre utan att den totala volymen nödvändigtvis blir större. Kraftigare träd minskar också riskerna för snö- eller vindskador.

Nästan all röjning utförs motormanuellt, dvs. med buren röj-motorsåg. Teknik för mekaniserad eller maskinell röjning har ännu inte blivit kommersiellt användbar. Svårigheterna att mekanisera röjningen har bidragit till att röjningskostnaderna relativt sett andra åtgärder alltså är höga.

När skötseln syftar till att ta ut skogsbränsle kan det finnas anledning att överväga att senarelägga röjningen och då tillvarata hela okvistade stammar som ett energisortiment.¹⁸

Röjning kan också genomföras med andra syften än att optimera virkesproduktionen. Det kan då handla om att öka framkomligheten i en tätortsnära skog eller motiveras av trafiksäkerhets- eller trygghetsskäl.¹⁹ Röjning kan även användas för att skapa förutsättningar

¹⁵ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*.

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Åtgärder i skogsbruket 2016*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden JO16 SM 1701.

¹⁷ Detta avsnitt om röjning bygger företrädesvis på Skogsskötselserien nr 6, *Röjning*.

¹⁸ Definitionsmässigt handlar det då egentligen om en gallring, eftersom avverkad träd tas om hand och levereras vidare.

¹⁹ Skogsskötselserien nr 15, *Skogsskötsel för friluftsliv och rekreation*.

för att behålla och öka mångfalden av arter i skogslandskapet. Genom röjning kan man gynna lövträdsförekomsten i ett bestånd till gagn för vissa hotade arter, men även gynna eller styra vilttillgången och/eller de skador som vilt kan orsaka på den växande skogen.²⁰

Det ställs inte några uttryckliga krav i skogsvårdslagen om att ungskog ska röjas, och omfattningen av röjning har varierat beroende på lagstiftning och andra skogspolitiska styrmedel.²¹ I 1979 års skogsvårdslag fanns det ursprungligen tvingande regler om röjning, samtidigt som staten under vissa perioder även lämnade bidrag till röjning. Den totala arealen som röjs varje år har ökat stadigt sedan bottennoteringen 1995, men samtidigt har arealen med det som Skogsstyrelsen bedömer har ett omedelbart röjningsbehov också ökat.²²

Röjning är en av de skötselåtgärder som enskilda skogsägare ofta utför själva, även om det under det senaste decenniet har blivit allt vanligare att såväl skogsbolag, skogsägarföreningar som enskilda markägare väljer att lägga ut röjningen på entreprenad. Större skogsbolag och skogsägarföreningar åtar sig även röjningsuppdrag och anlitar då vanligen underentreprenörer för arbetet.

4.2.5 Gallringsfasen

Till skillnad från under ungskogsfasen tar man under gallringsfasen till vara det virke som gallras bort. Gallring är en mycket vanlig åtgärd inom det svenska skogsbruket och majoriteten av de svenska skogarna gallras en eller ett par gånger under sin omloppstid.²³ Under 2016 gallrades cirka 316 000 hektar²⁴ vilket motsvarar cirka 1,3 procent av den produktiva skogsmarksarealen. Det finns emellertid ingen uttrycklig skyldighet angiven i skogsvårdslagen för en markägare att gallra sin skog.

I likhet med röjningen syftar gallringen till att koncentrera tillväxten till färre träd, att förebygga självgallring (dvs. att beståndet blir så tätt att vissa träd dör p.g.a. konkurrens) och att därigenom skapa ett bestånd med ett högt virkesvärde vid förnygringsavverkningen sam-

²⁰ Skogsskötselserien nr 14, *Naturhänsyn* och nr 12, *Skador på skog*.

²¹ I 6 § Skogsvårdsförordningen finns dock krav på att ny skog ska vårdas genom plantröjning om det behövs för att den ska utvecklas tillfredsställande.

²² Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*.

²³ Skogsskötselserien nr 7, *Gallring*.

²⁴ Skogsstyrelsens årsredovisning 2016.

tidigt som åtgärden genererar en intäkt. Om gallringen utförs sent, medför den dock även en ökad risk för snö- och vindskador och för mekaniska skador på den kvarstående skogen, eftersom gallringarna oftast är helmekaniserade. Vanligen används en s.k. gallringsskördare för avverkning och upparbetning av virket och en skotare för uttransport till bilväg.

Det dominerande skälet till att gallra är att förbättra skogsbrukets ekonomi på kort och lång sikt. Uttaget av gallringsvirke genererar vanligen en nettointäkt och bidrar också till en tillfällig ökning av diameter tillväxten på de kvarstående träden. Grövre träd är mer lönsamma att hantera och har ofta ett högre virkesvärde än klenare träd. Diameterökningen är därför ett viktigt skäl till att skog gallras. Virkesvärdet ökar också vanligen genom att ingreppet påverkar beståndets täthet och genom att gallringen har stor inverkan på flera virkeskvalitetsegenskaper. Vidare kan man vid gallringen välja att gynna träd med vissa önskade egenskaper.²⁵ Det kan exempelvis handla om att spara träd med lite kvist och att ta bort sådana som har dubbla stammar, är toppbrutna eller som är påtagligt krokiga.

Utöver att öka virkesvärdet kan gallringen, i likhet med röjningen, användas som ett viktigt medel för att främja natur- och kulturmiljövärden i skogen. Det kan exempelvis handla om att gynna önskvärda trädslag, miljöer eller strukturer i skogen, att få skog av särskilt utseende, att öppna upp landskapet för att gynna utsikt, att påverka miljöer för jaktbart vilt eller att förbättra biotoper för fauna och flora. En gallring kan också öka framkomligheten i skogen och bidra till att skapa miljöer som uppskattas ur ett rekreativperspektiv.

4.2.6 Föryngringsavverkningsfasen

Föryngringsavverkning är den avslutande fasen av trakthyggesbrukets cykliska förlopp. Efter föryngringsavverkningen följer en ny föryngringsfas och trakthyggesbrukets faser upprepas.²⁶

Sedan 1950-talet är kalhuggning det helt dominerande sättet att föryngringsavverka i svenska skogar, vilket innebär att så gott som samtliga träd i beståndet avverkas vid ett och samma tillfälle. Om

²⁵ Skogsskötselserien nr 7, *Gallring*.

²⁶ Skogsskötselserien nr 20, *Slutavverkning*.

naturlig föryngring ska tillämpas, lämnas dock i allmänhet fröträd kvar på hygget. Vissa träd eller trädgrupper lämnas vanligen också kvar av miljöskäl.²⁷ Årligen föryngringsavverkas runt 200 000 hektar skogsmark, vilket motsvarar ungefär 0,8 procent av den produktiva skogsmarksarealen i Sverige. Enligt Skogsstyrelsen har den nivån varit förhållandevis stabil under de senaste tre decennierna.²⁸ Drygt 90 procent av nettotillväxten avverkas varje år på den skogsmark som inte har undantagits från skogsbruk av naturvårdsskäl.²⁹

Föryngringsavverkning där man ställer en skärm av träd innebär egentligen att man gör en så kraftig utglesning att beståndet efter avverkningen inte längre uppfyller kraven i 10 § skogsvårdslagen på att främja skogens utveckling, men inte en så kraftig utglesning att det blir kalmark. En skärm av träd kan syfta till att beså marken med frön, skydda befintlig föryngring mot frost eller att öka det ekonomiska värdet hos de kvarvarande träden (timmerställning). Skärmen glesas normalt ut en eller två gånger innan den avvecklas helt.

Förr förekom det att bestånd avverkades i etapper genom att det höggs upp luckor eller avverkades i kanterna av beståndet. Dessa metoder är dock mycket ovanliga numera.

Föryngringsavverkningarna är numera ofta helmekaniserade och fällning och upparbetning av virket utförs av den typ av skogsmaskin som kallas skördare. Virket terrängtransporteras sedan till bilväg av en s.k. skotare. Viss motormanuell avverkning sker med motorsåg, och då företrädesvis av självverksamma mindre skogsägare.

Innan en föryngringsavverkning genomförs måste den anmälas till Skogsstyrelsen enligt 14 § skogsvårdslagen. I vissa fall räcker dock inte en anmälan utan det krävs tillstånd från myndigheten för att få avverka. Det gäller i fjällnära skog (16 § skogsvårdslagen) och i ädel-lövskog (27 § skogsvårdslagen). Skyldigheterna att anmäla avverkning eller att ansöka om tillstånd beskrivs mer utförligt i kapitel 5 och 6.

²⁷ Avverkningsmetoden kallas ändå kalhuggning om beståndets slutenhet efter avverkningen är så låg att beståndet klassificeras som kal mark.

²⁸ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*.

²⁹ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*.

4.3 Alternativa bruksmetoder

4.3.1 Blädningsbruk

Till skillnad från det dominerande trakthyggesbrukets enskiktade skog bedrivs s.k. blädningsbruk i fullskiktad skog, dvs. skog med träd i alla storleksklasser.³⁰ Vid blädningsbruk inriktas avverkningen på de större träden och förnyringen växer in i beståndet underifrån. Blädningsbruk förutsätter skuggföredragande trädslag och i Sverige är blädning i första hand aktuell i granskog.³¹

Den skogspolitik som infördes 1993 ger skogsägaren stor frihet att själv välja hur skogen ska skötas. Samtidigt slog regeringen fast att nya skogsbruksmetoder bör tillämpas i ökad utsträckning och att en ökad frihet för markägaren att välja skogsskötselmetoder generellt sätt gynnar den biologiska mångfalden.³² Andra metoder än trakthyggesbruk förekommer dock endast i begränsad omfattning i Sverige.

4.3.2 Kontinuitetsskogsbruk och vissa närbesläktade skötselmetoder

I Sverige förekommer begreppen kontinuitetsskogsbruk och kalhyggesfritt skogsbruk (i vardaglig kortform hyggesfritt) som samlingsbegrepp för flera olika skogsskötselåtgärder, skogsskötselmetoder och skogsskötselssystem. Gemensamt för dem är att marken aldrig lämnas kal.³³

Exempel på andra skötsel filosofier i fullskiktad skog är i Continuous Cover Forestry (CCF), Pro Silva och New Forestry. Vid CCF-bruk är skogsmarken ”kontinuerligt täckt med skog” i någon form. Även Pro Silva bygger på grundtanken att skogsbruket ska bedrivas så att man efterliknar naturskogens utveckling. New Forestry är en nordamerikansk variant av samma grundidé.³⁴

Skogsstyrelsen erbjuder information och utbildning kring hyggesfritt skogsbruk och i vart och ett av myndighetens distrikt finns en

³⁰ Skogsskötselserien nr 11, *Blädningsbruk*.

³¹ Skogsskötselserien nr 11, *Blädningsbruk*.

³² Prop. 1992/93:226, s. 46 och 57.

³³ Skogsskötselserien nr 11, *Blädningsbruk*.

³⁴ Skogsskötselserien nr 11, *Blädningsbruk*.

eller flera personer som har ett särskilt ansvar för att kunna ge råd och vägledning kring hyggesfria metoder.³⁵

4.4 Vissa andra skogsskötselåtgärder

Utöver de hittills beskrivna grundläggande skötselmomenten inom trakthyggesbruket förekommer flera andra skötselinsatser. Flera av dessa kan samlas under rubriken produktionshöjande åtgärder. Användningen av dylika åtgärder styrs av skogsägarens intresse, ekonomiska faktorer och samhällets regelverk. Begränsningar i lagstiftning och/eller förekomst av ekonomiskt stöd för olika produktionshöjande åtgärder har över tid haft betydelse för användningen av sådana åtgärder.

Exempel på åtgärder som kan säkerställa virkesproduktionen är att man vid skogsodling väljer trädslag som är väl anpassade till ståndorten och plantmaterial som är förädlad. Insatser kan också göras för att förhindra och motverka olika skador som påverkar virkesvolymerna eller virkesvärdet ur skogsindustriell synvinkel. Det kan handla om att motverka skador som orsakas av klövvilt, insekter och svampar. Mer specifikt brukar älgbetningsskador på ung tallskog, snytbaggeangrepp på tall- och granplantor, skador av granbarkborre samt rottröta på gran ofta omnämnas som de mest besvärande ur detta perspektiv.³⁶

Inriktningen på skogsskötseln kan även bidra till att förstärka skogens motståndskraft mot väderrelaterade skador som stormskador och skador orsakade av snö, exempelvis snöbrott.

Ytterligare exempel på åtgärder som skulle kunna öka virkesproduktionen i den svenska skogen och som emellanåt förekommer i den skogspolitiska debatten är mer intensiv skogsmarksgödning, ökad användning av främmande trädslag, bättre dikesunderhåll, nydikning av torvmarker och användning av vegetativt förökat skogsodlingsmaterial. Flera av dessa åtgärder kan dock vara svårförenliga med högt ställda miljöambitioner, och en ökad användning av dem kräver en omorientering av den rådande skogspolitiken och i därtill knuten lagstiftning som exempelvis skogsvårdslagstiftningen och miljöbalken.

³⁵ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*, s. 45.

³⁶ Skogsstyrelsen, *Skador på skog*, Skogsskötselserien, nr 12.

4.5 Olika åtgärder och avtalsformer

4.5.1 Inledning

Av det som har redovisats tidigare framgår det att begreppen skogs-skötsel eller skogsbruksåtgärder kan omfatta en mängd olika åtgärder. Det kan exempelvis handla om röjning, gallring, föryngringsavverkning, avverkning i naturvårdande syfte, uttransport till bilväg, olika återväxtåtgärder (markberedning, plantering, sådd m.m.), dikesrensning, gödsling eller byggande av skogsbilvägar.

Det har under de senaste decennierna blivit allt ovanligare att det är den som äger skogsmarken som också utför åtgärderna rent praktiskt. I detta avsnitt omnämns några av de upplåtelseformer och civilrättsliga förhållanden som utgör en bärande del av hur ansvar fördelas mellan olika aktörer inom skogsbruket.

4.5.2 Avverkning

Föryngringsavverkningen är det mest omfattande ingreppet under trakthyggesbrukets omloppstid. Det är också inför och i samband med föryngringsavverkningen som många av de skyldigheter som stadgas i bl.a. skogsvårdslagen måste beaktas av skogsmarkens ägare eller den som annars är utpekad som ansvarig i lagstiftningen.

När det gäller avverkning (gallring och slutavverkning) och försäljning av det avverkade virket används vanligen antingen *försäljning av leveransvirke* eller *upplåtelse av avverkningsrätt*. Försäljning av leveransvirke innebär att skogsägaren, eller någon som denne anlitar, avverkar och transporterar virket till bilväg, där köparen tar vid. Upplåtelse av avverkningsrätt kan antingen genomföras som *avverkningsuppdrag*, *leveransrotköp* eller *rotpostköp*. Ett avverkningsuppdrag är en avverkningsrätt i form av en nyttjanderätt enligt 7 kap. 3 § jordabalken. Markägaren får betalt efter en prislista för de volymer och kvaliteter som efter inmätning framgår av virkesmätningens förenings mätkvitto. Köparen drar dessförinnan av en överenskommen avverkningskostnad per kubikmeter.

Vid ett rotpostköp mäts och märks (stämplas) den stående skogen innan den avverkas, varefter posten säljs genom ett anbudsförfarande. Markägaren får ett överenskommet nettopris för hela avverkningen.

Leveransrotköp innebär att markägaren får ett överenskommet pris per inmätt och avverkad kubikmeter.

Bland de mer betydande virkesköparna kan nämnas att de större Skogsägarföreningarna vanligen tillämpar alternativet avverkningsuppdrag. Sveaskog köper avverkningsrätter antingen i form av leveransrotköp eller rotpostköp. Leveransrotköp är den vanligaste modellen. Vid leveransrotköp tecknas ett nyttjanderättsavtal med en lagstadgad längsta giltighetstid om fem år som ger Sveaskog rätt att avverka skog inom ett visst område på markägarens fastighet. Vid rotköpsavtal ges Sveaskog rätt att avverka vissa utmärkta träd. I undantagsfall köper Sveaskog även leveransvirke som alltså har avverkats av markägaren. I de fallen upprättas ett vanligt köpeavtal. Även andra större skogsbolag och många s.k. köpsågverk köper virke av privata skogsägare, företrädesvis genom leveransrotköpsavtal och avverkningsuppdrag.

Många av de större virkesköparna erbjuder ofta ”paketlösningar” som utöver själva avverkningen kan inkludera åtaganden om att säkerställa återväxten efter avverkning genom att tillhandahålla markberednings- och planteringstjänster.

4.5.3 Skogsentreprenörer

Som framgår av det föregående avsnittet sluter alltså skogsmarkens ägare ofta någon form av avtal med en virkesköpare om att skogen ska avverkas. Markägaren kan även sluta avtal direkt med någon entreprenör om att genomföra avverkningen och sedan sälja virket som leveransvirke. Noterbart är att entreprenörer får en allt mer central roll i det praktiska skogsbruksarbetet. Både det storskaliga och det småskaliga skogsbruket förlitar sig i allt större utsträckning på entreprenörer. Utvecklingen på detta område har varit hög under de senaste decennierna sedan många stora skogsbolag och skogsägarföreningar har valt att avveckla och outsourca sin maskinpark. Mer än 90 procent av det operativa arbetet utförs i stället på entreprenad, företrädesvis av små företag som ofta arbetar på uppdrag av skogsägarföreningar och skogsbolag. Entreprenörernas andel av det totala antalet årsverken som utförs inom skogsbruket har nästan för-

dubblats sedan 1996.³⁷ Under de senaste decennierna har även mer av skogsskötseln (bl.a. plantering och röjning) lagts ut på entreprenad.

Mellan virkesköparen och den entreprenör denne anlitar för att genomföra en skogsbruksåtgärd råder således också ett civilrättsligt avtalsförhållande som är skilt från det avtalsförhållande som råder mellan markägaren och virkesköparen. Hur ansvaret för att fullgöra de skyldigheter som följer av skogsvårdslagen fördelas mellan virkesköparen och entreprenören varierar. Det förekommer flera olika varianter på avtalspaket. I sammanhanget kan nämnas att ett flertal skogsbolag och skogsägarföreningar har utarbetat ett verktyg för att standardisera delar av arbetet med att köpa och sälja skogsbruksrelaterade entreprenadtjänster.³⁸ De involverade aktörerna eller deras medlemmar äger tillsammans cirka hälften av den produktiva skogsmarken.³⁹ Tanken var att välskrivna avtal skulle ge större juridisk trygghet, minska antalet tvister och frigöra resurser för annan verksamhet.

Enligt uppgift från branschorganisationen Skogsentreprenörerna finns cirka 1 500 maskinentreprenörer som gallrar eller föryngringsavverkar på heltid i den svenska skogen. Ett typiskt företag har tre anställda och ägaren arbetar själv operativt i företaget. Omsättningen ligger i genomsnitt på cirka 5 miljoner kronor och företagets maskinpark värderas till ungefär detsamma.

Markberedning utförs av ett mindre antal specialiserade maskinentreprenörer. Röjning utförs av flera tusen specialiserade entreprenörer. Enligt Skogsentreprenörerna är det exakta antalet röjningsföretag emellertid svårt att fastställa bl.a. som en följd av att dessa företag ofta är små och har kort livslängd. Dessutom är det vanligt att dessa företag kombinerar olika typer av försörjning beroende av säsong.

Även antalet företag som ägnar sig åt plantering är svårt att beräkna. Dessa företag är ofta något större än röjningsföretagen och har nästan alltid utländsk och säsongskontrakterad arbetskraft.

Skogsentreprenörerna har också noterat att en ökande andel planering och rådgivning läggs ut på entreprenad. Dessa aktörer är vanligen ensamföretagare.

³⁷ Skogsstyrelsen, *Sysselsättning i skogsbruket 2016*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden JO11 SM 1701.

³⁸ Avtalspaketet för skogsentreprenad (APSE). Paketet består av en uppsättning allmänna bestämmelser (Allmänna bestämmelser för skogsentreprenad, ABSE09) samt kontraktsmallar för olika typer av entreprenader.

³⁹ De allmänna bestämmelserna utarbetades och antogs av Holmen, Korsnäs, Mellanskog, Norra skogsägarna, Norrskog, SCA, SMF Skogsentreprenörerna, Skogssällskapet och Sveaskog.

Som skogsentreprenör arbetar man ofta åt en eller några få beställare åt gången och oftast har man minst ett ettårskontrakt.

Utöver de krav som ställs i bl.a. skogsvårdslagen omfattas entreprenörskåren av de marknadskrav som följer av PEFC-certifieringen för att få bedriva sin verksamhet. De större kunderna, dvs. skogsägarföreningar och större bolag, anordnar utbildningar för de entreprenörer de anlitar och som är anpassade för närområdet eller för den aktuella beställarens specifika krav. Även Skogsentreprenörerna erbjuder utbildningar för sina medlemmar bl.a. om vikten av hänsyn till vatten och våtmarker.

4.6 Ytterligare om det operativa arbetets genomförande

Som har framgått ovan är det i betydande utsträckning entreprenörer som utför det operativa arbetet i skogsbruket. När det gäller förnygringsavverkningar och gallringar har markägaren och/eller köparen av virket som regel planerat det område som ska avverkas (avverkningstrakten) på en övergripande nivå. En produktionsledare planerar sedan det praktiska genomförandet av avverkningen bl.a. baserat på faktorer som när trakten ska avverkas, bärigheten på trakten, vilket virkesflöde som behövs, vägstandard och logistiken för utföraren.

Inför avverkningen erhåller den entreprenör som ska genomföra avverkningen en arbetsinstruktion i form av ett s.k. *traktdirektiv* i vilket det bl.a. framgår hur trakten ser ut och vilken hänsyn som ska tas i samband med avverkningen. Är det något speciellt som bör uppmärksammas, är detta ofta beskrivet i text. Med traktdirektivet följer vanligen också en digital fil som visar avverkningsområdets yttre gränser, var man ska dra basvägar⁴⁰ och vilka överfarter som är lämpliga. Den visar även s.k. hänsynsytor, dvs. där trädgrupper ska lämnas för att vissa arter ska kunna överleva hygges- eller ungskogsfasen eller som syftar till att skydda kulturlämningar som exempelvis fångstgropar, kolmilor, tjärdalar etc. Hur traktdirektiven ser ut kan variera men är, enligt Skogsentreprenörerna, i de flesta fall väl genomarbetade, speciellt hos de stora kunderna.

⁴⁰ Uttransporten av virket till bilväg sker vanligen med en s.k. skotare på ett terrängtransportnätverk bestående av bas- och stickvägar.

Traktdirektivet vägleder alltså entreprenörens arbete, men entreprenören har ändå stora möjligheter att påverka utförandet om/när denne noterar något som planeraren inte har upptäckt och som således inte finns utpekade i traktdirektivet. Det kan exempelvis handla om oregistrerade och svårupptäckta kulturlämningar, rovfågelbon eller liknande.

Utöver avverkning utförs det fler andra åtgärder inom ramen för brukande av skogen. Det kan exempelvis handla om röjning, markberedning och plantering. Även här spelar entreprenörer en betydande roll för det praktiska genomförandet. Detta arbete regleras i avtal och därtill knutna arbetsinstruktioner av varierande detaljeringsgrad.

5 Underrättelse om avverkning m.m.

5.1 Inledning

Bestämmelserna i 14 § skogsvårdslagen har en central roll för denna utredning. Enligt denna bestämmelse är det den produktiva skogsmarkens ägare som ansvarar för att underrätta Skogsstyrelsen om att vissa åtgärder ska utföras på dennes mark. Flera av utredningens deluppdrag anknyter till denna skyldighet, däribland frågor om hur och av vem ansvar kan utkrävas när en anmälningsskyldig åtgärd inte har anmälts till Skogsstyrelsen och om det ska vara möjligt att överklaga Skogsstyrelsens beslut och ställningstaganden med anledning av en underrättelse enligt 14 §.

I detta kapitel redovisas grundläggande information om de åtgärder som måste anmälas enligt 14 § och om hur denna skyldighet administreras och följs upp av Skogsstyrelsen.

5.2 Vissa åtgärder måste anmälas

Vissa skogsbruksåtgärder måste alltså meddelas i förväg till tillsynsmyndigheten, dvs. Skogsstyrelsen. De åtgärder som kan kräva en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen gäller avverkning, uttag av skogsbränsle och s.k. skyddsdikning. I skogsvårdslagen används alltså begreppet underrättelse, men inom skogssektorn är denna bestämmelse mer bekant under benämningen avverkningsanmälan. Detta inte minst eftersom det är just underrättelser om avverkningar som dominerar det ärendeflöde som 14 § skogsvårdslagen genererar hos Skogsstyrelsen. Begreppen anmälan, anmälningsskyldighet, avverkningsanmälan m.m. kommer i betänkandet att användas synonymt med begreppet underrättelse och i enlighet med vad som stadgas om underrättelseskyldigheten i 14 §.

Som har redovisats i föregående kapitel avtalar en markägare som planerar att avverka ofta med ett företag eller en skogsägarförening om köp av virket inklusive utförandet av själva avverkningen. I avtalet förbinder sig i regel köparen att underrätta Skogsstyrelsen om planerna, dvs. att göra en avverkningsanmälan. Om en anmälan inte görs i en sådan situation, kan det vara svårt att avgöra vem som kan ställas till ansvar enligt den straffbestämmelse som är knuten till kravet på att göra en avverkningsanmälan.

Om Skogsstyrelsen har invändningar mot den planerade åtgärden, kan myndigheten fatta beslut om ett föreläggande eller ett förbud. I det stora flertalet fall föranleder en avverkningsanmälan emellertid inte något formellt beslut från Skogsstyrelsens sida. Myndigheten använder i större utsträckning vägledningar som är avsedda att informera skogsägaren om lagstiftningens krav.

Bestämmelsen om obligatorisk avverkningsanmälan infördes i skogsvårdslagen 1975. Bakgrunden var att det vid den aktuella tidpunkten ansågs finnas ett behov av att skärpa reglerna om återväxtåtgärder efter avverkning. Som en del i detta behövde tillsynsmyndigheten få kännedom om genomförda avverkningar och därigenom få möjlighet att vidta åtgärder för att säkerställa återbeskogningen. Regeringen anförde även att det från såväl skogsvårds- som miljöskyddssynpunkt fanns behov av att avverkningar anmäldes i förväg till Skogsstyrelsen. En förutsättning för att Skogsstyrelsens tillsyn skulle bli effektiv var att avverkningen inte redan hade ägt rum. Vidare förutsatte samrådsförandet i naturvårdsfrågor enligt regler i den dåvarande naturvårdslagen (1964:822) att anmälan gjordes i god tid före avverkningen. Skyldigheten skulle omfatta alla skogsägare.¹

Anmälningsskyldigheten är central för Skogsstyrelsens arbete med tillsyn, och handläggningen av dessa ärenden, med efterföljande tillsyn, tillhör myndighetens mest omfattande uppgifter. Det är genom anmälan som myndigheten i regel får kännedom om vilka skogsbruksåtgärder som planeras. Skyldigheten ska alltså säkerställa att en effektiv kontrollverksamhet kan utövas både avseende planerade och utförda avverkningar och vissa andra skogsbruksåtgärder.

Samtidigt kan det noteras att Skogsstyrelsen i allt större utsträckning drar ned på den rådgivningsverksamhet som syftar till att påverka resultatet på enskilda objekt och i stället lägger resurser på att

¹ Prop. 1974:166 s. 87 ff.

via e-tjänster och andra digitala kanaler tillhandahålla sådana kunskaper och geodata som skogsbrukarna behöver för att kunna bedriva ett hållbart skogsbruk.²

5.3 Anmälningsskyldighetens omfattning

Underrättelseskyldigheten gäller avverkning som ska äga rum på en fastighet. Det finns dock ingen skyldighet att anmäla sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling eller avverkning som är mindre än 0,5 hektar.³ Underrättelse ska även göras avseende förnygringsavverkning som föranleds av att skogen har skadats eller av att skogstillståndet är uppenbart otillfredsställande.⁴

Underrättelseskyldigheten omfattar även uttag av skogsbränsle i anslutning till avverkning och som är avsett att för användas eller vidareförädlas i yrkesmässig verksamhet.⁵ Anmälningsskyldigheten för uttag av skogsbränsle infördes 1998. Med skogsbränsle avses grenar, toppar (s.k. grot) och stubbar som tas ut i avsikt att användas som bränsle.⁶

En underrättelse måste också lämnas in för sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken.⁷

Anmälan om uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning får göras i samband med avverkning, men en separat anmälan efter att avverkningen är gjord godtas också.

Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter om undantag från skyldigheten att underrätta myndigheten (15 d § skogsvårdsförordningen). Undantagen innefattar bl.a. när det i stället krävs tillstånd för avverkningen, när området omfattas av naturvårdsavtal eller när avverkningen har anmälts för samråd enligt miljöbalken.⁸ Den som i enlighet med bestämmelserna⁹ har underrättat Skogsstyrelsen om en åtgärd anses också ha gjort anmälan om samråd för den aktuella åtgär-

² Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*, s. 43.

³ 14 § 1 skogsvårdslagen och 15 § 1 skogsvårdsförordningen.

⁴ SKSFS 2011:7 3 kap. 11 §.

⁵ 14 § 1 skogsvårdslagen, 15 § 5 skogsvårdsförordningen och 3 kap. 13 § SKSFS 2011:7.

⁶ Skogsstyrelsens allmänna råd till 3 kap. 13 § SKSFS 2011:7.

⁷ 14 § 2 skogsvårdslagen och 15 § 2 skogsvårdsförordningen.

⁸ 3 kap. 11 § SKSFS 2011:7.

⁹ Enligt 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan om samråd.

den enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (se vidare längre fram i detta kapitel om samrådsplikten enligt miljöbalken).¹⁰

5.3.1 Antalet anmälningar

Skogsstyrelsen får således kännedom om planerade avverkningar genom de avverkningsanmälningar som kommer in till myndigheten. Varje år hanterar Skogsstyrelsen ett mycket stort antal sådana underrättelser (se tabell 5.1 och figur 5.1).

Tabell 5.1 Anmälan om avverkning 2016

	Föryngringsavverkning	Annan avverkning*	Totalt
Antal	54 108	3 021	57 129
Areal (ha)	233 310	7 499	240 809

* Inkluderar sådan avverkning där marken ska nyttjas för annat ändamål än skogsbruk och avverkningar där undantag görs för avverkningsformen.

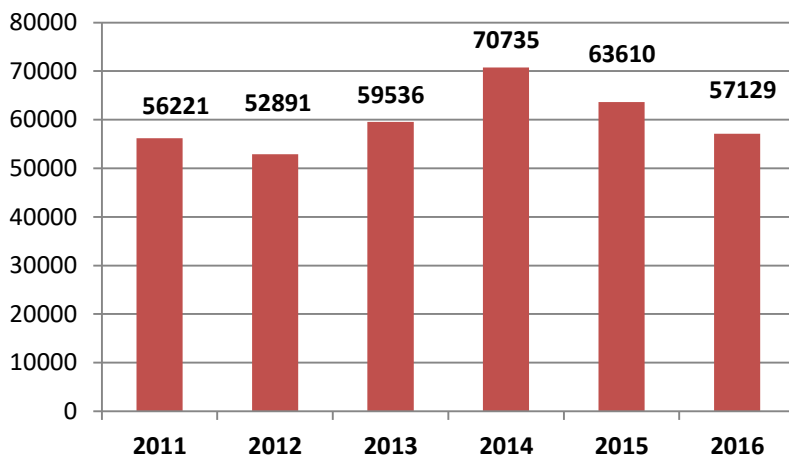
Källa: Skogsstyrelsen.

Under 2016 anmäldes även uttag av skogsbränsle (företrädevis uttag av grot) i samband med avverkningsanmälan i ungefär 40 procent av anmälningarna. I några enstaka fall har uttag av skogsbränsle anmälts separat.

Antalet anmälningar om skyddsdikning uppgick under 2016 till totalt 1 239, varav en klart övervägande majoritet gjordes i samband med avverkningsanmälan.

¹⁰ Med stöd av bemyndigande i 7 och 8 §§ förordningen om anmälan för samråd har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken i SKSFS 2013:3 – Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder.

Figur 5.1 Totalt antal anmälningar om avverkning 2011–2016



Källa: Skogsstyrelsen.

5.4 Anmälan

5.4.1 Hur anmälan ska göras

Hur en anmälan ska göras regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter.¹¹ Här anges att anmälan ska göras på en blankett eller i elektronisk form i enlighet med vad myndigheten fastställer. Om det finns särskilda skäl kan Skogsstyrelsen medge att anmälan lämnas i annan skriftlig eller elektronisk form.

Anmälan kan göras via brev eller e-post på den blankett som Skogsstyrelsen har tagit fram. Det är också möjligt att göra en anmälan via eAvverka¹² eller via Mina sidor¹³ på Skogsstyrelsens hemsida. Under 2016 lämnades knappt 70 procent av anmälningarna och ansökningarna om avverkningstillstånd in via eAvverka, cirka 5 procent görs via tjänsten Mina sidor och återstoden anmäls via pappersblankett.¹⁴

¹¹ 3 kap. 14 § SKSFS 2011:7.

¹² eAvverka är en standard för e-post som gör det möjligt för företag som har egna geografiska informationssystem att skicka in avverkningsanmälningar. Standarden är avsedd för och används främst av större bolag och skogsägarföreningar.

¹³ Mina sidor är en tjänst för skogsägare. Där finns samlad information om skogsfastigheten, kartprogram med t.ex. skogliga grunddata och planeringsverktyg.

¹⁴ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*, s. 54.

Samtliga underrättelser som inkommer registreras och uppgifterna på blanketten noteras i Skogsstyrelsens handläggningssystem.

5.4.2 Uppgifter i anmälan

I avverkningsanmälan ska skogsmarkens ägare redogöra för vad denne avser att göra för att trygga återväxten av skogen där avverkningen ska genomföras. Vidare ska ägaren lämna uppgifter om vilka åtgärder som denne avser att vidta för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens samt, i förekommande fall, rennäringens intressen i samband med avverkningen.¹⁵ Förutom dessa uppgifter krävs vissa uppgifter om den aktuella fastigheten samt att det ges in kartor som visar de områden som omfattas av underrättelsen. Kraven på innehållet i en anmälan redovisas mer utförligt i kapitel 13.

Om ändamålet med skogsmarken ska ändras genom avverkningen måste det i underrättelsen anges vilket nytt ändamål som är planerat. Det kan exempelvis handla om att skogsmarken ska tas i anspråk för bebyggelse eller föras om till åker eller betesmark, och att de skyldigheter om krav på återbeskogning etc. som följer av skogsvårdslagen därmed inte kommer att vara tillämpliga efter avverkningen.

I underrättelsen ska det även anges om syftet med åtgärden är försöksverksamhet eller att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden enligt 10 § tredje stycket skogsvårdslagen.¹⁶

5.4.3 Skogsstyrelsens handläggning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen

När en anmälan har kommit in till Skogsstyrelsen registreras och granskas den. När den har bedömts vara komplett skickar myndigheten en bekräftelse till skogsägaren och dennes eventuella ombud. Dessa bekräftelser skapas och skickas ut automatiskt via Skogsstyrelsens handläggningssystem. Vanligen går bekräftelsen ut samma dag eller senast dagen efter anmälan, och som mottagare anges bara den markägare som står på anmälan, oavsett om fastigheten är samägd. Bekräftelsen innehåller bl.a. information om att anmälan har tagits emot,

¹⁵ 14 § 3–5 skogsvårdslagen och 15 § 3–4 skogsvårdsförordningen.

¹⁶ 3 kap. 12 och 13 a §§ SKSFS 2011:7.

att Skogsstyrelsen kan komma att höra av sig angående de planerade åtgärderna samt information om det datum då åtgärderna tidigast får påbörjas.

Om en anmälan inte innehåller de uppgifter som krävs enligt skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter, kan Skogsstyrelsen begära en komplettering. Inkommer inte den begärda kompletteringen kan anmälan avvisas. Även anmälningar som är inlämnade av andra än skogsmarkens ägare eller behörigt ombud (dvs. ombud som har fått befogenhet att företräda markägaren) avvisas.

5.4.4 Digitalt tillgängliggörande av visst innehåll i avverkningsanmälan

En avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen utgör en allmän handling och lämnas i regel ut på begäran. Skogsstyrelsen gör dessutom delar av innehållet i avverkningsanmälningarna tillgängliga digitalt via olika kanaler. Uppgifter om vem eller vilka som äger skogsmarken eller andra fastighetsuppgifter publiceras dock inte.

Via Skogsstyrelsens *Skogsdataportalen* tillgängliggörs geografiska data som i huvudsak har producerats av myndigheten. De som har egna geografiska system/program kan ladda ned data och använda dessa i det egna programmet. Alla anmälningar om avverkning visas och informationen uppdateras dagligen.

Skogens pärlor är en annan av Skogsstyrelsens webbsidor som bl.a. innehåller information om anmälda och utförda avverkningar. Denna tjänst kan användas utan tillgång till eget system, och anmälningar och annan data kan således visas direkt. Informationen uppdateras dagligen.

Genom den tidigare omnämnda webbtjänsten *Mina sidor* riktar sig Skogsstyrelsen till enskilda skogsägare. Denne kan logga in i tjänsten och se kartor över den egna fastigheten. Planering och anmälan av avverkningar kan göras via tjänsten.

Avverkningsanmälda områden kan således ses i Skogsstyrelsens digitala kartor. Det är emellertid enbart de yttre gränserna för det avverkningsanmälda området som visas på kartorna. Kartorna underlättar för olika aktörer att se om ett visst område är anmält för avverkning, och Skogsstyrelsen ser det som generellt viktigt med en öppenhet och transparens gentemot allmänheten.

Vissa ideella organisationer är intresserade av avverkningsanmälningarna och kan exempelvis förse Skogsstyrelsen och de berörda markägarna med naturvärdesinventeringar och uppgifter om rödlistade arter som förekommer i eller i närheten av det anmälda området. De naturvärden som dokumenteras på detta sätt har i många fall inte registrerats tidigare av Skogsstyrelsen. Även exempelvis hembygdsföreningar använder Skogsstyrelsens digitala information om anmälda avverkningar som grund för att informera myndigheten och de berörda markägarna om kulturlämningar som finns i eller i anslutning till det avverkningsaktuella området.

Noteras i detta sammanhang bör att Förvaltningsrätten i Jönköping nyligen har beslutat att kartuppgifter om avverkningsanmälningar i ett enskilt ärende inte fick publiceras på Skogsstyrelsens hemsida.¹⁷ Domstolen motiverade detta med att Skogsstyrelsen vid en intresseavvägning enligt personuppgiftslagen inte hade lyckats visa att intresset av att publicera uppgifterna vägde över när den registrerade inte samtyckte. Domen har överklagats men målet har ännu inte prövats av överinstans.

5.4.5 Ansvarig för att göra anmälan

I 14 § skogsvårdslagen liksom i skogsvårdsförordningen anges att det är den produktiva skogsmarkens ägare som ansvarar för att fullgöra anmälningsskyldigheten. En underrättelse är knuten till ägaren av skogsmarken och inte till skogsmarken i sig. Det innebär bl.a. att en underrättelse inte längre är giltig efter ett ägarbyte. En ny ägare måste, för att avverkning ska få utföras, därför lämna in en ny underrättelse. Ett skäl till detta är att en ny ägares avverkningsmöjligheter kan påverkas av ransoneringsreglerna i 11 § skogsvårdslagen, som begränsar högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning inom brukningsenheten.

Som tidigare har nämnts ska en anmälan göras skriftligt eller elektroniskt på en blankett för anmälan som Skogsstyrelsen har fastställt.¹⁸ På blanketten ska fastighetsägarens namn och adress anges. Om det finns flera ägare, räcker det med att en av ägarna anges. På blanketten finns även ett avsnitt där uppgifter om ombud ska läm-

¹⁷ Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 563-17.

¹⁸ 3 kap. 14 § SKSFS 2011:7.

nas. Av anvisningarna för att fylla i blanketten framgår att under detta avsnitt ska namn på antingen ett ombud med fullmakt, en person som hjälpt till att göra anmälan utan att vara formellt ombud eller den som kommer att genomföra avverkningen anges. Blanketten ska undertecknas och detta kan göras av antingen markägaren eller ombudet. Trots det formella ansvaret behöver markägaren alltså inte, som blanketten är utformad, vare sig fylla i eller skriva under anmälan när ombud eller någon annan behjälplig anlitas.

I tabell 5.2 redovisas det totala antalet avverkningsanmälningar under åren 2011–2016 samt hur många av dessa som har gjorts av ombud.

Tabell 5.2 Anmälningar totalt och som har gjorts av ombud 2011–2016

År	Anmälningar totalt	Via ombud	Andel i procent
2011	56 221	48 914	87
2012	52 891	46 759	88
2013	59 536	50 845	85
2014	70 735	61 871	87
2015	63 610	56 354	89
2016	57 129	51 390	90

Källa: Skogsstyrelsen.

Det kan vidare noteras att det är ett fåtal ombud – företrädesvis de större skogsbolagen och skogsägarföreningarna – som svarar för huvuddelen av den anmälda avverkningsarealen.

5.5 Tidsfrist innan anmälda åtgärder får påbörjas

5.5.1 Sexveckorsfristen

När skyldigheten att anmäla avverkningar till Skogsstyrelsen infördes i skogsvårdslagen 1975 gällde att anmälan skulle göras minst en månad innan avverkningen påbörjades. Det var i samband med förändringen av skogspolitiken 1993 och det de krav som då infördes på en redovisning i avverkningsanmälan av åtgärder gällande natur- och kulturmiljön som tidsfristen förlängdes till sex veckor. Anledningen

till detta var att Skogsstyrelsen skulle ha tillräckligt med tid för handläggningen av dessa miljöhänsynsfrågor.¹⁹

Tidpunkten för när en åtgärd som omfattas av underrättelseskyldigheten får påbörjas regleras i 15 b § skogsvårdsförordningen. Av bestämmelsen framgår att åtgärderna såsom avverkning, skyddsdikning och uttag av skogsbränsle får påbörjas tidigast sex veckor efter det att underrättelsen har gjorts. Underrättelsen måste vara komplett och innehålla de uppgifter som efterfrågas i bestämmelserna. För att sexveckorsfristen ska börja löpa krävs även, i de fall det är aktuellt, att uppgifter har lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten eller för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen. För en ofullständig underrättelse börjar fristen alltså inte att löpa förrän det datum då sådana kompletterande uppgifter har lämnats som gör att Skogsstyrelsen bedömer att underrättelsen är komplett.

Sexveckorsfristen har varit föremål för översyn vid flera tillfällen. Under 2012 redovisade Skogsstyrelsen en utredning som landade i att bestämmelsen inte skulle förändras. Som skäl för detta angavs bl.a. att en kortare tidsfrist skulle göra det svårt för myndigheten att hinna kontrollera anmälningarna, vilket i sin tur skulle begränsa myndighetens möjligheter att påverka tillståndet i skogen. En annan invändning var att en kortare tidsfrist skulle begränsa allmänhetens och ideella organisationers möjlighet att ta del av anmälningar och föra fram synpunkter på dessa.²⁰

År 2015 redovisade Skogsstyrelsen ett regeringsuppdrag i vilket myndigheten hade analyserat om tiden från det att avverkningsanmälan lämnas till dess att avverkningen får påbörjas kunde kortas till tre eller fyra veckor. Även denna utredning ledde till bedömningen att en kortare tidsfrist skulle få negativa konsekvenser, bl.a. med hänvisning till risken att tillsynen inte hinner avslutas inom tidsfristen, att samråd med andra myndigheter inte hinns med samt att det skulle finnas två olika och parallella tidsfrister eftersom fristen som gäller för samråd enligt miljöbalken är sex veckor.²¹

¹⁹ Skogsstyrelsens meddelande nr 1 2015, Förenkling i skogsvårdslagstiftningen – redovisning av regeringsuppdrag.

²⁰ Skogsstyrelsens meddelande nr 1 2012, Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen.

²¹ Skogsstyrelsens meddelande nr 1 2015, Förenkling i skogsvårdslagstiftningen – redovisning av regeringsuppdrag.

I ärenden där Skogsstyrelsen fattar beslut om förbud eller förelägganden överstiger handläggningstiden i många fall sex veckor. För alla beslut under 2016 och 2017 var den genomsnittliga handläggningstiden 73 dagar.²²

Gränsskogsutredningen föreslog i sitt betänkande att Skogsstyrelsen skulle ges möjlighet att besluta om särskild prövning i de fall det behövdes mer tid för att pröva frågor gällande rennäringsen. Detta hade sin grund i att tillståndsplikten för avverkning av svårföringrad skog togs bort och ersattes av den allmänna anmälningsplikten med dess tidsfrist om sex veckor. Förslaget var att beslutet om särskild prövning skulle fattas inom sexveckorsfristen, och avverkningen skulle då inte få påbörjas förrän ärendet hade prövats slutligt. Vid den slutliga prövningen skulle Skogsstyrelsen alltid fatta ett beslut om ett föreläggande eller förbud enligt 35 § skogsvårdslagen.²³ Regeringen ansåg dock att förslaget inte skulle genomföras bl.a. med motiveringen att det skulle bli otydligt för både samebyar och markägare i vilka situationer möjligheten till särskild prövning skulle gälla.²⁴

5.5.2 Dispens från sexveckorsfristen

Bestämmelsen i 15 b § skogsvårdsförordningen innehåller en möjlighet till undantag från sexveckorsfristen. Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att åtgärderna påbörjas innan sex veckor har förflutit från det att Skogsstyrelsen har bedömt att underrättelsen är komplett. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter krävs för undantag att detta kan antas leda till en påtaglig fördel för miljön eller för skogsskötseln samtidigt som det inte bör kunna antas medföra olägenhet av betydelse i andra former för naturmiljön, kulturmiljön eller rennäringsen. Vidare bör de omständigheter som åberopas för undantag inte rimligen ha kunnat förutses.²⁵

Under ett år ansöks det i genomsnitt om dispens i cirka fem procent av alla avverkningsanmälningar. Större stormfällningar leder ofta

²² Uppgift från Skogsstyrelsen. Om man begränsar urvalet till att anmälan skulle ha inkommit under 2016 eller senare blir antalet dagar 53. Om man enbart tittar på beslut under 2017 där anmälan inkommit under 2017 blir antalet dagar 42.

²³ SOU 2009:30 Se förslag till ändring i 15 § skogsvårdsförordningen.

²⁴ Prop. 2009/10:20, s. 22.

²⁵ 3 kap. 15 § SKSFS 2011:7.

till fler ansökningar om dispens, vilket gör att antalet kan variera stort mellan enskilda år.

Handläggningen av en dispensansökan avslutas med ett formellt beslut av Skogsstyrelsen. Handläggningen ska vara skyndsamt vilket innebär att hanteringen av dispensansökningar är resurs- och tidskrävande för myndigheten. Under 2016 beviljades dispens i knappt 90 procent av ärendena.

5.5.3 Giltighetstid för anmäld avverkning

En underrättelse är giltig i fem år räknat från den dag som den kom in till Skogsstyrelsen i komplett skick (15 c § skogsvårdsförordningen). De åtgärder som underrättelsen avser får således inte utföras efter det att giltighetstiden har gått ut, utan i sådant fall måste en ny underrättelse lämnas in. Det är dock tillåtet att avverka skärm- och fröträäd även efter giltighetstidens utgång.

5.6 Straffbestämmelse angående anmälningsskyldigheten

Att underlåta att fullgöra anmälningsskyldigheten är kriminaliserat enligt 38 a § 3 skogsvårdslagen. Den som uppsåtligen eller av oakt-samhet inte fullgör skyldigheten enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14 § skogsvårdslagen döms till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Det som är straffbelagt är att inte *fullgöra* anmälningsskyldigheten. Det straffbelagda området innefattar således även de fall där anmälan har gjorts men inte innehåller de uppgifter som krävs. Om avverkning påbörjas innan anmälan har kompletterats och först därefter har bedömts uppfylla kraven, utgör handlingen ett brott mot bestämmelsen. Det straffbelagda området innefattar också att påbörja avverkningen innan den stadgade fristen om sex veckor har löpt ut.

5.6.1 Oanmälda avverkningar

Att underrättelseskyldigheten är straffbelagd beror på vikten av att Skogsstyrelsen får underlag för att kunna ta ställning till om det finns skäl att kräva särskilda hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen för samt att myndigheten har en begränsad tid på sig att bedöma planerade åtgärder. En underlåtelse att fullgöra underrättelseskyldigheten innebär att Skogsstyrelsen inte får underlag för att kunna ta ställning om tillräckliga hänsyn kommer att tas vid den planerade avverkningen. Utan en sådan anmälan finns det en risk för att Skogsstyrelsen inte förbjuder olämpliga avverkningar eller förelägger skogsägaren att vidta de åtgärder som behövs för att skydda dessa intressen.²⁶ Antalet oanmälda avverkningar under perioden 2011–2016 och andelen oanmälda avverkningar i förhållande till det totala antalet anmälda avverkningar under samma period redovisas i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Anmälda och oanmälda avverkningar över 1 hektar

År	Totalt anmälda	Antal inte anmälda	Andel i procent
2011	44 912	608	1,4
2012	41 846	1 538	3,7
2013	47 339	877	1,9
2014	56 554	704	1,2
2015	51 191	874	1,7
2016	47 549	917	1,9

Källa: Skogsstyrelsen.

Utöver det antal som redovisas i tabellen tillkommer ett antal oanmälda avverkningar på mellan 0,5 och 1 hektar. Under 2016 uppgick detta antal till cirka 200.

²⁶ Prop. 2009/10:201, s. 47.

5.6.2 Felaktiga avverkningar

Vid anmälan om avverkning ska det aktuella området anges på en karta (15 § andra stycket skogsvårdsförordningen). Med den teknik som används i dag är det möjligt att med stor exakthet mäta och ange avverkningsområdet på kartan.

Sedan en avverkning har genomförts visar det sig ibland att det avverkade området inte överensstämmer med det område som har angivits på kartan vid anmälan. I vissa fall rör det sig om mindre avvikelser (exempelvis viss förskjutning i sidled), men i andra fall stämmer det avverkade området inte alls med det angivna.

Anmälningsskyldigheten inträder som nämnts vid avverkningar som omfattar 0,5 hektar eller mer. Om ytan för en genomförd avverkning avviker från den anmälda ytan med mer än 0,5 hektar är det således fråga om en oanmäld avverkning även om områdena gränsar till varandra.

Tabell 5.4 Anmälningsskyldiga avverkningar med överskjutande areal 2012–2016

År	Antal
2012	858
2013	1 018
2014	579
2015	762
2016	482

Källa: Skogsstyrelsen.

5.6.3 Straffrättsligt ansvar

Som redogjorts för ovan är det skogsmarkens ägare som ensam ansvarar för att anmäla planerade avverkningar m.m. till Skogsstyrelsen. I praktiken är det dock sällan markägaren själv som gör anmälan. Cirka 85–90 procent av alla anmälningar lämnas in av ombud för markägaren. Ombuden är ofta en skogsägarförening eller ett skogsbolag. Ansvar för att göra anmälan regleras i majoriteten av fallen, när det gäller skogsägarföreningar och större skogsbolag, i avtal med markägaren. Dessa större aktörer använder standardiserade avtal. I andra fall förekommer mer formlösa muntliga överenskommelser.

Skogsägaren överlåter ansvaret till annan aktör genom avtal

I direktivet till utredningen hänvisas till två hovrättsavgöranden som belyser den problematik kring straffansvaret som uppstår när markägaren anlitar någon annan för att genomföra avverkningen och för att fullgöra skyldigheten att anmäla avverkningen till Skogsstyrelsen.

Ett hovrättsavgörande gällde en skogsägare som upplät avverkningsrätt på sin skogsfastighet till en skogsägarförening.²⁷ Det avtalades att föreningen skulle fullgöra skyldigheten att anmäla avverkningen till Skogsstyrelsen. Avverkning av ett område om 1,8 hektar genomfördes sedan, men någon anmälan hade inte gjorts till Skogsstyrelsen. Representanten för föreningen åtalades för brott mot skogsvårdslagen, medan förundersökningen mot skogsägaren lades ned. Hovrätten konstaterade att utgångspunkten är att legalitetsprincipen ska tillämpas, vilket innebär att det krävs lagstöd vid bestämmandet av vad som utgör ett brott. Vidare anfördes att lagtextens ordalydelse i 14 § skogsvårdslagen är klar och entydig, vilket medför att något egentligt tolkningsutrymme inte finns. Hovrätten fann det därför oförenligt med legalitetsprincipen att genom ett avtalsvillkor överföra det straffrättsliga ansvaret till förvärvaren av avverkningsrätten eller företrädare för denne. Det saknades därmed en avgörande objektiv förutsättning för utdömande av straffansvar.

I ett annat mål hade två skogsägare ingått avtal med en skogsägarförening om avverkningsrätt gällande 15 hektar skog.²⁸ Skogsägarföreningen åtog sig genom avtalet att fullgöra skogsägarens underrättelse-skyldighet enligt 14 § skogsvårdslagen. Representanten för föreningen anmälde avverkning till Skogsstyrelsen, men missade att anmäla två områden om sammanlagt 2,5 hektar. Åklagaren yrkade att skogsägarna såsom näringsidkare skulle åläggas företagsbot om 5 000 kronor vardera för att denne av oaktsamhet inte hade sett till att avverkningen hade anmälts till Skogsstyrelsen. Frågan var således om skogsägarna hade varit oaktsamma genom att lita på att skogsägarföreningen hade anmält avverkningen och inte själva hade kontrollerat att anmälan var gjord. Hovrätten anförde att skogsägarna objektivt sett hade brutit mot skogsvårdslagen. Ägarna hade dock anlitat ett erfaret skogs-företag för avverkningen, och det hade inte framkommit något som

²⁷ RH 2007:83.

²⁸ RH 2013:43.

gett dem skälig anledning att kontrollera att föreningen hade fullgjort sina åtaganden enligt avtalet. Ägarna hade därför iakttagit de aktsamhetskrav som kunde ställas på dem och inte gjort sig skyldiga till brott mot skogsvårdslagen.

Rättsläget är således sådant att straffansvaret för underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 § skogsvårdslagen inte, på grund av att bestämmelsen innehåller ett specialsubjekt (dvs. att det förutsätts att brottet har förövats av någon i särskild ställning), kan övergå till någon annan även om denne har åtagit sig ansvaret. Skogsägaren kan alltså inte med giltig verkan avtala bort det straffansvar som följer av skogsvårdslagen, utan ägaren är straffrättsligt ansvarig även om ansvaret civilrättsligt har ålagts någon annan. I en situation när anmälningsskyldigheten har avtalats bort kan dock inte heller skogsägaren hållas straffrättsligt ansvarig, eftersom denne inte kan anses ha handlat uppsåtligt eller oaktsamt genom att förlita sig på att avtalsparten fullgör skyldigheten. Möjligen är detta beroende på vem som är avtalspart och om omständigheterna är sådana att ägaren får anses ha haft anledning att kontrollera om anmälan var gjord.

Skogsägarens ansvar

Problemet med att någon inte kan hållas straffrättsligt ansvarig när en avverkningsanmälan inte har gjorts, uppstår inte i de fall då skogsägaren inte har avtalat med annan att fullgöra skyldigheten.

Som exempel kan nämnas en hovrättsdom från 2014. Målet gällde två markägare som hade avverkat cirka 1,8 hektar på sin gemensamma fastighet, trots att någon anmälan inte hade gjorts till Skogsstyrelsen. I kontraktet för avverkningsuppdraget med virkesköparen gällde som villkor att säljaren (ägarna) var ansvariga för att avverkningsarbetet skulle utföras i enlighet med gällande regler. Det aktuella området hade tidigare anmälts för avverkning till Skogsstyrelsen, men giltighetstiden för anmälan hade gått ut. Såväl tingsrätten som hovrätten fann att ägarna inte hade haft skäl att utgå från att virkesköparen skulle ombesörja en ny underrättelse till Skogsstyrelsen. Genom att underlåta att göra en ny underrättelse om avverkning hade de således gjort sig

skyldiga till brott mot 14 och 38 a §§ skogsvårdslagen och påföljden bestämdes till 40 dagsböter.²⁹

I ett rättsfall från 2013 ingick markägaren avtal med ett företag om att genomföra en avverkning. Enligt avtalet hade skogsägaren ansvaret för att nödvändiga tillstånd och underrättelser fanns för avverkningen. Någon underrättelse om avverkningen lämnades inte till Skogsstyrelsen innan avverkningen utfördes. Avverkningsområdet uppgick till 0,8 hektar. Tingsrätten fann att förseelsen att inte underrätta Skogsstyrelsen var att betrakta som oaktsam och kunde enligt domstolen inte anses som ringa. Skogsmarkens ägare dömdes för brott mot skogsvårdslagen 14 och 38 a §§ till 40 dagsböter.³⁰

Medhjälp till brott mot anmälningsskyldigheten

Enligt 23 kap. 4 § brottsbalken krävs för ansvar för medhjälp till brott i annan lag eller författning än brottsbalken, att det är föreskrivet fängelse för brottet.

Efter en lagändring 2010 ingår inte längre fängelse i straffskalan för brott mot anmälningsskyldigheten i 14 § skogsvårdslagen. Att medverka till att avverkning sker utan att anmälan dessförinnan har gjorts är således inte straffbelagt.

5.6.4 Åtalsanmälningar

Skogsstyrelsen ska anmäla misstanke om överträdelse av straffrättsliga bestämmelser till Polis- eller Åklagarmyndigheten. De straffbestämmelser som är aktuella i skogsvårdslagen är 38, 38 a och 39 §§. Utöver detta ska Skogsstyrelsen även anmäla avvikelser från 29 kap. miljöbalken samt 9 § i lagen om handel med timmer och trävaror. I anmälan anger Skogsstyrelsen vilket brott som avses och vilka personer som är inblandade.

I de fall det rör sig om misstänkt brott mot miljöbalken görs åtalsanmälan till miljöåklagare, i övriga fall till allmän åklagare.

²⁹ Hovrätten för Västra Sverige, mål nr B 3041-14. Högsta domstolen har beslutat att inte meddela prövningstillstånd, mål nr B 167-15.

³⁰ Göteborgs tingsrätt, mål nr B 2680-13.

Under 2013–2015 gjorde Skogsstyrelsen totalt 173 åtalsanmälningar. Detta kan jämföras med 2016 då antalet åtalsanmälningar var 150. Åtalsanmälningarna avsåg misstanke om brott mot skogsvårdslagen, miljöbalken och lagen om handel med timmer och trävaror. Den betydande skillnaden i antalet åtalsanmälningar mellan 2016 och den närmast föregående treårsperioden förklaras av Skogsstyrelsen med att myndigheten under 2016 prioriterade att åtalsanmäla fler fall än tidigare eftersom man bedömde att timmerlagen skulle kunna leda till påföljd i fler ärenden.

Oanmälda avverkningar

Under perioden 2013–2015 avsåg knappt 70 procent av Skogsstyrelsens åtalsanmälningar avverkningar som inte hade anmälts enligt 14 § skogsvårdslagen. Motsvarande siffra för 2016 var 95 procent.

Tabell 5.5 Åtalsanmälningar rörande oanmälda avverkningar 2013–2015

Typ av utebliven anmälan	Antal
Avverkningsanmälan 14 § SvL	101
Avverkningsanmälan 14 § SvL samt annan skogsbruksåtgärd	3
Avverkningsanmälan 14 § SvL samt anmälan om samråd enligt miljöbalken	3
Anmälan för samråd	11

Källa: Skogsstyrelsen.

Tabell 5.6 Aktörer som anges i åtalsanmälan 2013–2015

Typ av aktör	Markägare	Virkesköpare (tillsammans med markägare)	Fysisk person	Juridisk person
Antal	118	60	85	33
Andel	100 %	51 %	72 %	28 %

Källa: Skogsstyrelsen.

Av de 118 åtalsanmälningar som Skogsstyrelsen gjorde under 2013–2015 hade 64 ärenden återrapporterats till myndigheten per den 1 juli 2016. I 57 fall (89 procent) hade ärendet lagts ned av åklagaren. Anmälan har lett till påföljd i 7 ärenden (11 procent av de återrapporterade ärendena).

Tabell 5.7 Nedlagda åtalsanmälningar 2013–2015 för oanmälda avverkningar

Motivering	Antal	Andel
Uppsåt/oaktsamhet kan inte styrkas	21	37 %
Brott kan inte bevisas/styrkas	7	12 %
Gärningen bedöms som ringa	5	9 %
Brottet preskriberat	13	23 %
Övrigt	11	19 %

Källa: Skogsstyrelsen.

I fråga om oanmälda avverkningar under 2013–2015 hade per den 1 juli 2016 således straffrättsligt ansvar utkrävts i sju ärenden av totalt 4 816 kända oanmälda avverkningar under samma tidsperiod (dvs. i mindre än 0,15 procent av fallen). I ärenden där markägaren är en fysisk person har påföljd för brott mot skogsvårdslagen utdömts i två fall. Påföljden bestämdes i dessa fall till 30 respektive 40 dagsböter. I tre fall utfärdades strafföreläggande mot juridiska personer för brott mot skogsvårdslagen. Företagsboten bestämdes i två av dessa till 25 000 kronor och i det tredje fallet till 100 000 kronor (den senare innefattade även fornlämningsbrott). Företagsbot om 25 000 kronor för virkesköpare utfärdades i ett (1) ärende för brott mot miljöbalken, dvs. då anmälan för samråd inte hade gjorts. En virkesköpare har även genom strafföreläggande ålagts att betala en företagsbot om 15 000 kronor för brott mot lagen om handel med timmer och trävaror.

Avverkning inom sexveckorsfristen

Som har redovisats tidigare framgår det av 15 b § skogsvårdsförordningen att skogsbruksåtgärder som har anmälts till Skogsstyrelsen får påbörjas tidigast efter det att sex veckor har förflutit från den tidpunkt då Skogsstyrelsen har funnit att en anmälan är komplett. Under 2013–2015 åtalsanmälde Skogsstyrelsen 21 fall där avverkning har genomförts innan sexveckorsfristen har löpt ut. Tolv av dessa åtalsanmälningar hade per den 1 juli 2015 avskrivits av åklagare medan de återstående inte hade slutbehandlats.

Tabell 5.8 Avverkningar under 2013–2015 innan sexveckorsfristen har löpt ut

	Vem som anges	Ägarkategori	Besked från åklagare
Endast markägare	4		
Markägare och virkesköpare	16		
Markägare och ombud	1		
Fysisk person		20	
Juridisk person		1	
Inte återrapporterat			9
Inte uppsåt/oaktsamhet			6
Går inte bevisa brott			4
Annat			2

Källa: Skogsstyrelsen.

5.7 Avverkningsanmälan och samråd enligt miljöbalken

När skogsnäringens miljöansvar utökades fogades samrådsskyldigheten till skogspolitiken. I stället för att som tidigare anmäla åtgärder för samråd till länsstyrelsen innebar förändringen att samråd om att t.ex. avverkning, skogsbilvägar och skogsgödsling skulle anmälas till den dåvarande regionala myndigheten skogsvårdsstyrelsen.³¹ Vid införandet av miljöbalken uttalades att samrådsplikten fyller en viktig funktion som komplement till regler om tillståndsplikt och därför ska ingå i miljöbalken. Samrådsreglerna ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för samrådsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter.³²

I skogsvårdsförordningen anges att det i 12 kap. 6 § miljöbalken och förordningen (1998:904) om anmälan för samråd finns bestämmelser om anmälan för samråd av verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. För verksamhetsutövare som bedriver skogsbruk gäller således en samrådsplikt enligt miljöbalken 12 kap. 6 §. Alla verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligen ändra naturmiljön ska anmälas för samråd. Anmälningsskyldig-

³¹ 23 a § i den numera upphävda naturvårdsförordningen.

³² Prop. 1997/98:45, s. 381 ff och del 2, s. 150.

heten syftar till att ge myndigheterna en möjlighet att reagera, om naturvärden hotas till följd av de planerade åtgärderna.

Den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om en kommande avverkning på sin mark, om uttag av skogsbränsle eller om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken ska anses ha gjort en anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (6 § förordning om anmälan för samråd).

Tabell 5.9 Andel av avverkningsanmälningar som även utgör anmälan för samråd enligt miljöbalken (vissa åtgärder)

År	Avverkningsanmälningar	Nyckelbiotop	Skogsbilväg	Dikesrensning*	Bas- och* traktorväg
2011	56 221	190 (0,3 %)	1 554 (2,8 %)	7 (<0,1 %)	1 (<0,1 %)
2012	52 891	207 (0,4 %)	1 878 (3,6 %)	7 (<0,1 %)	0 (<0,1 %)
2013	59 536	249 (0,4 %)	1 434 (2,4 %)	16 (<0,1 %)	4 (<0,1 %)
2014	70 735	374 (0,5 %)	1 453 (2,1 %)	231 (0,3 %)	247 (0,3 %)
2015	63 610	313 (0,5 %)	1 613 (2,5 %)	1 166 (1,8 %)	1 663 (2,6 %)
2016	57 504	150** (0,3 %)	1 613 (2,8 %)	1 442 (2,5 %)	1 842 (3,2 %)

* Den ringa mängden ärenden för dikesrensning och för bas- och traktorvägar under 2011–2013 beror enligt Skogsstyrelsen på att dessa åtgärder då inte kunde anges på blanketten för avverkningsanmälan.

** Skogsstyrelsen anger att antalet anmälningar som rör nyckelbiotoper är osäkert. Värdet är därför bara en ungefärlig skattning.

Källa: Skogsstyrelsen.

5.7.1 När det föreligger samrådsplikt

Om en verksamhet eller en åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska alltså en anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen. En verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat (12 kap. 6 § första och tredje styckena miljöbalken).

I fråga om särskilda verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön kan Skogsstyrelsen föreskriva anmälningsskyldighet för samråd. Detta gäller om verksamheten eller åtgärden ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder (7 § förordning om anmälan för samråd).

I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder har myndigheten utfärdat bestämmelser om vissa åtgärder och verksamheter som till sin natur är sådana att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd.³³ De verksamheter och åtgärder som alltid ska anmälas för samråd är³⁴

- skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna
- vissa typer av dikesrensning
- maskinell skogsgödsling
- maskinell återföring av aska
- stubbskörd i vissa områden
- anläggande av vissa skogsbilvägar, traktorvägar och basvägar.

En planerad skogsbruksåtgärd kan således vara anmälningspliktig enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Ett exempel på detta är vid byggande av en skogsbilväg. I en sådan situation är avverkningen av området där vägen ska dras anmälningspliktig enligt skogsvårdslagen, om området uppgår till minst 0,5 hektar. Vidare är vägbygget anmälningspliktigt för samråd enligt miljöbalken, eftersom en skogsbilväg som är minst 300 meter anses ändra naturmiljön väsentligt. Skogsstyrelsen kan då med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken meddela föreläggande om åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön, eller om detta inte räcker, förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid sådana beslut finns i 31 kap. miljöbalken. Skogsstyrelsen kan även på grund av underrättelsen om avverkning besluta om föreläggande eller om att förbjuda avverkningen med stöd av skogsvårdslagen, under förutsättning att pågående markanvändning inte avsevärt försvåras.

Skogsstyrelsens föreskrifter om anmälningspliktiga åtgärder är inte uttömmande utan alla verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd. Således kan sådana verksamheter och åtgärder som inte omfattas av anmälnings-

³³ SKSFS 2013:3.

³⁴ 4–10 §§ SKSFS 2013:3.

skyldigheten enligt skogsvårdslagen ändå vara anmälningspliktiga enligt miljöbalken. Det kan exempelvis handla om gallring eller annan avverkning av områden som är mindre än 0,5 hektar. Avgörande är bedömningen av den påverkan som åtgärden kan ha och dess inverkan på naturmiljön. Även en liten åtgärd kan i känsliga områden medföra en väsentlig förändring av naturmiljön.

Tabell 5.10 Fördelning av samråd på olika åtgärdsområden

	Antal 2016	Andel 2016	Antal 2015	Andel 2015
Askåterföring	92	3,7 %	250	5,9 %
Basväg	55	2,2 %	40	0,9 %
Dikesrensning	468	19,1 %	976	23 %
Plantering på nedlagd jordbruksmark	–	–	3	0,0 %
Skogsbilväg	716	29,3 %	1 408	33,3 %
Skogsgödsling	142	5,8 %	271	6,4 %
Stubbskörd	4	0,1 %	5	0,1 %
Traktorväg	81	3,3 %	204	4,8 %
Åtgärd i nyckelbiotop	720	29,5 %	785	18,6 %
Annan skogsbruksåtgärd	166	6,8 %	295	7,0 %
Totalt	2 444	100 %	4 237	100 %

Av tabell 5.10 framgår att anläggande av skogsbilvägar och åtgärder i nyckelbiotoper som vardera svarade för knappt 30 procent av samrådsärendena under 2016. De relativa andelarna kan dock variera mellan åren.

5.7.2 Uppgifter i anmälan om samråd

En anmälan för samråd ska vara skriftlig, åtföljas av en karta och innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden. I den utsträckning som det behövs ska anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Uppgifter om fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs av verksamheten eller åtgärden ska anges (8 § förordning om anmälan för samråd). Utöver detta ska det framgå av anmälan vilka skyddsåtgärder som ska utföras, de begränsningar som ska iakttas och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att begränsa eller motverka att verksamheten

eller åtgärden medför skada på naturmiljön. Ytterligare föreskrifter finns angående vad anmälan ska innehålla för respektive åtgärd.³⁵

Att inte lämna korrekta uppgifter i anmälan om samråd är förenat med straffansvar. För försvårande av miljökontroll döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en anmälan som ska ges in enligt balken.³⁶

Eftersom en avverkningsanmälan även utgör en anmälan för samråd när sådan krävs, föreligger således i vissa fall även straffansvar för att korrekta uppgifter lämnas i en avverkningsanmälan. Den del av utredningens uppdrag som gäller lämnande av uppgifter behandlas närmare i kapitel 13.

5.7.3 Beslut, straff och överklagande

Innan Skogsstyrelsen fattar beslut i ett ärende om anmälan för samråd gällande skogsbilvägar, skogsgödsling eller skogsmarkskalkning ska länsstyrelsen ges tillfälle att lämna synpunkter (9 § förordning om anmälan för samråd).

Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Ersättning enligt 31 kap. miljöbalken kan bli aktuellt vid sådant föreläggande eller förbud.³⁷

När det gäller överklagande hänvisas till bestämmelser i 19 kap. 1 § miljöbalken om överklagande hos mark- och miljödomstol. Även Skogsstyrelsen får överklaga beslut som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken och förordningen om anmälan för samråd.³⁸ Skogsstyrelsens överklagandemöjlighet avser beslut som fattas av annan myndighet, t.ex. en länsstyrelse, och inte beslut fattade

³⁵ 3 § SKSFS 2013:3.

³⁶ 29 kap. 5 § 1 a miljöbalken.

³⁷ 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken.

³⁸ 12 och 13 §§ förordning om anmälan för samråd.

av den egna myndigheten. Det hänvisas även till 29 kap. miljöbalken om bestämmelser om straff och förverkande.³⁹

5.7.4 Ansvar för anmälan om samråd

Det är verksamhetsutövaren som har ansvaret för att anmälan om samråd görs enligt miljöbalken. En verksamhetsutövare kan vara en markägare eller t.ex. en virkesköpare. Här föreligger således en skillnad mellan ansvaret för att göra avverkningsanmälan och ansvaret för att göra en anmälan om samråd, trots att en avverkningsanmälan gäller som en anmälan för samråd och en anmälan om samråd gäller som en avverkningsanmälan. I tabell 5.11 redovisas antalet anmälningar om samråd som har gjorts under 2011–2016 samt i vilken utsträckning anmälningarna har gjorts av ombud.

Tabell 5.11 Anmälan om samråd som görs av ombud

År	Totalt	Via ombud	Andel i procent
2011	1 858	177	10
2012	2 439	1 363	56
2013	2 304	1 190	52
2014	2 639	1 631	62
2015	2 602	1 635	63
2016	2 444	1 680	69

Källa: Skogsstyrelsen.

Om ingen anmälan har gjorts för samrådspliktig verksamhet kan straffansvar utkrävas för otillåten miljöverksamhet. Ansvar har utkrävts i ett fåtal fall enligt 12 kap. 6 § och 29 kap. 4 § miljöbalken med koppling till skogsbruket. Som exempel kan nämnas ett mål som avsåg en avverkning som inte hade anmälts för samråd. Påföljden blev företagsbot om 45 000 kronor för markägaren (verksamhetsutövaren).⁴⁰

Av Skogsstyrelsens 173 åtalansmälningar under 2013–2015 avsåg 30 (cirka 17 procent) enbart eller även anmälan för samråd.

³⁹ 14 § förordning om anmälan för samråd.

⁴⁰ Östersunds tingsrätt, mål nr B 2641.

Tabell 5.12 Åtalsanmälningar gällande anmälan för samråd 2013–2015

Typ av åtgärd	Antal	Vem/vilka som har angetts	Typ av ägare	Besked från åklagare
Oanmäld avverkning	14	Markägare och virkesköpare	Fysisk och juridisk person	Brott kan ej styrkas
Byggnation av väg	6	Markägare, virkesköpare och utförare	Fysisk person	–
Stubbskörd	1	Markägare och köpare	Fysisk person	Ej uppsåt eller oaktsamhet
Radikal markberedning	4	Markägare, virkesköpare och utförare	Fysisk person	Ej anledning anta att brott begåtts
Avverkning av ädellövskog	2	Markägare och virkesköpare	Fysisk person	Preskription, ej anledning anta att brott begåtts
Avverkning i fjällnära skog	3	Markägare och virkesköpare	Fysisk person	–

Källa: Skogsstyrelsen.

En anledning till att ärenden gällande utebliven anmälan om samråd läggs ned är att rekvisitet ”väsentligt ändra naturmiljön” i 12 kap. 6 § miljöbalken inte anses vara uppfyllt. Lagrådet anförde i samband med införandet av miljöbalken att straffsanktionen av samrådsregeln borde begränsas till de fall då särskilda föreskrifter om anmälningsskyldighet hade meddelats. Regeringen delade inte denna bedömning utan såg det som mycket viktigt att mera flagranta fall av brott mot anmälningsskyldigheten inte lämnades osanktionerade. Det straffbara området begränsades dock till att det ska vara fråga om en väsentlig ändring i naturmiljön.⁴¹

Utifrån detta har åklagare i vissa enskilda ärenden bedömt att åtgärder såsom byggande av skogsbilväg, avverkning i en registrerad nyckelbiotop (bäckmiljö) samt radikal markberedning inte har varit av sådant flagrant slag som förutsätts för att straffrättsligt ansvar för otillåten miljöverksamhet ska föreligga.⁴²

⁴¹ Prop. 1997/98:45 Del 1, s. 382.

⁴² Underrättelser Nationella åklagaravdelningen, 2016-02-25 ärende AM-26279-16, 2016-03-09 ärende AM-32657-16 samt 2016-02-02 ärende AM-56144-14, AM-18683-14 och AM-136747-15.

5.8 Avverkningsanmälan och lagen om handel med timmer och trävaror

EU:s timmerförordning innehåller bestämmelser som syftar till att förhindra att timmer och trävaror som kommer från olaglig avverkning släpps ut på marknaden. Lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror innehåller bestämmelser om den behöriga myndighetens kontroll av att timmerförordningen följs.

Lagen om handel med timmer och trävaror kompletterar EU:s timmerförordning och förordningar som har meddelats med stöd av denna förordning. Timmerförordningen syftar till att hindra att timmer och trävaror som härrör från olaglig avverkning får avsättning på EU:s inre marknad. Enligt förordningen ska medlemsstaterna fastställa regler om de sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av bestämmelserna och vidta alla åtgärder som krävs för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 19).

5.8.1 Straffbestämmelsen i lagen om handel med timmer och trävaror

I artikel 4.1 i timmerförordningen stadgas att det ska vara förbjudet att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden.

I förarbetena till lagen om handel med timmer och trävaror konstateras det att timmerförordningen och skogsvårdslagen har likartat skyddsintresse. Det fanns också synpunkter om att sådana överträdelser i stället skulle beivras enligt miljöbalkens sanktionsbestämmelser. Vid val av sanktion ansågs det därför nödvändigt att beakta att överträdelser av bestämmelser i skogsvårdslagen som är väsentliga för att upprätthålla lagens skyddsintresse är straffsanktionerade. Som exempel lyftes avverkning i strid med bestämmelserna om krav på anmälningsskyldighet fram. Denna gärning och överträdelse av förbudet i timmerförordningen är likartade i det avseende att de avser hantering av olagligt avverkat timmer. Övervägande skäl ansågs där-

för tala för att förbudet i timmerförordningen att släppa ut timmer eller trävaror från olaglig avverkning ska leda till straffansvar.⁴³

I lagen om handel med timmer och trävaror har således intagits en bestämmelse som innebär att en utebliven avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen kan medföra straffrättsligt ansvar. Bestämmelsen anger att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 4.1 jämförd med artikel 2 i timmerförordningen att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Som förutsättning gäller att avverkningen har gjorts i strid med bestämmelser i avverkningslandet i fråga om anmälan eller underrättelse till en myndighet eller med en föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse.⁴⁴

Några remissinstanser menade att det stred mot proportionalitetsprincipen att en utebliven anmälan skulle medföra att avverkningen anses som olaglig. Regeringen ansåg dock med hänsyn till syftet att regleringen inte var oproportionerlig. Det konstaterades att bestämmelsen om avverkningsanmälan utgör en central del av det nationella systemet för att se till att bl.a. natur- och miljöhänsyn beaktas i samband med avverkning. Sådana hänsyn måste enligt regeringen också anses vara en del av timmerförordningen.⁴⁵ Det är dock inte straffbelagt i 9 § lagen om handel med timmer och trävaror att bryta mot ett föreläggande eller förbud som Skogsstyrelsen har beslutat om med stöd av skogsvårdslagen.

5.8.2 Vem som är ansvarig för utebliven avverkningsanmälan

Bestämmelserna i timmerförordningen riktar sig mot verksamhetsutövare. I förarbetena till lagen om handel med timmer och trävaror behandlas frågan om vilka som kan anses som verksamhetsutövare enligt timmerförordningen och som därmed är ansvariga för att förordningen följs. Det uttalas att den skogsägare i Sverige som avverkar sin egen skog och använder timret eller trävarorna i kommersiell verksamhet, dvs. släpper ut det på marknaden, kan anses som verksamhetsutövare. Om en ägare av skogsmark avtalar med ett företag

⁴³ Prop. 2013/14:183, s. 32 ff.

⁴⁴ 9 § första stycket 2 lagen om handel med timmer och trävaror.

⁴⁵ Prop. 2013/14:183, s. 35 f.

eller motsvarande, exempelvis en skogsägarförening, om rätt att avverka och sälja det som avverkas, blir det avverkande företaget verksamhetsutövare och därmed ansvarigt. Dessa verksamhetsutövare är i Sverige vanligtvis företag som har personal med specialkompetens för arbetet, kunskap om gällande regelverk och resurser för att utföra avverkningen i enlighet med gällande regler. Dessa företag ansvarar således för att timmer eller trävaror som härrör från olaglig avverkning inte släpps ut på marknaden.⁴⁶

Till skillnad från vad som gäller enligt skogsvårdslagen kan alltså någon annan än skogsmarkens ägare hållas ansvarig om någon anmälan om avverkning inte har gjorts enligt 14 § skogsvårdslagen.

5.8.3 Brottskonkurrens

När straffbestämmelsen infördes i lagen om handel med timmer och trävaror uppmärksammades att situationer kan uppstå där ett utsläppande på marknaden av olagligt avverkat timmer kan vara straffbart enligt straffbestämmelser i flera lagar. Utöver timmerlagen kan exempelvis miljöbalkens straffbestämmelser om artskyddsbrott i vissa fall vara tillämpliga. Straffbestämmelsen har därför uttryckligen underordnats 29 kap. 2 b § i miljöbalken.⁴⁷

Även när en skogsägare avverkar skog i strid med bestämmelser i skogsvårdslagen eller miljöbalken kan konkurrenssituationer uppstå. Om skogsägaren underlåter att göra en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen, kan det medföra ansvar enligt 38 a § 3 skogsvårdslagen. I det fall skogsägaren släpper ut det olagligt avverkade timret på marknaden, kan ansvar även uppkomma för överträdelse av förbudet i timmerförordningen. Någon lösning på denna konkurrenssituation lämnades dock inte i förarbetena, utan överlämnades till rättstillämpningen att lösa.⁴⁸

⁴⁶ Prop. 2013/14:183, s. 37.

⁴⁷ 9 § andra stycket lagen om handel med timmer och trävaror.

⁴⁸ Prop. 2013/14:183, s. 39.

5.8.4 Tillämpning av straffbestämmelsen

De åtalsanmälningar som Skogsstyrelsen gör beträffande fall där avverkning har genomförts utan föregående anmälan omfattar som regel både brott mot skogsvårdslagen och lagen om handel med timmer och trävaror. Enligt Skogsstyrelsen beslutar åklagare ofta att inte väcka åtal med anledning av de åtalsanmälningar som görs. I många fall är skälet till detta att åklagare har bedömt att det inte går att bevisa sådant uppsåt eller sådan oaktsamhet som krävs för att förfarandet ska vara brottsligt.

Straffbestämmelsen i 9 § lagen om handel med timmer och trävaror har tillämpats i ett tiotal fall och lett till straffansvar för olika verksamhetsutövare, bl.a. markägare och virkesköpare. Ett av dessa gällde en skogsägare som hade avverkat cirka ett hektar ädellövskog utan att ha ansökt om och erhållit tillstånd från Skogsstyrelsen och sedan släppt ut timmer eller trävaror från avverkningen på marknaden.⁴⁹ Skogsägaren dömdes både för brott mot lagen om handel med timmer och trävaror och brott mot skogsvårdslagen 38 § 1 st. 5 p. Tingsrätten fann att skogsägaren hade varit oaktsam genom att inte kontrollera vad som gäller vid avverkning av ädellövskog och att han av oaktsamhet hade förfogat över timret. Påföljden bestämdes till 40 dagsböter. Såsom värde av olovlig avverkning förverkades 52 054 kronor.

Straffansvar enligt lagen om handel med timmer och trävaror har utkrävts i ytterligare ett fall. Det gällde en skogsägarförening som godkänt ett strafföreläggande om företagsbot på 15 000 kronor. Föreningen hade av oaktsamhet släppt ut timmer eller trävaror på marknaden, trots att avverkningen inte hade anmälts till Skogsstyrelsen. Åklagaren bedömde att företrädare för föreningen borde ha varit medvetna om att avverkningen inte hade anmälts, eftersom de hade åtagit sig att göra detta på markägarens vägnar.⁵⁰

⁴⁹ Uddevalla tingsrätt, mål B 337-16.

⁵⁰ Strafföreläggande 2016-01-12, Åklagarkammaren i Luleå, ärende AM-124948-15.

5.9 Sammanställning om ansvar och straff vid underrättelse om avverkning m.m.

Tabell 5.13 Skyldigheter och straffsanktioner rörande avverkningsanmälan

Skyldighet	Ansvarig som utpekats i lag	Bestämmelser	Straffsanktion	Straffbestämmelse
Underrättelse om avverkning m.m.	Den produktiva skogsmarkens ägare	14 § SVL	Böter	38 a § 3 SVL
Anmälan för samråd	Verksamhetsutövaren	12 kap. 6 § MB	Böter el. fängelse högst 2 år	29 kap. 4 § 1 g MB
Lämna korrekta uppgifter i anmälan för samråd	Verksamhetsutövaren	12 kap. 6 § MB och förordningen om anmälan för samråd	Böter el. fängelse i högst 2 år	29 kap. 5 § 1 a MB
Släppa ut timmer på marknaden utan att anmälan gjorts	Verksamhetsutövaren	Art. 4.1 timmerförordningen	Böter el. fängelse högst 6 månader	9 § 2 lag om handel med timmer och trävaror

6 Tillstånd till avverkning

6.1 Inledning

För viss avverkning räcker det inte med att skogsmarkens ägare underrättar Skogsstyrelsen om den planerade åtgärden. I stället krävs det tillstånd av Skogsstyrelsen innan avverkningen får utföras. Sådant tillstånd krävs vid avverkning i fjällnära skog (16 § skogsvårdslagen) och i ädellövskog (27 § skogsvårdslagen). Till skillnad från vad som gäller för underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen anges det här inte någon minsta areal för när tillstånd krävs. Det innebär att alla avverkningar i fjällnära skog eller av ädellövskog, utom röjning och gallring, är tillståndspliktiga oavsett omfattning. Inte heller gäller någon sexveckorsfrist eller generell giltighetstid för ansökningar. Giltighetstiden för ett tillståndsbeslut sätts dock normalt till fem år.

Att avverka ädellövskog eller att avverka i fjällnära skog utan tillstånd från Skogsstyrelsen är straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader (38 § andra respektive femte punkten skogsvårdslagen).

Enligt direktiven ska utredningen se över vem som bör ansvara för att ansöka om tillstånd till avverkning, huruvida straffbestämmelserna rörande avverkningstillstånd är lämpligt utformade, överklagandebestämmelsernas utformning samt om felaktiga uppgifter i en ansökan bör vara förenade med en sanktion.

6.2 Avverkning i fjällnära skog

I fjällnära skog får avverkning alltså inte genomföras utan tillstånd från Skogsstyrelsen. Tillstånd behövs dock inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling (15 § skogsvårdslagen).

Med fjällnära skog avses skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för

naturvärden, kulturmiljövärden eller rennärigen eller där det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel (2 b § skogsvårdslagen).

Den fjällnära skogen avgränsas genom geografiskt bestämda områden. Föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog har meddelats i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog. De fjällnära skogarna består huvudsakligen av ett sammanhängande skogsområde längs den svenska fjällkedjan.

Den fjällnära skogen har ofta höga naturvärden som är kopplade till områdets storlek, dess relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Syftet med de särskilda bestämmelserna för det fjällnära området är att naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennärigenens intressen ska ges större tyngd inom detta område än i övriga delar av landet. Prioritetsförhållandet i fråga om markanvändningen i fjällnära skogar är således ett annat.¹ Detta avspeglas också i den större andel av skogsmarken i det fjällnära området som ingår i formella avsättningar jämfört med övrig skogsmark. Reglerna har också betydelse för miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. Målet definieras som att fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.²

För beviljande av tillstånd till avverkning i fjällnära skog ställs det särskilda krav när det gäller avverkningens förhållande till bestämmelser om miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken (17 § första stycket skogsvårdslagen). Det är endast vid avverkning i fjällnära skog som det ställs krav på att åtgärden ska svara upp emot föreskrivna miljö kvalitetsnormer.³

Avverkningstillstånd får inte heller medges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden (18 § skogsvårdslagen). Avsikten med bestämmelsen är att skogsvårdslagen ska vara en garanti för att skogsbruket i de fjällnära skogarna bedrivs med mycket stor återhållsamhet och

¹ Prop. 2009/10:201, s. 37.

² www.miljomal.se/sv/Miljomalen/14-Storslagen-fjallmiljo/. Hämtat 2016-07-04.

³ Regeringen har genom förordningar närmare angett miljö kvalitetsnormer som således gäller för skogsbruket. Som exempel kan nämnas luftkvalitetsförordningen (2010:477), förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

endast i den omfattning som är förenlig med intressen som är viktiga för naturvården, kulturmiljövården och rennäringen.⁴

Alla väsentliga naturvårds- och kulturmiljövårdsintressen inom avverkningsområdet ska bedömas. Bestämmelsen gäller bl.a. områden som hyser hotade eller sällsynta arter och naturtyper och kulturmiljöer av särskilt värde. Regleringen utgör ett komplement till miljöbalkens regler om områdesskydd.

Avverkning i fjällnära skog för byggande av skogsbilväg får inte heller tillåtas under vissa omständigheter⁵ och det krävs särskilda skäl för att tillstånd ska kunna ges till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet (18 a § skogsvårdslagen).⁶

6.2.1 Ansökan om tillstånd

I en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska sökanden redovisa vad vederbörande avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen samt för att trygga återväxten av skogen (16 § skogsvårdslagen). Uppgifterna i ansökan ska ge Skogsstyrelsen möjlighet att bedöma ansökan, men kraven på redovisning av planerad hänsyn går inte längre än vad som är rimligt och möjligt med beaktande av den enskilde skogsägarens förhållanden. Utredningsansvaret ligger således på Skogsstyrelsen. Kravet ska dock tydliggöra skogsägarens roll och delaktighet i sektorsansvaret. Det åligger sökanden att ta reda på vilka åtgärder som skogsvårdslagstiftningens hänsynsregler kräver och att redovisa dessa åtgärder i ansökan.⁷

Ansökan om tillstånd och redovisning av vad som planeras för att tillgodose naturvårdens, kulturvårdens och rennäringens intressen samt vad som ska göras för att trygga återväxten ska göras på en särskild blankett eller i elektronisk form i enlighet med vad Skogsstyrelsen har fastställt.⁸ Ett skriftligt bevis på att berörd sameby har beretts tillfälle till samråd ska bifogas ansökan om tillstånd.⁹

⁴ Prop. 1990/91:3, s. 15 f.

⁵ Prop. 2009/10:201, s. 39.

⁶ Prop. 2009/10:201, s. 43 och 56.

⁷ Prop. 1990/91:3, s. 43 och 73.

⁸ 16 § skogsvårdslagen och 4 kap. 1 § SKSFS 2011:7.

⁹ 4 kap. 4 § SKSFS 2011:7.

Antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog är betydligt färre än antalet underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. Under 2016 var det totala antalet ansökningar 350, och dessa avsåg avverkningar i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län (se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Antal ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog 2016

Fjällnära skog	
Föryngringsavverkning	295 st
<i>Ansökt areal</i>	<i>3 973 hektar</i>
Avverkning för annat ändamål	53 st
<i>Ansökt areal</i>	<i>131 hektar</i>
Avverkning för att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden	2 st
<i>Ansökt areal</i>	<i>7 hektar</i>

Källa: Skogsstyrelsen.

Det framgår inte uttryckligen av skogsvårdslagen vem som är ansvarig för att ansöka om och erhålla tillstånd till avverkning i fjällnära skog. I 16 § skogsvårdslagen och i Skogsstyrelsens föreskrifter anges att ”sökanden” ska redovisa vissa uppgifter i ansökan.¹⁰

I tabell 6.2 redovisas antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog under 2011–2016 och hur stor andel av dessa som har gjorts av ombud.

¹⁰ 4 kap. 1 § SKSFS 2011:7.

Tabell 6.2 Antal ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog som görs av ombud

År	Totalt	Via ombud	Andel i procent
2011	336	278	83
2012	262	226	86
2013	230	206	90
2014	362	295	81
2015	384	293	76
2016	350	289	83

Källa: Skogsstyrelsen.

6.2.2 Beslut om tillstånd för avverkning i fjällnära skog

I ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen (18 b § skogsvårdslagen). Dessa villkor kan avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Villkor gällande rennäringen får bara avse sådant som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten. Skogsstyrelsen får också besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter eller för att trygga återväxten av skog (18 c § skogsvårdslagen).

Om Skogsstyrelsen avslår en ansökan om avverkningstillstånd eller ställer upp villkor om vilka hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövårdens intressen, kan markägaren vara berättigad till ersättning (19 § skogsvårdslagen som hänvisar till vissa bestämmelser i 25 och 31 kap. miljöbalken). I ett ärende om ersättning eller inlösen ska Skogsstyrelsen försöka träffa en uppgörelse med sakägare (exempelvis markägare och innehavare av särskild rätt knuten till fastigheten) som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet (35 § skogsvårdsförordningen).

Under 2016 lämnades tillstånd till föryngringsavverkning i fjällnära skog i 214 fall omfattande en areal om 1 843 hektar. I 33 fall avslogs ansökan och i elva fall beviljades tillstånd delvis.

6.3 Avverkning av ädellövskog

Vad som avses med ädellövskog definieras i 23 § skogsvårdslagen. Det är egenskaper hos skogen i sig som bestämmer om beståndet klassas som ädellövskog. Avgränsningen görs utifrån andelen lövträd och ädla lövträd.¹¹ Med ädla lövträd avses de inhemska trädslagen alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn (22 § skogsvårdslagen).

Annan avverkning än röjning eller gallring i ädellövskog får inte påbörjas innan Skogsstyrelsen har lämnat tillstånd (27 § skogsvårdslagen).¹² Åtgärder i ett bestånd av ädellövskog får inte medföra att beståndet upphör att vara ädellövskog, om inte det föranleds av detaljplan eller är tillåtet enligt annan lag (25 och 26 §§ skogsvårdslagen).

Huvudregeln är att ny ädellövskog ska anläggas efter avverkning (25 § skogsvårdslagen) och syftar till att bevara ädellövskogen. Efter samråd med länsstyrelsen kan Skogsstyrelsen dock medge undantag från detta krav (25 § andra stycket skogsvårdslagen och 27 § skogsvårdsförordningen). Det kan även lämnas visst statligt stöd för att kompensera de merkostnader som uppkommer för markägarna vid sådana åtgärder som behövs för att trygga återväxten av ädellövskog (28 § skogsvårdslagen).

6.3.1 Ansökan om tillstånd

Ansökan om tillstånd och redovisning av vad som planeras för att tillgodose naturvårdens och kulturvårdens intressen ska göras på särskild blankett som Skogsstyrelsen har fastställt.¹³ Det går även att ansöka om tillstånd via webbtjänsterna eAvverka eller Mina sidor.

Under 2016 var antalet ansökningar om avverkning i ädellövskog 336 (se tabell 6.3). Flertalet av dessa avsåg avverkning i Skåne och cirka 85 procent av den totala ansökta arealen i hela landet gällde avverkning av bok.

¹¹ 25 § skogsvårdsförordningen.

¹² På begäran meddelar Skogsstyrelsen utan kostnad beslut på förhand till markägaren om ett bestånd är att anse som ädellövskog (24 § skogsvårdslagen och 26 § skogsvårdsförordningen).

¹³ 27 § skogsvårdslagen och 5 kap. 1 § SKSFS 2011:7.

Tabell 6.3 Antal ansökningar om tillstånd till avverkning av ädellövskog 2016

Ädellövskog	
Förnygringsavverkning	318 st
<i>Ansökt areal</i>	<i>1 413 hektar</i>
Avverkning för annat ändamål	18 st
<i>Ansökt areal</i>	<i>31 hektar</i>

Källa: Skogsstyrelsen.

Det framgår inte av skogsvårdslagen vem som är ansvarig för att ansöka om tillstånd till avverkning av ädellövskog hos Skogsstyrelsen. I 27 § andra stycket skogsvårdslagen och i Skogsstyrelsens föreskrifter anges det att *sökanden* ska redovisa vissa uppgifter i ansökan.¹⁴ Ett förhandsbeslut om att ett bestånd utgör ädellövskog lämnas dock till *markägaren*.¹⁵

Av tabell 6.4 framgår att det är en betydande andel av ansökningarna som görs av ombud.

Tabell 6.4 Totalt antal ansökningar om tillstånd till avverkning av ädellövskog 2011–2016 och antal som har gjorts av ombud

År	Totalt	Via ombud	Andel i procent
2011	274	205	75
2012	306	232	76
2013	285	235	82
2014	348	264	76
2015	321	280	87
2016	336	296	88

Källa: Skogsstyrelsen.

6.3.2 Beslut om tillstånd

När det gäller tillstånd till avverkning av ädellövskog får Skogsstyrelsen besluta om hur avverkningen och anläggningen av ny ädellövskog ska genomföras.¹⁶ Till skillnad från vad som gäller tillståndsbeslut för avverkning i fjällnära skog, har Skogsstyrelsen dock ingen möjlighet

¹⁴ 5 kap. 1 § SKSFS 2011:7.

¹⁵ 26 § skogsvårdsförordningen.

¹⁶ 27 § tredje stycket skogsvårdslagen.

att i besluten föreskriva villkor gällande vilka hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården. Behövs sådana villkor är Skogsstyrelsen i stället hänvisad till att besluta om föreläggande eller förbud med stöd av 35 § skogsvårdslagen.

Under 2016 lämnades tillstånd till föryngringsavverkning av ädellövskog i 290 fall omfattande en areal om 1 234 hektar. Som nämndes ovan var antalet ansökningar 318 under 2016, vilket innebär att cirka 91 procent av ansökningarna beviljades.¹⁷

6.4 Straffbestämmelser gällande avverkning i fjällnära skog och i ädellövskog

6.4.1 Straffbestämmelser gällande fjällnära skog och ädellövskog

När det gäller fjällnära skog stadgas att till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet (38 § första stycket 2 skogsvårdslagen)

- bryter mot 15 § (dvs. genomför en avverkning i fjällnära skog utan Skogsstyrelsens tillstånd), eller
- bryter mot ett villkor i beslut som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 18 b § eller 18 c § (dvs. villkor gällande hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen avseende hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande respektive villkor gällande åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än de angivna intressena eller villkor för att trygga återväxten av skogen).

I fråga om ädellövskog anges att till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet (38 § första stycket 5 skogsvårdslagen)

- genom avverkning eller andra åtgärder bryter mot 25 § första stycket första meningen (dvs. vidtar åtgärder som leder till att ett bestånd upphör att vara ädellövskog).

¹⁷ De ansökningar som inkom under det aktuella året behöver inte vara desamma som beviljades under samma år. Den här angivna andelen kan dock anses ge en god indikation på att en övervägande majoritet av antalet ansökningar om tillstånd till föryngringsavverkning i ädellövskog beviljas.

- bryter mot 27 § första stycket (dvs. påbörjar avverkning av ädellövskog innan Skogsstyrelsen har lämnat tillstånd till det), eller
- genom avverkning eller andra åtgärder bryter mot ett beslut om avverkning som har meddelats med stöd av 27 § tredje stycket (dvs. villkor gällande det sätt på vilket avverkningen och anläggningen av ny ädellövskog ska genomföras).

6.4.2 Straffrättsligt ansvar för avverkning utan tillstånd

I bestämmelserna om ansökan om tillstånd i skogsvårdslagen anges inte vem som ansvarar för att tillstånd till avverkning har erhållits från Skogsstyrelsen innan avverkningen utförs.

Den som genomför en avverkning utan tillstånd kan hållas straffrättsligt ansvarig enligt 38 § första stycket 2 (fjällnära skog) respektive 5 (ädellövskog). Det finns exempel på fall där olika aktörer har hållits straffrättsligt ansvariga när de har avverkat utan tillstånd. Vid tillämpningen av straffbestämmelserna finns fall där såväl skogsmarkens ägare som en verksamhetsutövare har dömts för brott mot reglerna om tillstånd för avverkning. Nedan ges några exempel på olika situationer och vilka aktörer som funnits vara ansvariga.

Skogsägarens ansvar

Ett exempel där ägaren hölls ansvarig gällde en skogsägare som hade låtit avverka ett område om 1,1 hektar ädellövskog utan tillstånd från Skogsstyrelsen. Skogsfastigheten ägdes tillsammans med en annan person. Avverkningen utfördes inte i egen regi av ägaren. Tingsrätten fann att skogsägaren inte hade fullgjort skyldigheten enligt skogsvårdslagen att ansöka om tillstånd för avverkningen. Vidare anförde tingsrätten att skogsmarkens ägare under alla förhållanden har en skyldighet att kontrollera och se till att en anmälan görs till Skogsstyrelsen samt att undersöka om tillstånd krävs i det enskilda fallet. Genom att inte ha gjort detta hade skogsägaren varit oaktsam. Underlåtenheten kunde inte heller anses som ringa. Skogsägaren dömdes därför för brott mot skogsvårdslagen 38 § första stycket 5 till 50 dags-

böter. Skogsägarna ålades solidarisk betalningsskyldighet till staten för förverkat värde av olovlig avverkning.¹⁸

Skogsägaren har överlåtit ansvaret för ansökan till annan

Högsta domstolen har prövat det straffrättsliga ansvaret i situationen där markägaren hade överlåtit ansvaret för att ansöka om tillstånd till avverkning till annan. Markägaren hade ett samarbetsavtal med en skogsförvaltare som skötte skogen, tillhörande pappersarbete samt kontakter med myndigheter. Målet gällde avverkning i ett ädellövskogsbestånd utan tillstånd från Skogsstyrelsen. Skogsägaren invände bl.a. att han inte varit vårdslös/oaktsam, eftersom ansvaret för att söka tillstånd var delegerat till annan. Högsta domstolen uttalade att en förutsättning för att en sådan invändning ska beaktas är att den som har fått uppdraget har intagit en relativt självständig ställning då det gäller skogsbrukets skötsel och därmed förknippade beslut. Så ansågs dock inte vara fallet när det gällde den i målet aktuella avverkningen, varför bedömningen var att brottet hade skett av oaktsamhet. Skogsägaren dömdes därför för brott mot skogsvårdslagen till 40 dagsböter.¹⁹

Verksamhetsutövarens ansvar

Ett exempel där den som låtit utföra avverkningen (verksamhetsutövaren) har hållits ansvarig är ett mål där markägaren hade ingått ett avtal med ett skogsbolag om en avverkning av cirka åtta hektar skog. Inom området fanns det minst 0,6 hektar ädellövskog och 200–250 fasta fornlämningar. Virkesköparen uppdrog sedan åt en underentreprenör att avverka samtliga träd inom området, utan att det hade ansökts om tillstånd till avverkningen hos Skogsstyrelsen. Tingsrätten konstaterade att då det saknades tillstånd till avverkningen, utgjorde den en straffbar handling. Skogsbolaget borde vid besiktningar av området ha funnit att det rörde sig om tillståndspliktig avverkning. Bolaget hade därför genom oaktsamhet medverkat till den olovliga avverkningen. Det skogsbolag som köpte virket ålades en företagsbot

¹⁸ Varbergs tingsrätt, mål nr B 674-15.

¹⁹ NJA 1999 s. 760.

med 50 000 kronor för medverkan till brott mot skogsvårdslagen 38 § första stycket 5.²⁰

6.4.3 Åtalsanmälningar

Skogsstyrelsen ska anmäla misstänkta överträdelser av straffrättsliga bestämmelser till Polis- eller Åklagarmyndigheten. Som framgår av det föregående kapitlet gjorde Skogsstyrelsen under 2013–2015 totalt 173 åtalsanmälningar. Dessa avsåg misstanke om brott mot skogsvårdslagen, miljöbalken och lagen om handel med timmer och trävaror. Under 2016 var motsvarande siffra 150.

Gällande tillstånd till avverkning i fjällnära skog och avverkning av ädellövskog gjordes sammanlagt 13 åtalsanmälningar under 2013–2015. Under 2016 anmäldes 2 fall som gällde avverkning i fjällnära skog till åklagare. Inga åtalsanmälningar under 2016 gällde brott mot ädellövskogsbestämmelserna.

Tabell 6.5 Åtalsanmälningar gällande fjällnära skog och ädellövskog 2013–2016

Misstänkt brott	Antal	Markägare	Virkesköpare	Påföljd	Ingen påföljd	Uppgift saknas
Avverkning i fjällnära skog utan tillstånd	8	6 (fysisk person)	6	0	1	5
Avverkning av ädellövskog utan tillstånd	7	7 (6 fysisk person)	2	dagsböter för markägare i tre fall	1	3

Källa: Skogsstyrelsen.

I fråga om avverkningar utan tillstånd under 2013–2015 har straffrättslig påföljd dömts ut i tre ärenden. I samtliga dessa var markägaren en fysisk person. I de tre fallen bestämdes påföljden till mellan 30 och 50 dagsböter. I ett fall ålades markägaren betalningsskyldighet till staten med 50 000 kronor såsom förverkat värde av olovlig avverkning. Virkesvärdet förverkades med stöd av 39 § skogsvårdslagen.

²⁰ Hässleholms tingsrätt, mål nr B 1217-13. Domen överklagades men hovrätten meddelade inte prövningstillstånd.

6.4.4 Lagen om handel med timmer och trävaror

Som har beskrivits i föregående kapitel innehåller timmerförordningen och timmerlagen bestämmelser som syftar till att förhindra att timmer och trävaror som kommer från olaglig avverkning släpps ut på marknaden. Handel med timmer från avverkningsanläggningar som har gjorts utan tillstånd omfattas av straffbestämmelserna i lagen om handel med timmer och trävaror.

Det är verksamhetsutövaren som är ansvarig enligt timmerförordningen och lagen om handel med timmer och trävaror.

6.5 Sammanställning om ansvar och straff vid avverkning i fjällnära skog och av ädellövskog

Tabell 6.6 Skyldigheter och straffsanktion rörande tillstånd till avverkning

Skyldighet	Ansvarig som utpekats i lag	Bestämmelser	Straffsanktion	Straffbestämmelse
Tillstånd till avverkning i fjällnära skog	–	15 § SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 2 SvL
Följa villkor i beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog	–	18 b och 18 c §§ SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 2 SvL
Tillstånd till avverkning av ädellövskog	–	27 § 1 st SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 5 SvL
Bevara ädellövskog	–	25 § 1 st SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 5 SvL
Följa villkor i beslut om tillstånd till avverkning av ädellövskog	–	27 § 3 st SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 5 SvL
Släppa ut timmer på marknaden utan att tillstånd funnits för avverkning	Verksamhetsutövaren	Artikel 4.1 timmerförordningen	Böter eller fängelse i högst sex månader	9 § 1 lag om handel med timmer och trävaror

7 Skyldigheter vid avverkning

7.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att föreslå vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen. I de två närmast föregående kapitlen redovisas de skyldigheter som hänger samman med kraven på att underrätta Skogsstyrelsen om vissa skogsbruksåtgärder eller att ansöka om tillstånd.

I detta kapitel redovisas de skyldigheter som på olika sätt är förknippade med den mest ingripande fasen av det trakthyggesbruk som dominerar det svenska skogsbruket, nämligen föryngringsavverkningen. Utredaren ska analysera vem eller vilka som bör ansvara för att fullgöra dessa skyldigheter och föreslå de ändringar som bedöms vara lämpliga. Vidare ska utredaren överväga om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är utformade på ett lämpligt sätt, om de skyldigheter som i dag är kriminaliserade även fortsättningsvis bör vara det eller om de bör sanktioneras på annat sätt och särskilt om straffskalorna bör ändras. Det bör dock noteras att de skyldigheter som avser hänsyn redovisas i ett eget kapitel (kapitel 9). De delar av utredningen som gäller straffbestämmelserna redovisas närmare i kapitel 10–12.

7.2 Regler om avverkningsformer och ålder på skog

Som har redovisats i kapitel 4 kan avverkning utföras på olika sätt och med olika syften. Avverkning på produktiv skogsmark ska dock vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling (10 § skogsvårdslagen). Bestämmelsen syftar till att ge skydd mot olämpliga avverkningsformer. Reglerna om avverkningsformer ska möjliggöra ett varierat brukande av skogen. De avverkningsformer som används är i huvudsak rövning och gallring (som vanligen syftar

till att främja skogens utveckling ur ett virkesproduktionsperspektiv) samt föryngringsavverkning (som inriktas på att anlägga ny skog).

Innan skogsvårdslagstiftningen avreglerades i början av 1990-talet var dessa former de enda tillåtna, men detta ändrades i syfte att ge markägarna en större frihet att själva avgöra hur och när en avverkning ska genomföras. Begreppet slutavverkning togs bort ur bestämmelsen, och bestämmelserna om tillåtna avverkningsformer ändrades för att markera att slutavverkning också kan innebära annat än kalavverkning.¹ Föryngringsavverkning är det begrepp som numera används i skogsvårdslagstiftningen i stället för begreppet slutavverkning.² Begreppet föryngringsavverkning överensstämmer också bättre med synsättet att skogsbruk är en cyklisk verksamhet där den skog som avverkas ska ersättas med ny skog.

Skogsstyrelsen har bemyndigats att meddela föreskrifter om att bestånd under en viss ålder inte får avverkas. Syftet är att skydda den yngre skogen. Skogsstyrelsen kan vidare meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas för att anses ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller för att anses främja skogens utveckling (10 § skogsvårdslagen och 11 § skogsvårdsförordningen). Föreskrifterna anger vad som krävs för att en avverkning ska anses ändamålsenlig för återväxt genom naturlig föryngring och skogsodling, dvs. plantering eller sådd³ samt hur avverkning ska göras för att främja skogens utveckling.⁴ Vidare finns särskilda regler för avverkning för försöksverksamhet och för att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden.⁵ Det finns också bestämmelser om lägsta ålder för föryngringsavverkning.⁶

7.2.1 Straffansvar för avverkning före lägsta ålder

Att genomföra avverkning på produktiv skogsmark som inte är ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller som inte främjar skogens utveckling är straffbart enligt 38 § första stycket 1 skogsvårdslagen. Den som av uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot denna bestäm-

¹ Prop. 1992/93:226, s. 58 f.

² Föryngringsavverkning definieras i 3 kap. 4 § SKSFS 2011:7.

³ 3 kap. 1 § SKSFS 2011:7.

⁴ 3 kap. 2 § SKSFS 2011:7.

⁵ 3 kap. 2 a–d §§ SKSFS 2011:7.

⁶ 3 kap. 3–9 §§ SKSFS 2011:7. Ofta brukar dessa bestämmelser betecknas LSÅ, lägsta slutavverkningsålder.

melse kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I lagstiftningen anges inte särskilt vem som kan hållas ansvarig om skog har avverkats i strid med 10 § första stycket skogsvårdslagen.

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen gjorde myndigheten under 2013–2015 två åtalsanmälningar gällande brott mot reglerna om lägsta ålder för avverkning. I båda fallen gjordes anmälan mot såväl markägaren som virkesköparen. I det ena fallet, där markägaren var en juridisk person, utdömdes 50 dagsböter för markägarens ombud. I det andra fallet, där markägaren var en fysisk person, lades ärendet ned av åklagaren med motiveringen att uppsåt eller oaktsamhet inte kunde styrkas.

Med stöd av 6, 10 och 35 §§ skogsvårdslagen kan Skogsstyrelsen förelägga om lämpliga återväxtåtgärder eller förbjuda avverkningsåtgärder, om återväxt av ny skog inte kan tryggas.

7.3 Ransoneringsregler

Skogsvårdslagstiftningen innehåller bestämmelser som ställer krav på ransoneringsregler av skogen. Detta motiveras av krav på långsiktig hushållning och miljömål.⁷ Reglerna syftar till att bevara kontinuiteten i skogsbruket och hindra skogsägare från att avverka all skog på en och samma gång. Olika krav gäller beroende på brukningsenhetens storlek. Som brukningsenhet räknas den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (12 § skogsvårdslagen). I 14 § skogsvårdsförordningen regleras i vilka situationer Skogsstyrelsen kan besluta att innehav i flera kommuner ska utgöra en brukningsenhet. Ransoneringsreglerna berör skogsfastigheter med mer än 50 hektar produktiv skogsmark.

För att främja en jämn åldersfördelning av skogen får, i fråga om större skogsinnehav, får det meddelas föreskrifter om att endast en viss andel av en brukningsenhetens areal produktiv skogsmark får avverkas under en viss period. I fråga om övriga skogsinnehav kan det föreskrivas om att det inte får avverkas i en sådan omfattning att mer än hälften av brukningsenhetens areal kommer bestå av kalmark och yngre skog (11 § skogsvårdslagen). I 12 § skogsvårdsförordningen

⁷ Prop. 1992/93:226, s. 60.

föreskrivs att det på brukningsenheter större än 50 hektar produktiv skogsmark inte får föryngringsavverkas i en sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens produktiva skogsmarksareal kommer att bestå av kalmark och skog yngre än 20 år. Avverkning får dock alltid ske i sådan utsträckning att högst 50 hektar av brukningsenhetens produktiva skogsmark kommer att bestå av kalmark och skog yngre än 20 år

För brukningsenheter större än 1 000 hektar har Skogsstyrelsen meddelat särskilda föreskrifter om att högst en viss andel av en brukningsenhetens areal produktiv skogsmark får avverkas under en viss period.⁸ Skogsstyrelsen får medge undantag från ransoneringsreglerna bl.a. av skogliga skäl eller för att möjliggöra rationella avverkningar eller större investeringar.⁹

Enligt 13 § skogsvårdslagen ska Skogsstyrelsen på begäran meddela beslut på förhand huruvida viss avverkning är förenlig med föreskrifter meddelade med stöd av 11 § skogsvårdslagen. I förarbetena uttalas att en skogsägare ska kunna få förhandsbesked om en avverkning är förenlig med lagstiftningens krav på ransonering av den slutavverkningsmogna skogen.¹⁰ I allmänna råd till bestämmelsen anger Skogsstyrelsen att förhandsbeslut bör kunna begäras av skogsmarkens ägare eller den som på annat sätt förfogar över skog på brukningsenheten.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av 11 § skogsvårdslagen döms till böter (38 a § 1 skogsvårdslagen).

7.4 Regler gällande skogliga impediment

Av Sveriges totala landyta på närmare 41 miljoner hektar klassas cirka 68 procent som skogsmark. Av skogsmarken är drygt 80 procent klassad som produktiv skogsmark.¹¹ Resterande del klassificeras som skogligt impediment. De skogliga impedimenten består av improduktiv skogsmark samt träd- och buskmark.¹² Improduktiv skogsmark är skogsmark där virkesproduktionen i genomsnitt understiger 1 kubik-

⁸ 12 a § skogsvårdsförordningen och 3 kap. 10 § SKSFS 2011:7.

⁹ 13 § skogsvårdsförordningen.

¹⁰ Prop. 1992/93:226, s. 92.

¹¹ www.skogsverige.se/skog/fakta-om/den-svenska-skogen

¹² 2 § skogsvårdslagen.

meter virke per hektar och år. Träd- och buskmark är mark som inte utan produktionshöjande åtgärder klarar de krav avseende höjd eller kronslutenhet som har satts för att marken ska betraktas som produktiv skogsmark.

På grund av den låga virkesproducerande förmågan har de skogliga impedimenten ett lågt ekonomiskt värde för skogsbruket. Skogliga impediment kan dock ha stor betydelse för den biologiska mångfalden. Detta beror på att frånvaron av omfattande skogsbruksaktiviteter har lett till att dessa impediment har en lång skoglig kontinuitet. Skyddade växt- och djurarter kan finnas i dessa områden, arter som även bidrar till variationen i skogsekosystemet. De skogliga impedimenten skapar även viktiga renbeten i form av hänglav och fungerar som flyttleder och har därför även betydelse för rennäringen.¹³

Avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödning på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar är förbjudet (13 a § skogsvårdslagen). Bestämmelsen fanns tidigare i Skogsstyrelsens föreskrifter men flyttades 2010 över till lagen. Som skäl anförde regeringen de skogliga impedimentens betydelse för allmänna intressen och för den biologiska mångfalden genom den variation de skapar i skogslandskapet. Endast enstaka träd får avverkas under förutsättning att det inte förändrar naturmiljöns karaktär. Naturmiljöns karaktär förändras vanligen om de grövre träden avverkas.¹⁴ Förbudet gäller inte avverkning vid ändrad markanvändning. Skogsstyrelsen kan i enskilda fall medge undantag från förbudet, om det finns särskilda skäl (18 § skogsvårdsförordningen). Ett exempel på sådant särskilt skäl kan enligt förarbetena vara att avverkning behövs vid bebyggelse eller anläggande av en väg.¹⁵

Överträdelse av förbudet mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödning på skogliga impediment är inte straffbelagt eller sanktionerat på annat sätt. Det anges inte heller i skogsvårdslagstiftningen vem som ansvarar för att förbudet inte överträds.

När förbudet överflyttades till skogsvårdslagen uttalade regeringen att det saknades underlag för att bedöma om en överträdelse av förbudet bör kriminaliseras, och om så bedöms vara fallet, vilket straffvärde en sådan överträdelse i så fall har.¹⁶

¹³ Prop. 2009/10:201, s. 41 f.

¹⁴ Prop. 2009/10:201, s. 42 och 55.

¹⁵ Prop. 2009/10:201, s. 42.

¹⁶ Prop. 2009/10:201, s. 48.

7.5 Regler vid avverkning inom renskötselns året-runt-marker

Inom områden för renskötselns året-runt-marker är det förbjudet att avverka skog, om avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla det tillåtna antalet renar påverkas eller om avverkningen omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord (13 b § skogsvårdslagen).

Förbudet gäller således om en planerad avverkning skulle förstöra förutsättningarna för att kunna bedriva renskötsel i det berörda området.

Området där förbudet gäller bestäms enligt 3 § rennäringslagen (1971:437). Detta område är detsamma som där kravet på samråd gäller enligt 20 § skogsvårdslagen och där kravet på redovisning i avverkningsanmälan om hänsyn till rennäringen gäller enligt 14 § skogsvårdslagen. Bestämmelsen infördes 2010 och ersatte en tidigare regel om när tillstånd till avverkning inte fick lämnas. Förbudet föranleddes av att kravet på tillstånd till avverkning av skog inom området för svår-föryngrad skog upphävdes och att den generella hänsynsregeln för rennäringens intressen inte ansågs ge ett lika starkt skydd. Skogsstyrelsen skulle efter ändringen ha samma möjligheter att förbjuda avverkning eller ställa villkor för avverkning som vid tillståndsprövningen.¹⁷

Skogsvårdslagstiftningen anger inte vem som är ansvarig för det fall en överträdelse av förbudet mot avverkning sker. Överträdelse är inte heller straffbelagd. Om Skogsstyrelsen underrättas om avverkningen, har myndigheten möjlighet att besluta om att förbjuda avverkningen eller ställa upp villkor för avverkningen genom ett föreläggande.

7.6 Samråd med berörd sameby

Före en avverkning inom renskötselns året-runt-marker måste den sameby som berörs av den planerade avverkningen beredas tillfälle till samråd (20 § skogsvårdslagen). Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om samråd med berörd sameby före annan avverkning än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.¹⁸

¹⁷ Prop. 2009/10:201, s. 33 f.

¹⁸ 24 § skogsvårdsförordningen.

Samrådsförfarandet ska fungera som ett sätt att förebygga konflikter om markanvändningen mellan skogsbruket och rennärigen. En dialog ska på förhand föras om vilka hänsyn som ska tas vid åtgärder. Det är skogsmarkens ägare som ska bereda den berörda samebyn tillfälle till samråd. Med berörd sameby avses den sameby inom vars betesområde avverkningstrakten ligger. Samråd ska genomföras före förnygringsavverkning eller avverkning för byggande av skogsbilväg. Samrådet ska omfatta avverkningen med efterföljande skogsvårdsåtgärder.¹⁹

Samrådsskyldigheten har begränsats för brukningsenheter som är mindre än 500 hektar produktiv skogsmark. Tillfälle till samråd behöver då inte ges för hyggen som är mindre än 20 hektar, eller i fjällnära skog 10 hektar, produktiv skogsmark inom brukningsenheten. Dock ska samråd genomföras om avverkningen berör för rennärigen särskilt viktig hänslavbärande skog, rastbete, arbetshage, flyttled eller om hygget ansluter till kalmare eller plantskog som tillsammans med det planerade hygget överstiger 20 hektar, eller i fjällnära skog 10 hektar, inom brukningsenheten. Motsvarande lättnad för brukningsenheter som är större än 500 hektar kan parterna komma överens om.²⁰

Ett skriftligt bevis om att berörd sameby har beretts tillfälle till samråd ska bifogas en underrättelse om avverkning eller en ansökan om tillstånd till avverkning.²¹ Skogsstyrelsen har tagit fram blanketter, anvisningar och protokoll som skogsbruket kan använda som stöd för samrådet.

Den som bryter mot en föreskrift som Skogsstyrelsen har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande gällande samråd med sameby kan dömas till böter.²²

7.7 Krav på förvärvstillstånd

Om ett förvärv av en fastighet är beroende av förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) får avverkning som huvudregel inte påbörjas innan sådant tillstånd har meddelats (10 a § skogsvårdslagen).

¹⁹ 4 kap. 2 § SKSFS 2011:7.

²⁰ 4 kap. 3 § SKSFS 2011:7.

²¹ 4 kap. 4 § SKSFS 2011:7.

²² 38 a § 2 skogsvårdslagen.

Bestämmelsen infördes för att motverka s.k. exploaterande förvärv, dvs. att en förvärvshandling utformades så att förvärvaren fick avverka skogen på fastigheten, trots att förvärvstillstånd inte hade erhållits. Detta kunde leda till ekonomisk skada för överlåtaren, om förvärvstillstånd nekades och fastigheten återgick till överlåtaren.²³

Skogsstyrelsen får medge undantag från förbudet, om det finns särskilda skäl (10 a § andra stycket skogsvårdslagen). Undantaget är avsett för situationer där avverkningsfördröjs på grund av handläggningen av frågan om förvärvstillstånd och då förvärvaren har stor nytta av att avverkningsfördröjs.²⁴

Att påbörja en avverkning innan tillstånd enligt jordförvärvslagen har meddelats är straffbelagt enligt 38 § 1 skogsvårdslagen. Den som bryter mot förbudet kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Förbudet riktar sig mot förvärvaren av skogsmarken.

7.8 Sammanställning om ansvar och straff

I skogsvårdslagstiftningens bestämmelser om skyldigheter vid avverkning anges inte alltid vem som är ansvarig för att bestämmelserna följs. Endast reglerna rörande tillstånd enligt jordförvärvslagen (förvärvaren) och samråd med sameby (skogsmarkens ägare) har en utpekad adressat. I förarbetena till skogsvårdslagen uttalades det att skogsmarkens ägare ensam måste bära ansvaret gällande skyldigheten att ransoner den äldre skogen vid avverkning. Däremot anses det rimligt att också andra än markägaren blir ansvariga för att övriga avverkningsbestämmelser följs, bl.a. gällande skydd för den yngre skogen. Förutom skogsägaren bör var och en som får förfoga över skogen vara skyldig att följa dessa bestämmelser. De som närmast kommer ifråga för ett sådant ansvar är rotpostköpare och servitutshavare.²⁵

²³ Prop. 2004/05:58, s. 16.

²⁴ Prop. 2004/05:58, s. 27.

²⁵ Prop. 1978/79:110, s. 65.

Tabell 7.1 Ansvar och straff vid avverkning

Skyldighet	Ansvarig som utpekas i lag	Bestämmelser	Straffsanktion	Straffbestämmelse
Avverkning ska vara ändamålsenlig för återväxt eller främja skogens utveckling	–	10 § 1 st SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 1 SvL
Följa föreskrift om lägsta ålder för avverkning eller om hur avverkning ska bedrivas	–	10 § 2 st SvL	Böter	38 a § 2 SvL
Ransonering av skog vid avverkning	–	11 § SvL	Böter	38 a § 1 SvL
Förbud mot avverkning m.m. på skogliga impediment	–	13 a § SvL	–	–
Förbud mot viss avverkning inom renskötselns året-runt-marker	–	13 b § SvL	–	–
Berörd sameby ska beredas tillfälle till samråd	Skogsmarkens ägare	20 § SvL och 4 kap. 2 § SKSFS 2011:7	Böter	38 a § 2 SvL
Förbud mot avverkning innan förvärvstillstånd meddelats	Förvärvaren av skogsmarken	10 a § SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 1 SvL

8 Skyldigheter gällande anläggning och vård av skog

8.1 Inledning

Utredaren har i uppdrag att analysera vem eller vilka som bör ansvara för att fullgöra olika skyldigheter och föreslå de ändringar som bedöms vara lämpliga. Vidare ska utredaren överväga om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är utformade på ett lämpligt sätt, om de skyldigheter som i dag är kriminaliserade även fortsättningsvis bör vara det, eller om de bör sanktioneras på annat sätt, och särskilt om straffskalorna bör ändras.

I de tre närmast föregående kapitlen redovisas de skyldigheter som hänger samman med kraven på att underrätta Skogsstyrelsen om vissa skogsbruksåtgärder eller att ansöka om tillstånd för avverkning i fjällnära skog och i ädellövskog samt vilka skyldigheter som finns förknippade med avverkningar.

I detta kapitel redovisas de skyldigheter som på olika sätt hänger samman med anläggning och vård av skog. De skyldigheter som avser de olika hänsyn som ska tas vid vård och anläggning av skog redovisas dock i ett eget kapitel (kapitel 9). De delar av utredningen som gäller straffbestämmelserna redovisas närmare i kapitel 10–12.

8.2 Skyldighet att anlägga ny skog

I skogsvårdslagstiftningen finns bestämmelser som anger under vilka förutsättningar ny skog ska anläggas och inom vilka tider det ska göras. I 5 § skogsvårdslagen anges tre situationer när skyldigheten att anlägga ny skog på produktiv skogsmark aktualiseras.

Den första situationen (punkt 1) gäller när skogsmarkens virkesproducerande förmåga inte tas tillvara på ett godtagbart sätt. Denna

situation uppkommer efter en föryngringsavverkning eller om det har uppkommit någon form av skada på skogen (exempelvis efter en brand eller stormfällning). I 2 § skogsvårdsförordningen anges kriterier för när virkesproduktionen inte ska anses vara godtagbar. Det gäller när beståndets virkesförråd gått ned till hälften av det förråd som normalt bör finnas, om det inte finns särskilda skäl för en annan bedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till markens virkesproducerande förmåga (boniteten) liksom till beståndets trädslagssammansättning och ålder.

Den andra situationen (punkt 2) gäller när skogsmarkens virkesproducerande förmåga inte tas till vara. Denna situation gäller dock inte mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.¹ Undantaget kan t.ex. gälla mark där återväxtåtgärder kan komma att skada särskilda värden för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen.

Den tredje situationen (punkt 3) handlar om när skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande ur virkesproduktionsperspektiv. Med detta menas när beståndets virkesförråd eller tillväxt understiger en tredjedel av vad som är normalt på växtplatsen (2 § andra stycket skogsvårdsförordningen). Denna regel syftar på skogsbestånd som är glesa eller har trädslag som är olämpliga för den aktuella marken.

Åtgärderna i situationer som omfattas av punkterna 1 och 2 ska vidtas utan dröjsmål.² När det finns en skyldighet att anlägga ny skog på grund av punkt 1 eller 2, ska sådd, plantering eller åtgärder för naturlig föryngring ha utförts senast under det tredje året räknat från det år när skyldigheten uppkom. Med ett år avses tiden från den 1 juli till den 30 juni.³ Åtgärderna enligt punkt 3 ska vidtas inom skälig tid. Skogsstyrelsen får i varje enskilt fall besluta inom vilken tid åtgärderna ska vara utförda.⁴

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från skyldigheten att anlägga ny skog eller den tid inom vilken anläggningen ska göras. Möjligheterna att medge undantag bör som regel inte användas i andra fall än när kraven framstår som oskäligt betygande.⁵

¹ 5 § tredje stycket skogsvårdslagen.

² 5 § andra stycket skogsvårdslagen.

³ 3 § skogsvårdsförordningen.

⁴ 3 § andra stycket skogsvårdsförordningen.

⁵ Prop. 1978/79:110, s. 66.

Det åligger den produktiva skogsmarkens ägare att anlägga och vårda ny skog (8 § skogsvårdslagen). Skyldigheten att anlägga ny skog enligt 5 § skogsvårdslagen är inte straffbelagd eller sanktionerad på annat särskilt sätt. Skogsstyrelsen har emellertid möjlighet att besluta om ett föreläggande om att en markägare ska vidta återväxtåtgärder samt att förena ett sådant beslut med ett krav på vite. Myndigheten kan även ställa krav på säkerhet eller genomföra föryngringsåtgärder på markägarens bekostnad.⁶

8.3 Föryngringsåtgärder

När ny skog anläggs ska de föryngringsåtgärder vidtas, som behövs för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Skogsstyrelsen kan i särskilda fall medge undantag från denna skyldighet.⁷

Om det behövs för att trygga återväxten enligt ovan, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering, vård av plantskog och andra åtgärder.⁸

Som har beskrivits i kapitel 4 är föryngringsmetoderna som används plantering, sådd och naturlig föryngring eller någon kombination av dessa metoder. Ofta används markberedning för att förbättra föryngringsresultatet.

Endast metoder som har visat sig ge tillfredsställande resultat inom godtagbar tid får användas vid beståndsanläggning.⁹ När naturlig föryngring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid, ska ny skog anläggas genom sådd eller plantering.¹⁰ Ny skog ska vårdas genom hjälpplantering, plantröjning och andra åtgärder som behövs för att den ska utvecklas tillfredsställande.¹¹ Mer detaljerade föreskrifter om föryngringsåtgärder har Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 7 § skogsvårdsförordningen.¹²

⁶ 35 och 36 §§ skogsvårdslagen.

⁷ 6 § skogsvårdslagen.

⁸ 6 a § andra stycket skogsvårdslagen.

⁹ 4 § skogsvårdsförordningen.

¹⁰ 5 § skogsvårdsförordningen.

¹¹ 6 § skogsvårdsförordningen.

¹² SKSFS 2011:7 2 kap. 1a–15 §§. Skogsstyrelsen har nyligen presenterat en rapport om bakgrunden till de skyldigheter som regleras i 6 § skogsvårdslagen och därtill knutna regler i skogsvårdsförordningen. Utgångspunkten för rapporten var att det finns en grundläggande osäkerhet

Som har nämnts ovan finns det inte någon straffbestämmelse i skogsvårdslagstiftningen som är knuten till skyldigheten att vidta föryngringsåtgärder.

8.4 Hyggesplöjning

Det är förbjudet att använda hyggesplöjning som markberedningsmetod (6 a § första stycket skogsvårdslagen). Metoden innebär ett mycket radikalt ingrepp i naturmiljön. Det finns alternativa metoder som i de flesta fall ger lika bra föryngringsbetingelser men som är skonsammare. Hyggesplöjning kan också innebära att tillgång på renbete försvinner under en lång tid och att flyttningvägar påverkas.¹³

Överträdelse av detta förbud är inte straffbelagt. Förbudet lyftes från skogsvårdsförordningen till skogsvårdslagen 2010.¹⁴ Motiveringen till detta var att förbudet ansågs vara av central betydelse för skogsbruket. I propositionen uttalades att det saknades remitterat underlag för att bedöma om en överträdelse av förbudet borde kriminaliseras och, om så bedömdes vara fallet, vilket straffvärde en sådan överträdelse hade. Frågan skulle hanteras inom ramen för den översyn av straffbestämmelserna som regeringen avsåg att göra.

8.5 Skogsodlingsmaterial

Skogsvårdslagstiftningen innehåller regler om både användning av och handel med skogsodlingsmaterial. Med skogsodlingsmaterial avses frön, plantor, sticklingar och andra former av förökningsmaterial avsedda för anläggning av skog.¹⁵ Skogsstyrelsen har bemyndigats att meddela föreskrifter gällande användning och villkor för skogsodlingsmaterial.¹⁶

om i vilken mån bestämmelserna är tillämpliga i dag och på vilken vetenskaplig grund de vilar. Skogsstyrelsen, *Utredning av skogsvårdslagens 6 §* (Rapport 5/2017).

¹³ Prop. 2009/10:201, s. 42.

¹⁴ Prop. 2009/10:201, bet. 2009/10:MJU28.

¹⁵ Rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial och 7 § tredje stycket skogsvårdslagen.

¹⁶ 7 § skogsvårdslagen och 8 § skogsvårdsförordningen.

Generellt gäller att man bara får använda skogsodlingsmaterial som kan ge skogsbestånd som har goda förutsättningar att utvecklas väl och som kan utnyttja marken för tillfredsställande virkesproduktion.¹⁷

8.5.1 Främmande trädarter

Bakgrund

För det som betecknas främmande trädarter finns särskilda regler.¹⁸ Användningen av främmande trädarter innebär risker och ska därför ske med försiktighet och i begränsad omfattning.¹⁹ Endast i undantagsfall och då efter noggrann värdering i olika avseenden, bör främmande arter komma till användning.²⁰ Konsekvenserna av att använda främmande trädarter skulle i vissa fall kunna bli omfattande, om inte nödvändiga försiktighetsåtgärder vidtas. Det kan röra sig om att skogen angrips av insekter, svampar eller sjukdomar eller att den främmande trädarten sprider sig i oönskad omfattning. Användning av främmande trädarter kan också ha fördelar såsom möjligheter till högre tillväxt, riskspridning avseende skador och skadegörare samt bättre anpassning till ett förändrat klimat.

I sammanhanget bör det nämnas att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram ett förslag om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av EU:s förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.²¹

Avsikten är att regeringen ska kunna lämna en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftningsändringar och ett bemyndigande som ska ge regeringen eller den myndighet som regeringen be-

¹⁷ 2 kap. 16 § SKSFS 2011:7.

¹⁸ Begreppet främmande trädarter har ingen fastställd definition. Skogsstyrelsen har tidigare föreslagit en sådan (se Skogsstyrelsens meddelande 7/2009 Regler om användning av främmande trädslag). Förslaget innebar att man skulle lista inhemska trädarter i bestämmelserna och att övriga arter skulle betraktas som främmande. Förslaget resulterade emellertid inte i någon författning. Skogsstyrelsen kommer inom ramen för ett pågående regeringsuppdrag se över och vid behov revidera förslaget i sin tidigare utredning om reglerna för skogsodling med främmande trädslag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

¹⁹ Prop. 2007/08:108, s. 59.

²⁰ Prop. 1992/93:226, s. 36.

²¹ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

stämmer rätt att meddela föreskrifter för att förebygga och hantera introduktion och spridning av invasiva främmande arter.²²

Främmande trädarter i svenskt skogsbruk

Främmande trädarter får inte användas som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog, utom i de fall Skogsstyrelsen har medgett det för ett angeläget vetenskapligt ändamål.²³ För övrig skog gäller att främmande trädarter endast får användas som skogsodlingsmaterial i undantagsfall.²⁴ Det finns särskilda regler om i vilka områden contortatall får användas för skogsodling.²⁵ Contortatall är den främmande trädart som är mest använd i det svenska skogsbruket och omfattar cirka 600 000 hektar företrädevis i norra Sverige. Detta motsvarar cirka 2,5 procent av den produktiva skogsmarksarealen i Sverige. Under 2016 planterades cirka 4 100 hektar med contorta, vilket kan jämföras med i genomsnitt 32 000 hektar under 1980-talet då contorta användes som mest.²⁶

När skogsmarkens ägare planerar att använda främmande trädarter som skogsodlingsmaterial på en areal om minst 0,5 hektar så måste denne i förväg anmäla detta till Skogsstyrelsen.²⁷ Användning av främmande trädarter kan anmälas i samband med avverkningsanmälan eller som en självständig anmälan. I tabell 8.1 redovisas hur anmälningarna har fördelats på de olika anmälningsalternativen under 2016.

²² Ds. 2017:32, s. 37.

²³ 6 b § skogsvårdslagen och 9 a § skogsvårdsförordningen.

²⁴ 9 § skogsvårdsförordningen.

²⁵ 2 kap. 28 § SKSFS 2011:7.

²⁶ Skogsstyrelsen, *Åtgärder i skogsbruket 2016*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden JO16 SM 1701.

²⁷ 2 kap. 27 § SKSFS 2011:7.

Tabell 8.1 Anmälan om användning av främmande träarter 2016

	Anmälan i avverkningsanmälan	Särskild anmälan	Totalt
Antal	646	40	686
Areal	3 592	209	3 801

Källa: Skogsstyrelsen.

8.5.2 Vegetativt förökat skogsodlingsmaterial

Vegetativt förökat skogsodlingsmaterial, dvs. sticklingar och somatiska embryon, medför att man bättre och/eller snabbare och mer flexibelt kan ta till vara förädlingsvinsterna inom skogsträdsförädlingen vid föröngningen. Det finns dock vissa begränsningar i fråga om omfattningen av sådana planteringar liksom krav på att materialet kommer från en godkänd frökälla.²⁸

Anmälan ska göras till Skogsstyrelsen minst sex veckor före plantering av vegetativt förökat skogsodlingsmaterial, om arealen är minst 0,5 hektar. Det anges inte vem som ansvarar för att göra sådan anmälan, men anmälan ska innehålla uppgift om bl.a. markägaren.²⁹

8.5.3 Straffbestämmelser gällande skogsodlingsmaterial

Att använda främmande träarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog är straffbelagt med böter eller fängelse i högst sex månader enligt 38 § 1 skogsvårdslagen. Till böter kan också den dömas som bryter mot en föreskrift som förbjuder eller anger villkor för användning av visst slags skogsodlingsmaterial vid anläggning av skog.³⁰

8.5.4 Produktion, handel och införsel av skogsodlingsmaterial

Reglerna om produktion av, handel med och införsel av skogsodlingsmaterial bygger till stor del på EU:s direktiv 1999/105/EG om saluföring av skogsodlingsmaterial. Skogsodlingsmaterial får inte föras in

²⁸ 2 kap. 23–25 §§ SKSFS 2011:7.

²⁹ 2 kap. 26 § SKSFS 2011:7.

³⁰ 38 a § 1 skogsvårdslagen jämförd med 7 § skogsvårdslagen.

till Sverige från ett land utanför EU utan tillstånd från Skogsstyrelsen (10 § skogsvårdsförordningen). Den som har fört in sådant skogsodlingsmaterial är skyldig att anmäla detta till Skogsstyrelsen (10 a § skogsvårdsförordningen). I fråga om påföljd för olovlig införsel av skogsodlingsmaterial och försök därtill hänvisas till lagen (2000:1225) om straff för smuggling.³¹

8.6 Säkerhet för fullgörande av återväxtåtgärder

Skogsstyrelsen får i samband med en avverkning besluta om att säkerhet ska ställas för fullgörande av återväxtåtgärder. Förutsättningen för ett sådant beslut är att avverkningen föranleder förhållandevis dyra återväxtåtgärder i större omfattning och att det skäligen kan befaras att åtgärderna annars inte blir vidtagna. Fattar Skogsstyrelsen ett sådant beslut, får avverkningen inte påbörjas förrän säkerheten har ställts och godkänts. Ställs inte den begärda säkerheten, kan Skogsstyrelsen meddela förbud att avverka skog på den aktuella brukningsenheten utan tillstånd. Krav på säkerhet för återväxtåtgärder kan även uppställas som villkor för ett tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller för avverkning av ädellövskog (36 § skogsvårdslagen).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet påbörjar en avverkning utan att säkerhet har ställts och godkänts kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Samma straffansvar gäller för den som bryter mot ett av Skogsstyrelsen meddelat förbud att avverka skog på brukningsenheten (38 § 3 skogsvårdslagen).

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen är ärenden där det fattas beslut om att säkerhet ska ställas mycket ovanliga numera. Enligt myndigheten är huvudförklaringen till detta att det numera ställs krav inte bara på att det ska vara förhållandevis dyra återväxtåtgärder i större omfattning som avses utan även att det "skäligen kan befaras att återväxtåtgärderna annars inte blir vidtagna". I myndighetens allmänna råd från den 1 mars 2009 tydliggörs detta genom att det anges att skogsägaren tidigare ska ha försummat återväxterna, har svag ekonomi, eller att dennes tidigare verksamhet ger anledning till bedömningen. Sammantaget har dessa krav gjort det är svårare för Skogsstyrelsen att motivera beslut om säkerhet.

³¹ 10 d § skogsvårdsförordningen.

8.7 Ansvar för anläggning och vård av ny skog

I 8 § skogsvårdslagen anges att det är den produktiva skogsmarkens ägare som är ansvarig för anläggning och vård av ny skog. Ansvaret som åläggs skogsägaren avser alltså samtliga skyldigheter enligt 5–7 §§ skogsvårdslagen om anläggning och vård av skog på skogsmark. Att skogsmarkens ägare ansvarar för att ny skog anläggs gällde även enligt den tidigare skogsvårdslagen (1948:237).

I 8 § andra och tredje styckena skogsvårdslagen behandlas frågor om ansvaret för kostnader för återväxtåtgärder i de fall då säkerhet har ställts för åtgärderna enligt 36 § skogsvårdslagen och en ägarförändring sker. Skogsstyrelsen kan befria en tidigare ägare från skyldigheterna gällande återväxtåtgärder (fjärde stycket).

Det är inte förenat med någon straffsanktion att underlåta att vidta tillräckliga återväxtåtgärder eller föryngringsåtgärder. Tillsynen och sanktionen utgörs i stället av förelägganden som även kan förenas med vite (35 § skogsvårdslagen). Hur Skogsstyrelsen har använt dessa tillsynsinstrument under 2015 och 2016 när det gäller skyldigheten att anlägga ny skog framgår av tabell 8.2.

Tabell 8.2 Förelägganden och ansökningar om utdömande av vite 2015–2016 gällande 5 och 6 §§ skogsvårdslagen

	Antal 2015	Antal 2016
Förelägganden	121	204
Utdömande av vite	4	0

Källa: Skogsstyrelsen.

Variationen i antalet förelägganden mellan 2015 och 2016 kan enligt Skogsstyrelsen förklaras av att myndighetens distriktsorganisation kan prioritera denna arbetsuppgift olika beroende på återväxtresultat och att man vissa år gör större uppföljningsinsatser från helikopter.

I förvaltningsdomstolarna utgör mål om föreläggande om återväxtåtgärder och ansökningar om utdömande av viten de vanligaste målen rörande skogsvårdslagen. Förelägganden och viten riktas till skogsmarkens ägare och det är denne som ska vidta de återväxtåtgärder som krävs för att det aktuella området ska uppfylla de krav som ställs i skogsvårdslagstiftningen.

Även om ägaren har anlitat någon annan för att planera och utföra återväxtåtgärder är det ägaren till fastigheten som har ansvar för att följa ett föreläggande om att utföra nödvändiga föryngringsåtgärder.³²

8.8 Sammanställning gällande ansvar och straff

Tabell 8.3 Ansvar och straff rörande anläggning och vård av skog

Skyldighet	Ansvarig som utpekas i lag	Bestämmelser	Straffsanktion	Straffbestämmelse
Anlägga ny skog	Den produktiva skogsmarkens ägare	5 och 8 §§ SvL	–	–
Vidta nödvändiga föryngringsåtgärder	Den produktiva skogsmarkens ägare	6 och 8 §§ SvL	–	–
Förbud mot hyggesplöjning	–	6 a § SvL	–	–
Anmäla användning av främmande trädarter	Skogsmarkens ägare	2 kap. 27 § SKSFS 2011:7	Böter	38 a § 1 SvL
Förbud mot att använda främmande trädarter i fjällnära skog	–	6 b § SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 1 SvL
Anmäla plantering av vegetativt förökad skogsodlingsmaterial	–	2 kap. 26 § SKSFS 2011:7	Böter	38 a § 1 SvL
Anmäla införsel av skogsodlingsmaterial	Den som för in skogsodlingsmaterialet	10 och 10 a §§ SvF	Böter eller fängelse i högst sex år	10 d § SvF och Lag (2000:1225) om straff för smuggling
Ställa säkerhet för återväxtåtgärder	Den produktiva skogsmarkens ägare (och ny ägare vid överlåtelse)	8 och 36 §§ SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 3 SvL

³² Se t.ex. dom från Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 5407-13.

9 Hänsynsregler och övriga skyldigheter

9.1 Inledning

I detta kapitel redovisas de skyldigheter som finns i form av krav på hänsyn vid olika skogsbruksåtgärder samt vissa övriga skyldigheter.

Utredaren har i uppdrag att analysera vem eller vilka som bör ansvara för att fullgöra olika skyldigheter och föreslå de ändringar som bedöms vara lämpliga. Vidare ska utredaren överväga om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är utformade på ett lämpligt sätt, om de skyldigheter som i dag är kriminaliserade även fortsättningsvis bör vara det, eller om de bör sanktioneras på annat sätt, och särskilt om straffskalorna bör ändras. De delar av utredningen som gäller straffbestämmelserna redovisas närmare i kapitel 10–12.

I utredningens uppdrag ingår inte att se över hänsynsreglerna i skogsvårdslagen i sak. Utredningens uppdrag handlar i stället om att utreda vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra dessa skyldigheter samt att se över straffbestämmelserna. Vidare har frågorna om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning samt straffbeläggande av oriktiga uppgifter en koppling till hänsynsreglerna och andra skyldigheter.

9.2 Hänsynsreglernas tillkomst

År 1974 infördes det en allmän aktsamhetsregel i portalparagrafen till 1948 års skogsvårdslag. Den nya bestämmelsen innebar att hänsyn ska tas till naturvårdens intressen vid all skötsel av skogsmark, såväl skogsmark av särskilt värde från naturvårdssynpunkt som annan skogs-

mark.¹ Genom denna bestämmelse gavs Skogsstyrelsen en möjlighet att ge råd och anvisningar för att öka miljöhänsynen i skogsbruket. Samtidigt infördes också en bestämmelse om att skogsmarkens ägare var skyldig att underrätta den dåvarande regionala myndigheten Skogsvårdsstyrelsen² om de avverkningar som ska genomföras och som också är av intresse för naturvården. Genom införandet av 1979 års skogsvårdslag utvidgades den allmänna aktsamhetsregeln och det angavs särskilt att det vid skötsel av skog ska tas hänsyn till såväl naturvårdens intressen som till andra allmänna intressen, som exempelvis rennäringen. I förarbetena uttalades att hänsyn till naturvårdens intressen även i fortsättningen bör ingå som ett normalt led i skogsbruket och att skogsbruket måste präglas av en ekologisk grundsyn.³

Statusen för skogsvårdslagens hänsynsregler stärktes ytterligare genom lagändringarna 1993 när miljömålet jämfördes med produktionsmålet. Ändringen medförde att naturvårdens intresset inte längre anges särskilt. I specialmotiveringen till ändringen i portalparagrafen uttalades att naturvårdens intressen i vidare bemärkelse självfallet även fortsättningsvis ska beaktas vid skötseln av skog samt att begreppet naturvård innefattar både den vetenskapliga och den sociala naturvården, dvs. såväl naturmiljön i vidare mening som friluftsliv och rekreation i olika former. I begreppet natur innefattas även den kulturpräglade naturen, t.ex. gamla lövängar och betesmarker vars bevarande i traditionsenlig hävd bidrar till kännedom om det gamla odlingslandskapet eller som utmärker sig för särskild skönhet. Det uttalades vidare att skogsnäringen ska verka i samspel med andra samhällssektorer och att hänsyn därför ska tas till bl.a. den regionala balansen och sysselsättningen samt, liksom tidigare, även till kulturmiljövårdens och rennäringens intressen.⁴ I förarbetena till skogsvårdslagen framhöll regeringen vidare att skogsbruket måste bedrivas med hänsyn tagen till skogen som livsmiljö för växter och djur, till skogens inverkan på vattenbalans och lokalklimat och till möjligheterna att utnyttja skogsmarken för friluftsliv och rekreation. Hänsyn måste tas till skyldigheten att bevara fornminnen och intresset av att bevara övriga

¹ Prop. 1978/79:110, s. 15.

² Den tidigare statliga myndighetsstrukturen på det skogliga området bestod av den centrala myndigheten Skogsstyrelsen och de regionala myndigheterna skogsvårdsstyrelserna. De senare avskaffades 2006 och ersattes av en myndighet Skogsstyrelsen.

³ Prop. 1978/79:110, s. 15.

⁴ Prop. 1992/93:226 s. 89 f.

kulturlämningar och vissa andra inslag i kulturlandskapet. Skogsbruket måste alltså bedrivas så att förutsättningarna för en mångsidig användning av de svenska skogarna inte rubbas.⁵

Olika aktörers val av metoder och graden av ekologisk anpassning vid utförande av skogsbruksåtgärder har stor betydelse för miljön. Skogsvårdslagstiftningens hänsynsregler utgör de minimikrav som skogsbruket i alla situationer måste uppfylla, med beaktande av den begränsning som finns när det gäller intrång i pågående markanvändning. Dessa krav anses normalt kunna förenas med vad som betraktas som ett rationellt skogsbruk.⁶

I enlighet med principen om frihet under ansvar och sektorsansvaret för miljön ankommer det på skogsägare och andra aktörer inom skogsbruket att ta ansvar för miljön inom sin verksamhet. Kärnan i detta ansvar är att medverka till en anpassning av verksamheten i syfte att uppnå de nationella miljömålen.⁷ Detta innebär att frivilliga insatser också måste göras för att säkerställa att de allmänna intressena beaktas i tillräcklig utsträckning, dvs. utöver de minimikrav som skogsvårdslagens hänsynsregler ställer. För att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts skogsägarna i genomsnitt således ha högre miljöambitioner än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningen.⁸ Skogsstyrelsen, skogsägare, skogsägareföreningar, skogsföretag, skogsentreprenörer och myndigheter har i bred dialog tagit fram gemensamma målbilder som ger vägledning om hur en god miljöhänsyn kan utformas.⁹

9.3 Hänsyn till natur- och kulturmiljövård

Det är Skogsstyrelsen som, efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och annan central förvaltningsmyndighet som kan beröras, meddelar föreskrifter om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog (30 § skogsvårdslagen jämförd med 30 § skogsvårdsförordningen).¹⁰ Föreskrifterna enligt 30 § skogsvårdslagen ska vara förenliga med

⁵ Prop. 1978/79:110, s. 52.

⁶ Prop. 1978/79:110, s. 53.

⁷ Prop. 1993/94:30.

⁸ Prop. 2007/08:108, s. 46.

⁹ www.skogsstyrelsen.se/malbilder (2017-07-05).

¹⁰ Prop. 1992/93:226, s. 89.

2 kap. miljöbalken, och de ska ändras om de inte är det. De föreskrifter som meddelas får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras (den s.k. intrångsbegränsningen). De föreskrivna åtgärderna ska således kunna förenas med ett rationellt skogsbruk. Enligt 30 § skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen samråda med kommunen i frågor av särskild vikt med hänsyn till lokala förhållanden.

Skogsstyrelsen har utfärdat föreskrifter om den hänsyn som ska tas vid avverkning och andra skogsbruksåtgärder.¹¹ Reglerna omfattar många olika skogsbruksåtgärder och är till stor del knutna till särskilda strukturer och miljöer. Dessa föreskrifter gäller vid all skötsel av skog på mark som omfattas av skogsvårdslagen. För områden och kulturmiljöer (fornlämningar) som omfattas av 7 kap. miljöbalken (bestämmelser om områdesskydd) respektive 2 kap. kulturmiljölagen (bestämmelser om fornminnen) gäller nämnda bestämmelser i stället för föreskrifterna.¹²

Hänsyn till natur- och kulturmiljövård tas enligt föreskrifterna bl.a. genom att döda och levande träd lämnas kvar vid avverkning, hyggens storlek och utläggning anpassas och körskador undviks eller begränsas. Andra exempel är att skyddszoner ska lämnas eller genom att man avstår från markberedning i vissa områden. Skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar ska förhindras eller begränsas. Hänsyn ska även tas till vissa arter och föreskrifterna hänvisar till artskyddsförordningen. Det hänvisas även till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Skador till följd av skötsel av skog ska förhindras eller begränsas på mark och vatten. Vattenkvaliteten ska bibehållas eller förbättras och vid skogsgödsling ska skador förhindras eller begränsas. Vid skogsbränsleuttag ska skogsmarkens näringsbalans och buffringsförmåga mot försurning inte skadas.

En prioritering av vilken hänsyn som ska tas får endast göras, om det inte är möjligt att inom den tidigare omnämnda intrångsbegränsningen ta all den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som krävs enligt föreskrifterna. Skogsstyrelsen kan medge undantag från föreskrifterna, om det finns särskilda skäl.

¹¹ 7 kap. SKSFS 2011:7.

¹² 7 kap. 18 § SKSFS 2011:7.

Återställning efter skada

Om Skogsstyrelsens föreskrifter inte har följts och detta har medfört skada på miljön, ska vissa särskilda åtgärder utföras.¹³ Kulturmiljöer och kulturlämningar ska om möjligt återställas, om körskador och spår efter markberedning har uppstått. Sådant som avverkningsrester ska rensas bort från bl.a. kulturlämningar, leder, diken och vattendrag. Vid allvarliga körskador ska miljön återställas, om det inte innebär en ökad negativ påverkan på vattenkvaliteten.

9.4 Hänsyn till rennäringen

Vid skötsel av skog ska hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning anpassas på ett sätt som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna (31 § skogsvårdslagen).¹⁴

Uttrycket ”som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen” innebär att hänsynskraven har begränsats så att de är förenliga med ett rationellt skogsbruk, dvs. inte går utöver intrångsbegränsningen.¹⁵

Det finns inte några föreskrifter om hur dessa hänsyn ska tas, eftersom det saknas ett bemyndigande till Skogsstyrelsen i denna del. Med hänsyn till bestämmelsens utformning (att hänsynen anges direkt i bestämmelsen) ansågs det inte nödvändigt med några verkställighetsföreskrifter.¹⁶

¹³ 7 kap. 34 § SKSFS 2011:7.

¹⁴ En rättsvetenskaplig analys av renskötselrättens förhållande till äganderätten och skogsvårdslagen presenterades i maj 2017 i en doktorsavhandling. Brännström, Malin, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark: En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten*.

¹⁵ Prop. 1990/91:3, s. 53.

¹⁶ Prop. 1990/91:3, s. 54.

9.5 Ansvar och sanktioner

Skogsvårdslagstiftningen anger inte uttryckligen vem eller vilka som ansvarar för att hänsynsreglerna i 30 och 31 §§ skogsvårdslagen följs. Bestämmelsernas ordalydelse kan därför tolkas som att alla som på något sätt utför skogsbruksåtgärder har ett ansvar för att se till att hänsynsreglerna följs. I förarbetena till lagen uttalas att var och en som får förfoga över skogen bör ha ansvar för att bl.a. bestämmelserna om hänsyn till naturvårdens intressen följs. Vem som är ansvarig har betydelse inte bara vad gäller eventuell påföljd för överträdelser, utan också vid tillämpning av de regler om förelägganden och förbud som gäller Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet.¹⁷ Som tidigare nämnts är det markägaren som ansvarar för att det före avverkning inom renskötselns året-runt-marker hålls samråd med berörd sameby enligt 20 § skogsvårdslagen.

9.5.1 Straffbestämmelser

I 38 a § första stycket 4 skogsvårdslagen straffbeläggs underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande eller att bryta mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas. Kriminaliseringen är således kopplad till ett föreläggande eller förbud och inte direkt till Skogsstyrelsens föreskrifter. I straffskalan ingår endast böter. I ringa fall döms inte till ansvar.

Enligt 38 § första stycket 4 skogsvårdslagen är det straffbelagt att inte följa ett föreläggande eller förbud som har utfärdats för att hänsyn till rennäringen enligt 31 § ska tas. I straffskalan ingår böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall leder inte till ansvar.

De straffbestämmelser som är knutna till hänsynsreglerna i 30 och 31 §§ skogsvårdslagen gäller således enbart om Skogsstyrelsen i det enskilda fallet har fattat ett beslut med krav på viss hänsyn. Ansvar för brott kan alltså endast utkrävas i förhållande till de konkreta krav som Skogsstyrelsen ställt upp i besluten.

I förarbetena till skogsvårdslagen gjordes bedömningen att de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen inte generellt bör förenas med sanktionsbestämmelser och att Skogsstyrelsen i stället i det

¹⁷ Prop. 1978/79:110, s. 57.

enskilda fallet får pröva när det är befogat att meddela föreläggande som vid försummelse kan medföra straffansvar.¹⁸ Mot bakgrund av den variation som präglar förhållandena i skogsbruket ansågs en direkt straffpåföljd knuten till hänsynsföreskrifterna inte vara rättssäker.¹⁹

Straffbestämelseernas tillämpning hör även samman med reglerna om rådighetsinskränkningar i pågående markanvändning. Skogsstyrelsens föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturmiljövård får, som har nämnts ovan, inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras (30 § tredje stycket skogsvårdslagen). Som en följd av detta får inte heller Skogsstyrelsens beslut enligt 35 § skogsvårdslagen om sådana hänsyn gå utöver de gränser som gäller enligt reglerna om ersättning vid intrång. Vad som anses utgöra intrång i pågående markanvändning sätter således gränser för vad som är straffbelagt enligt skogsvårdslagen.

Inte någon av Skogsstyrelsens åtalsanmälningar under 2013–2016 avsåg brott mot hänsynsreglerna i skogsvårdslagen. Under samma tid fattades knappt 1 000 beslut, i form av förelägganden och förbud, om hänsyn. Huvudförklaringen till de få åtalsanmälningarna är att beslut om förbud eller föreläggande nästan alltid förenas med vite, vilket utesluter möjligheten att utkräva straffansvar (38 b § skogsvårdslagen).

9.6 Beslut om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen

Skogsstyrelsens föreskrifter²⁰ ligger till grund för beslut om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen. Eftersom dessa föreskrifter inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, får besluten som fattas med stöd av föreskrifterna alltså inte heller gå utöver denna gräns.²¹

Ett beslut om hänsyn föregås som regel av att Skogsstyrelsen gör ett besök på plats i det aktuella området. Endast i de fall där hänsynen bedöms medföra obetydliga kostnader fattar Skogsstyrelsen beslut utan föregående fältbesök. Det måste därför också vara möjligt att avgöra vilken typ av hänsyn som ska tas utan att det görs fält-

¹⁸ Prop. 1978/79:110, s. 53.

¹⁹ Prop. 1992/93:226, s. 64.

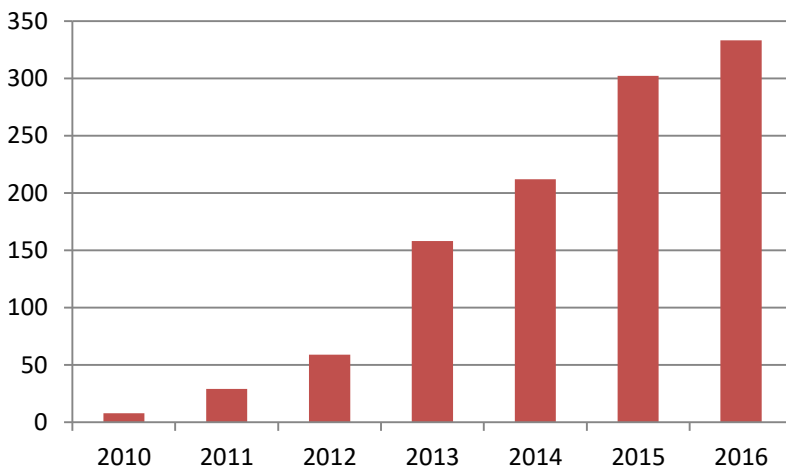
²⁰ 7 kap. SKSFS 2011:7.

²¹ Som riktvärde för att bedöma var denna gräns går använder Skogsstyrelsen det beräknade värdet av den virkesvolym som inte kan tas ut på grund av de hänsyn som måste iaktas i relation till det totala virkesvärdet på avverkningsområdet.

besök. Skogsstyrelsens beslut enligt 30 § skogsvårdslagen riktas till skogsmarkens ägare, men även för myndigheten kända ombud får en kopia på besluten. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har myndigheten ännu inte riktat något förbud eller föreläggande om hänsyn till någon annan än skogsmarkens ägare.

Skogsstyrelsen har de senaste åren ökat tillsynen av att miljöhänsynsreglerna iakttas. Under 2016 ökade antalet föreläggande och förbud om miljöhänsyn för sjätte året i rad (se figur 9.1). I sin årsredovisning för 2016 konstaterar myndigheten dock att det varierar kraftigt mellan myndighetens olika distrikt i vilken utsträckning detta tillsynsmedel används. Vidare kan det noteras att antalet vägledningar²² om miljöhänsyn enligt kraven i skogsvårdslagstiftningen ökade med cirka 35 procent under 2015 jämfört med 2014, men att den ökningstrenden bröts under 2016 och antalet minskade då i stället med 12 procent.²³

Figur 9.1 Antal förelägganden och förbud enligt 30 § skogsvårdslagen och 12 kap. 6 § miljöbalken



Källa: Skogsstyrelsen.

²² En vägledning används av Skogsstyrelsen för att klargöra myndighetens tolkning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i det enskilda fallet. I vägledningen beskrivs de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven utifrån en befarad eller inträffad avvikelser från lagen. En vägledning är inte avsedd att vara rättsligt bindande för den enskilde, till skillnad från ett beslut i form av ett föreläggande eller ett förbud (Skogsstyrelsens rutin om tillsyn enligt skogsvårdslagen, beslutad 2016-06-28, s. 6 f).

²³ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*, s. 55.

Tabell 9.1 Vilka hänsyn som beslut enligt 30 § skogsvårdslagen avser (även samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken)

Hänsyn	2013	2014	2015	2016
Förhindra körskador	29	60	79	55
Återställa körskador	17	17	8	8
Inte skada stig/kultur	11	23	32	35
Återställa stig/kultur	3	9	3	9
Skyddszon	15	20	27	31
Hänsynskrävande biotop	46	37	78	68
Naturvärdesträd	5	9	13	15
Artskydd	9	11	22	71
Dikesrensning/väg	4	5	2	8
Övrigt	9	11	11	9
12 kap. 6 § MB	*	*	4	25

* Uppgift saknas.

Källa: Skogsstyrelsen.

I tabell 9.1 redovisas vilka hänsyn som beslut enligt 30 § skogsvårdslagen har avsett under 2013–2016 inklusive samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Av de 23 beslut under 2014 som utgjorde förelägganden om att inte skada stig och kulturlämningar avsåg 13 beslut kulturlämningar och 10 beslut stigar. Besluten gällande artskydd avser i princip endast tidpunkt för avverkning med hänsyn till häckande havs- eller kungsörn. Något enstaka beslut gällde spelplatser för tjäder. Kategorin övrigt för 2014 omfattar bl.a. stubbskörd (2 st) och beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (4 st). Under 2016 ökade antalet beslut med stöd av 30 § med koppling till artskyddsförordningen kraftigt. Under 2015 var antalet sådana beslut drygt 20, vilket kan jämföras med att motsvarande antal under 2016 var drygt 70. En stor andel av besluten under 2016 avsåg förbud mot åtgärder under häckningstid.

Överklagande

Skogsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 30 § skogsvårdslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § skogsvårdslagen). Beslutet får överklagas av den som beslutet angår²⁴, dvs. vanligen markägaren.

Det är bara en liten andel av de beslut som fattas med stöd av 30 § som överklagas (se tabell 9.2). År 2014 överklagades nio beslut, vilket motsvarade cirka 3 procent av samtliga beslut. Av dessa omprövades två av Skogsstyrelsen. I de övriga sex ärendena avtog förvaltningsrätten överklagandet.

Tabell 9.2 Överklaganden av beslut om hänsyn enligt 30 §

	2011	2012	2013	2014
Antal överklaganden	2	4	4	8

Källa: Skogsstyrelsen.

Under 2015 och 2016 överklagades sammanlagt 14 beslut om föreläggande eller förbud med hänvisning till 30 och 31 §§. Majoriteten av besluten gällde förbud mot viss avverkning och i de flesta fallen riktades beslutet till en fysisk person. I nio av fallen avtog förvaltningsrätten överklagandena.

9.7 Miljöbalkens allmänna hänsynsregler

Skogsvårdslagen innehåller vissa minimikrav för hur skog ska skötas, men det är i stor utsträckning skogsmarkens ägare som avgör vilka skogsbruksåtgärder som ska vidtas. Skogsbruksåtgärder påverkar miljön vilket medför att miljöbalken är tillämplig. Miljöbalken gäller alltså parallellt med skogsvårdslagen. Miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljö kvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken är alltså tillämpliga på skogsmark och skogsbruk, dvs. inom skogsvårdslagens tillämpningsområde.²⁵

²⁴ I 22 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas.

²⁵ Prop. 1997/98:90, s. 238 ff.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller all verksamhet som kan påverka miljön och därmed även för avverkningar och andra åtgärder i skogen. Reglerna ska uppfyllas av alla som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler är således tillämpliga på alla skogsbruksåtgärder som inte är av försumbar betydelse (2 kap. 1 § miljöbalken). Föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen måste vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken.

Miljöbalkens och skogsvårdslagens regler överlappar i vissa fall varandra, eftersom de reglerar samma åtgärder. Bestämmelserna i båda lagarna måste dock följas vid varje åtgärd. Endast i de fall där ett regelverk innehåller mer detaljerade bestämmelser ska detta tillämpas i första hand, under förutsättning att kriterierna i den andra lagstiftningen också är tillgodosedda. Det följer av allmänna lagvalsprinciper att mer detaljerade regler tillämpas, om det föreligger konflikt mellan bestämmelser. I de fall en miljöhänsynsfråga är oreglerad i skogsvårdslagstiftningen kan miljöbalkens hänsynsregler tillämpas direkt som stöd för ingripanden mot skogsbruksåtgärder (lag gäller före myndighetsföreskrifter). De detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna ska således tillämpas när sådana finns.

Hänsynsreglerna om kunskapskrav (2 kap. 2 § miljöbalken), försiktighetsmått (2 kap. 3 § miljöbalken), lokalisering (2 kap. 6 § miljöbalken) och produktval (2 kap. 4 § miljöbalken) gäller i princip utan inskränkning för skogsbruksåtgärder. Kunskapskravet innebär att det är verksamhetsutövaren som ska ha de kunskaper som krävs för att kunna uppfylla lagstiftningens krav.

Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått (2 kap. 3 §) blir således tillämplig i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna. Detsamma gäller i princip lokaliseringsregeln (2 kap. 6 §). I fråga om denna regel finns det dock naturliga begränsningar i samband med skogsbruk. Möjligheten till alternativ lokalisering är naturligtvis av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas, vilket kan bli aktuellt vid ändrad markanvändning.²⁶ Andra hänsynsregler i miljöbalken kommer att gälla så gott som utan inskränkning, eftersom inga eller endast få föreskrifter finns i skogsvårdsförfattningarna. Detta gäller t.ex. kravet på kunskap (2 kap. 2 §) och produktvalsprincipen (2 kap. 4 §).

²⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

Det åligger den som bedriver verksamheten eller vidtar åtgärder att visa att hänsynsreglerna har följts. Detta innebär att verksamhetsutövaren ska visa att nödvändiga skyddsåtgärder har vidtagits med hänsyn till miljön samt till människors och djurs hälsa. Bevisbördan ligger således på verksamhetsutövaren och detta gäller när åtgärderna planeras, påbörjas liksom efter utförandet (2 kap. 1 § miljöbalken).

Till skillnad från hänsynsreglerna enligt 30 § skogsvårdslagen kan de krav som ställs med stöd av 2 kap. miljöbalken vara så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras och detta utan att markägaren har rätt till intrångsersättning. Reglerna ska alltså uppfyllas för att markanvändningen ska anses laglig. Dock finns en begränsning i form av att det ska göras en rimlighetsavvägning där krav endast får ställas i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem (2 kap. 7 § miljöbalken). Tillsynsmyndigheten får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken och föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas (26 kap. 9 § miljöbalken). Ett sådant beslut kan förenas med vite (26 kap. 14 § miljöbalken), men underlåtenhet att följa beslutet är inte straffsanktionerat.

Förutom de allmänna hänsynsreglerna är även andra regler i miljöbalken tillämpliga på skogsbruket. Skogsbruk kan utgöra miljöfarlig verksamhet, eftersom det vid avverkning finns risk för exempelvis vattenförorening eller förfulande av landskapsbilden (9 kap. 1 § miljöbalken). Även reglerna om områdesskydd i 7 kap. miljöbalken är tillämpliga på skogsmark.

9.8 Hänsyn till skyddade arter

Regler för att skydda djur- och växtarter finns i 8 kap. miljöbalken. Med stöd av miljöbalken har artskyddsförordningen (2007:845) utfärdats. Artskyddsförordningen genomför bl.a. fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.²⁷ Till denna förordning finns en bilaga som anger de arter som anges i bilagorna till direktiven med tillägg av nationellt och regionalt fridlysta arter. I 3 § artskyddsförordningen

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar samt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG.

erinras om att bestämmelser om artskydd även finns i jaktlagen (1987:259) och fiskelagen (1993:787).

Bestämmelserna i skogsvårdslagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter ska inte tillämpas, om det strider mot artskydds-förordningen (4 § skogsvårdslagen). Denna bestämmelse behövs för att skogsvårdslagen ska vara förenlig med art- och habitatdirektivet.

Reglerna om artskydd gäller för hela skogsbruket. I artskydds-förordningen finns regler om fridlysning (4–9 §§). Syftet med artskydds-regleringen är att bevara arterna och den biologiska mångfalden och därför ska skador på arter och livsmiljöer förebyggas. Bestämmelserna förbjuder åtgärder som på olika sätt kan skada djuren eller deras livsmiljö. Skogsbruksåtgärder kan orsaka sådan skada. Mark- och miljööverdomstolen har tydliggjort att när syftet är ett annat än att uppenbart döda eller skada (som exempelvis skogsbruksåtgärder), så krävs det att en åtgärd riskerar att påverka en arts bevarandestatus negativt för att artskydds-förordningens förbudsparagrafer ska aktualiseras.²⁸ När det gäller nationellt fridlysta arter ska dispens lämnas i en situation där hänsyn går utöver intrångsbegränsningen.²⁹

I Skogsstyrelsens föreskrifter anges att hänsyn till arter ska tas genom att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas.³⁰ Detta gäller i livsmiljöer och på de underlag (substrat) där det förekommer vissa prioriterade fågelarter eller arter som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.³¹

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram riktlinjer för handläggning av skogsbruksärenden som berör fridlysta arter som skyddas av artskydds-förordningen. Riktlinjerna syftar till att vara ett stöd vid handläggningen hos länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Riktlinjerna behandlar tillämpningen av artskyddsregler i skogsbruksärenden och ska bidra till att praxis utvecklas på området. Det är arter förtecknade i artskydds-förordningens bilaga 1 och tillämpningen av 4 och 7 §§ som omfattas av riktlinjerna.³²

²⁸ MÖD 2016:1.

²⁹ MÖD 2017:7.

³⁰ 7 kap. 19 § SKSFS 2011:7.

³¹ Det som avses är fågelarter enligt bilaga till föreskrifterna samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskydds-förordningen.

³² Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport, *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*, januari 2016.

9.8.1 Artskyddsbrott

För artskyddsbrott döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller den som tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 2 § miljöbalken. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms för grovt artskyddsbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som har utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.³³

9.8.2 Beslut om hänsyn till arter

Enligt de gemensamma riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden fattar Skogsstyrelsen alltid beslut i ärenden där artskyddsförordningens förbud kan aktualiseras. Skälet till detta är att det anses skapa rättssäkerhet för skogsägaren och verksamhetsutövare. Besluten kan överklagas och underlättar även Skogsstyrelsens uppföljande tillsyn.

Ansvar för tillsyn gällande artskydd vid skogsbruksåtgärder vilar dock inte enbart på Skogsstyrelsen utan delas med länsstyrelserna. Detta innebär att även en länsstyrelse kan fatta beslut om huruvida en skogsbruksåtgärd är förenlig med artskyddsreglerna. Länsstyrelsen har ansvar för tillsyn enligt artskyddsförordningen och Skogsstyrelsen har tillsyn enligt skogsvårdslagen och 12 kap. 6 § miljöbalken. Det delade ansvaret har resulterat i att myndigheterna samarbetar och delar bl.a. information om beslut rörande artskydd vid skogsbruksåtgärder.

Skogsstyrelsen fattar beslut med stöd av olika författningar beroende på myndighetens bedömning av vilka försiktighetsåtgärder och hänsyn som krävs i det enskilda ärendet. I vissa fall fattas beslut med tillämpning av olika författningar samtidigt.

³³ 29 kap. 2 b § miljöbalken.

I de fall Skogsstyrelsen bedömer att planerade åtgärder kan anpassas och försiktighetsåtgärder vidtas så att förbuden enligt artskyddsförordningen inte överträds, fattas beslut enligt skogsvårdslagen om det ryms inom intrångsbegränsningen. Beslutet innehåller då villkor om vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas. I de fall försiktighetsåtgärder utöver intrångsbegränsningen är nödvändiga för att ta nödvändig hänsyn till arter, behöver beslut fattas med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken efter samråd.

Om Skogsstyrelsen bedömer att en planerad åtgärd är förbjuden enligt artskyddsförordningen och situationen inte kan hanteras med hjälp av försiktighetsåtgärder, ska den planerade skogsbruksåtgärden inte tillåtas (12 kap. 6 § miljöbalken). Det är emellertid möjligt att söka dispens från artskyddsbestämmelserna hos länsstyrelsen.

När det behöver tas hänsyn som går utöver intrångsbegränsningen eller som inte faller inom tillämpningsområdet för 12 kap. 6 § miljöbalken, fattas beslut med stöd av både skogsvårdslagen och miljöbalken. Att notera är att beslut enligt skogsvårdslagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, medan beslut enligt miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol.³⁴

9.9 Hänsyn och ansvar enligt kulturmiljölagen (1988:950)

I 1 kap. 1 § första stycket kulturmiljölagen (1988:950) slås det fast att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. När det gäller ansvaret för kulturmiljön föreskriver paragrafens andra stycke att ansvaret delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn till och aktsamhet om kulturmiljön.

Alla delar således även på ansvaret att skydda och vårda kulturmiljöer och fornlämningar som finns på skogsmark, eftersom dessa är skyddade enligt kulturmiljölagen.

Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn gällande skydd av fornlämningar och Skogsstyrelsen för övriga kulturhistoriska lämningar.³⁵ Riks-

³⁴ 40 § skogsvårdslagen respektive 16 kap. 1 § miljöbalken.

³⁵ Fornlämningar eller fornminnen är lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. För att automatiskt skyddas av lagen ska lämningen vara tillkommen före 1850 (2 kap. 1 § kulturmiljölagen).

antikvarieämbetet har en övergripande roll för kulturmiljöarbetet i landet och granskar länsstyrelsernas åtgärder.³⁶

Kulturmiljölagen skyddar fornlämningar och det är inte tillåtet att utan tillstånd vidta åtgärder som kan ändra eller skada en fornlämning. Skogens fornlämningar ska således skyddas och hänsyn tas till övriga kulturmiljöer. Vid skogsbruksåtgärder måste försiktighetsåtgärder vidtas t.ex. så att lämningarna inte körs sönder, täcks över eller att man planterar för nära dem.³⁷

Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. I tredje stycket anges att lagen syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer.

Ansvar för skyldigheter enligt kulturmiljölagen vid utförande av skogsbruksåtgärder vilar således både på skogsmarkens ägare och på övriga som är inblandade i själva utförandet av åtgärderna. Detta kan t.ex. vara innehavare av avverkningsrätt, verksamhetsutövare eller andra markanvändare. Den som leder arbetet är exempelvis skyldig att omedelbart avbryta pågående arbete, om en fornlämning påträffas, och anmäla fyndet till länsstyrelsen (2 kap. 10 § kulturmiljölagen).

I förarbetena till lagen uttalas att kulturmiljövård inte kan uppfattas som ett specifikt sektorsavgränsat område. Det är ansvars- och hänsynstagandet från de enskilda ägarna, brukarna och användarna av mark som utgör grund för tillvaratagandet av kulturmiljövårderna. Det förhållandet att värden av det materiella kulturarvet är en nationell angelägenhet innebär således inte att ansvaret enbart ligger på den statliga förvaltningen, även om ansvaret ytterst vilar på staten.³⁸

Kulturmiljölagen skyddar fornlämningar och det område som krävs för att bevara fornlämningen och ge den tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse.³⁹ Skyddet följer av lagen och gäller direkt utan krav på något beslut från en myndighet. För att ändra eller skada en fornlämning krävs tillstånd från länsstyrelsen.⁴⁰

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet olovligt rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändrar eller skadar en fornlämning döms för forn-

³⁶ 1 kap. 2 § kulturmiljölagen.

³⁷ 2 kap. 1, 6 och 12 §§ kulturmiljölagen.

³⁸ Prop. 1987/88:104, s. 30, 33 och 71.

³⁹ 2 kap. 1 och 2 §§ kulturmiljölagen.

⁴⁰ 2 kap. 12 § kulturmiljölagen.

minnesbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt döms för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år. För försök eller förberedelse till grovt fornminnesbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.⁴¹

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms enligt 2 kap. 21 a § kulturmiljölagen den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att anmäla en påträffad fornlämning.

Skador på fornlämningar i skogsmark uppstår framför allt i samband med markberedning och annan terrängkörning. Den uppföljning som Skogsstyrelsen genomförde under 2016 av hänsyn till forn- och kulturlämningar visade att full hänsyn hade tagits i 65 procent av fallen. I 19 procent av fallen hade lämningen påverkats negativt i form av nedrisning och lättare kör- och tryckskador. I resterande fall hade lämningen skador eller grova skador med betydande påverkan på lämningen.⁴² Det bör i sammanhanget noteras att uppföljningen gällde redan kända lämningar. Ett allmänt problem i sammanhanget är att många av forn- och kulturlämningarna inte är kända och att kunskaperna om förekomsten varierar stort över landet, bl.a. som en följd av att stora delar av skogsmarken inte är inventerad.

Information om skogsbruksåtgärder som påverkar fornlämningar skickas från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen. Sådana ärenden utgör cirka 3 000 per år.

⁴¹ 2 kap. 21 § kulturmiljölagen.

⁴² Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2016*.

9.10 Sammanställning ansvar och straff

Tabell 9.3 Ansvar och straff rörande hänsynsregler (ej uttömmande)

Skyldighet	Ansvarig som utpekas i lag	Bestämmelser	Straffsanktion	Straffbestämmelse
Följa hänsynsreglerna i skogsvårdslagen	–	30 och 31 §§ SvL	–	–
Följa beslut om hänsyn till natur- och kulturmiljövård	–	30 § SvL	Böter	38 a § 4 SvL
Följa beslut om hänsyn till rennäringen	–	31 § SvL	Böter eller fängelse i högst sex månader	38 § 4 SvL
Miljöbalkens hänsynsregler	Verksamhetsutövaren	2 kap. 1 § miljöbalken	–	–
Hänsyn till skyddade arter	Verksamhetsutövaren	8 kap. miljöbalken Artskyddsförordningen	Böter eller fängelse i högst fyra år	29 kap. 2 b §§ miljöbalken
Artskyddsförordningen	Böter eller fängelse i högst fyra år	29 kap. 2 b §§ miljöbalken	–	–
Följa beslut om förbud till skydd för naturmiljön	Verksamhetsutövaren	12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken	Böter eller fängelse i högst två år	29 kap. 8 § 7 miljöbalken
Skydda och vårda kulturmiljön	Alla	1 kap. 1 § kulturmiljölagen	–	–
Hänsyn till fornlämningar	Den som planerar eller utför arbete	2 kap. 1 § kulturmiljölagen	Böter eller fängelse i högst fyra år	2 kap. 21 § kulturmiljölagen
Anmäla fynd av fornlämning	Den som leder arbetet	2 kap. 10 § kulturmiljölagen	Böter eller fängelse i högst sex månader	2 kap. 21 a § kulturmiljölagen

9.11 Övriga skyldigheter

9.11.1 Åtgärder mot skadliga insekter

Skogsvårdslagstiftningen innehåller regler som syftar till att förebygga skador på skog från insekter och till att begränsa skador när sådana angrepp har upptäckts.

Regeringen har med stöd av 29 § skogsvårdslagen bemyndigat Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om bekämpningsåtgärder när det har uppkommit eller är fara för insektshärjning av större omfattning i skog och om åtgärder för att förebygga att yngelhärdar upp-

kommer.⁴³ Det krävs således en viss omfattning på insektshärjningen för att Skogsstyrelsen ska kunna bestämma om åtgärder.

Skogsstyrelsen har utfärdat föreskrifter som även gäller mark som inte är skogsmark men endast bekämpning avseende viss gran och tall⁴⁴ och begränsas till de skadliga insekterna större mörghorre, åttatandad barkborre och sextandad barkborre.⁴⁵

De åtgärder som måste vidtas gäller sådant som utforsling och otjänliggörande av skadat virke, lagring av virke och avverkning av angripen skog.

Ansvar för att utföra åtgärder mot skadliga insekter ligger på skogsmarkens ägare. För förebyggande åtgärder i samband med avverkning och lagring av virke är också annan som har rätt att förfoga över skogen eller virket ansvarig.⁴⁶ Detta innebär att t.ex. en rotpost- eller virkesköpare har ett ansvar för att reglerna om skogsskydd följs.⁴⁷

Att inte följa föreskrifterna gällande skyddsåtgärder mot skadliga insekter är straffbelagt med böter enligt 38 a § 2 skogsvårdslagen. Arbetet hos Skogsstyrelsen som avser åtgärder mot skadliga insekter inriktas i huvudsak på att informera skogsägare om vilka åtgärder som behöver vidtas. I några fall kan åtalsanmälan göras mot ägare som har lämnat kvar virke i skogen. Under 2013–2015 lämnade Skogsstyrelsen in tre sådana åtalsanmälningar. I två av ärendena angavs bara markägaren i åtalsanmälan och det finns enligt uppgift från Skogsstyrelsen inget besked från åklagare eller domstol i de två ärendena. I det tredje ärendet frikändes de två som var markägare, och något åtal väcktes inte mot virkesköparen, även om denne var angiven i Skogsstyrelsens åtalsanmälan.

⁴³ 29 § skogsvårdsförordningen.

⁴⁴ Bestämmelserna gäller endast gran av släktet *Picea* (den i Sverige "vanliga" granen heter *Picea abies* på latin) med en stamdiameter över 10 cm på bark samt tall av arten *Pinus silvestris* (dvs. den i Sverige "vanliga" tallen) med skorpbark, 6 kap. 7 § SKSFS 2011:7.

⁴⁵ 6 kap. 2, 6 och 7 §§ SKSFS 2011:7.

⁴⁶ 29 § andra stycket skogsvårdslagen.

⁴⁷ Prop. 1978/79:110, s. 57.

Växtskydd

Reglerna i växtskyddslagen (1972:318) kan också vara tillämpliga när skadeinsekter angriper växter i skogen. Syftet med växtskyddslagen är att bekämpa och hindra spridning av växtskadegörare som allvarligt kan skada bl.a. växter, skog och annan mark.

Den som konstaterar eller misstänker förekomst av en växtskadegörare som omfattas av meddelade föreskrifter ska genast anmäla detta till Jordbruksverket (4 § växtskyddslagen). Bestämmelsen ändrades från den 1 januari 2017, då ansvaret för att göra en anmälan utvidgades till att gälla alla och envar. Tidigare ansvarade den som äger eller brukar mark eller innehar växter eller växtprodukter för försäljning till andra än konsumenter för att utan dröjsmål göra en anmälan. I förarbetena till lagändringen uttalades att det i praktiken endast kommer att handla om den som i sin yrkesverksamhet sysslar med växter, eller privatpersoner med omfattande kunskap om växter som kan antas ha den kompetens som krävs för att kunna konstatera eller misstänka förekomst av en anmälningspliktig skadegörare. Det kan t.ex. utöver markägare röra sig om brukare och lagerhållare som redan tidigare var anmälningsskyldiga, forskare, rådgivare inom jordbruk, trädgård och skog samt personer som handlar med växter, hobbyodlare, medlemmar i entomologiska⁴⁸ sällskap och trädgårdsföreningar.⁴⁹ Enligt 10 § växtskyddslagen döms den som uppsåtligen inte gör en anmälan enligt 4 § till böter.

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för växtskydd, medan Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet över skogsvårdslagen.

9.11.2 Miljöanalys

För nya skogsskötselmetoder och nya skogsodlingsmaterial, vars inverkan på miljön inte är klarlagd, kan det behövas en analys av deras effekter. Miljöanalys enligt 32 § skogsvårdslagen är avsedd att användas om verksamheten avses pågå i någon nämnvärd omfattning eller ska utföras i miljöer som är särskilt känsliga. För skogsodlingsmaterial ska det vara fråga om yrkesmässig användning.⁵⁰

⁴⁸ Entomologi = Läran om insekter.

⁴⁹ Prop. 2015/16:200, s. 10 f.

⁵⁰ Prop. 1992/93:226, s. 70.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt skogsvårdslagen ska göras en analys av vilken inverkan nya metoder har på skogens skötsel eller nya skogsodlingsmaterial har på miljön. Skogsstyrelsen får besluta att det ska göras en miljöanalys av vilken inverkan ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön, om verksamheten avses pågå i nämnvärd omfattning eller ska utföras i miljöer som är särskilt känsliga (31 § skogsvårdsförordningen). Det beslutas i varje enskilt fall vad miljöanalysen ska innehålla (32 § skogsvårdsförordningen).

Ansvaret för att göra och bekosta en miljöanalys får läggas på den som avser att använda en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial (32 § skogsvårdslagen och 33 § första stycket skogsvårdsförordningen).

När Skogsstyrelsen gör miljöanalysen får det beslutas att användaren ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaden för analysen. Vid bedömningen av om användaren ska svara för utförandet eller kostnaden ska hänsyn tas till omfattningen av användarens skogliga verksamhet och det intresse som denne har av analysen för sin verksamhet (33 § andra och tredje stycket skogsvårdsförordningen). Användaren är således inte alltid ansvarig, utan miljöanalysen kan även helt eller delvis bekostas av Skogsstyrelsen.

9.11.3 Sammanställning

Tabell 9.4 Ansvar och straff rörande övriga skyldigheter

Skyldighet	Ansvarig som utpekats i lag	Bestämmelser	Straffsanktion	Straffbestämmelse
Åtgärder mot skadliga insekter	Skogsmarkens ägare Den som förfogar över skog eller virke	29 § SvL	Böter	38 a § 2 SvL
Anmäla förekomst av växtskadegörare	Alla	4 § växtskyddslag	Böter	10 § växtskyddslag
Miljöanalys	Den som avser att använda ny metod eller skogsodlingsmaterial	32 § SvL	–	–

10 Allmänt om ansvar och sanktioner

10.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att överväga om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är utformade på ett lämpligt sätt. Utredaren ska särskilt överväga om de skyldigheter som i dag är kriminaliserade även fortsättningsvis bör vara det eller om de bör sanktioneras på annat sätt. Det ska också övervägas om straffskalorna bör ändras. Vidare ska utredaren analysera vem eller vilka som bör ansvara för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen. Uppdraget syftar till att öka efterlevnaden av bestämmelserna i lagstiftningen.

Detta kapitel redogör för de allmänna utgångspunkter och kriterier som ligger till grund för utredarens bedömningar och förslag avseende ansvariga aktörer och val av sanktioner som presenteras i kapitel 11 och 12.

10.2 Straffsanktioner

Regeringen har i propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande uttalat att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet.¹ Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaran-

¹ Prop. 1994/95:23.

den som kan leda till påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt.²

Som utgångspunkt vid val av sanktion gäller de kriterier som föreslogs av Åklagarutredningen 1994 och som både regeringen och riksdagen i allt väsentligt ställde sig bakom.³ Åklagarutredningen ansåg att följande faktorer bör finnas för att en kriminalisering ska vara befogad:

1. ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar
4. straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
5. rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Kriminalisering bör med detta som utgångspunkt ske återhållsamt och endast när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. Vid varje kriminalisering bör det också övervägas om rättsväsendet förmår göra allvar av straffhotet så att inte den förseelse som straffbestämmelsen var avsedd att förhindra i praktiken förblir osanktionerad.⁴

År 2011 fick Straffrättsanvändningsutredningen i uppdrag att göra en förnyad bedömning av kriterierna för kriminalisering. Utredningen redovisade sina slutsatser och överväganden i betänkandet Vad bör straffas? (SOU 2013:38) och konstaterade att de skäl för en försiktig användning av straffrätten som Åklagarutredningen förde fram fortfarande var aktuella. Bland annat poängterades att straff bör användas i sista hand, dvs. när andra sanktioner har bedömts vara otillräckliga. Straffrättsanvändningsutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds nu inom regeringskansliet.

² Prop. 1994/95:23 s. 52 ff.

³ SOU 1992:61, prop. 1994/95:23 och bet. 1994/95:JuU2.

⁴ Prop. 1994/95:23 s. 53 f.

10.3 Administrativa sanktioner

Kriminalisering är inte det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Att i stället använda sig av administrativa sanktioner kan innebära ett enklare och snabbare beivrande av överträdelser än ett straffrättsligt förfarande. I dagens skogsvårdslagstiftning finns möjlighet till administrativa sanktioner i form av förelägganden och förbud som kan förenas med vite. Dessa beslut av tillsynsmyndigheten har en framåtsyftande funktion och kan kombineras med olika former av påtryckningsmedel. Vite är ett ekonomiskt tvångsmedel som kan förenas med beslut om förelägganden och förbud. Det används först och främst för att förebygga en överträdelse i framtiden eller för att rätta till ett missförhållande. Det är däremot inte möjligt att använda vite för att komma till rätta med redan inträffade överträdelser som inte kan rättas till.

Ett annat exempel på administrativa sanktioner, som i dagsläget inte finns i skogsvårdslagstiftningen, är sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter, som förekommer som instrument för tillsynsmyndigheter på en rad andra områden, har liksom straff en repressiv funktion och används för redan inträffade händelser.

10.4 Utgångspunkter för när och hur sanktionsavgifter kan användas

I förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142) behandlade regeringen frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet. Regeringen har även därefter vid flera tillfällen i andra lagstiftningsärenden hänvisat till dessa riktlinjer.⁵

Riktlinjerna för när sanktionsavgifter kan vara lämpliga innebär sammanfattningsvis bl.a. följande:

⁵ Se bl.a. prop. 1994/95:123, prop. 1997/98:45, prop. 2003/04:121, prop. 2007/08:107 och prop. 2009/10:170.

- Sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det finns speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra situationer kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är stort.
- Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom speciella klart avgränsade rättsområden.
- Det ska vara möjligt att förutse hur stor avgiften blir i det enskilda fallet. Konstruktionen kan utformas så att den schablonmässigt motsvarar vinsten vid varje enskild överträdelse.
- Beroende på det aktuella rättsområdets natur ska det prövas om utdömande av sanktionsavgift ska förutsätta uppsåt eller oaktsamhet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rätts-säkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.
- Beslut om sanktionsavgifter kan överlämnas till ansvariga myndigheter. I vissa fall är det emellertid lämpligt att låta domstolar pröva frågan, detta framför allt om avgiftsskyldigheten är beroende på om överträdelsen skett med uppsåt eller oaktsamhet.

Utöver ovanstående kriterier har det även framförts att ett system med sanktionsavgifter bör vara rättvist på så sätt att avgiften drabbar dem som begår överträdelsen lika och att beslutet om sanktionsavgift måste kunna överprövas av högre myndighet eller, om det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar, av domstol.⁶

Med utgångspunkt i de propositioner som föranlett avkriminalisering och sanktionsväxling (dvs. att ersätta straffsanktioner med sanktionsavgifter) på andra områden kan motiv till en sanktionsväxling bl.a. vara att straffrätten har visat sig vara ett ineffektivt styrmedel, att sanktionen i första hand riktar sig till juridiska personer, att brottsutredningen förutsätter en omfattande medverkan

⁶ Se SOU 2013:38.

av tillsynsmyndigheten och att förfarandet kräver ett mindre mått av utredning och individuella bedömningar.

En fördel med att en tillsynsmyndighet beslutar om sanktioner är att överträdelse kan leda till sanktion i ett tidigare skede, eftersom myndigheten i regel är den som upptäcker överträdelse i sin tillsynsverksamhet. Tillsynsmyndigheten är också normalt den myndighet som har kompetens och förutsättningar att på bästa sätt utreda överträdelse. En sanktionsväxling kan därför leda till att fler överträdelse sanktioneras, vilket i sin tur kan leda till förbättrad regel efterlevnad.

10.5 Ansvarssubjekt

De flesta brottsbeskrivningar i brottsbalken anger endast att ”den” som gör på ett visst sätt ska dömas till straff. Gärningspersonen kan då vara vem som helst. Ibland förekommer det dock att straffbestämmelsen avgränsar kretsen av tänkbara gärningspersoner. Om gärningspersonen måste ha en särskild egenskap eller ställning, brukar detta kallas specialsubjekt. Straffrättsliga specialsubjekt är vanliga inom specialstraffrätten som reglerar ett visst avgränsat område.

Administrativa sanktioner bygger normalt på strikt ansvar, vilket förutsätter en utpekad aktör som är ansvarig för att fullgöra den aktuella skyldigheten. För att konstruktionen med strikt ansvar ska anses försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt brukar det förutsättas att de ansvariga subjekten har möjlighet till god kännedom om de aktuella reglerna och anledning att se till att de inte överträds.⁷

10.6 Företagaransvar

Den som gör sig skyldig till brott inom ramen för viss näringsverksamhet kan dömas till ansvar enligt samma principer som gäller för vilket annat brott som helst. Vid sidan av det traditionella straffansvaret har det även utvecklats ett särskilt företagaransvar. Ett sådant straffansvar kan drabba såväl enskilda näringsidkare som personer i ledningen för en juridisk person.

⁷ Se prop. 1981/82:142.

Grundtanken är att det straffrättsliga ansvaret bör ligga på den eller dem som har bäst möjlighet att motverka brott i en verksamhet. Företagaransvaret har utvecklats som ett sätt att fastställa vem eller vilka som ska bära det straffrättsliga ansvaret i vissa fall och har särskilt stor betydelse vid brott enligt sådan lagstiftning som är avsedd att reglera näringsverksamhet eller viss typ av sådan verksamhet. Företagaransvaret förutsätter att den ansvarige kan sägas ha underlåtit att göra något som han eller hon borde ha gjort. En vanlig anställd i verksamheten bär därmed inte något självständigt straffrättsligt ansvar. Bestämmelser av detta slag innebär bl.a. att verksamhetsutövaren inte kan straffas enbart för egna gärningar utan även för underlåtenhet att förhindra handlingar som anställda eller uppdragstagare utför.

Det finns flera bestämmelser i specialstraffrätten där olika verksamhetsutövare pekats ut som specialsubjekt. Exempel på sådant straffrättsligt specialsubjekt är "arbetsgivare" (arbetstidslagen). Om specialsubjekten är juridiska personer är det företrädare för dessa som bär det straffrättsliga ansvaret. Företagaransvar kan också aktualiseras i fall när straffbestämmelsen anger att "den" som gör på ett visst sätt ska bära straffansvar. Även gärningar som i praktiken ofta begås av företag kan konstrueras på detta sätt. Exempel på detta är miljöbrotten i 29 kap. miljöbalken och arbetsmiljöbrotten i 8 kap. arbetsmiljölagen.

10.7 Företagsbot

När näringsidkare åtalas för överträdelse mot exempelvis skogs-
vårdslagen aktualiseras bestämmelserna om företagsbot. Bestämmelserna om företagsbot infördes 1986 och bakgrunden var att befintliga sanktioner, såsom straffansvar för fysiska personer och förverkande av de ekonomiska fördelarna av ett brott, bedömdes otillräckliga för att avhålla från brott i näringsverksamhet.⁸ Företagsboten konstruerades inte som ett straff utan som en särskild rättsverkan av brott. För att företagsbot ska kunna dömas ut, krävs det att brottsligheten har inneburit att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten eller att brottet har begåtts

⁸ Prop. 1985/86 :23

av en person som haft en ledande ställning eller ett särskilt tillsyns- eller kontrollansvar i förhållande till näringsidkaren. Företagsboten är i dagsläget lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor.

En översyn av lagstiftningen rörande företagsbot har bl.a. föreslagit att grunderna för att bestämma botens storlek förtydligas och att den ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde och stå i proportion till det klander som företaget förtjänar. Det föreslås också att större företags finansiella ställning ska ha betydelse för företagsbotens storlek och att företagsboten i sådana fall ska kunna uppgå till 100 miljoner kronor.⁹ Förslagen har remitterats men ännu inte lett till vidare åtgärder.

10.8 Förverkande

För att minska incitamenten att begå brott finns i flera sammanhang en möjlighet till förverkande, dvs. en vinsteliminierande funktion. Förverkande innebär antingen att viss egendom förklaras förverkad, dvs. att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till egendomen, eller att den enskilde får betala ett visst belopp. Bestämmelser som reglerar möjligheten till förverkande vid brott återfinns i 36 kap. brottsbalken och i en rad specialstraffrättsliga författningar. Förverkande är en särskild rättsverkan av brott och inte möjligt att förena med en sanktionsavgift.

⁹ SOU 2016:82.

11 Sanktionsväxling avseende underrättelse om avverkning m.m.

11.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att överväga om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är utformade på ett lämpligt sätt. Utredaren ska särskilt överväga om de skyldigheter som i dag är kriminaliserade även fortsättningsvis bör vara det eller om de bör sanktioneras på annat sätt.

11.1.1 Bakgrund

Det straffsanktionerade området har successivt vidgats sedan skogsvårdslagen trädde i kraft 1980, framför allt för att allt fler intressen har kommit att beaktas i lagen. Att intresset av att bevara skogen för virkesproduktion inte längre ensamt står i förgrunden för skogsvårdslagstiftningen avspeglar sig även i lagens straffbestämmelser.¹

Frågan om sanktionsväxling, dvs. huruvida vissa straffsanktionerade skyldigheter i skogsvårdslagen bör avkriminaliseras och straffsanktionen (dvs. böter eller fängelse) ersättas med en sanktionsavgift, har varit föremål för diskussion under en lång tid.

Skogsutredningen 2004 förespråkade i sitt slutbetänkande att det skulle införas en möjlighet att påföra markägare som bryter mot vissa bestämmelser i skogsvårdslagen en sanktionsavgift. Utredningen ansåg att det vore mycket värdefullt om detta tillsynsinstrument

¹ SOU 2013:38, s. 222 f.

kunde användas i anslutning till skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser (30 och 31 §§ skogsvårdslagen).²

I regeringens proposition En skogspolitik i takt med tiden gavs Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa sanktionsavgifter.³ Det anfördes att en stor del av åtalsanmälningarna inte leder till åtal och att lagstiftningens trovärdighet därför riskerar att urholkas. Uppdraget skulle inriktas på sanktioner avseende avverkningsanmälan och ansökan om tillstånd för avverkning. Gällande 30 och 31 §§ skogsvårdslagen bedömdes att införandet av sanktionsavgifter skulle kräva schabloniserade föreskrifter på en detaljnivå som inte var förenlig med skogspolitikens inriktning.⁴

Skogsstyrelsen föreslog sedermera att det skulle införas sanktionsavgifter för brott mot skyldigheten att anmäla föryngringsavverkning, avverkning för annat ändamål, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning samt för påbörjande av tillståndspliktig avverkning utan tillstånd. Sanktionsavgift för utebliven anmälan skulle även gälla de fall när en anmälan har gjorts, men där den föreskrivna sexveckorsfristen inte avvaktats innan arbetena påbörjats. Skogsstyrelsens rapport innehåller också en analys av för- och nackdelar med sanktionsavgifter i relation till skogspolitiska mål, kostnadseffektiv lagtillsyn och den enskilde skogsägarens situation.⁵ Skogsstyrelsens rapport kom inte att remitteras och har inte lett till några vidare åtgärder.

I propositionen Gränser i skog, konstaterade regeringen att det finns behov av en mer genomgripande översyn av skogsvårdslagens straffbestämmelser.⁶ Vissa bestämmelser om förbud mot avverkning m.m. är inte straffbelagda (t.ex. förbud mot avverkning på skogliga impediment), och denna fråga bör enligt propositionen hanteras inom den allmänna översynen som regeringen sade sig ha för avsikt att göra. Någon sådan översyn har dock inte genomförts innan denna utredning tillsattes.

² SOU 2006:81.

³ Prop. 2007/08:108.

⁴ Prop. 2007/08:108, s. 45.

⁵ Skogsstyrelsens rapport *Sanktionsavgifter inom skogsvårdslagen*.

⁶ Prop. 2009/10:201.

11.2 Sanktionsväxling

11.2.1 Överväganden om lämpligheten med en sanktionsavgift för underrättelse om avverkning m.m.

Förslag: Överträdelser av bestämmelserna om underrättelse om avverkning m.m. i 14 § skogsvårdslagen ska kunna leda till sanktionsavgift. En sanktionsavgift ska tas ut;

1. om en avverkning eller annan åtgärd som omfattas av anmälningsplikten utförs utan att underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen har lämnats in,
2. om en avverkning eller annan åtgärd vidtas innan föreskriven tidsfrist har löpt ut.

Straffbestämmelserna för dessa skyldigheter upphävs.

Utredaren föreslår att det införs bestämmelser i skogsvårdslagen om att sanktionsavgifter ska kunna påföras vid underlåtenhet att fullgöra vissa skyldigheter. Ändringarna innebär att överträdelser i fråga om anmälan om avverkning m.m., som för närvarande är straffbelagda, i stället ska medföra en sanktionsavgift. Straffbestämmelserna för dessa skyldigheter upphävs.

Fungerar straffsanktion vid utebliven underrättelse?

Skyldigheten att anmäla avverkning m.m. hos Skogsstyrelsen syftar bl.a. till att kunna pröva åtgärdens förenlighet med skogsvårdslagsstiftningen och miljöbalken. Att Skogsstyrelsen får uppgifter om planerade åtgärder är en förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. Intresset av att en underrättelse görs i enlighet med lagens bestämmelser är således stort. Överträdelser av dessa skyldigheter bör därför leda till en förutsägbar och tydlig sanktion som säkerställer att bestämmelserna följs.

Det nuvarande straffrättsliga förfarandet medför att brott i många fall inte leder till någon sanktion. Enligt vad som framgår av kapitel 5 är straffbestämmelsen kopplad till skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om avverkning m.m. enligt 14 § ofta verkningslös. I de vanligt förekommande fall då skogsägaren har uppdragit åt

någon annan, t.ex. virkesköparen, att fullgöra anmälningsskyldigheten har varken skogsägaren eller virkesköparen ansetts kunna hållas ansvarig. Detta riskerar att försämra regelefterlevnaden. Även Skogsstyrelsens möjligheter att utöva inflytande över en planerad åtgärd försvagas.

Det straffrättsliga förfarandet gällande avverkningsanmälan är ineffektivt och kostsamt i förhållande till de resultat som förfarandet leder till. Utredningar om straffbara överträdelser av skogsvårdslagen är i allmänhet resurskrävande. Brott mot skogsvårdslagen prioriteras lågt hos Åklagarmyndigheten och är ofta outredda när de preskriberas. Förundersökningar läggs i stor utsträckning ned.

En övergång från ett straffrättsligt förfarande till sanktionsavgifter medför att resurser frigörs för polis och åklagare. I sammanhanget bör också hänsyn tas till att de långa utredningstiderna hos polis och åklagare medför påfrestningar för enskilda, som tvingas vänta under lång tid på att få sin sak prövad.

Mot bakgrund av ovanstående redogörelse samt de kriterier för kriminalisering som redovisas i kapitel 10 är det utredarens bedömning att det straffrättsliga förfarandet avseende underrättelseskylldigheten inte är tillräckligt effektivt. Det bör därför övervägas om det är möjligt och lämpligt att övergå till sanktionsavgifter. En effektivisering av sanktionssystemet, där överträdelser i större utsträckning leder till sanktion, bör ha en ökad förebyggande effekt samt leda till bättre efterlevnad av lagens krav.

Är sanktionsavgift lämpligt?

I kapitel 10 redogörs närmare för utgångspunkter för införande av sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter bör som regel ersätta straff på avgränsade områden i fråga om överträdelser som är lätta att konstatera och inte kräver mer omfattande utredningar och bedömningar. För att sanktionsavgiftssystemet ska fungera måste det vara tydligt och förutsägbart för såväl den enskilde som myndigheten vilka överträdelser som kan föranleda en sanktionsavgift.

De skyldigheter enligt skogsvårdslagen som i första hand är lämpliga att förena med sanktionsavgift är de som avser underrättelse om avverkning m.m. enligt 14 §. Att slå fast att en åtgärd har genomförts utan att vara anmäld bör inte kräva några större utredningsinsatser

av Skogsstyrelsen. Inte heller de fall när en åtgärd har påbörjats innan sexveckorsfristen har löpt ut bör orsaka några större svårigheter att avgöra. Överträdelse av dessa skyldigheter är således normalt sett relativt lätta att konstatera för myndigheten och förutsättningarna för sanktionsavgift är även förutsägbara för enskilda aktörer. Som har redovisats i kapitel 5 är antalet underrättelser enligt 14 § som inkommer till Skogsstyrelsen omfattande (årligen cirka 60 000) och en effektivisering av det sanktionsförfarande som är knutet till denna bestämmelse är därför särskilt eftersträvävärd.

Överträdelse av skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om avverkning m.m. sker sannolikt i regel inte med uppsåt.⁷ Skogsägaren kan därför ofta inte anses klandervärd på ett sätt som motiverar att beteendet bör vara kriminaliserat. Denna syn delas, såvitt utredaren har erfarit, även av åklagare och polis som arbetar med utredningar av brott mot skogsvårdslagen.⁸

Som har konstaterats tidigare leder överträdelse av bestämmelserna om underrättelse sällan till påföljd. En sanktionsavgift för dessa överträdelse bör rimligtvis ha en mer handlingsdirigerande effekt.

Förfarandet med sanktionsavgifter ska omfatta överträdelse av skyldigheten enligt 14 § skogsvårdslagen att inte påbörja en åtgärd utan att underrättelse lämnats till Skogsstyrelsen samt att påbörja åtgärden innan tidsfristen om sex veckor enligt 15 b § skogsvårdsförordningen har löpt ut.

11.2.2 Överväganden om ansvar för underrättelse

Förslag: Skogsmarkens ägare ska vara ansvarig för att göra en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. En sanktionsavgift ska således endast kunna tas ut av skogsmarkens ägare.

Förslaget innebär att den produktiva skogsmarkens ägare precis som i dag ska vara ansvarig för att fullgöra skyldigheten att lämna anmälan till Skogsstyrelsen.

⁷ Jfr Skogsstyrelsens rapport *Sanktionsavgifter inom skogsvårdslagen*, s. 26.

⁸ Utredarens kontakter med åklagare m.m. beskrivs i avsnittet Arbetsformer i kapitel 2.

Ansvar för skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen ligger i dag i huvudsak på skogsmarkens ägare. Utgångspunkten för den rådande skogspolitiken är att markägaren ska ha frihet att bestämma hur skogsbruket ska bedrivas. En annan utgångspunkt är att skogsägaren ska bedriva sitt skogsbruk på ett hållbart sätt. Lagstiftningen som berör skogsbruksåtgärder innebär en miniminivå som alltid ska uppfyllas. Sektorsansvaret innebär därutöver en förväntan från samhället att markägarna frivilligt sätter en högre nivå både när det gäller produktionen och miljön. Det är således markägaren som ska ta ansvar för att bedriva ett hållbart skogsbruk och fatta beslut gällande den egna skogen. Det är enligt utredaren därför naturligt att markägaren också är den som, sedan denne har beslutat om att en viss åtgärd ska vidtas, ansvarar för att erforderlig anmälan lämnas till Skogsstyrelsen.

Det är emellertid mycket vanligt inom skogsbruket att en avverkningsanmälan lämnas in av ett ombud för markägaren. Det förhållandet att markägaren ofta överlåter avverkningsrätten till någon annan och då även, i avtalet, uppdrar åt någon annan att göra anmälan, fråntar inte markägaren det ansvar som åvilar denne enligt skogsvårdslagen. Om avverkningsanmälan inte ges in före avverkning har markägaren inte fullgjort sina skyldigheter. Markägaren ska inte genom avtal kunna föra över sitt ansvar enligt lagen till t.ex. en virkesköpare. För att systemet med sanktionsavgifter inte ska bli verkningslöst ska det således inte vara möjligt att i sådana fall underlåta att besluta om sanktionsavgift. Det får förutsättas att det i avtal regleras vad som gäller i det fall en avtalspart försummar sina skyldigheter enligt avtalet. Eventuella tvister mellan markägaren och den vederbörande har anlitat får således lösas civilrättsligt. Markägaren bör kunna föra regresstalan mot den som har försummat en avtalsenlig skyldighet att anmäla en avverkning. Skogsvårdslagen bör inte reglera civilrättsliga avtalsrelationer mellan t.ex. innehavaren av avverkningsrätten och markägaren.

Det kan invändas att det inte innebär någon förenkling att lägga ansvaret på markägaren i situationer där någon annan i realiteten planerar och styr avverkningen. Men att fastställa vem som är markägare är enkelt medan det i vissa fall kan vara komplicerat att utröna vem som har rätt att förfoga över skogen. För att åstadkomma en smidig och rättssäker hantering hos Skogsstyrelsen bör därför markägaren ensam stå ansvaret.

Genom förslaget tydliggörs markägarens ansvar och konsekvenserna vid eventuella brister. Det förväntas att markägaren är den som har kontroll och kunskap om sin mark och de regler som gäller vid markanvändningen.

För Skogsstyrelsen borde det innebära en förenkling att ansvaret för underrättelser om avverkning m.m. tydligt åvilar markägaren. Det krävs inte att Skogsstyrelsen utreder eller bedömer vem som i ett enskilt fall bör påläggas en sanktionsavgift. Skogsstyrelsen har enbart att rikta beslutet mot markägaren, och det finns inte några svårigheter i att veta vem eller vilka detta är. Vid en överlåtelse av marken ansvarar den tidigare markägaren för överträdelser som har begåtts under den tid denne var ägare.

I utredningens direktiv anges att kompetens och förutsättningar för att fullgöra skyldigheterna ska beaktas särskilt. Det framhålls även att det bland enskilda markägare finns en stor spridning i kunskap, intresse och kapacitet. Det kan konstateras att äga skog innebär ett stort ansvar men också stora möjligheter. Skogsägare förvaltar en nationell tillgång som har stor betydelse för produktion och miljö. Det är enligt utredaren rimligt att ställa krav på att skogsägare skaffar sig den kunskap som är nödvändig för att uppfylla lagstiftningens bestämmelser. För de markägare som inte har rätt kompetens finns många möjligheter att genom myndigheter och andra organisationer skaffa sig den information och utbildning som behövs. En markägare ska således inte kunna hävda okunskap som grund för att sanktionsavgift inte ska påföras.

11.3 Närmare om sanktionsavgifternas utformning

11.3.1 Strikt ansvar

Förslag: Det ska råda strikt ansvar för skogsmarkens ägare.
--

Utredarens förslag innebär att det inte ska behöva konstateras uppsåt eller oaktsamhet för att det ska föreligga grund för att påföra sanktionsavgift. Bestämmelsen innebär alltså ett strikt ansvar för skogsmarkens ägare.

Tanken med övergången till sanktionsavgifter är att systemet ska bli mer effektivt och enklare att tillämpa. Om sanktionsavgiften

är beroende av uppsåt eller oaktsamhet skulle det krävas mer omfattande utredning och bedömning. De överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet är tydliga och lätt konstaterbara. Strikt ansvar medför att systemet blir enklare och fler överträdelser kommer att kunna leda till sanktion, vilket är ett av huvudskälen till förslaget om en övergång till sanktionsavgifter.

För att det ska finnas grund för att påföra sanktionsavgift räcker det således med att konstatera att en överträdelse har begåtts. För att inte alla överträdelser automatiskt ska leda till sanktionsavgift, ska det emellertid finnas möjlighet till befrielse från avgiften.

11.3.2 Befrielsegrunder

Förslag: Om det är oskäligt ska någon sanktionsavgift inte tas ut. Vid prövningen av om en sanktionsavgift är oskälig i det enskilda fallet ska särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka, eller
2. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

En sanktionsavgift ska enligt förslaget alltså kunna tas ut även om det saknas uppsåt eller oaktsamhet. I vissa fall kan det dock framstå som oskäligt att påföra en avgift. Det kan i det enskilda fallet finnas omständigheter som motiverar en befrielse från avgiften.

För att systemet med sanktionsavgifter ska vara effektivt måste utrymmet för att inte påföra avgift vara begränsat. Det är således fråga om undantagssituationer. Omständigheter som bör kunna medföra befrielse är sådana som varit utom den avgiftsskyldiges kontroll. Det ska också beaktas om den avgiftsskyldige visar att denne gjort vad som rimligen kan krävas för att undvika överträdelse.

Det kan dock inte anses oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen t.ex. har berott på att den enskilde inte har känt till de regler som gäller eller när överträdelsen berott på dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner. Ett sjukdomshinder ska normalt vara av allvarigare karaktär och styrkas med sjukintyg. Inte heller

ska det förhållandet att markägaren har överlämnat åt ett ombud eller annan att fullgöra underrättelseskyldigheten vara skäl för befrielse från sanktionsavgift.

Skogsstyrelsen ska kunna grunda ett beslut om eventuell befrielse från sanktionsavgift på uppgifter i det yttrande som den avgiftsskyldige ges möjlighet att lämna innan beslutet om sanktionsavgift fattas av myndigheten (se vidare nedan).

11.3.3 Sanktionsavgiftens storlek

Grundläggande kriterier för avgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiftens storlek ska anges i föreskrifter som regeringen meddelar.

Den föreslagna bestämmelsen i skogsvårdslagen innehåller grundläggande riktlinjer om sanktionsavgiftens storlek och regeringens föreskrifter härom. För att systemet med sanktionsavgifter ska vara effektivt ska avgiftens storlek vara förutsägbar. Det bör vara enkelt att avgöra med vilket belopp som avgiften ska påföras i varje enskilt fall. Sanktionsavgiftens storlek bör därför bestämmas utifrån fastställda kriterier med ett på förhand bestämt belopp. Regeringen bör fastställa beloppen genom bestämmelser i skogsvårdsförordningen.

Närmare om sanktionsavgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiften ska bestämmas enligt följande

1. för överträdelse av kravet om att anmäla avverkning ska avgiften beräknas utifrån varje påbörjat oanmält hektar där avverkning inletts,
2. för överträdelse av kravet att anmäla skyddsdikning ska avgiften beräknas utifrån varje påbörjad oanmäld skyddsdikning om 500 meter,
3. för överträdelse av kravet på att anmäla uttag av skogsbränsle ska avgiften uppgå till ett fast belopp.

4. för överträdelse genom att påbörja en åtgärd innan tidsfristen om sex veckor löpt ut ska avgiften bestämmas på samma sätt som motsvarande oanmälda åtgärd.

Avgiften ska avseende oanmäld avverkning uppgå till 5 000 kronor för varje påbörjat oanmält hektar. För oanmäld skyddsdikning ska avgiften uppgå till 5 000 kronor för varje oanmäld påbörjad dikessträcka om 500 meter. Det fasta beloppet för oanmält uttag av skogsbränsle ska uppgå till 5 000 kronor.

Sanktionsavgiften ska bestämmas till det dubbla beloppet vid upprepade överträdelser som begås inom två år från den tidigare överträdelsen.

Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att följa upp tillämpningen av den föreslagna sanktionsavgiften.

Skogsstyrelsens har i rapporten om sanktionsavgifter från 2009 redovisat överväganden om lämplig storlek på sanktionsavgifter utifrån de kostnader som kan bli aktuella vid flyttning av en avverkningsmaskin och det rotnetto⁹ som kan förväntas uppkomma vid en genomsnittlig avverkning. Skogsstyrelsen föreslog vidare att avgiften skulle beräknas utifrån areal eller sträcka och att det skulle vara differentierade avgifter beroende på markägarkategori.

Utredaren delar uppfattningen att sanktionsavgiften ska bestämmas med utgångspunkt i den areal som har avverkats utan anmälan respektive den dikessträcka som har grävts utan anmälan. För oanmält uttag av skogsbränsle ska avgiften uppgå till ett fast belopp. Sanktionsavgiften för att påbörja en åtgärd innan tidsfristen om sex veckor löpt ut bestäms på samma sätt som motsvarande oanmälda åtgärd.

Att bestämma sanktionsavgiften utifrån areal eller sträcka innebär en modell som är enkel att tillämpa, vilket även bidrar till förutsägbarheten i systemet. Skogsstyrelsen kan utifrån aktuella kartor beräkna arealen eller sträckan där åtgärder har vidtagits utan föregående anmälan. Med den teknik som finns tillgänglig kan detta göras med stor exakthet. Anmälningsskyldigheten inträder vid avverkning om minst 0,5 hektar. Sanktionsavgiften bör korrespon-

⁹ Rotnetto = Virkesvärdet vid bilväg minus kostnader för avverkning och terrängtransport.

dera med detta. Avgiften ska därför beräknas utifrån varje påbörjat hektar utöver detta där en åtgärd vidtas utan anmälan.

Däremot anser utredaren att det inte finns tillräckliga skäl för att differentiera sanktionsavgiften beroende på om markägaren är en fysisk eller juridisk person. Visserligen är betalningsförmågan i regel större hos ett stort skogsbolag än hos en enskild skogsägare, men även ett handelsbolag med enstaka delägare och t.ex. en gård med jord- och skogsbruk som har omvandlats till aktiebolag är juridiska personer. Någon generell skillnad i känsligheten för sanktionsavgifter kan inte göras utifrån olika ägarkategorier.

Även Miljötillsynsutredningen har resonerat kring frågor om avgiftsdifferentiering i anslutning till överväganden om miljöskaktionsavgifter.¹⁰ Miljötillsynsutredningen konstaterar att om avgiften differentieras med hänsyn exempelvis till företags storlek frångås en av huvudtankarna bakom den nuvarande konstruktionen av miljöskaktionsavgifterna, nämligen att systemet ska vara enkelt, tydligt, schabloniserat och handläggningen snabb.

När en företagsbot ska bestämmas som påföljd för en oanmäld avverkning är schablonen vanligtvis 5 000 kronor per hektar.¹¹ Dessutom kan den beräknade vinsten av den oanmälda avverkningen (rotnettot) förverkas. Denna växlar i hög grad med skogens kvalitet och var den är belägen liksom med avverkningsförutsättningarna. En avkriminalisering medför att det inte längre är möjligt att förverka vinsten av avverkningen enligt skogsvårdslagen. För det fall det olagligt avverkade timret släpps ut på marknaden kan straffansvar emellertid även föreligga enligt lagen om handel med timmer och trävaror och förverkande kan ske med stöd av denna lag.

Som nyss har nämnts är det närmast omöjligt att skapa ett rättvist system för beräkning av rotnettot och detta även om olika belopp bestäms för olika delar av riket. En modell med ett fast belopp per hektar som gäller i hela landet blir mer lättillämplig. Nackdelen är att den styrande effekten kan variera beroende på var i landet den oanmälda avverkningen har gjorts och vilket värde den aktuella skogen har eftersom rotnettot varierar. Det kan således vara lättare för en skogsägare att bära sanktionsavgiften ekono-

¹⁰ SOU 2017:63, s. 371.

¹¹ Uppgifter som förmedlats under utredarens kontakter med åklagare m.m., se avsnittet Arbetsformer i kapitel 2.

miskt vid avverkningsfall där rotnettot är högt och svårare i situationer där den schabloniserade avgiften bättre avspeglar rotnettot. Det är ur ett styrningsperspektiv dock viktigt att sanktionsavgifter inte uppfattas och accepteras som en kostnad av skogsägare.

Utredaren är också medveten om att ett fast belopp per hektar inte avspeglar den eventuella förlust av andra värden än virkesvärdet som en oanmäld avverkning kan äventyra. Beloppet tar alltså inte hänsyn till om det avverkningsområdet exempelvis hade höga natur- eller kulturmiljövärden eller var särskilt attraktivt för det rörliga friluftslivet.

Utredaren anser att Skogsstyrelsen bör få i uppdrag av regeringen att följa upp tillämpningen av den föreslagna sanktionsavgiften. En sådan uppföljning kan bl.a. se över var i landet oanmälda avverkningsfall förekommer och vilka värden, i vid bemärkelse, de skogar hyser som avverkas utan föregående anmälan. Justeringar av sanktionsavgiftens storlek och eventuella differentieringar kan där efter behöva övervägas på nytt.

Ett sanktionssystem utan någon begränsning av sanktionsbeloppets storlek skulle vara rättvist i den meningen att avgiften ska betalas för alla konstaterade överträdelser, utan hänsyn eller begränsning till den avgiftsskyldiges omsättning, storlek eller betalningsförmåga. I ett sådant system skulle avgiften i vissa fall kunna bli oproportionerligt hög. Utredaren anser därför att det bör finnas ett takbelopp som utgör en begränsning för hur stor den totala påförda sanktionsavgiften kan bli.

Förslaget är att avgiften ska uppgå till 5 000 kronor för varje påbörjad oanmäld hektar. För oanmäld skyddsdikning ska avgiften uppgå till 5 000 kronor för varje oanmäld påbörjad dikessträcka om 500 meter. Det fasta beloppet för oanmält uttag av skogsbränsle ska uppgå till 5 000 kronor.

Den maximala totala sanktionsavgift som kan påföras vid en och samma överträdelse ska uppgå till en miljon kronor. Detta motsvarar det maxbelopp som kan påföras i form av en miljösanktionsavgift med stöd av miljöbalken.

Som har nämnts ovan är det viktigt att sanktionsavgifter inte uppfattas och accepteras som en kostnad av skogsägare. Ett sätt att motverka detta är att använda högre sanktionsbelopp vid upprepade överträdelser. En upprepad överträdelse bör därför sanktioneras med en högre avgift. Förslaget är att avgiften ska bestämmas till det

dubbla beloppet vid en upprepad överträdelse. Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse av skyldigheten att göra en underrättelse enligt 14 § och den avgiftsskyldige därefter ånyo underlåter att fullgöra sin anmälningsskyldighet, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som annars hade varit fallet. En överträdelse ska betraktas som upprepad om det är samma skogsägare som gör sig skyldig till överträdelsen, oavsett var överträdelsen sker och oavsett om det rör sig om avverkning, skyddsdikning, uttag av skogsbränsle eller en överträdelse av föreskriven tidsfrist. Dubbelt sanktionsbelopp för en upprepad förseelse gäller endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

11.3.4 Beslut om sanktionsavgift och överklagande

Förslag: Skogsstyrelsen beslutar om sanktionsavgift. Innan Skogsstyrelsen beslutar om sanktionsavgift ska skogsmarkens ägare ges tillfälle att yttra sig.

Det ska inte vara möjligt att besluta om sanktionsavgift om skogsägaren inte har getts tillfälle att yttra sig innan två år har förflutit från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat.

Skogsstyrelsens beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen. Det bör därför falla inom Skogsstyrelsens ansvarsområde att besluta om sanktionsavgift för överträdelser av skogsvårdslagens bestämmelser.

Ett beslut om sanktionsavgift är ingripande för den enskilde. För att säkerställa skogsägarens möjligheter att lämna synpunkter ska det direkt av lagtext framgå att denna måste ges tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Bestämmelsen kompletterar bestämmelserna i förvaltningslagen om parts rätt att ta del av uppgifter och innebär att sanktionsavgift inte kan beslutas, om inte den som anspråket riktar sig mot har fått tillfälle att yttra sig. På detta sätt stärks systemets legitimitet.

Det är rimligt att det finns en begränsning i tid för när ett beslut om sanktionsavgift kan fattas. Den som har gjort sig skyldig till en överträdelse av en bestämmelse ska vid någon tidpunkt kunna utgå från att det inte längre kan bli aktuellt med en sanktion. Vid bestämning av vad som ska anses vara rimlig tid bör man kunna ta intryck av den preskriptionstid för straffansvar som gäller i dag. De överträdelser som föreslås kunna leda till sanktionsavgift kan för närvarande medföra böter. Tiden för åtalspreskription för dessa brott är två år och samma begränsning i tid bör därför gälla för sanktionsavgifterna.

Skogsstyrelsens beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

11.3.5 Betalning, verkställighet och preskription

Förslag: En sanktionsavgift ska tillfalla staten.

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

En sanktionsavgift förfaller till betalning när beslutet vunnit laga kraft. Om två eller flera är betalningsskyldiga för samma avgift, ansvarar de solidariskt för betalningen.

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har vunnit laga kraft.

En beslutad sanktionsavgift ska upphöra att gälla om beslutet om avgift inte har verkställts inom tio år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om betalning och verkställighet av sanktionsavgifter.

Ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas när det har vunnit laga kraft. Tidpunkten för när beslutet vinner laga kraft är knuten till den tidpunkt då den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Följaktligen måste beslutet delges den avgiftsskyldige.

Det är väsentligt att en sanktion ska kunna verkställas så snart som möjligt efter det att en överträdelse har konstaterats. När beslutet har vunnit laga kraft ska avgiften förfalla till betalning. Någon ytterligare betalningsfrist ska inte finnas, eftersom det skulle mot-

verka syftet att effektivisera sanktionssystemet. Om det finns fler än en ägare till den aktuella skogsmarken, ska dessa ansvara solidariskt för betalning av avgiften.

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Det betyder att Kronofogdemyndigheten ansvarar för verkställigheten. Att föreskriva detta är ett sätt att undvika att Skogsstyrelsen måste ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för att beslutet ska kunna verkställas enligt utsökningsbalken.

När beslut om sanktionsavgift har fattats bör avgiften kunna krävas ut under de tio år som motsvarar preskriptionstiden enligt 2 § preskriptionslagen.

Det bör överlåtas till Skogsstyrelsen att meddela närmare föreskrifter om hur betalning och verkställighet ska ske.

I likhet med miljöstraffavgifter ska de sanktionsavgifter som tas ut med stöd av Skogsvårdslagen tillfalla staten och redovisas mot inkomsttitel i statsbudgeten.

11.3.6 Dubbla sanktioner

En viss tilltänkt åtgärd kan vara anmälningspliktig enligt såväl skogsvårdslagen som miljöbalken. Det räcker i sådant fall att endast en (1) anmälan lämnas in. Påbörjas en åtgärd utan sådan anmälan kan det innebära en överträdelse enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Det är verksamhetsutövaren som har ansvaret för att anmälan om samråd görs enligt miljöbalken. En verksamhetsutövare kan vara en markägare men också t.ex. en virkesköpare. För det fall det olagligt avverkat timmer släpps ut på marknaden kan straffansvar även föreligga enligt lagen om handel med timmer och trävaror. Bestämmelserna i timmerlagen riktar sig mot verksamhetsutövare.

Vad gäller frågan om dubbla sanktioner i relation till lagen om handel med timmer och trävaror torde det i de flesta fall röra sig om olika gärningar. Något skäl att reglera frågan särskilt finns därför inte.¹²

Vad gäller frågan om dubbla sanktioner i relation till miljöbalken och kravet på anmälan om samråd kan det förekomma fall när

¹² Jfr prop. 2013/14:183, s. 39.

samma gärning blir föremål för ansvar enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Dessa situationer torde inte vara vanligt förekommande (se kapitel 5) och bör lämnas till rättstillämpningen.

12 Fullgörande av övriga skyldigheter samt straffansvar

12.1 Inledning

I det föregående kapitlet redovisar utredaren sin syn på frågor om ansvar och straffbestämmelser när det gäller underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen. I utredningens uppdrag ingår även att analysera och ta ställning till vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra övriga skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen samt att utreda om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen i övrigt är lämpligt utformade. Utredaren ska särskilt överväga om de skyldigheter som är kriminaliserade bör vara det även fortsättningsvis eller om de bör sanktioneras på något annat sätt.

I skogsvårdslagen finns två paragrafer med straffbestämmelser, 38 och 38 a §§. Innehållet i dessa och vad som straffbeläggs har beskrivits i tidigare kapitel. I skogsvårdslagen kriminaliseras både uppsåtliga och oaktsamma gärningar. Ringa fall är undantagna från straffansvar. Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud ska inte dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (38 b § skogsvårdslagen).

Straffskalan var tidigare samma för alla straffbelagda gärningar i skogsvårdslagen, böter eller fängelse i högst sex månader. Till följd av ett avgörande från Högsta domstolen om s.k. blankettstraffbud (NJA 2005, s. 33) ingår fängelse numera inte i straffskalan för de överträdelse där den straffbelagda gärningen väsentligen anges i Skogsstyrelsens föreskrifter. För vissa överträdelse av föreskrifter som meddelas av regeringen är straffskalan också endast böter.¹

¹ Prop. 2009/10:201.

Det råder således en ordning där påföljden skiljer sig mellan olika överträdelser utan att detta är ett resultat av en värdering av överträdelsernas allvar eller karaktär. Det vore önskvärt med en genomgripande översyn av straffbestämmelserna som noga övervägde straffvärdet i relation till bestämmelsens funktion. Någon sådan genomgripande översyn av straffvärderingen som berör samtliga straffsanktionerade bestämmelser har det emellertid inte funnits utrymme för inom ramen för denna utredning. Frågan om val av påföljd behandlas därför endast för de bestämmelser där utredaren bedömt det särskilt viktigt med en förändring.

I detta kapitel görs en genomgång av skyldigheter som regleras i skogsvårdslagen med utgångspunkt i de principer som har redovisats i kapitel 10. Kapitlet inleds med en redovisning av de skyldigheter som utredaren anser bör vara kriminaliserade även fortsättningsvis och de överväganden som har gjorts avseende en eventuell sanktionsväxling samt i vissa fall även om straffvärdet. Sedan följer ett avsnitt där utredaren föreslår avkriminalisering av en bestämmelse och därefter ett avsnitt med förslag på en nykriminalisering. Det redogörs också för de överväganden som har gjorts avseende de bestämmelser som inte är kriminaliserade.

Resterande del av kapitlet ägnas åt resonemang om hur ansvaret skulle kunna fördelas mellan olika aktörer när det gäller de olika skyldigheterna i skogsvårdslagen.

12.2 Fortsatt kriminalisering

Förslag: Följande bestämmelser föreslås vara kriminaliserade även fortsättningsvis:

- Tillstånd och villkor för avverkning i fjällnära skog och ädel-lövskog (15 §, 18 b § och 18 c § samt 25 § första stycket första meningen, 27 § första och tredje stycket)
- Krav på hänsyn (30 § och 31 §)
- Krav på förvärvstillstånd (10 a §), förbud mot främmande trädarter (6 b § första stycket), krav på ändamålsenlig avverkning m.m. (10 § andra stycket), förbud eller villkor för visst skogsodlingsmaterial (7 § första stycket), ransoneringsregler (11 §), krav på samråd med sameby (20 §) och åtgärder mot insekts-härjning (29 § första stycket).

I detta avsnitt redovisas de bestämmelser som i dagsläget är kriminaliserade enligt 38 § eller 38 a § och som utredaren bedömer bör vara det även fortsättningsvis. I förekommande fall redogörs även för de överväganden som har gjorts avseende straffvärdet.

12.2.1 Avverkning i fjällnära skog och ädellövskog

Enligt 15 § skogsvårdslagen får avverkning i fjällnära skog inte genomföras utan Skogsstyrelsens tillstånd. Överträdelse av denna bestämmelse kan liksom brott mot villkor i beslut som har meddelats med stöd av 18 b och 18 c §§ leda till fängelse eller böter enligt 38 §.

Motsvarande bestämmelser för ädellövskog finns i 25 och 27 §§ där det bl.a. framgår att avverkning kräver tillstånd av Skogsstyrelsen, att myndigheten i samband med detta kan fatta beslut om hur avverkning och anläggning av ädellövskog ska genomföras och att det inte får vidtas åtgärder som leder till att skogsbeståndet upphör att vara ädellövskog. Överträdelse av dessa bestämmelser kan leda till fängelse eller böter enligt 38 §.

Det har under utredningens gång diskuterats om det vore önskvärt och lämpligt att – i likhet med vad som föreslås beträffande underrättelser enligt 14 § – genomföra en sanktionsväxling även avseende tillstånd till avverkning enligt 15 § respektive 27 §. Som har nämnts tidigare är det straffrättsliga förfarandet kostsamt och leder till få fällande domar. En övergång till sanktionsavgifter skulle kunna leda till ett mer effektivt system där fler överträdelse leder till en sanktion.

De invändningar som under utredningsarbetet har redovisats mot en avkriminalisering och sanktionsväxling för dessa överträdelse är framför allt det särskilda skyddsvärdet hos dessa skogar. Vad gäller brott mot villkor (18 b och 18 c §§) eller beslut med anledning av tillstånd (27 § tredje stycket) är utredarens bedömning att dessa bestämmelser inte lämpar sig för en sanktionsväxling. Huvudmotivet till detta är att det krävs alltför omfattande utredningar och bedömningar för att avgöra om en överträdelse har skett. Det kan framstå som motsägelsefullt att avkriminalisera avverkning utan tillstånd samtidigt som brott mot villkor eller beslut i samband med tillstånd är fortsatt kriminaliserade. Sammanfattningsvis be-

dömer utredaren att ovan redovisade skäl talar för att dagens ordning bör bestå.

Diskussioner har även förts om straffvärdet för brott mot krav på tillstånd till avverkning. I miljöbalken föreskrivs att brott mot tillståndsplikt för bl.a. miljöfarlig verksamhet och verksamhet i naturområden kan leda till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 4 § MB). I jämförelse härmed kan maximistraffet för brott mot tillståndsplikten i skogsvårdslagen om sex månader framstå som lågt, detta även om förseelsernas karaktär bör kunna anses vara mindre allvarliga och inte helt kan jämföras med tillståndsbrott i miljöbalken. I Miljötillsynsutredningens betänkande *Miljöhänsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:68) föreslås en översyn av 29 kap. miljöbalken med en övergång till sanktionsavgifter för fler brott. I avvaktan på den fortsatta behandlingen av förslagen i Miljötillsynsutredningens betänkande är utredarens uppfattning att straffskalorna i skogsvårdslagen avseende brott mot krav på tillstånd inte bör förändras.

12.2.2 Hänsyn enligt 30 och 31 §§

Förslag: 30 § får fängelse i straffskalan vid överträdelse mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats för att bestämmelsen ska följas. Bestämmelsen formuleras om så att skyldigheten att visa hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog blir direkt tillämplig.

I kapitel 9 redogörs för de krav på hänsyn som finns i 30 och 31 §§ skogsvårdslagen. Bestämmelsen om hänsyn till rennäringsen (31 §) är knuten till 38 § och kan sanktioneras med böter eller fängelse, om någon inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att bestämmelsen ska följas. Bestämmelsen om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen (30 §) är däremot kopplad till 38 a § och har endast böter i straffskalan.

För att någon ska kunna dömas för brott mot 30 § eller 31 § krävs det att Skogsstyrelsen dessförinnan har meddelat ett föreläggande om den hänsyn som ska tas eller ett förbud mot att någon viss åtgärd vidtas.

Möjligheten att avkriminalisera överträdelser mot dessa bestämmelser och ersätta straff med en sanktionsavgift har diskuterats under utredningens gång. Regeringen har tidigare gjort bedömningen att införande av sanktionsavgifter för 30 och 31 §§ skulle kräva schabloniserade föreskrifter på en detaljnivå som inte var förenlig med skogspolitikens inriktning.² Utredaren delar denna bedömning.

Eftersom ett föreläggande eller ett förbud är en förutsättning för att alls kunna utkräva ansvar för brott mot 30 och 31 §§, har det under utredningens gång även diskuterats huruvida bestämmelserna skulle kunna avkriminaliseras utan att det samtidigt införs bestämmelser om sanktionsavgifter. Det normala är att förelägganden och förbud knutna till dessa bestämmelser förenas med vite och därmed inte kan leda till straff i ett senare skede. Om ett föreläggande eller förbud inte förenas med vite, har Skogsstyrelsen däremot möjlighet att lämna över ärendet till polis och åklagare om beslutet inte följs. Denna möjlighet skulle försvinna vid en avkriminalisering. Frågan som inställer sig är därmed om det finns skäl för Skogsstyrelsen att inte alltid förena beslut med vite? Skogsstyrelsen har redovisat att beslut utan vite förekommer bl.a. i fall där myndigheten har goda erfarenheter av en markägare och där denne är positiv till att ta den hänsyn som krävs. I sådana situationer upplevs det vara kontraproduktivt att förena beslutet med vite.

Farhågor har också framförts att en avkriminalisering av brott mot 30 och 31 §§ skulle tolkas som en förskjutning i balansen mellan skogspolitikens två jämförbara mål. Det har också framförts att brott mot 30 § ska betraktas som ett miljöbrott och att en avkriminalisering inte korrelerar med motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

Sammanfattningsvis bedömer utredaren att övervägande skäl talar för att bestämmelserna inte bör avkriminaliseras.

Ytterligare en fråga som har diskuterats avseende 30 och 31 §§ är den omständigheten att bestämmelserna har olika påföljder. Tidigare hade även 30 § fängelse i straffskalan. Att överträdelser mot 30 § numera endast kan leda till böter är inte ett resultat av att bestämmelserna bedömts ha olika straffvärde utan är en följd av de förändringar som gjordes med anledning av Högsta domstolens avgörande om blankettstraffbud. En sådan ordning är inte tillfredsställande. Förbudet mot blankettstraff innebär dock inte ett hinder mot att

² Prop. 2007/08:108, s. 45.

straffbelägga överträdelser av beslut med fängelse. Utredaren bedömer att straffvärdet när det gäller överträdelser av förelägganden eller förbud som har meddelats för att föreskrifter meddelade med stöd av 30 § ska följas är böter eller fängelse i högst sex månader. Detta med beaktande av att föreskrifter som meddelas med stöd av 30 § rör bl.a. skydd av arter som omfattas av artskyddsförordningen.

Vidare föreslås en omformulering av 30 §. Det bör inte vara nödvändigt att Skogsstyrelsen först konkretiserat hänsynen i föreskrifter för att myndigheten ska kunna meddela ett föreläggande eller förbud. Utredaren föreslår därför att en direkt tillämplig skyldighet att visa hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog införs i 30 §. Förändringen innebär en ökad tydlighet avseende de krav på hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som bestämmelsen ger uttryck för.

En förutsättning för den föreslagna förändringen är att det samtidigt tydliggörs att intrångsbegränsningen fortfarande gäller oavsett om Skogsstyrelsen har fattat ett beslut eller inte. Detta framgår också i förslaget till ny formulering av 30 §.

Det bör noteras att avsikten inte är att bestämmelsen ska få ett annat innehåll beträffande vilken hänsyn som ska tas. Utgångspunkten bör vidare även fortsättningsvis vara att hänsynen i normalfallet konkretiseras i föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen. Även överträdelser av beslut meddelade med stöd av den direkt tillämpliga skyldigheten att visa hänsyn bör vara sanktionerade med böter eller fängelse i högst sex månader.

12.2.3 Krav på förvärvstillstånd

I 10 a § skogsvårdslagen slås det fast att om tillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) krävs vid förvärv av fastighet, får förvärvaren inte påbörja avverkning förrän sådant tillstånd har meddelats. Sådana förvärvstillstånd krävs vid förvärv av lantbruksfastigheter i vissa delar av landet och under vissa andra förutsättningar. I jordförvärvslagen listas också ett antal undantag för när förvärvstillstånd krävs och olika regler gäller för fysiska respektive för juridiska personer. Ansökan om förvärvstillstånd måste lämnas till länsstyrelsen inom tre månader från tidpunkten för förvärvet. Den som inte

beviljas förvärvstillstånd kan inte få lagfart på fastigheten och förvärvet blir ogiltigt.

Bestämmelsen i skogsvårdslagen syftar till att förhindra att avverkning inleds av en köpare som sedan inte beviljas förvärvstillstånd och därmed inte heller får lagfart på fastigheten. Säljaren av fastigheten kan därmed lida ekonomisk skada.

I förarbetena till bestämmelsen i skogsvårdslagen konstaterade regeringen att en överträdelse av bestämmelsen bör bli föremål för sanktioner. Detta motiverades med att liknande handlingsregler i skogsvårdslagen var sanktionerade genom straffansvar.³ Regeringen föreslog att brott mot bestämmelsen skulle sanktioneras genom 38 § skogsvårdslagen, dvs. att påföljden skulle bli böter eller fängelse i högst sex månader.

I sammanhanget kan det även nämnas att några remissinstanser ansåg det vara mer rimligt att en förvärvare ska kunna uppvisa lagfart på fastigheten innan avverkning får inledas. Regeringen konstaterade att detta skulle innebära vissa lättnader för en skogsvårdsstyrelse (dvs. Skogsstyrelsens dåvarande regionala organisation), eftersom lagfart inte får meddelas med mindre än att förvärvstillstånd har beviljats. Regeringen menade dock att det utöver krav på förvärvstillstånd finns en rad andra villkor som kan utgöra hinder mot att en förvärvare får lagfart. Att låta samtliga dessa omständigheter utgöra grund för ett förbud mot avverkning ansåg regeringen skulle leda för långt.

Utredaren har övervägt möjligheten att avkriminalisera denna bestämmelse till förmån för en sanktionsväxling. Slutsatsen är emellertid att det skulle kräva alltför omständlig utredningsverksamhet hos Skogsstyrelsen att avgöra om den aktuella förvärvaren måste ha förvärvstillstånd för att fastighetsöverlåtelsen ska kunna genomföras. Avgränsningen av vilka geografiska områden som berörs av krav på förvärvstillstånd är visserligen tämligen entydig, men huruvida vederbörande träffas av något eller några av de undantagsbestämmelser som gäller beträffande exempelvis släktskap med säljaren, hur lång tid någon har varit folkbokförd i ett område etc. är betydligt svårare att ta ställning till. Sådana komplexa avgöranden talar således emot införande av en sanktionsavgift för gärningar som omfattas av 10 a § skogsvårdslagen. Det bör även påminnas om att det är länsstyrelserna och inte Skogsstyrelsen som handlägger och beslutar i ärenden om

³ Prop. 2004/05:58, s. 16 f.

förvärvstillstånd, och som har den kompetens som är nödvändig för ändamålet.

Utredaren konstaterar vidare att en sanktionsväxling hade varit mer ändamålsenlig om den aktuella bestämmelsen hade formulerats så att kravet på förvärvstillstånd i stället hade gällt ett krav på lagfart. Som 10 a § skogsvårdslagen nu är utformad är utredarens uppfattning att den därtill knutna straffansvarsbestämmelsen bör lämnas oförändrad.

12.2.4 Återstående bestämmelser

Förbud mot främmande trädarter

Enligt 6 b § skogsvårdslagen får främmande trädarter inte användas som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog. Detta är en bestämmelse där överträdelser kan få allvarliga konsekvenser och där det således finns ett starkt samhällsintresse av att beivra brott. För att kunna avgöra om en överträdelse har skett kan det krävas utredningar och bedömningar av den omfattningen att en sanktionsväxling inte förefaller lämplig. Såvitt utredaren erfar finns det inte heller några betydande invändningar mot nuvarande ordning från Skogsstyrelsen, andra relevanta myndigheter, intresseorganisationer, skogsbolag eller skogsägarföreningar. Bestämmelsen bör således vara kriminaliserad även fortsättningsvis.

Krav på ändamålsenlig avverkning m.m.

Förslag: 10 § första stycket ska inte längre vara knutet till en straffsanktion.

Bedömning: Förslaget innebär inte en avkriminalisering. Överträdelser mot de föreskrifter som meddelas med stöd av 10 § är fortsatt straffbelagda.

I 10 § skogsvårdslagen första stycket anges att avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. För att tillgodose kraven enligt första stycket anges det i bestämmelsens andra stycke att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer till skydd för den yngre

skogen får föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas.

Första stycket är knutet till 38 § och överträdelser mot detta stycke har alltså fängelse i straffskalan, medan andra stycket är knutet till 38 a § och har endast böter som påföljd. Utredarens bedömning är att det är rimligt att bestämmelsen är fortsatt kriminaliserad för att kunna sanktionera och förebygga relativt ovanliga men allvarliga överträdelser. För att kunna avgöra om en överträdelse har skett kan det krävas utredningar och bedömningar av sådan omfattning att en sanktionsväxling inte förefaller lämplig.

Att 10 § har olika påföljder knutna till första respektive andra stycket är en följd av de förändringar som gjordes med anledning av Högsta domstolens avgörande om blankettstraffbud (se inledningen i detta kapitel). Första styckets vaga formulering gör det emellertid svårt att se att det skulle vara möjligt att konstatera en straffbar överträdelse utan att behöva utgå ifrån de föreskrifter som kan meddelas med stöd av andra stycket. Utredaren gör därför bedömningen att 10 § första stycket inte bör vara knutet till en straffsanktion. Det bör dock understrykas att detta inte är ett förslag till en avkriminalisering. Det bedöms emellertid att det svårigen kan beslutas om ett straff enbart utifrån 10 § första stycket och att det därför är tillräckligt att brott mot de föreskrifter som meddelas med stöd av 10 § andra stycket är kriminaliserade.

Övrigt

Det har under utredningens gång inte framkommit skäl som föranleder ändring i de straffrättsliga regleringarna avseende skogsodlingsmaterial (7 §), ransoneringsreglerna (11 §), samråd med sameby (20 §) eller insektshärjning (29 §). Detta beror till stor del på bestämmelsernas karaktär som kräver omfattande och ibland svåra utredningar och bedömningar vilket gör sanktionsavgifter mindre lämpliga. En avkriminalisering är inte heller rimlig när det gäller överträdelser som har sådana konsekvenser som inte kan rättas till i efterhand.

Vad gäller insektshärjning (29 §) har Skogsstyrelsen därutöver särskilt framhållit att det rör sig om brådskande ärenden där myndigheten sällan hinner utfärda ett föreläggande.

12.3 Avkriminalisering

12.3.1 Krav på säkerhet

Förslag: Överträdelser mot 36 § tredje stycket eller avverkningsförbud som avses i 36 § fjärde stycket ska inte längre kunna leda till straffsanktion.

I 36 § skogsvårdslagen anges att om en avverkning föranleder dyra återväxtåtgärder, får Skogsstyrelsen besluta att säkerhet ska ställas för att dessa återväxtåtgärder ska kunna fullgöras. Ett sådant beslut får fattas om det skäligen kan befaras att åtgärderna annars inte genomförs. Säkerhet får även krävas som villkor för tillstånd till avverkning. Om Skogsstyrelsen har beslutat att säkerhet ska ställas, får avverkning inte påbörjas innan säkerheten har ställts och godkänts. Ställs inte säkerhet, får Skogsstyrelsen också meddela förbud mot avverkning utan tillstånd. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett sådant förbud eller påbörjar avverkning utan att uppfylla villkor om säkerhet kan enligt 38 § dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

En förutsättning för att alls kunna utkräva ansvar för brott mot 36 § är att Skogsstyrelsen dessförinnan har fattat ett beslut om att säkerhet ska ställas. Ett sådant beslut kan, liksom ett eventuellt därpå följande beslut om förbud mot avverkning, förenas med vite. Endast om ett föreläggande eller förbud inte förenas med vite, har Skogsstyrelsen möjlighet att lämna över ärendet till polis och åklagare för det fall beslutet inte följs. Det har inte framkommit några exempel på situationer där det vore olämpligt att Skogsstyrelsen förenade beslut med stöd av 36 § med vite. En fortsatt kriminalisering av denna bestämmelse är därför svår att motivera och utredaren föreslår att möjligheten att utdöma straff tas bort för brott mot 36 § tredje och fjärde stycket.

12.4 Nykriminalisering

12.4.1 Avverkning på impediment

Förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet genom avverkning bryter mot 13 a § första stycket ska kunna dömas till böter eller fängelse enligt 38 §.

Som framgår av kapitel 7 har de skogliga impedimenten ett lågt ekonomiskt värde för skogsbruket, men de kan samtidigt ha stor betydelse för den biologiska mångfalden.

I 13 a § skogsvårdslagen anges att avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte får ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas, om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. Bestämmelsen är för närvarande inte knuten till någon sanktion.

Gränsskogsutredningen föreslog att straffbestämmelsen i 38 § skulle utvidgas till att även omfatta överträdelser av förbudet mot avverkning m.m. på skogliga impediment.⁴ Bland remissinstanserna var det endast Skogsstyrelsen som yttrade sig särskilt i denna fråga. Myndigheten ansåg bl.a. att det var väl strängt med straffsanktionering, att det kan vara svårt för den enskilde att göra de bedömningar som krävs och att det dessutom, när det gäller rennärningen, blir fråga om straffsanktion för brott mot ett enskilt intresse. Regeringen gjorde bedömningen att det saknades underlag för att bedöma huruvida de aktuella överträdelserna borde kriminaliseras.⁵

Det förefaller märkligt med ett strikt förbud som inte kan åtföljas av en sanktion av något slag och det har under utredningens gång diskuterats om förbudet i 13 a § mot att vidta vissa åtgärder på skogliga impediment borde förenas med straff.

Förbudet mot avverkning på skogliga impediment avser en situation som är svår att rätta till i efterhand och där förutsättningarna för nykriminalisering torde vara uppfyllda. Detta särskilt med beaktande av de konsekvenser en avverkning på impediment kan få ur ett miljöperspektiv. Utredaren föreslår därför att den som uppsåt-

⁴ SOU 2009:30

⁵ Prop. 2009/10:201, s. 48 f.

ligen eller av oaktsamhet genom avverkning bryter mot 13 a § första stycket ska kunna dömas till böter eller fängelse enligt 38 §.

Gränsen för olovlig avverkning på skogliga impediment ligger endast på 0,1 hektar och farhågor har väckts om att en straffsanktionering på ett orättfärdigt sätt skulle kunna drabba markägare som avverkat en mycket liten yta av misstag. Det har också framförts att det kan vara svårt att avgöra de exakta gränserna för ett impediment. Utredaren konstaterar i detta hänseende att det inte är ett hinder för kriminalisering att det krävs ett visst mått av bedömning inom ramen för den straffrättsliga processen. Noteras i detta avseende bör också att det i 38 § sista stycket anges att ansvar inte ska utdömas i ringa fall. Straffansvar för avverkning på impediment torde endast komma ifråga vid allvarligare överträdelser.

Som framgår ovan omfattar 13 a § även förbud mot gödsling och skogsvårdsåtgärder på impediment. Beträffande en nykriminalisering i denna del bör det noteras att Skogsstyrelsen betraktar skogsmarksgödsling som en åtgärd som omfattas av kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Inom ramen för samrådet finns det förutsättningar att genom rådgivning och andra tillsynsinstrument avstyra eventuella planer på gödsling av impediment.

När det gäller skogsvårdsåtgärder så saknar detta begrepp en tydlig definition, vilket gör en straffsanktionering mindre lämplig. En förutsättning för att kunna straffsanktionera denna del av den aktuella bestämmelsen på ett effektivt sätt är en tydligare avgränsning av vilka åtgärder som bör omfattas av begreppet skogsvårdsåtgärder. En sådan analys och förslag på eventuella kompletterande beskrivningar av begreppets innebörd har emellertid inte varit möjlig att göra inom ramen för detta utredningsuppdrag.

12.5 Överväganden rörande bestämmelser som inte är kriminaliserade

12.5.1 Inledning

Föreläggande och förbud är i många fall ett effektivt medel för att säkerställa att skogsvårdslagen följs. När det gäller Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet förenas de flesta förelägganden och förbud med vite. Antalet ansökningar om utdömande av vite är relativt lågt. Det innebär rimligtvis att efterlevnaden generellt är god och att förbud

och förelägganden fungerar bra som handlingsdirigerande instrument. För de bestämmelser som är av karaktären att framåtsyftande och förebyggande beslut fungerar väl finns således inga skäl att göra några förändringar ur ett straffrättsligt perspektiv. Diskussioner och överväganden har i detta hänseende gjorts avseende samtliga bestämmelser som inte berörs i annat sammanhang i detta eller föregående kapitel.

12.5.2 Särskilt om hyggesplöjning

I 6 a § skogsvårdslagen anges ett förbud mot hyggesplöjning som markberedningsmetod. Förbudet är inte förenat med straffansvar. När förbudet mot hyggesplöjning lyftes in i lagen från skogsvårdsförordningen gjorde regeringen bedömningen att det saknades underlag för att ta ställning till om överträdelsen borde kriminaliseras.⁶

Det har under utredningens gång diskuterats om förbudet mot hyggesplöjning borde knytas till straffansvar. Till stöd för kriminalisering talar att det kan förefalla märkligt att ha ett strikt förbud mot en viss metod som anses utgöra ett allt för radikalt ingrepp i naturen utan att en överträdelse mot förbudet kan leda till straff. Det finns emellertid också skäl att inte genomföra en kriminalisering. Hyggesplöjning är en metod som inte längre används och en kriminalisering skulle således främst ha ett symbolvärde och sakna praktisk betydelse. Mer ändamålsenligt förefaller det i så fall att formulera om ett eventuellt förbud så att det tar sikte på radikala markberedningsmetoder i allmänhet eller effekterna av alltför ingripande markberedning och inte som nu pekar ut en specifik metod, dvs. hyggesplöjning. Det bör i sammanhanget även erinras om att markberedning omfattas av de krav på hänsyn som finns i 30 och 31 §§ skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen har ett regeringsuppdrag att se över sina föreskrifter om föryngringsåtgärder som ska redovisas senast den 31 mars 2018. Eventuellt kommer dessa frågor att behandlas i detta sammanhang. Utredaren bedömer att det saknas anledning att särskilt straffbelägga hyggesplöjning och har varken mandat eller underlag för att inom

⁶ Prop. 2009/10:201, s. 48.

ramen för denna utredning närmare överväga en lämplig utformning av ett mer allmängiltigt förbud.

12.6 Ansvarssubjekt

12.6.1 Inledning

I skogsvårdslagstiftningens bestämmelser anges inte alltid uttryckligen vem som är ansvarig för att fullgöra olika skyldigheter. Ibland anges ansvarig aktör i föreskrifter och ibland kan ledning fås från förarbeten till lagen. I kapitel 5–9 beskrivs skogsvårdslagens föreskrivna skyldigheter närmare, och vilka som i dag är eller bedöms vara ansvariga för dessa. I utredningens uppdrag ingår att analysera och ta ställning till vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra olika skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen. I detta avsnitt redogörs för de förslag som har diskuterats och de överväganden som har gjorts.

12.6.2 Förslag som har diskuterats

De bestämmelser i skogsvårdslagen som i dag saknar en tydligt utpekad ansvarig aktör och som har varit föremål för diskussion under utredningens gång har varit bestämmelserna om

- ändamålsenlig avverkning m.m. (10 §),
- tillstånd och villkor för avverkning i fjällnära skog och ädellövskog (15, 18 b, 18 c, 25 och 27 §§),
- hänsynsreglerna (30 och 31 §§),
- förbud mot avverkning m.m. på skogliga impediment (13 a §),
- krav på säkerhet (36 §),
- ransoneringsreglerna (11 §) och krav på samråd med sameby (20 §).

För samtliga dessa bestämmelser utom 13 a § är överträdelser i dag sanktionerade med straff. De finns två straffsanktionerade bestämmelser som uttryckligen pekar ut markägaren som ansvarssubjekt.

Det gäller förbud mot främmande träarter (6 b §) och förbud eller villkor för visst skogsodlingsmaterial (7 §). Ytterligare två straffsanktionerade bestämmelser har tydliga ansvarssubjekt; det är krav på jordförvärvstillstånd som riktar sig mot ”förvärvaren” (10 a §) och åtgärder mot insektshärjning där markägaren eller ”annan som har rätt att förfoga över skog eller virke” ansvarar (29 §).

Med utgångspunkt i bl.a. förarbeten, ansvariga aktörer i närliggande lagstiftning och den finska motsvarigheten till skogsvårdslagen har ett stort antal tänkbara aktörer diskuterats avseende de olika skyldigheterna. En möjlighet är naturligtvis att avgränsa ansvaret till enbart markägaren. En annan möjlighet är att använda ett eller flera ansvarssubjekt som fångar in en bredare krets av aktörer. Ett exempel på det sistnämnda är ovan nämnda formulering i 29 §. Andra exempel på alternativa ansvarssubjekt – som dock inte förekommer i skogsvårdslagen – är ”den som har rätt att genom avtal förfoga över skogen”, ”den som har avverkningsrätten”, eller, som i flera närliggande lagstiftningar, ”verksamhetsutövaren”.

12.6.3 Slutsatser

Bakgrunden till utredningens uppdrag att se över vem som ska fullgöra skyldigheter i skogsvårdslagsstiftningen är framför allt den situation som har uppstått då varken markägaren eller någon annan kunnat ställas till svars för att ha underlåtit att fullgöra sin anmälningsplikt enligt 14 § skogsvårdslagen. En sådan ordning är naturligtvis inte tillfredsställande. Genom förslaget till sanktionsväxling när det gäller 14 § skogsvårdslagen bedömer utredaren emellertid att detta problem har hanterats.

Det framgår inte uttryckligen av utredningens direktiv vilka skälen är för att se över vem som ska ansvara även för andra skyldigheter. Det skulle dock t.ex. kunna vara i syfte att förtydliga för både den enskilde och tillsynsmyndigheten vem som ansvarar. På så sätt skulle en bättre efterlevnad av regelverket kunna nås. Vidare undviks det merarbete det kan innebära när olika aktörer avtalsmässigt måste reglera ansvar för att undkomma eventuellt straffansvar. Inte heller uppstår samma risk för situationer där det är oklart vem som ska dömas till ansvar för en överträdelse. Vem som ansvarar för

olika skyldigheter är alltså en fråga som berör både Skogsstyrelsens tillsynsarbete, skogsbruket och eventuella straffrättsliga processer.

När det gäller Skogsstyrelsens tillsynsarbete är det utredarens bedömning att en insnävning av ansvarssubjekt för ovan nämnda bestämmelser inte i någon större utsträckning skulle underlätta arbetet. Tvärtom kan det betraktas som en fördel att myndigheten har en frihet att välja vilka aktörer som myndigheten vill rikta förelägganden m.m. mot.

När det gäller tydligheten för skogsbruket har det från skogsnäringens sida framförts en önskan om att behålla dagens ordning såvitt avser de bestämmelser som inte genomgår en sanktionsväxling.

Slutligen då den straffrättsliga aspekten. Som har redogjorts för i kapitel 10 är det möjligt att reglera ansvar i straffbestämmelser både genom att ange att ”den” som gör på ett visst sätt ska dömas till straff och genom att avgränsa ansvaret till ett eller flera specialsubjekt. Utredarens bedömning är att dagens ordning även ur ett straffrättsligt perspektiv bör bestå. De skyldigheter som avses är sådana att ett stort antal aktörer kan vara ansvariga i olika skeden av processen och beroende på hur markägaren m.fl. har valt att reglera ansvaret i avtal. Även vida specialsubjekt riskerar att utesluta aktörer som har en verklig förfoganderätt över skogen och kanske borde ställas till svars. Motsatsvis kan det innebära att ett straffrättsligt ansvar läggs på någon som saknar rådighet över de åtgärder som krävs för att fullgöra den skyldighet det är fråga om.

13 Bör lämnande av oriktig uppgift förenas med en sanktion?

13.1 Inledning

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över att skogsvårdslagen och med stöd av den lagen meddelade föreskrifter följs (33 § skogsvårdslagen). En förutsättning för en tillsynsmyndighets möjlighet att fullgöra sina tillsynsuppgifter är att myndigheten har tillgång till de uppgifter och underlag som är nödvändiga för tillsynen och att dessa är korrekta.

Utredaren ska enligt direktiven ta ställning till om det bör införas en bestämmelse i skogsvårdslagen som förenar lämnande av oriktiga uppgifter med en sanktion. Om en sådan bestämmelse föreslås, ska utredaren även föreslå vilka uppgifter som bör omfattas av regeln.

Bakgrunden till uppdraget i denna del är att Miljömålsberedningen föreslog att det ska införas en bestämmelse i skogsvårdsförordningen, som i visst avseende kriminaliserar lämnande av oriktiga uppgifter.¹ Förslaget innebär att den som med uppsåt eller oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från natur- och kulturmiljövårdssynpunkt har betydelse för Skogsstyrelsens prövning, ska dömas till böter för försvärande av natur- och kulturvårdskontroll.

13.2 Nuvarande reglering

Skogsvårdslagen innehåller en rad bestämmelser som ålägger enskilda en skyldighet att lämna uppgifter till Skogsstyrelsen. Dessa bestämmelser gäller uppgifter som måste lämnas innan en skogsbruksåtgärd utförs och avser att säkerställa att Skogsstyrelsen ska få tillgång till underlag för sin tillsyn och prövning.

¹ SOU 2013:43.

Den centrala bestämmelsen om skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om planerade avverkningar m.m. finns i 14 § skogsvårdslagen.² Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen ska få information om avverkning och uttag av skogsbränsle, sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, vad skogsägaren avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, vad skogsägaren avser att göra för att tillgodose rennäringsens intressen inom renskötselns året-runt-marker och vad skogsägaren avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

En underrättelse om avverkning och om uttag av skogsbränsle ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och en karta eller kartskiss som visar området som omfattas av underrättelsen. En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare och berörd fastighets beteckning samt en karta över det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets utlopp eller avslut markeras.

Utifrån den information som lämnas in och annat underlag som myndigheten har tillgång till bedömer Skogsstyrelsen om det är aktuellt att vidta några åtgärder. Sådana åtgärder kan exempelvis innebära att myndigheten ger vägledning om hur något lämpligen bör utföras eller att myndigheten meddelar förelägganden eller förbud i enlighet med 35 § skogsvårdslagen.

När det gäller avverkning i fjällnära skog (15 § skogsvårdslagen) och avverkning i ädellövskog (27 § skogsvårdslagen) får Skogsstyrelsen uppgifter för sin tillståndsprovning i ansökan om tillstånd till avverkning. Den som ansöker om tillstånd ska i förekommande fall redogöra för vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxt av skogen, tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringsens intressen (16 och 27 §§ skogsvårdslagen).

Ytterligare regler om skyldighet att lämna uppgifter till Skogsstyrelsen finns bl.a. i 10 a § skogsvårdsförordningen om anmälan om införsel av skogsodlingsmaterial och i 32 § skogsvårdslagen avseende miljöanalys.

Bestämmelserna om underrättelse, anmälan och ansökan kompletteras med närmare föreskrifter i skogsvårdsförordningen och Skogs-

² Bestämmelsen beskrivs närmare i kapitel 6.

styrelsens föreskrifter, där det framgår vilka uppgifter och underlag som ska lämnas till Skogsstyrelsen (se närmare i kapitel 5 och 6).³

Skogsstyrelsen har också en möjlighet att begära att få tillgång till de uppgifter som myndigheten anser sig behöva. Enligt 34 § första stycket skogsvårdslagen har Skogsstyrelsen rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. När denna bestämmelse infördes, anfördes det i förarbetena att de handlingar som främst kan vara av intresse vid tillsynen är eventuella skogsbruksplaner.⁴

De bestämmelser som finns i skogsvårdslagstiftningen om lämnande av uppgifter avser i vilka fall och vilka uppgifter och underlag som ska lämnas. Det finns dock inte någon bestämmelse som straffbelägger eller sanktionerar lämnande av oriktiga uppgifter.

13.3 Miljöbalkens reglering av lämnande av oriktiga uppgifter

I 29 kap. 5 § miljöbalken finns en bestämmelse om *försvårande av miljökontroll* som straffbelägger lämnande av oriktiga uppgifter. Här stadgas att böter eller fängelse i högst två år kan åläggas den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt vissa angivna bestämmelser. Paragrafen innefattar även underlåtenhet att lämna uppgifter eller underrätta myndigheter i vissa fall.

Bestämmelsen om försvårande av miljökontroll hänvisar bl.a. till uppgifter som lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt en bestämmelse i miljöbalken. Det innebär att bestämmelsen innefattar uppgifter som lämnas i en anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken.

Kravet på att uppgiften ska ha betydelse innebär en avgränsning av det straffbara området där en brottsförutsättning är att de oriktiga uppgifterna har betydelse för en prövning eller för bedömningar

³ SKSFS 2011:7

⁴ Prop. 1978/79:110, s. 71 och SOU 1978:6, s. 178.

som görs i tillsynsarbetet. Uppgifter av mer praktisk karaktär eller som inte har någon betydelse för myndighetens bedömningar är tänkta att falla utanför det straffbara området. Något krav på att beslutet skulle ha blivit annorlunda om korrekta uppgifter hade lämnats finns inte.

I förarbetena till bestämmelsen anges som exempel på handlingar som kan falla in under paragrafen att någon som har förelagts att lämna vissa upplysningar kommer med oriktiga uppgifter, att någon underlåter att lämna en miljörapport enligt 26 kap. 20 § miljöbalken eller att någon åsidosätter en skyldighet enligt 26 kap. 25 § samma lag att visa upp ett beslut för naturvårdsvakt eller polis.⁵

De rättsfall där överrätter har funnit skäl till fällande dom avseende försvårande av miljökontroll rör både underlåtenhet att lämna vissa uppgifter och lämnande av oriktiga uppgifter. Det är bl.a. underlåtenhet att anmäla införsel av en viss kemisk produkt, underlåtenhet att omedelbart underrätta myndighet om miljöfarligt utsläpp, lämnande av oriktiga uppgifter om PCB-halten i en byggnad, underlåtenhet att lämna in miljörapport i tid och underlåtenhet att underrätta tillsynsmyndigheten om driftstörningar som har kunnat leda till olägenheter för miljön.⁶

13.4 Miljömålsberedningens förslag om sanktion för lämnande av oriktiga uppgifter

Miljömålsberedningen är en parlamentarisk beredning som har i uppdrag att lämna förslag om hur Sveriges miljö kvalitetsmål och generationsmål ska nås. I utredningens direktiv hänvisas till Miljömålsberedningens delbetänkande *Långsiktig hållbar markanvändning* och till beredningens överväganden och förslag när det gäller vissa frågor med koppling till skogsvårdslagen.⁷

Miljömålsberedningen har föreslagit vissa ändringar i skogsvårdslagen och lämnat ett förslag till en helt ny skogsvårdsförordning. Miljömålsberedningens bedömning var att hänsynen i skogsbruket

⁵ Prop. 1997/98:95, s. 308.

⁶ Högsta domstolen mål nr B 2708-13, Svea hovrätt mål nr B 10616-14, Hovrätten över Skåne och Blekinge mål nr B 1947-13, Hovrätten för Övre Norrland mål nr B 283/00 och B 44/01, Hovrätten för Nedre Norrland mål nr B 421-12.

⁷ SOU 2013:43.

kan bli bättre om den lägsta nivån för miljöhänsynen anges tydligare i lagstiftningen. Det kan i dag vara svårt som skogsbrukare att veta om man gör rätt eller inte. Detta kan skapa problem med såväl rättssäkerheten som med legitimiteten i styrningen. Otydligheten beskrivs bestå i tre delar: otydliga och oprioriterade regler, bristande sanktionsmöjligheter och otydlig tillsyn.⁸

Miljömålsberedningens förslag till ny skogsvårdsförordning innebär bl.a. att det införs en ny straffbestämmelse om försvårande av natur- och kulturvårdskontroll. I den föreslagna bestämmelsen anges att för försvårande av natur- och kulturvårdskontroll döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från natur- och kulturvårdssynpunkt har betydelse för Skogsstyrelsens prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt denna förordning eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna förordning.⁹ Förslaget innebär alltså ett straffrättsligt förfarande, och det krävs uppsåt eller oaktsamhet för att någon ska kunna dömas.

Av författningskommentaren framgår att om en uppgiftslämnare i samband med underrättelsen anger att viss hänsyn ska tas till vissa natur- och kulturvärden, kan han eller hon bli föremål för polisutredning, om det senare visar sig att den hänsyn som angavs i samband med underrättelsen inte togs. Uppgifter av mer praktisk karaktär eller som inte har betydelse för Skogsstyrelsens bedömning är tänkta att falla utanför det straffbara området.¹⁰

Enligt Miljömålsberedningens förslag blir en avverkningsanmälan, som en konsekvens av bl.a. ovan beskrivna förslag och i övrigt gällande regelverk, juridiskt bindande efter sex veckor, om inte Skogsstyrelsen har meddelat ett föreläggande eller förbud. I betänkandet uttalas bl.a. följande. ”Vi föreslår ovan att det blir sanktionsbelagt att med uppsåt eller av oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan (försvårande av natur- och kulturvårdskontroll). Det som anges i anmälan blir således bindande om inte Skogsstyrelsen hör av sig med ett föreläggande eller förbud innan sex veckor har gått. Både skogsägaren och Skogsstyrelsen har sedan att utgå

⁸ SOU 2013:43, s. 131.

⁹ SOU 2013:43, s. 41.

¹⁰ SOU 2013:43, s. 188.

från det som angetts i avverkningsanmälan vid avverkningen respektive tillsynen av avverkningen.”¹¹

13.4.1 Remissvar

Drygt 120 remissinstanser yttrade sig över Miljömålsberedningens delbetänkande. Endast ett fåtal av dessa berörde särskilt frågan om en ny straffbestämmelse avseende försvårande av natur- och kulturvårdskontroll.

Naturskyddsföreningen uttryckte sig positivt till att göra avverkningsanmälan bindande gentemot skogsägaren och framförde i detta sammanhang också att anmälan bör leda till ett överklagbart beslut.

Skogsindustrierna och Norra skogsägarna förhöll sig kritiska till förslaget och menade bl.a. att det skulle kunna skapa problem om bestämmelsen leder till att alltför många uppgifter ska redovisas i en avverkningsanmälan. Norra skogsägarna ansåg även att det var oklart vad som skulle utgöra en oriktig uppgift. Denna invändning delades av Skogsstyrelsen.

Myndigheten såg även en risk för att förslaget skulle kunna få andra negativa effekter:

En möjlig konsekvens är att avverkningsanmälan som blir bindande medför att den som lämnar in en avverkningsanmälan blir försiktig med att ange vilken hänsyn som man avser att ta. Ett tydligare krav på att redovisa befintliga hänsynsvärden skulle sannolikt minska den risken.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) avstyrkte förslaget till ny förordning bl.a. mot bakgrund att ”de nytillkomna bestämmelserna i förordningen så gott som genomgående uppvisar sådana brister och oklarheter att förslaget i allt väsentligt måste omarbetas”. Domstolen framförde även följande synpunkt avseende förslaget om en ny straffbestämmelse för försvårande av natur- och kulturvårdskontroll:

¹¹ SOU 2013:43, s. 142.

Brottet försvårande av natur- och kulturvårdskontroll handlar om att lämna en oriktig uppgift. Rekvisitet innebär att uppgiften ska vara oriktig när den lämnas. Författningskommentaren beskriver emellertid snarare det förhållandet att det ska vara straffbart att inte göra såsom man har uppgivit i ansökan, anmälan eller annan handling. Om man vill straffbelägga att någon inte tar den hänsyn som angetts enligt ingiven ansökan/anmälan bör straffbudet omformuleras.

13.5 Bedömning

Miljömålsberedningens förslag innebär att brottet försvårande av natur- och kulturvårdskontroll ska utgöras av oriktigt uppgiftslämnande. Förslaget är också att göra avverkningsanmälan juridiskt bindande. I likhet med vad som gäller för försvårande av miljökontroll skulle motsvarande brott i skogsvårdslagen också kunna omfatta underlåtenhet att lämna vissa uppgifter. Dessa tre frågor – bindande anmälan, oriktiga uppgifter och underlåtenhet att lämna viss information – behandlas nedan.

13.5.1 Oriktiga uppgifter och underlåtenhet att lämna information

De uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i samband med en anmälan om planerad avverkning (14 § skogsvårdslagen) eller ansökan om tillstånd (15 och 27 §§ skogsvårdslagen) har till stor del karaktären av framåtsyftande information. Anmälaren eller den som ansöker om tillstånd ska redogöra för vad denne avser att göra för att trygga återväxten av skog och tillgodose hänsynsreglerna respektive tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen samt, i förekommande fall, rennäringens intressen.

I Skogsstyrelsens föreskrifter framgår det att den karta/kartskiss som ska lämnas som en del av underrättelsen också ska innehålla uppgifter om de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skydds zoner där hänsynsåtgärder för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras.

Precis som Svea hovrätt påpekar i sitt remissyttrande refererat ovan bör en oriktig uppgift innebära att uppgiften är oriktig när

den lämnas. Uppgifter om planerad hänsyn m.m. kan till sin karaktär svårligen vara oriktiga redan vid tidpunkten för lämnandet.

En striktare tillämpning av kraven på en underrättelses innehåll från Skogsstyrelsens sida, eller andra och mer detaljerade krav på innehållet i en underrättelse med en tydligare inriktning på att beskriva det avverkningsaktuella områdets olika värden innan avverkningen, skulle öka förutsättningarna för en kriminalisering. Det ligger emellertid utanför ramarna för denna utredning att analysera och lämna förslag på vad en underrättelse eller ansökan bör innehålla för uppgifter.

13.5.2 Bindande anmälan

Om en underrättelse enligt 14 § SVL görs bindande, oaktat eventuella förändringar i kraven på vad en anmälan ska innehålla, måste det beaktas att anmälan är giltig i fem år och att det under tiden från anmälan till dess avverkningen genomförs kan uppkomma förändringar på det aktuella avverkningsområdet. Dessa förändringar kan i sin tur motivera andra hänsynsavgöringar vid avverkningstidpunkten än de som redovisades när anmälan lämnades in.

På motsvarande sätt kan kunskaperna om det aktuella områdets värden för naturvärden, kulturmiljövärden eller ur social synvinkel förändras över tid. Oregistrerade kulturlämningar, förekomst av hänsynskrävande arter, hålträd etc. är exempel på företeelser som kan upptäckas så sent som under själva avverkningen och som kan motivera andra hänsynsavgöringar än de som har redovisats i en bindande anmälan.

Bestämmelser som gör en avverkningsanmälan bindande måste rimligen följas av mer detaljerade krav på vad en sådan anmälan ska innehålla. Detta kommer i sin tur troligen att resultera i att en större del av den planering som föregår en avverkning måste göras innan anmälan lämnas in. En fördel med detta kan vara att kunskaperna om det aktuella områdets värden är större vid anmälningsstillfället än om detaljplaneringen görs närmare själva avverkningstidpunkten. Detta innebär i sin tur att det finns mer information om det aktuella området som kan inkluderas i en anmälan och ligga till grund för Skogsstyrelsens tillsyn. Mer detaljerad avverkningsplanering före anmälan kan emellertid inte anses utesluta ett behov av att

kunna göra vissa hänsynanpassningar så sent som under själva avverkningen. Övervägande skäl talar således emot att göra anmälan bindande i enlighet med Miljömålsberedningens förslag.

13.5.3 Slutsats

Sammantaget är utredarens bedömning att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll.

14 Tillgång till rättslig prövning

14.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att identifiera behov av att tydliggöra bestämmelserna om överklagande i skogsvårdslagen mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i det s.k. Änokmålet (HFD 2014 ref. 8). Utredaren ska även analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten bör ha en rätt till överprövning när det gäller Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen. Om så bedöms vara fallet ska det utredas hur det kan säkerställas att allmänheten får kännedom om Skogsstyrelsens beslut och ställningstaganden. Utgångspunkten för en eventuell utvidgning av klagorätten ska vara att sexveckorsfristen inte förlängs i de fall ingen överklagar.

14.2 Skogsvårdslagens regler om överklagande

Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kamrarrätten (40 § skogsvårdslagen).

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket (40 § andra stycket skogsvårdslagen). Dessa fall avser beslut om undantag från kravet på att bevara ädellövskog. Förutom denna regel innehåller inte skogsvårdslagen några särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut.

Eftersom skogsvårdslagen inte innehåller regler om vem eller vilka som får överklaga ett beslut, gäller i stället den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt denna bestämmelse får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller

henne emot och beslutet kan överklagas. Bestämmelsen i förvaltningslagen ger enbart en allmän vägledning för vem som har rätt att överklaga ett beslut. För bedömningen av klagorätten måste därför de principer som har dragits upp genom domstolspraxis tillämpas.

För klagorätt krävs även att det är fråga om ett överklagbart beslut. Vilka beslut som är överklagbara anges ofta i specialförfattningar. I skogsvårdslagen finns ingen uttömmande uppräknning av vilka beslut som kan överklagas utan det anges endast att Skogsstyrelsens beslut enligt lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas. Vad som kan vara ett överklagbart beslut får därför avgöras med ledning av praxis.

Frågan om vad som utgör ett överklagbart beslut behandlas i förarbetena till den nya förvaltningslag som börjar gälla den 1 juli 2018.¹ I 41 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det är en bestämmelse som ger uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet.²

Detta innebär att det ges ett uttryckligt lagstöd för att tillerkänna ett beslut överklagbarhet, trots att det saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Ett beslut om ”råd”, ”rekommendationer” eller liknande – som det i normalfallet är frivilligt att följa – är alltså överklagbart om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.³

Frågan om överklagbarhet anses normalt gå före frågan om klagorätten. Först måste således avgöras *om* det finns ett överklagbart beslut, och sedan avgöras *vem* som kan överklaga detta beslut.

¹ Prop. 2016/17:180.

² Prop. 2016/17:180, 2. 248 f.

³ Prop. 2016/17:180, s. 253.

14.3 Århuskonventionen

14.3.1 Allmänt om konventionen

I juni 1998 undertecknade Sverige FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Konventionen, som antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE), trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige 2005. Även EU och unionens övriga medlemsstater har ratificerat Århuskonventionen.

Konventionens originalspråk är engelska, franska och ryska. Vid tolkning av konventionen är det därför nödvändigt att jämföra den svenska översättningen med en eller flera av dessa språkversioner.

Århuskonventionens övergripande syfte är att skydda allas rättighet att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande (artikel 1). Med begreppet miljö avses miljö i vid bemärkelse och det omfattar t.ex. luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap, naturområden och biologisk mångfald, dvs. både natur- och kulturmiljöer (artikel 2).⁴ En central utgångspunkt är att gynna ansvarsstagande och öppenhet i beslutsprocesser och stärka allmänhetens stöd för beslut om miljön genom att se den viktiga roll enskilda medborgare, icke-statliga organisationer och den privata sektorn kan ha på miljöskyddsområdet.

Konventionen består av tre olika delar (pelare):

- allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
- allmänhetens rätt till delaktighet i beslutsprocesser som har inverkan på miljön, samt
- allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Det som är relevant för denna utredning är den tredje pelaren, dvs. allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, varför den fortsatta redogörelsen för Århuskonventionen fokuserar på denna.

⁴ Se The Aarhus Convention: An Implementation Guide, second edition 2014, s. 50 f.

14.3.2 Århuskonventionens efterlevnadskommitté och genomförandeguide

I enlighet med artikel 15 i Århuskonventionen tillsattes en efterlevnadskommitté vid det första partsmötet 2002. Kommittén består av nio oberoende experter. Till kommittén kan såväl allmänheten som konventionens sekretariat och parterna till konventionen anmäla fall av bristande efterlevnad av konventionen. Kommittén kan även granska ärenden på eget initiativ. Anmälningarna utreds och prövas av kommittén som sedan redovisar sina ställningstaganden. Kommittén har i flera fall prövat konventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. De beslut som kommittén fattar är inte juridiskt bindande för parterna till konventionen. Kommitténs ställningstaganden läggs emellertid fram som beslutsförslag till respektive partsmöte som kan välja att godkänna dessa. Konventionens partsmöte strävar efter att fatta beslut med konsensus. Det har aldrig hänt att partsmötet har avvisat ett förslag i ett enskilt efterlevnadsärende som lagts fram för beslut. När kommitténs ställningstaganden har bekräftats av partsmötet blir dessa en del av den internationella rätten och parterna blir folkrättsligt bundna av dem. Detta gör att kommitténs beslut har kommit att fylla en viktig funktion till stöd för domstolar och andra aktörer när det gäller att tolka konventionens bestämmelser.⁵

Genomförandeguiden ”The Aarhus Convention: An Implementation Guide”, gavs ut 2000 av UN/ECE (den andra och senaste upplagan är publicerad 2014). Guiden innehåller inte någon bindande tolkning av konventionen men beaktas i både svensk och EU-rättslig praxis som vägledande för tolkningen av konventionen.⁶

14.3.3 Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning

Regler om tillgång till rättslig prövning finns i konventionens artikel 9. Artikel 9.1 handlar om frågan om tillgång till rättslig prövning med anledning av ansökningar om att få tillgång till miljöinforma-

⁵ Jfr Veit Koester, *The Compliance Committee of the Aarhus Convention – An overview of procedures and jurisprudence*, 2007.

⁶ Se C-182/10 Solvay, C-260/11 Edwards, C-279/12 Fish Legal och HFD 2014 ref 8.

tion och kommer inte vidare att behandlas i detta betänkande. Artikel 9.4 anger att de förfaranden som avses i artikel 9 ska erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma samt att beslut som fattas ska meddelas eller registreras skriftligen. För att göra bestämmelserna i artikel 9.4 effektiva ska parterna till konventionen se till att allmänheten enligt artikel 9.5 informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning. En närmare redogörelse för artikel 9.4 finns i ett separat avsnitt nedan.

Artikel 9.2

Den berörda allmänhet, som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet har kränkts, ska enligt konventionen ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller andra tillämpliga bestämmelser i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som har inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av rättighet ska avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.

Med berörd allmänhet avses i konventionen den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Icke-statliga organisationer (*Non-governmental organizations*, NGO:s) som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses i konventionen ha ett sådant intresse (artikel 2.5). Sådana organisationer ska anses ha ett tillräckligt intresse samt sådana rättigheter som kan kränkas. De miljöorganisationer som uppfyller dessa förutsättningar ska ges klagorätt. Bestämmelsen innebär att det i nationell lagstiftning kan föreskrivas begränsningar gällande vilka organisationer som ska ha klagorätt, så länge konventionens syfte upprätthålls.

Som har nämnts ovan hänvisar artikel 9.2 till verksamheter som omfattas av artikel 6. I artikel 6.1.a. hänvisas till beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I ska tillåtas. De verksamheter som tas upp i bilagan utgör större verksamheter inom bl.a. energisektorn, kemisk industri, avfallshantering, anläggning av

vägar och djurhållning. Dessa verksamheter är tillståndspliktiga i Sverige enligt miljöbalken, förordningar meddelade med stöd av miljöbalken eller speciallagstiftning. Även andra verksamheter där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med nationell lagstiftning omfattas (bilaga I p 20).

Artikel 6.1.b. anger att bestämmelserna även ska tillämpas på beslut om andra verksamheter än sådana som anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön i enlighet med nationell rätt (detta har genomförts i EU genom direktiv 2011/92 artikel 4.1, se vidare avsnitt 14.3.4). Respektive part till konventionen ska för detta ändamål avgöra om en planerad verksamhet omfattas av bestämmelserna. Vilka verksamheter som omfattas ska bedömas från fall till fall.⁷ Viss vägledning av hur ”betydande påverkan på miljön” ska tolkas kan hämtas från Esbokonventionen bilaga III samt begreppet ”betydande miljöpåverkan” i 6 kap. 4 § miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.⁸

Artikel 9.3

Som framgår ovan är konventionens originalspråk engelska, franska och ryska. För att underlätta en tolkning av artikel 9.3 återges den här i sin helhet på engelska:

9.3 In addition and without prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above, each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene *provisions of its national law relating to the environment*

Enligt artikel 9.3 ska den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ha rätt att få handlingar och underlåtenheter, av enskilda och myndigheter, som strider mot nationell miljölagstiftning prövade av domstol eller i administrativ ordning.

⁷ Prop. 2005/06:56, s. 16.

⁸ Se 4 § 2 och bilaga 3 punkt d i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar samt Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985, punkt 1.d) i bilaga II om nyplantering av skog m.m.

Till skillnad från artikel 9.2 innehåller artikel 9.3 inte några hänvisningar till andra bestämmelser i konventionen. Bestämmelsen medför en generell rätt att klaga på handlingar och underlåtenheter som är i strid med nationell lagstiftning relaterad till miljön (*national law relating to the environment*).

Till ledning för vad som ska betraktas som lagstiftning relaterad till miljö kan beaktas hur miljöinformation definieras i artikel 2.3.⁹ Miljöinformation ges här en vid betydelse och innefattar bl.a. [information om] tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap, naturområden och biologisk mångfald, (inbegripet genetiskt modifierade organismer) samt samspelet mellan dessa delar. Därutöver innefattas olika faktorer, verksamheter och åtgärder m.m. som kan påverka miljön. Dessutom innefattas tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor, kulturmiljöer m.m. i den mån de påverkas eller kan påverkas av nämnda verksamheter eller åtgärder eller av tillståndet i miljön.

Den lagstiftning som avses i artikel 9.3 är inte begränsad till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den aktuella bestämmelsen är relaterad till miljön i den breda förståelse av begreppet som redogörs för ovan.¹⁰

Det krävs vidare inte att det är fastslaget att det föreligger en lagstridighet, utan det räcker med ett påstående om förekomsten av en handling eller underlåtenhet som strider mot nationell lagstiftning med koppling till miljön.¹¹

Artikel 9.3 refererar till allmänheten (*members of the public*), vilket skiljer sig från artikel 9.2 som i stället anger den berörda allmänheten (*members of the public concerned*). I Århuskonventionen definieras allmänheten som en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer (artikel 2.4). Skillnaden mellan den allmänhet som pekats ut i artikel 9.3 och den berörda allmänheten i 9.2 är i praktiken marginell.

Det ankommer på varje enskild part i konventionen att sätta upp kriterier för vilka som ska vara berättigade att påkalla prövningen.¹²

⁹ Se The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 50 f.

¹⁰ Jfr besluten rörande Tyskland ACCC/C/2008/3, Österrike ACCC/C/2011/63 och ACCC/C/2010/48, Danmark i ACCC/C/2006/18 och Belgien i ACCC/C/2005/11.

¹¹ Se bl.a. The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 197 f och HFD 2014 ref. 8.

¹² Prop. 2004/05:65, s. 94.

Århuskonventionen innebär således inte en skyldighet för parterna att ha ett system där vem som helst kan utmana ett beslut som rör miljön. Kriterier för vem som får tillgång till en överprövning måste dock vara förenliga med konventionens syfte att ge allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning.¹³

Prövningen enligt artikel 9.3 ska göras av domstol eller i administrativ ordning (*administrative or judicial procedures*). I denna del skiljer sig artikel 9.3 från artikel 9.2 som anger att prövningen ska göras av domstol eller annat opartiskt och oberoende organ som har inrättats genom lag.

Artikel 9.4

De allmänna kraven i artikel 9.4 och 9.5 gäller för alla överprövande instanser och förfaranden inom ramen för konventionen. Det innebär bl.a. att förfarandena – oavsett om de sker i domstol eller i administrativ ordning – måste vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt artikel 9 ska dessutom meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, ska vara tillgängliga för allmänheten (artikel 9.4).

Kravet på rättvisa innebär att förfarandet, inklusive det slutliga avgörandet från det beslutande organet, måste vara opartiskt och fritt från förutfattade meningar, favoriseringar eller egenintressen. Aktuella rättsmedel måste vidare vara tillräckliga och effektiva, inbegripet en möjlighet för den överprövande instansen att inhibera beslut under prövning (*injunctive relief*) där så är lämpligt. För att göra bestämmelserna effektiva måste information om tillgängliga administrativa och rättsliga prövningsförfarandena spridas till allmänheten. Parterna uppmuntras även att upprätta lämpliga mekanismer för att undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för nyttjandet av tillgången till rättslig prövning.

Parterna får inte begränsa omfattningen av prövningen (*the review*) enligt artikeln till enbart en processuell eller materiell pröv-

¹³ Jfr C-263/08 och NJA 2012 s. 921.

ning. Det innebär att prövningen måste omfatta såväl handlingens eller underlåtenhetens materiella som formella lagenlighet.¹⁴

14.3.4 Århuskonventionen och EU-rätten

Som angetts ovan är både EU och EU:s samtliga medlemsstater parter till Århuskonventionen. Inom EU har det beslutats om flera rättsakter för att genomföra Århuskonventionen, bl.a. miljöinformationsdirektivet¹⁵ och direktivet om allmänhetens deltagande¹⁶. Sverige har att anpassa den nationella rätten både till Århuskonventionen och till direktivens bestämmelser. En del av konventionens bestämmelser är mer långtgående än EU-direktiven, och i vissa fall är direktivens regler mer långtgående.¹⁷ Som ett led i genomförandet av Århuskonventionen antogs även Århusförordningen om tillämpningen av Århuskonventionen vid EU:s institutioner och organ.¹⁸

När det gäller Århuskonventionens tredje pelare om tillgång till rättslig prövning finns inte någon övergripande EU-rättsakt som genomför konventionens bestämmelser. Så länge det inte har fattats något bindande beslut inom EU har medlemsstaterna, som parter till konventionen, ett eget ansvar att genomföra konventionen. Artikel 9.2 och 9.3 har till viss del genomförts av EU genom bl.a. MKB-direktivets¹⁹ artikel 11. Denna bestämmelse ger den berörda allmänheten tillgång till rättslig prövning inom direktivets tillämpningsområde. Medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenheter kan prövas.

¹⁴ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 199.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön.

¹⁷ Prop. 2004/05:65, s. 17 f.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 1367/2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Den slovakiska brunbjörnen

Det finns ett antal avgöranden från EU-domstolen som är av intresse för frågan om tillgång till rättslig prövning. EU-domstolen har bl.a. i ett förhandsavgörande från 2011, mål C-240/09 den slovakiska brunbjörnen, tolkat artikel 9.3 i Århuskonventionen. Målet i den nationella domstolen gällde frågan om att bevilja undantag från brunbjörnens strikta skydd enligt art- och habitatdirektivet genom ett administrativt förfarande. En miljöorganisation hade överklagat till förvaltningsdomstol och begärt att få anses som part i målet. Den slovakiska domstolen begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen om artikel 9.3 i Århuskonventionen. I förhandsavgörandet uttalade EU-domstolen att artikel 9.3 inte har direkt effekt då den inte föreskriver någon klar och tydlig skyldighet och då fullgörande av verkningarna av artikeln är beroende av någon ytterligare rättsakt.²⁰ Enligt EU-domstolen ankommer det dock på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställs upp i artikel 9.3 för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning. En miljöorganisation ska därför, enligt avgörandet, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

14.4 Sveriges genomförande av Århuskonventionen

14.4.1 Århuskonventionen och miljöbalken

Sverige har genomfört Århuskonventionens krav på tillgång till rättslig prövning huvudsakligen genom bestämmelser i miljöbalken. I miljöbalken fastställs dels kriterier för vilka organisationer som har rätt att överklaga, dels vilka typer av beslut som organisationerna har rätt att överklaga.

²⁰ Med detta avses att kriterier ska fastställas i nationell rätt.

Den som, enligt 16 kap. 13 § i miljöbalken, har rätt att överklaga vissa typer av beslut²¹ är en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

I tredje stycket anges att den som vill överklaga ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

Ändamålet med miljöorganisationernas klagorätt är att de ska företräda allmänna intressen, sådana intressen som inte har någon naturlig företrädare utan berör alla. I förarbeten till miljöbalken uppgavs som skäl för att ge miljöorganisationerna klagorätt att det hos dessa finns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor. Genom att ge organisationerna klagorätt kan detta intresse och engagemang tas till vara.

I propositionen om Århuskonventionen anfördes att konventionens artikel 9.3 lämnar ett relativt stort utrymme för tolkning. Vilka handlingar och underlåtenheter som avses har inte preciserats närmare än att det anges att det är sådana som står i strid med miljörättsliga bestämmelser. Det uttalades att det är relativt oklart vilka svenska regler som egentligen faller under bestämmelsen, eftersom konventionen inte anger vad som ska anses omfattas av nationell miljölagstiftning.²²

I propositionen utgick regeringen från att det som ska kunna prövas enligt artikel 9.3 dels är myndigheters och personers handlingar (inklusive myndigheters beslut) i strid med svensk miljölagstiftning, dels deras underlåtenhet att handla när det finns en miljörättslig bestämmelse som slår fast en plikt att handla på ett visst sätt. Ren passivitet från en myndighets sida kunde dock enligt pro-

²¹ Möjliga beslut att överklaga är domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

²² Prop. 2004/05:65, s. 93 f.

positionen inte bli föremål för överklagande. I stället måste det röra sig om ett beslut i form av ett uttalande som består vid tiden för prövningen av överklagandet och som har någon form av rättslig eller faktisk verkan, dvs. som är bindande eller påverkar partens eller någon annans rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt har erkänts i rättsordningen.²³ I propositionen framhölls att även s.k. nollbeslut, dvs. situationer där en tillsynsmyndighet har beslutat att inte vidta några åtgärder, föll under konventionen. Utan ett överklagbart beslut går det emellertid inte att vända sig till domstol för prövning av en myndighets underlåtenhet. Det konstaterades vidare att allmänheten har rätt att anmäla till vederbörande tillsynsmyndighet att den anser att något bör kontrolleras. En sådan anmälan ska i likhet med andra ärenden som kommer in till myndigheter läggas upp som ett ärende och avslutas med någon form av beslut. När myndigheten fattar ett beslut att inte vidta någon åtgärd borde även detta vara möjligt att överklaga.²⁴

Krav på att miljöorganisationer måste kunna överklaga tillsynsbeslut ansågs inte kunna baseras på artikel 9.3, och svensk rätt bedömdes alltså inte strida mot konventionens krav i denna del. Bedömningen var att svensk rätt överensstämmer med konventionens krav beträffande möjligheter att få myndigheters beslut prövade. Lagrådet fann det dock vara tveksamt om Sverige kunde anses uppfylla konventionens krav, eftersom miljöorganisationer inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut.²⁵ Denna kritik mot genomförandet av konventionen har upprepats vid flera tillfällen.²⁶

Det har slagits fast i praxis att även beslut omfattas av artikelns begrepp ”handlingar”.²⁷ När det gäller tillsynsbeslut omfattar 16 kap. 13 § miljöbalken även tillsynsmyndigheternas beslut enligt 10 kap. miljöbalken. Dessa beslut kan avse förelägganden om avhjälpandeåtgärder som fattas med stöd av 10 kap. 14 § men även andra tillsynsbeslut enligt 10 kap. meddelade med stöd av 26 kap. Rätten att överklaga omfattar även tillsynsmyndighetens beslut att inte ingripa i

²³ Prop. 2004/05:65, s. 120.

²⁴ Prop. 2004/05:65, s. 121, SOU 2006:39, s. 183 ff. och prop. 2006/07:95, s. 95.

²⁵ Prop. 2004/05:65, s. 313 f.

²⁶ Prop. 2005/06:56 s. 32 och prop. 2006/07:95, s. 210.

²⁷ C-240/09 samt MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48.

enlighet med bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken.²⁸ Bestämmelsen omfattar till sin ordalydelse dock inte tillsynsbeslut generellt.

Bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken har ändrats flera gånger sedan den infördes. Ändringarna avser såväl vilka krav som gäller för att miljöorganisationer ska ha klagorätt som vilka beslut som kan överklagas. För närvarande finns förslag i en departementspromemoria om att ta bort kravet på att miljöorganisationen ska ha bedrivit verksamhet i Sverige samt att minska kravet på verksamhet under viss tid från tre till två år.²⁹ Det föreslås också att klagorätten ska omfatta ett vidare omfång av domar och beslut, t.ex. i fråga om tillsyn generellt. Dessa förslag är bl.a. föranledda av utvecklingen i rättspraxis om miljöorganisationers klagorätt (se avsnitt 14.5). Förslagen har remitterats men i skrivande stund har de inte behandlats i en proposition.³⁰

För att säkerställa överensstämmelse med Århuskonventionens krav på att miljöorganisationer ska ha rätt att få ett beslut om tillstånd prövat för de verksamheter som räknas upp i konventionen, har en sådan rätt även införts i flera speciallagstiftningar.³¹

Detta har genomförts genom att i dessa lagar hänvisa till bestämmelserna i miljöbalken om miljöorganisationers klagorätt.³²

14.4.2 EU-kommissionens granskning

EU-kommissionen har granskat genomförandet av EU:s miljöpolitik. En del i denna granskning gällde Sveriges genomförande av miljöorganisationers klagorätt enligt Århuskonventionen.³³ I rapporten uttalar bl.a. följande (s. 28):

De befintliga reglerna och bestämmelserna i Sverige om möjligheten att överklaga och tillgången till rättslig prövning är i allmänhet förutsägbara och transparenta. Icke-statliga miljöorganisationer har dock

²⁸ Prop. 2006/07:95.

²⁹ Ds 2016:25.

³⁰ Prop. 2016/17:200 som utgår ifrån Ds 2016:25 behandlar inte dessa förslag.

³¹ Prop. 2004/05:65.

³² En sådan bestämmelse finns t.ex. i 13 kap. 12–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900), 75 a § väglagen (1971:948), 16 kap. 4 a § minerallagen (1991:45), 5 kap. 1 a § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, 12 kap. 7 § luftfartslagen, (2010:500) och 4 a § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn.

³³ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, Landrapport – Sverige, 2017-02-03 SWD (2017) 56 final.

fortfarande inte partsbehörighet i alla miljösektorer. Även villkoren för att erkännas som en icke-statlig miljöorganisation är delvis för strikta. Kostnaderna för ett domstolsförfarande anses dock inte vara oöverkomligt höga.

Den svenska regeringen har tillsatt en statlig utredning (dir. 2015:121 [dvs. denna utredning]) med uppdrag att utreda bland annat huruvida det behövs ytterligare åtgärder för att Sverige ska följa i Århuskonventionen när det gäller partsbehörighet för icke-statliga miljöorganisationer i skogsbrukssektorn.

Föreslagna åtgärder – Vidta nödvändiga åtgärder för att se till att icke-statliga miljöorganisationer får behörighet att invända mot en offentlig myndighets handlingar eller försummelser, helt i enlighet med EU-lagstiftning samt konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

EU-kommissionen har som komplement till landrapporterna nyligen tagit fram ett vägledande dokument för genomförande av Århuskonventionen avseende tillgången till rättslig prövning.³⁴ Syftet är bl.a. att sammanställa EU-domstolens rättspraxis och dra slutsatser av denna för att på så sätt skapa klarhet och en referensskälla för nationella förvaltningar som har ansvar för att säkerställa att EU:s miljölagstiftning tillämpas korrekt.³⁵

14.5 Svensk rättspraxis om klagorätt enligt Århuskonventionen

Det finns flera avgöranden från svenska domstolar där miljöorganisationers rätt att överklaga enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har varit föremål för prövning. I vissa fall har miljöorganisationer bedömts ha klagorätt grundad direkt på bestämmelserna i Århuskonventionen. Nedan följer en sammanställning av rättsfall på området som kan vara av intresse för denna utredning.

³⁴ Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, Brussels, 28.4.2017 C(2017) 2616 final.

³⁵ Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, Brussels, 28.4.2017 C(2017) 2616 final, punkt p.

14.5.1 Skogsvårdslagen

Änokfallet

I HFD 2014 ref. 8 har Naturskyddsföreningen ansetts ha rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog (det s.k. Änokfallet). Två fastighetsägare hade hos Skogsstyrelsen ansökt om tillstånd enligt 15 § skogsvårdslagen om avverkning i fjällnära skog. Fastigheten ligger i Kvikkjokk i Jokkmokks kommun och gränsar till två naturreservat och Natura 2000-områden.

Högsta förvaltningsdomstolen fann i avgörandet att den aktuella avverkningen inte utgjorde någon sådan verksamhet som åsyftas i bilaga I till Århuskonventionen. Inte heller ansåg domstolen att avverkningen innebar en sådan betydande miljöpåverkan som avses i konventionen. Skogsstyrelsens beslut omfattades därför inte av artikel 9.2.

Däremot fann Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet om tillstånd till avverkning i fjällnära skog omfattades av artikel 9.3, dvs. att beslutet avsåg nationell miljölagstiftning. Högsta förvaltningsdomstolen framhöll att skogsvårdslagen innehåller flera bestämmelser med anknytning till miljö- och naturskydd, att lagen ska tillämpas parallellt med miljöbalken, att de allmänna hänsynskrav som gäller enligt miljöbalken också gäller vid verksamhet enligt skogsvårdslagen, att 18 § skogsvårdslagen behandlar miljöintressen³⁶, att Skogsstyrelsen i beslutet har tagit sådan miljöhänsyn samt att samråd enligt miljöbalken hade ägt rum. Eftersom beslutet omfattades av artikel 9.3 förelåg enligt domstolen en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel.

Högsta förvaltningsdomstolen anförde vidare att ”målet rör nationella förhållanden men tangerar också unionsrätt genom avverkningsområdenas läge invid ett Natura 2000-område. Enligt EU-domstolens dom i mål C-240/09 finns det, när en konventionsbestämmelse kan tillämpas såväl på situationer som omfattas av nationell rätt som på situationer som omfattas av unionsrätten, ett bestämt intresse av

³⁶ 18 § skogsvårdslagen anger att tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte får medges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården.

att bestämmelsen tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter den ska tillämpas.”

Slutligen konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att Naturskyddsföreningen uppfyller de krav som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken. För att säkerställa tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten i enlighet med Århuskonventionen bedömdes Skogsstyrelsens beslut angå föreningen i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen. Naturskyddsföreningen hade således rätt att överklaga beslutet.

Efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande har lokala avdelningar inom Naturskyddsföreningen tillerkänts rätt att överklaga i ärenden om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.³⁷

14.5.2 Kulturmiljölagen

Kammarrätten i Göteborg³⁸ ansåg att en lokal naturvårdsförening hade rätt att klaga på ett beslut av länsstyrelsen att bevilja tillstånd till visst ingrepp i fornlämning.³⁹ Det finns inte någon bestämmelse i kulturmiljölagen som ger en miljöorganisation klagorätt utan i stället gäller, i likhet med som föreskrivs i skogsvårdslagen, 22 § förvaltningslagen.

Kammarrätten gjorde prövningen utifrån bestämmelserna i Århuskonventionen. Inledningsvis konstaterade kammarrätten att artikel 9.2 i Århuskonventionen inte är tillämplig, eftersom verksamheten inte omfattas av bilaga I eller har betydande miljöpåverkan.

Däremot fann kammarrätten att kulturmiljölagen är att anse som en sådan miljölagstiftning som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Som stöd för detta tog kammarrätten upp att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Domstolen lutade sig också mot uttalanden i prop. 2012/13:96 som gav lagen en mer miljörettslig inriktning. Länsstyrelsens beslut om ingrepp i fornlämning var, enligt kammarrätten, således ett beslut som omfattas av artikel 9.3 och det föreligger då en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten har tillgång till effektiva rättsmedel. Eftersom naturvårdsföreningen uppfyllde kraven i 16 kap.

³⁷ Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 3867-15 och 3869-15.

³⁸ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1186-16.

³⁹ Beslutet gällde tillstånd till enbostadsrättsförening att täcka över en fornlämning med villkor om arkeologisk kontroll.

miljöbalken, ansåg kammarrätten att länsstyrelsens beslut angick föreningen i enlighet med 22 § förvaltningslagen. Naturvårdsföreningen hade därför rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 3951-16) som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

14.5.3 Miljöbalken

Nollbeslut och tillsynsbeslut

Som har redogjorts för ovan ger bestämmelser i miljöbalken vissa miljöorganisationer rätt att överklaga utpekade domar och beslut enligt balken. När det gäller tillsynsbeslut enligt 10 kap. miljöbalken omfattar överklagandemöjligheten även de fall då tillsynsmyndigheten inte ingriper i ett ärende. I rättspraxis har miljöorganisationer utöver detta i flera fall getts klagorätt i andra situationer än de som särskilt räknas upp i 16 kap. 13 § miljöbalken.⁴⁰ Detta med hänvisning till Århuskonventionen och EU-rätten. Högsta domstolen har uttalat att tillämpningen av 16 kap. 13 § miljöbalken ska vara generös och ske med beaktande av Århuskonventionen och bestämmelsens bakomliggande syfte, dvs. att ge miljöorganisationer en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga. Detta även i de fall där återverkningarna på miljön inskränker sig till lokala förhållanden.⁴¹

Mark- och miljööverdomstolen har i ett mål ansett att en miljöorganisation har haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut att inte vidta några åtgärder (s.k. nollbeslut) med anledning av en begäran från organisationen.⁴² Organisationen hade begärt att länsstyrelsen skulle bedriva tillsyn mot ägaren av en damm om anläggningens laglighet. Länsstyrelsen beslutade att avsluta ärendet utan vidare åtgärd. Domstolen konstaterade att det aktuella beslutet var fattat med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och utgjorde ett tillsynsbeslut. Ett sådant beslut om tillsyn omfattas inte av uppräknningen i 16 kap. 13 § miljöbalken, men är inte heller uttryckligen undantaget. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade vidare att nollbeslut i princip

⁴⁰ Se MÖD 2013:6, MÖD 2014:30, MÖD 2012:47, MÖD 2012:48 m.fl.

⁴¹ NJA 2012 s. 921.

⁴² MÖD 2014:30.

är överklagbara och omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen samt att, även om det aktuella ärendet var att betrakta som ett tillsynsärende, så innefattade det frågor om tillstånd till vattenverksamhet liksom frågor med koppling till art- och habitatdirektivet. Miljöbalkens bestämmelse skulle därför tolkas på så sätt att länsstyrelsens beslut skulle ses som ett beslut om tillstånd och därmed omfattas av klagorätten.

Klagorätt vid ett anmälningsärende

I ett annat mål har Mark- och miljööverdomstolen funnit att en miljöorganisation har rätt att överklaga ett beslut av en miljönämnd att godta en anmälan om anläggande och drift av vindkraftverk. Domstolen uttalade att om en dom eller ett beslut överklagas av en sådan miljöorganisation som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken och domen eller beslutet är av sådan karaktär som anges i artikel 9.3 i Århuskonventionen, ska en konventionsenlig tolkning av miljöorganisationens klagorätt göras. I det aktuella fallet utgjorde nämndens beslut ett tillsynsbeslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Eftersom prövningen i ärendet även innebar en bedömning av frågan om artskyddsdispens fann Mark- och miljööverdomstolen att nämndens beslut skulle ses som ett beslut om dispens och omfattas av klagorätten.⁴³

Överklagan i samrådsärende

I ett mål rörande samråd var det fråga om en länsstyrelses beslut att i ett samrådsärende förelägga en kommun att vidta skyddsåtgärder vid ingrepp i livsmiljöer för åkergröda.⁴⁴ Naturskyddsföreningen överklagade detta beslut och ansåg bl.a. att ärendet borde ha behandlats som ett dispensärende. Målet i sak avsåg prövningen av ett föreläggande om skyddsåtgärder fattat i ett ärende om en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Inom ramen för ett sådant ärende fattar tillsynsmyndigheten de beslut som anmälan bedöms kräva. Ett sådant förfarande utgör ett tillsynsärende. Mark-

⁴³ MÖD 2015:17.

⁴⁴ MÖD 2012:47.

och miljööverdomstolen uttalade att beslutet tveklöst utgjorde ett beslut som omfattas av artikel 9.3 i konventionen. Det ska alltså enligt konventionen finnas möjlighet att få till stånd en prövning av beslutets förenlighet med svensk miljölagstiftning. Domstolen fann vid en tillämpning av klagorätsbestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken att en tolkning som stämmer överens med både artikel 9.3 och med unionsrätten ska göras och att det är möjligt att då se beslutet i anmälningens ärendet även som ett beslut om dispens.

Ett annat mål handlade om en kommunal nämnds beslut att acceptera en anmälan om miljöfarlig verksamhet samt föreläggande om vissa försiktighetsmått.⁴⁵ Naturskyddsföreningen överklagade beslutet och anförde bl.a. att verksamheten krävde tillstånd enligt reglerna om Natura 2000. Mark- och miljööverdomstolen fann även i detta mål att en tolkning av 16 kap. 13 § miljöbalken som stämmer överens med Århuskonventionen och unionsrätten innebär att beslutet i anmälningens ärendet ska ses som ett beslut om tillstånd. Föreningen hade därför rätt att överklaga beslutet.

En kommunal nämnds beslut att lämna en begäran om åtgärder mot fordonstrafik på en strand utan åtgärd har ansetts överklagbart av en miljöorganisation.⁴⁶ Föreningen hade anmält störningar i miljön på strandområden till nämnden, dvs. en begäran som handlar om kommunens generella tillsynsansvar enligt miljöbalken. Nämnden beslutade att inte vidta några åtgärder. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att ett sådant beslut omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen och därför ska kunna överklagas av en miljöorganisation. Eftersom det i ärendet uppkom frågor som aktualiserar tillämpningen av bestämmelser om bl.a. strandskyddsdispens och artskyddsdispens, ska 16 kap. 13 § miljöbalken tolkas så att nämndens beslut ska ses som ett beslut om dispens. Miljöorganisationen hade därmed klagorätt.

⁴⁵ MÖD 2012:48.

⁴⁶ Mark- och miljööverdomstolens, mål nr M 3574-16.

14.5.4 Pågående processer

Två pågående domstolsprocesser är av särskilt intresse för de frågor som denna utredning ska belysa. Båda målen rör en och samma avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen. En skogsägare i Härryda kommun hade inkommit med en underrättelse om avverkning, varefter Skogsstyrelsen lämnat en vägledning om skogsvårdslagens krav. Vägledningen innehåller, enligt förvaltningsrättens dom⁴⁷, ett antal åtgärder som Skogsstyrelsen anser att markägaren behöver ta hänsyn till för att uppfylla kraven i skogsvårdslagen. Föreningen Skydda skogen vände sig med anledning av detta till Förvaltningsrätten i Göteborg och yrkade bl.a. att Skogsstyrelsens vägledning med anledning av avverkningsanmälan skulle upphävas och att förvaltningsrätten skulle besluta att planerade skogsbruksåtgärder inte är tillåtna.

Förvaltningsrätten avvisade överklagandet med hänvisning till att Skogsstyrelsens vägledning inte är ett överklagbart beslut. Som motivering till detta framhölls framför allt att det inte framgår att fastighetsägaren kommer att drabbas av någon påföljd om denne inte följer myndighetens vägledning samt att det inte är uteslutet att fastighetsägaren kan uppfylla skogsvårdslagens krav på andra sätt än att följa vägledningen. Skydda skogen har överklagat förvaltningsrättens beslut till Kammarrätten i Göteborg som har meddelat prövningstillstånd.⁴⁸

Med anledning av avverkningsanmälan skickade Skydda skogen också en skrivelse till Skogsstyrelsen och begärde att myndigheten skulle klassa det avverkningsanmälda skogsområdet som en nyckelbiotop och inrätta ett biotopskydd i området så att avverkningen inte kunde påbörjas.

Skogsstyrelsen skickade ett e-postmeddelande till föreningen och meddelade att de inte avsåg att vidta några åtgärder med anledning av begäran. Skydda skogen vände sig därefter till Mark- och miljödomstolen i Vänersborg och yrkade att domstolen skulle upphäva Skogsstyrelsens beslut att inte inrätta nyckelbiotop eller biotopskydd. Domstolen avvisade överklagandet med motiveringen att myndighetens meddelande inte var att anse som ett överklagbart beslut.⁴⁹ I domskälen anges även att om det vore fråga om ett beslut

⁴⁷ Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 13997-16.

⁴⁸ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 3074-17.

⁴⁹ Vänersborg tingsrätt, mål nr M 4845-16.

som var möjligt att överklaga så saknar föreningen ändå klagorätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken, eftersom bestämmelsen endast ger klagorätt gällande beslut om upphävande av skydd av områden och inte beslut om inrättande av skyddat område. Efter överklagande av Skydda skogen har Mark- och miljööverdomstolen meddelat prövningstillstånd i målet. I skrivande stund är målet ännu inte avgjort.⁵⁰

14.6 Utredarens bedömningar av Århuskonventionens förhållande till vissa bestämmelser i skogsvårdslagen

14.6.1 Bakgrunden till nuvarande rättsläge

I propositionen om anslutning till Århuskonventionen framhölls att artikel 9.3 hade en något oprecis utformning och att de krav som angavs i artikeln var vaga. Enligt regeringen var det därför svårt att slutligt ange vilka krav som kunde ställas på lagstiftningen i dessa frågor. Under förhandlingarna om konventionen argumenterade de nordiska länderna för att de nationella parlamentens ombudsmän (i Sverige Justitieombudsmannen, JO) skulle vara tillräckligt för att garantera tillgången till rättsligt prövning.

Redan i propositionen om tillträde till Århuskonventionen konstaterades emellertid att det var tveksamt om JO:s granskning ensamt skulle kunna erbjuda den prövning som konventionen föreskriver i artikel 9.3. JO är ett extraordinärt organ som saknar möjlighet att ändra och upphäva myndigheters beslut och granskningen är inte ämnad att ersätta sådan sakprövning som skett eller kunnat ske i en ordinarie process. JO har inte heller någon möjlighet att inhibera beslut eller följa upp granskningar med förelägganden och vite (vilket artikel 9.4 kräver). Det kunde därför inte hävdas att Sverige enbart genom JO lever upp till konventionens krav.⁵¹ Däremot ansåg regeringen att miljöbalkens tillsynsmyndigheter borde kunna leva upp till kraven på prövningsorganet, och att deras arbete i kombination med JO:s granskning kunde anses uppfylla vad som krävdes

⁵⁰ Svea Hovrätt, mål nr M 575-17.

⁵¹ Prop. 2004/05:65, s. 123.

enligt konventionen. Det bedömdes därför inte som nödvändigt att förändra det svenska systemet med tillsynsmyndigheter och JO.

Under det dryga decennium som har förflutit sedan Sverige anslöt sig till konventionen har rättsutvecklingen på området varit snabb. Efterlevnadskommittén har gjort extensiva tolkningar av konventionens artiklar avseende klagorätt och dessa har bekräftats vid partsmötena. EU-domstolen och svenska domstolar har tolkat konventionen på ett sätt som har gett miljöorganisationer omfattande möjligheter att överklaga beslut enligt miljöbalken liksom på andra områden med miljömässig anknytning på ett sätt som många av riksdagens ledamöter nog inte hade föreställt sig när frågorna behandlades 2005. Synsättet i propositionen att JO och tillsynsmyndigheternas granskning skulle vara tillräcklig får numera betraktas som överspelad.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut att med stöd av 22 § förvaltningslagen ge en miljöorganisation möjlighet att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning av fjällnära skog i det ovan refererade Änokfallet utgör ett exempel på denna utveckling.

14.6.2 Skogsnäringens reaktioner på Änokdomen

Högsta Förvaltningsdomstolens avgörande i Änokfallet har väckt en stor oro bland många skogsägare liksom inom skogsindustrin. Utredningen har från företrädare för skogsägare och skogsindustrin mött farhågor om att planerade avverkningar skulle komma att överklagas i en betydande omfattning.⁵² För de fall inhibition⁵³ eller ett interimistiskt beslut meddelas skulle planerade avverkningar kunna komma att fördröjas. Det skulle också kunna innebära att vissa skogsägare skulle dra sig för att planera avverkning av sin skog med hänsyn till risken för det arbete och de kostnader som en process om att få genomföra avverkningen skulle kunna medföra. Det har från företrädare för skogsägare och skogsindustrin även gjorts gällande att tillgången till skogsråvara för industrins behov

⁵² De farhågor som här redovisas kortfattat har nått utredningen både genom de företrädare för skogsägare och för skogsindustri som deltagit som experter i utredningen och genom de externa kontakter som redovisas under avsnittet Arbetsformer i kapitel 2.

⁵³ Jfr 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) där det anges att "Den domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta rörande saken".

härigenom skulle kunna bli lidande och att det är av stor vikt för skogsindustrin att man kan räkna med ett jämt flöde av skogsråvara. Likviditeten hos många sågverksföretag är begränsad och det finns behov av att snabbt kunna avropa leveranser från skogsägare. Även förhållandevis korta fördröjningar kan medföra stora problem. Det har vidare framförts farhågor för att finansieringen av köp av skogsfastigheter kan försvåras, eftersom banker och andra kreditinstitut kan vara obenägna att bevilja lån, om dessa inte vet vad som gäller beträffande framtida avverkningsmöjligheter.

Det har också hävdats att en rätt för miljöorganisationer att överklaga planerade avverkningar skulle innebära en kränkning av äganderätten till skogsmark och ett ingrepp i pågående markanvändning. Det får emellertid anses stå klart att öppnandet av klagorätt för t.ex. miljöorganisationer inte i sig kan anses utgöra en kränkning av äganderätten.

14.6.3 Jämförelse med Finland och Tyskland

Den tid som stått till utredningens förfogande har inte medgett några närmare jämförelser med situationen i andra europeiska länder som är parter till Århuskonventionen, förutom med Finland och Tyskland.

Endast i Finland har skogsbruket och skogsindustrin en likartad ställning som i Sverige. Här är, liksom i Sverige, skogsägandet spritt på många privatpersoner och skogsindustrin av väsentlig betydelse för landets ekonomi. Den finländska skogsvårdslagstiftningen påminner om den svenska. Såvitt utredaren erfar finns det i Finland för närvarande inga planer på en förändrad lagstiftning med syfte att uttryckligen ge miljöorganisationer rätt att överklaga planerade skogsavverkningar. Något förbud härom finns emellertid inte heller och frågan har inte prövats i finsk domstol.⁵⁴

Utredningen har även haft möjlighet att titta på tysk lagstiftning som den beskrivs i Tysklands rapport om hur landet genomför

⁵⁴ Uppgifterna förmedlades till utredaren under de samtal som fördes med representanter för Finlands Jord- och skogsbruksministerium och Skogscentral under den studieresa som beskrivs i avsnittet Arbetsformer i kapitel 2.

Århuskonventionen.⁵⁵ Artikel 9.2 i Århuskonventionen och direktiv 2003/35/EG⁵⁶ har genomförts i tysk rätt i lagen om miljööverklaganden⁵⁷. Enligt 2 § första stycket i lagen kan såväl nationella som utländska miljöorganisationer⁵⁸ väcka talan i domstol utan att behöva hävda att deras egna rättigheter har kränkts. Det organisationen måste visa är att det överklagade myndighetsbeslutet strider mot en miljöbestämmelse och att bestämmelsen skulle kunna vara av betydelse. Även s.k. icke-beslut omfattas, när en myndighet i strid med tillämpliga bestämmelser inte har fattat något beslut. Utöver detta finns det såväl i förbundsrepublikens som i förbundsländernas naturvårdslagstiftning ytterligare möjligheter för miljöorganisationer att vidta rättsliga åtgärder⁵⁹. Efter att Århuskonventionens femte partsmöte beslutat att Tyskland brister⁶⁰ i genomförandet av konventionens artikel 9.3 har Tyskland ändrat sin lagstiftning. Miljöorganisationer ska numera ha en rätt att påkalla en prövning av handlingar och underlåtenheter som strider mot bestämmelser i tysk lagstiftning som relaterar till miljön, bl.a. i fråga om myndigheters övervaknings- och tillsynsåtgärder på miljöområdet. Denna klagorätt ska enligt vad utredningen har erfarit även omfatta skogsbruksåtgärder.

14.6.4 Är det möjligt att införa ett överklagandeförbud för miljöorganisationer?

Utredaren har stor förståelse för de farhågor som har framförts från skogsnäringen. Skogsvårdslagen får emellertid anses vara en sådan lag som omfattas av Århuskonventionen. Det framstår därför knappast som realistiskt att införa ett överklagandeförbud. Om det i 40 § skogsvårdslagen skulle intas en bestämmelse om att beslut om tillstånd till eller förbud mot avverkning får överklagas endast av

⁵⁵ Rapporten finns på tyska, engelska och ryska på Århuskonventionens webbplats, www.unece.org/env/pp/reports_trc_implementation_2017.html

⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

⁵⁷ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG.

⁵⁸ Vilka organisationer som omfattas av bestämmelsen regleras i § 3.

⁵⁹ Se t.ex. § 64.1 i förbundsländernas naturskyddslag, Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG).

⁶⁰ Beslut V/9h.

den berörda skogsmarkens ägare, förefaller det inte osannolikt att domstolarna skulle underkänna ett sådant överklagandeförbud. Det som talar för detta är bl.a. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande om licensjakt på varg.⁶¹ Domstolen fann, med utgångspunkt i Århuskonventionens artikel 9.3 och den EU-rättsliga praxis som utvecklats på området, att det överklagandeförbud som tagits in i 58 § 1 jaktförordningen stod i strid med unionsrätten såvitt gäller beslut om jakt efter en art som skyddas av art- och habitatdirektivet. En likartad bedömning gjordes i den promemoria som sedermera låg till grund för förändringar i jaktförordningen.⁶²

EU-domstolens avgörande i det tidigare refererade fallet med den slovakiska brunbjörnen (C-240/09) ger vid handen att det ankommer på nationella domstolar att tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som har ställts upp i artikel 9.3 för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av EU:s miljölagstiftning. EU har förvisso inte en gemensam skogs politik, men skogsbruket berörs av EU-lagstiftning inom andra politikområden, framför allt inom miljöpolitiken.

Det är inte enkelt att dra en skarp gräns mellan inhemsk och unionsrättslig lagstiftning som rör skogen. Det skulle kunna medföra svåra gränsdragningar med ett klagorättssystem för miljölagstiftning härledd ur unionsrätten och ett annat för nationell miljö rätt. Ett exempel på hur unionsrätten påverkar den nationella rätten är Änokfallet, där Högsta förvaltningsdomstolen som skäl för beslutet bl.a. åberopade att de berörda avverkningsområdena låg i närheten av Natura 2000-områden. Det är därför möjligt att EU:s art- och habitatdirektiv och annan EU-rättslig lagstiftning, oavsett om det är befogat eller inte, skulle åberopas i fall som rör skogsavverkning.

Sammantaget framstår det mot denna bakgrund inte som görligt att föreslå ett överklagandeförbud.

⁶¹ HFD 2015 ref. 79.

⁶² Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur, dnr. N2015/07181.

14.6.5 Bör klagorätten utvidgas såvitt avser beslut om avverkning m.m.

Som har redovisats i kapitel 6 krävs det tillstånd enligt skogsvårdslagen för avverkning i fjällnära skog och i ädellövskog. Såvitt avser avverkningar av annan skog ska skogsägaren endast underrätta Skogsstyrelsen om den planerade avverkningen. En sådan underrättelse kan föranleda Skogsstyrelsen att meddela förbud mot avverkningen eller föreläggande om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, dock inte så ingripande krav på hänsyn att pågående markanvändning försvåras. Om sådana längre gående hänsyn skulle krävas, kan myndigheten vara skyldig att agera med stöd av miljöbalken, t.ex. genom att besluta att området ska utgöra ett biotopskyddsområde eller meddela föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Sådana förbud och förelägganden utfärdas i mycket begränsad utsträckning (mindre än en procent av fallen). Skogsstyrelsen kan också besluta om vägledningar som inte är avsedda att vara juridiskt bindande för den enskilde.⁶³

I avsnitt 14.3.3 redogörs för omfattningen av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Med utgångspunkt i artikelns ordalydelse och svensk domstolspraxis är utredarens bedömning att avverkningar inte generellt kan betraktas som sådan verksamhet som faller in under tillämpningsområdet för artikel 9.2. Det kan emellertid inte uteslutas att en enskild avverkning kan ha en sådan betydande miljöpåverkan som avses i artikel 9.2.

Frågan måste därefter ställas om Skogsstyrelsens beslut avseende planerade avverkningar träffas av artikel 9.3, dvs. om besluten är en i artikelns mening sådan handling som kan strida mot miljölagstiftningen. Först kan konstateras att myndigheters beslut räknas som handling i detta hänseende. Som framgår av avsnitt 14.3 avses med miljölagstiftning all lagstiftning relaterad till miljön, ett begrepp som i såväl konventionstext som praxis har getts en vid betydelse. Det krävs vidare inte att det föreligger en lagstridighet, utan det är tillräckligt med ett påstående om förekomsten av en handling/beslut som strider mot nationell lagstiftning relaterad till miljön.

⁶³ En vägledning används av Skogsstyrelsen för att klargöra myndighetens tolkning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i det enskilda fallet. I vägledningen beskrivs de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven utifrån en befarad eller inträffad avvikelse från lagen (Skogsstyrelsens rutin om tillsyn enligt skogsvårdslagen, beslutad 2016-06-28, s. 6 f).

Som framgår av kapitel 3 innebär skogsvårdslagens portalparagraf att det nationella miljömålet för skogsbruket är jämställt med produktionsmålet. Miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken är tillämpliga även på skogsmark och avverkningar enligt skogsvårdslagen. Föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Änokfallet berör tillstånd till avverkning av fjällnära skog. Reglerna beträffande tillstånd till avverkning av ädellövskog är likartade och sådana beslut bör i avseende på överklagande därför behandlas på motsvarande sätt som den fjällnära skogen. Beslut om tillstånd till avverkning av fjällnära skog och ädellövskog får anses vara sådana beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det finns därför en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel. Också beslut om föreläggande eller förbud med anledning av en underrättelse om avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen eller annan tillsyn enligt denna lag, utgör beslut relaterade till miljölagstiftning och är därför att behandla på motsvarande sätt.

Skogsstyrelsens vägledningar har hittills inte av domstol betraktats som överklagbara beslut (se redogörelsen för pågående processer i avsnitt 14.5.4) och förslaget innebär inte en möjlighet för miljöorganisationer att överklaga dessa.

Beslut av en tillsynsmyndighet att inte vidta åtgärder, s.k. nollbeslut, har av Mark- och miljööverdomstolen ansetts vara överklagbara (se avsnitt 14.5.3). Skogsstyrelsens hantering av underrättelser innebär dock att det oftast inte fattas något beslut alls (se kapitel 5). Denna ordning har goda skäl för sig. Systemet gör att Skogsstyrelsen snabbt kan hantera alla de underrättelser om planerad avverkning som kommer in till myndigheten. Det förhållandet att Skogsstyrelsen inte fattar några beslut i det helt övervägande antalet ärenden där man inte har några invändningar mot avverkningen har medfört att administrationen kunnat hållas på en mindre omfattande nivå än vad som annars hade varit fallet. Om miljöorganisationer begär uttryckliga beslut av Skogsstyrelsen beträffande de avverkningsanmälningar som man anser borde prövas av domstol, finns det enligt utredarens uppfattning en påtaglig risk för att Skogsstyrelsen

skulle få ett omfattande arbete att hantera dessa. Även domstolarna skulle få en utökad arbetsbörda.

Skogsstyrelsens agerande med anledning av underrättelser om avverkning m.m. utgör en del av myndighetens tillsyn. Enligt miljöbalken har miljöorganisationer endast i viss omfattning getts möjlighet att klaga på tillsynsbeslut. Några bärande skäl till att ge miljöorganisationer större möjlighet att överklaga Skogsstyrelsens tillsynsbeslut än beslut enligt miljöbalken föreligger inte.

Utredarens slutsats är att sådana avverkningsanmälningar som inte föranleder några invändningar från Skogsstyrelsens sida inte ska kunna överklagas av en miljöorganisation. Det innebär att om Skogsstyrelsen inte vidtar någon åtgärd med anledning av en avverkningsanmälan och en miljöorganisation begär och får ett formligt beslut från Skogsstyrelsens sida som meddelar att myndigheten inte avser vidta någon åtgärd, så kan ett sådant beslut inte överklagas.

14.6.6 Bör klagorätten utvidgas såvitt avser underrättelser enligt 14 § som inte leder till beslut?

En skogsägare ska enligt 14 § skogsvårdslagen underrätta Skogsstyrelsen om en planerad avverkning m.m. på hans eller hennes mark. I underrättelsen ska skogsägaren bl.a. redovisa vilken hänsyn som ska tas till miljön. Skogsstyrelsen kan som nämnts besluta om förelägganden och förbud eller om vägledningar. Förelägganden och förbud utfärdas i några hundra fall per år, dvs. i cirka en halv procent av de närmare 60 000 underrättelser om avverkning som kommer in till Skogsstyrelsen varje år. Om Skogsstyrelsen inte har något att invända mot den planerade avverkningen, fattas inte något beslut och en avverkning får genomföras när den s.k. sexveckorsfristen har löpt ut. Hur detta system fungerar mera i detalj är beskrivet i kapitel 5.

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten bör ha rätt till en överprövning av Skogsstyrelsens ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen och, om allmänheten bedöms ha sådan rätt, lämna de förslag som bedöms lämpliga för att säkerställa denna rätt.

Ren passivitet från en myndighets sida har hittills i förvaltningsrättslig praxis inte betraktats som ett överklagbart beslut. Århuskonventionens artikel 9.3 omfattar emellertid inte bara beslut utan

såväl handlingar som underlåtenheter (*omissions*). En underlåtenhet i artikelns mening kan anses innefatta en myndighets misslyckande eller försummelse att genomföra lagstiftning relaterad till miljö eller att se till att andra myndigheter och enskilda följer bestämmelserna i sådan lagstiftning. Exempel på ett sådant misslyckande eller en sådan försummelse är t.ex. en myndighets underlåtenhet att vidta åtgärder som omfattas av en lagstiftning relaterad till miljö.⁶⁴ I propositionen om Århuskonventionen nämndes att även en situation där en myndighet inte fattar något beslut om att inte vidta en åtgärd kan anses falla under konventionen. Samtidigt konstaterades att utan ett överklagbart beslut går det inte att vända sig till domstol för överprövning av en myndighets underlåtenhet.⁶⁵ Vidare anges i propositionen att en förutsättning torde vara att underlåtenheten kan knytas till rättsligt reglerade krav på handling, dvs. att myndigheten underlåter att vidta en åtgärd som föreskrivs i nationell miljölagstiftning.⁶⁶

Som har nämnts tidigare krävs det inte att det är fastslaget att det är fråga om en lagstridighet, utan det räcker med ett påstående om förekomsten av en underlåtenhet eller försummelse som strider mot nationell rätt relaterad till miljön. Den omständigheten att Skogsstyrelsen inte vidtar åtgärder med anledning av en underrättelse om planerad avverkning skulle med detta synsätt kunna ses som en potentiell underlåtenhet att i tillräcklig utsträckning fullgöra sin tillsynsskyldighet.

Det kan diskuteras om det verkligen föreligger en plikt för Skogsstyrelsen att fatta beslut om föreläggande med anledning av en enskild underrättelse. I 35 § skogsvårdslagen, som reglerar Skogsstyrelsens möjligheter att meddela förbud och förelägganden, framgår att Skogsstyrelsen *får* meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Det är alltså inte någon plikt för Skogsstyrelsen att agera i varje enskilt fall. Med detta synsätt torde det inte på ett

⁶⁴ Se The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 199 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ, artikel 2 punkt g) och h).

⁶⁵ Prop. 2004/05:65, s. 121.

⁶⁶ Prop. 2004/05:65, s. 93.

generellt plan vara fråga om någon underlåtenhet när Skogsstyrelsen inte vidtar åtgärder.

Å andra sidan kan hävdas att underlåtenheten snarare är knuten till myndighetens skyldighet att utöva tillsyn över att skogsvårdslagstiftningen följs.⁶⁷ Skogsstyrelsen har förvisso inte skyldighet att meddela förelägganden i varje enskilt fall, men i tillsynsansvaret ingår en skyldighet att agera och vidta tillräckliga åtgärder (bedriva tillsyn) när myndigheten i ett enskilt fall uppmärksammas på omständigheter som kan innebära att en avverkning görs i strid med skogsvårdslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen. En tillsynsmyndighet kan handla på eget initiativ men vem som helst kan påkalla en granskning av enskildas och myndigheters ageranden genom att t.ex. anmäla en misstänkt överträdelse av en miljöbestämelse till Skogsstyrelsen. En sådan anmälan ska läggas upp som ett ärende och avslutas med någon form av beslut. Att Skogsstyrelsen underlåter att bedriva tillsyn när den uppmärksammas på något som föranleder att myndigheten bör bedriva tillsyn, utgör med detta synsätt en underlåtenhet i Århuskonventionens mening.

Frågan om möjligheten att överklaga myndigheters underlåtenhet att fatta beslut berör som framgått även annan lagstiftning än skogsvårdslagen. Det är en komplicerad fråga och den tid som har stått till utredarens förfogande har inte medgett att den fullständigt penetrerats. I förarbetena till ny förvaltningslag nämns inget om detta. Bortsett från möjligheten att driva passivitetstalan vid dröjsmål, behandlas inte heller frågan om överprövning av underlåtenheter.⁶⁸ Det framstår som mindre lämpligt att skapa en särskild ordning inom ett specialområde som skogsvårdslagstiftningen. Det vore därför önskvärt att frågan om en möjlighet till överprövning av myndigheters underlåtenheter genomlystes i en utredning som kan ta ett helhetsgrepp på all lagstiftning som berörs.

⁶⁷ Se 33 § skogsvårdslagen och förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

⁶⁸ Prop. 2016/17:180.

14.6.7 Ändring av 40 § skogsvårdslagen

Förslag: Sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ska ha rätt att överklaga beslut om tillstånd och villkor för avverkning av fjällnära skog och ädellövskog samt förelägganden och förbud med anledning av underrättelser om avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen eller annan tillsyn enligt denna lag.

Mot angiven bakgrund föreslås att 40 § skogsvårdslagen ändras så att det framgår att sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd och villkor för avverkning av fjällnära skog och ädellövskog samt förelägganden och förbud med anledning av underrättelser om avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen eller annan tillsyn enligt denna lag.

Förslaget innebär att Skogsstyrelsens övriga beslut eller ställningstaganden att inte fatta beslut med anledning av underrättelser m.m. inte kan överklagas utöver vad som anges i 41 och 42 §§ förvaltningslagen (2017:900).

14.6.8 Formerna för prövning

Förslag: De beslut om tillstånd till avverkning m.m. som föreslås kunna överklagas av sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningen enligt artikel 9.3 ska göras av domstol eller i administrativ ordning (*administrative or judicial procedures*). I denna del skiljer sig artikel 9.3 från artikel 9.2 som anger att prövningen ska göras av domstol eller annat opartiskt och oberoende organ som har inrättats genom lag. Som framgår i avsnitt 14.3.3 ställer Århuskonventionen inga krav på formen för prövning. De allmänna kraven i artikel 9.4 och 9.5 innebär dock att förfarandena – i domstol eller i administrativ ordning – ska vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Prövningen måste omfatta såväl beslutets mate-

riella som formella lagenlighet. Det måste också finnas en möjlighet att inhibera beslut.

Prövning i domstol eller i administrativ ordning?

En prövning i administrativ ordning skulle kunna innebära att beslut överprövas av en självständig förvaltningsmyndighet. Det finns emellertid skäl som starkt talar emot en sådan lösning. För det första ställs det som tidigare nämnts höga krav i Århuskonventionen på prövningen såvitt bl.a. avser effektivitet. Domstolar har redan en färdig organisation för att hantera brådskande ärenden, framställningar om interimistiska åtgärder m.m. och är rimligtvis bättre lämpade att möjliggöra en snabb, effektiv och rättssäker prövning. Överklagade beslut om avverkning kan därutöver i hög utsträckning förväntas vara ärenden med starka intresse motsättningar, vilket också talar för det lämpliga med domstolars öppna process med god insyn och tydliga processramar.

För det andra är en förvaltningsmyndighet inte en domstol i EU-rättslig mening. Av EU-domstolens praxis framgår att miljöorganisationer kan göra gällande rättigheter baserade på bl.a. art- och habitatdirektivet och att unionsrätten kräver ett effektivt domstolsskydd av sådana rättigheter. En ordning där överprövning inte sker i domstol, innefattande bl.a. möjlighet att inhämta förhandsavgörande av EU-domstolen, är inte förenligt med EU-rättens krav på effektiva nationella rättsmedel och principen om ändamålsinriktad tolkning av unionsrättsliga regelverk.⁶⁹ Som tidigare nämnts är det inte enkelt att dra en skarp gräns mellan inhemska och unionsrättsliga lagstiftningar som rör skogen. Även för att uppfylla Sveriges unionsrättsliga förpliktelser förefaller det alltså som mest lämpligt att prövningen görs i domstol.

Vad som slutligen talar för en prövning i domstol är den omständigheten att det, som tidigare har nämnts, inte kan uteslutas att enskilda avverkningar kan ha en sådan betydande miljöpåverkan att artikel 9.2 aktualiseras.

⁶⁹ Jfr Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 312-15.

Förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol?

Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen får för närvarande överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den föreslagna ändringen i 40 § innebär att sådana miljöorganisationer som anges i 16 kap 13 § miljöbalken kommer att ha rätt att överklaga vissa angivna beslut enligt skogsvårdslagen. Det bör övervägas vilket domstolsslåg som ska ha hand om dessa ärenden.

Enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) är huvudregeln att beslut av förvaltningsmyndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol (detsamma stadgas i 40 § den nya förvaltningslagen (2017:900)). Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, gäller emellertid den bestämmelsen. På ett antal områden överklagas myndighetsbeslut i stället till allmän domstol.

För att handlägga vissa typer av ärenden har det ansetts att det krävs viss fackkunskap och erfarenhet. Detta har tillgodosetts dels genom att inrätta specialdomstolar, dels genom att vissa domstolar har getts ensam behörighet att handlägga vissa måltyper. Mark- och miljödomstolarna hanterar bl.a. mål och ärenden enligt miljöbalken och prövar därmed redan ärenden som rör skogen i en rad hänseenden. Här finns också stor erfarenhet av den unionsrätt som kan komma att aktualiseras i ärenden om planerade avverkningar.

Som framgår i avsnitt 14.5 hanterar förvaltningsdomstolarna i dag ärenden enligt skogsvårdslagen men också andra angränsande frågor som exempelvis beslut enligt kulturmiljölagen och jaktförordningen. Här finns således också erfarenhet och kunskap i de rättsfrågor som kan aktualiseras.

Under utredningens gång har det övervägts om det vore lämpligt att flytta de mål som nu kommer att kunna överklagas av miljöorganisationer från allmän förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstol. Skäl som motiverar en sådan ordning är att erfarenheten av att hantera liknande rättsfrågor bedöms vara större i mark- och miljödomstolarna, att det skulle möjliggöra en samordning av ärenden där både skogsvårdslagen och miljöbalken aktualiseras och att det vore önskvärt med en gemensam praxisutveckling på miljöområdet.

När det gäller behovet av samordning och den gränsdragningsproblematik mellan domstolsslagen som kan uppkomma är det utredarens bedömning att denna situation inte blir bättre av att flytta

vissa beslut enligt skogsvårdslagen till mark- och miljödomstol. Visserligen uppstår en möjlighet till samordning av mål som rör både skogsvårdslagen och miljöbalken men samtidigt skulle andra situationer kunna uppstå där olika prövningar rörande avverkningar m.m. skulle hanteras i skilda domstolsslag. Detta skulle möjligtvis kunna lösas genom att hänvisa samtliga överklagade beslut enligt skogsvårdslagen till mark- och miljödomstol. En sådan genomgripande förändring framstår emellertid inte som lämplig.

Ärendenas karaktär är enligt utredarens bedömning inte sådana att de kräver den kompetens som mark- och miljödomstolarna har genom de tekniska råden. Den särskilda fakkunskap och erfarenhet som finns hos mark- och miljödomstolarna kan därför inte motivera ett byte av domstolsslag. I detta sammanhang erinras också om den möjlighet allmänna förvaltningsdomstolar har att inhämta yttrande från sakkunnig.

Sammantaget talar övervägande skäl för att inte frånga huvudprincipen om att beslut av förvaltningsmyndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta föreslås därför vara den ordning som, liksom för övriga beslut enligt skogsvårdslagen, ska gälla för de beslut som kommer att kunna överklagas av sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

14.6.9 Hur ska allmänheten få kännedom om överklagbara beslut?

Förslag: Den miljöorganisation som vill överklaga ett beslut ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parter och sakägare. Skogsstyrelsen ska offentliggöra överklagbara beslut elektroniskt.

I direktiven anges att utredaren ska lämna förslag på hur allmänhetens eventuella rätt till överprövning ska säkerställas och hur allmänheten ska få information om Skogsstyrelsens beslut.

Frågan om allmänhetens rätt till information om beslut rymmer också processuella frågor om vilka som ska delges ett beslut, när överklagandetiden börjar löpa och när beslutet vinner laga kraft.

Enligt 21 § förvaltningslagen ska en part, om det inte är obehövt, underrättas om ett fattat beslut och hur det kan överklagas.

Bestämmelsen gäller också någon annan som får överklaga och begär att få ta del av beslutet. Tiden för överklagande är enligt huvudregeln i 23 § förvaltningslagen tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.⁷⁰

De beslut av Skogsstyrelsen som enligt förslaget blir möjliga att överklaga av en miljöorganisation kommer att ha en relativt stor och obestämd överklagandekrets utöver de parter som delges beslutet. Det är, inte minst för den enskilda parten, orimligt med ordning som innebär att besluten har en obestämbär överklagandefrist och inte vinner laga kraft. Detta går att hantera på olika vis. En möjlig väg är att såsom i exempelvis plan- och bygglagen (13 kap. 16 §) införa en bestämmelse som anger att beslut ska kungöras och att överklagandetiden räknas från kungörandet för alla som inte ska delges i vanlig ordning. I miljöbalken 16 kap 13 § har en annan väg valts. I tredje stycket anges att den miljöorganisation som vill överklaga ett beslut ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parter och sakägare. Meningen infördes på anmodan av Lagrådet i samband med att bestämmelsen tillkom och syftet är att klargöra att ett beslut vinner laga kraft gentemot de miljöorganisationer som har klagorätt samtidigt som de vinner laga kraft gentemot part/sakägare, detta utan att organisationen delges särskilt.⁷¹ Enligt utredarens bedömning är en sådan lösning tydlig för alla berörda och ger förutsättningar för processer som inte onödigtvis fördröjs. En motsvarande skrivning bör därför föras in i skogsvårdslagen.

Även med en reglering som innebär att alla med klagorätt inte behöver delges beslut måste allmänheten få tillgång till information om Skogsstyrelsens beslut för att kunna tillvarata sin rätt till överprövning. Detta tillgodoses enligt utredarens bedömning lämpligast genom att Skogsstyrelsen skyndsamt tillgängliggör överklagbara beslut elektroniskt. Noteras bör dock Förvaltningsrättens i Jönköping avgörande om att kartuppgifter om avverkningsanmälningar i ett enskilt ärende inte fick publiceras på Skogsstyrelsens hemsida.⁷² Utredarens bedömning är emellertid att publicering av överklagbara beslut, eller i förekommande fall delar av överklagbara beslut, för

⁷⁰ Bestämmelserna motsvaras i den nya förvaltningslagen (2017:900) av 33, 34 och 44 §§.

⁷¹ Prop. 1997/98:45, s. 490.

⁷² Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 563-17, domen är överklagad. Avgörandet är närmare beskrivet i kapitel 5.

att möjliggöra för allmänheten att tillvarata sin klagorätt, inte utgör en behandling av personuppgifter som strider mot personuppgiftslagen. En ny bestämmelse bör införas i skogsvårdsförordningen som anger att Skogsstyrelsen ska offentliggöra överklagbara beslut elektroniskt. Här behöver information om beslutets innehåll, eventuell motivering och aktuellt område framgå. Det får sedan ankomma på myndigheten att se till att denna publicering sker i enlighet aktuell lagstiftning rörande personuppgiftsbehandling och sekretess vilket t.ex. kan kräva att delar av beslut maskeras i särskilda ärenden.

14.6.10 Finns det andra sätt att hantera avverkningsanmälningarna – alternativ som har diskuterats

I avsnitt 14.6.5 redovisas slutsatsen att det inte ska vara möjligt för en miljöorganisation att överklaga Skogsstyrelsens ställningstaganden att inte fatta beslut med anledning av en underrättelse om avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen.

Under utredningens gång har emellertid olika modeller diskuterats för att hantera en situation som innebär att allmänheten bör ha rätt till en sådan överprövning. Utan inbördes rangordning redovisas nedan de alternativ som har diskuterats och överväganden rörande dessa. Utredarens slutsats är att inget av de fem alternativ som redovisas nedan bör ligga till grund för lagstiftning.

Alternativ A: Samtliga underrättelser leder till formella beslut

Ett förslag som har diskuterats är att alla underrättelser om avverkning ska föranleda Skogsstyrelsen att fatta formella beslut som ska vara överklagbara.

Skogsstyrelsen har på förfrågan från utredaren beskrivit handläggningsgången och bedömt genomförbarheten av ett sådant förslag. Beskrivningen bygger på en höggradigt automatiserad handläggning, något som redan i dag präglar myndighetens arbete. I korthet skulle hanteringen kunna gå till som följer. När en avverkningsanmälan kommer in till Skogsstyrelsen kontrolleras det att den är komplett. Efter eventuell komplettering publiceras underrättelsen digitalt och ett automatiserat beslut skickas till markägaren. I beslutet anges ett

datum sex veckor fram i tiden från det att underrättelsen bedömts vara komplett. Från och med detta datum får avverkning påbörjas, under förutsättning att beslutet inte överklagas. Om beslutet inte överklagas, vinner det laga kraft när avverkningen får påbörjas. Överklagandetiden löper tre veckor från publiceringstillfället. Om beslutet överklagas i rätt tid informeras markägaren eller dennes ombud. Skogsstyrelsen vidtar i regel ingen åtgärd till följd av överklagandet utöver att rättidspröva detta och översända det till domstol. Skogsstyrelsen kan dock även välja att ompröva det automatiserade beslutet och besluta om att förelägga om viss miljöhänsyn, ett beslut som i sin tur kan överklagas av både markägaren och en miljöorganisation.

Alternativ B: Aktivitetskrav

Ytterligare ett förslag som har diskuterats bygger på ett krav på aktivitet från miljöorganisationers sida under ett tidigt stadium av handläggningen. Även här har Skogsstyrelsen bidragit med en beskrivning av handläggningsgången. I korthet skulle hanteringen kunna gå till som följer. Inom viss tid från det att underrättelsen har blivit offentlig, t.ex. genom att den har publicerats digitalt, kan miljöorganisationer komma med invändningar mot den planerade avverkningen. Skogsstyrelsen har därefter att ta ställning till om inkomna synpunkter ska leda till ett beslut. Ställningstagandet angående inkomna synpunkter kommuniceras med markägaren. Eftersom det till skillnad från det föregående alternativet saknas ett beslut som kan vinna laga kraft, kan synpunkter komma in i ett senare skede, vilka Skogsstyrelsen inte kan välja att bortse ifrån. Skogsstyrelsen har därefter viss tid på sig att besluta om ett föreläggande eller förbud eller besluta att inte vidta någon åtgärd med anledning av invändningen. Dessa beslut kan sedan överklagas av den miljöorganisation som kommit med invändningen liksom naturligtvis av markägaren.

Överväganden beträffande alternativ A och B

Konsekvenser för de ovan nämnda alternativen har diskuterats med utgångspunkt bl.a. i om de är möjliga att förena med sexveckorsfristen, hur de förhåller sig till Sveriges förpliktelser enligt Århus-

konventionen och utifrån tänkbara konsekvenser för Skogsstyrelsens handläggning, markägaren och domstolarna.

Sexveckorsfristen

Det bedöms som möjligt att hantera ärenden som inte föranleder överklaganden eller invändningar inom sexveckorsfristen. Däremot kan naturligt nog inte handläggningen av ärenden som överklagats eller som har föranlett invändningar slutföras inom sex veckor. Skogsstyrelsen har också framhållit att det inte bör införas någon tidsfrist för handläggningen, om myndigheten inleder ett tillsyns-ärende.

Uppfyller alternativet Århuskonventionens krav på prövning?

I EU-domstolens avgörande i målet Djurgården-Lilla Värtan⁷³ uttalar domstolen att ”Medlemmar av den berörda allmänheten [...] ska ha rätt att föra talan mot beslut genom vilka en instans, som ingår i en medlemsstats domstolsväsende, har tagit ställning till en ansökan om tillstånd för ett projekt, oberoende av vilken roll de, genom att delta i förfarandet i nämnda instans och yttra sig där, kan ha haft vid handläggningen av nämnda ansökan.” Avgörandet skulle kunna tolkas som att det inte är förenligt med Århuskonventionen att villkora möjligheten att överklaga med ett aktivitetskrav i ett tidigare skede i beslutsprocessen. Om ett alternativ med aktivitetskrav övervägs behöver denna fråga penetreras ytterligare.

Konsekvenser för markägaren och Skogsstyrelsens handläggning

Skogsstyrelsen har bedömt det andra av dessa nu redovisade alternativ vara sämre såvitt avser handläggningsarbete och tydlighet för skogsbruket. En fördel med det första alternativet från effektivitetsperspektiv är att det inte är möjligt att överklaga sedan det första beslutet har vunnit laga kraft. I det första alternativet blir det också tydligare för markägaren när avverkningen får påbörjas. Alternativet

⁷³ C-263/08 – Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening.

bedöms praktiskt genomförbart, även om det liksom det andra alternativet medför extra administration. Det förutsätter också en hög grad av automatiserad kommunikation med markägaren eller dennes ombud.

Både när det gäller alternativ A och B krävs det lagstöd för att Skogsstyrelsen ska kunna publicera de uppgifter om underrättelser om avverkning som är nödvändiga för att det ska vara möjligt att överklaga respektive lämna synpunkter.

Vad genomförandet av de beskrivna alternativen skulle komma att få för konsekvenser i övrigt beror till stor del på mängden överklaganden. Det är emellertid av naturliga skäl svårt att förutse hur stor andel av Skogsstyrelsens beslut som skulle komma överklagas enligt alternativ A eller i hur många ärenden som invändningar skulle resas enligt alternativ B. Representanter för skogsnäringens har framfört farhågor för att ett mycket stort antal ärenden kommer att överklagas. Från Naturskyddsföreningens sida har å andra sidan hävdats att de och andra miljöorganisationer inte har intresse av eller tillräckliga resurser för att driva mer än ett begränsat antal ärenden.

Ett sätt att göra en uppskattning av hur många ärenden det skulle kunna bli fråga om är att titta på hur många domstolsprocesser som drivs av olika miljöföreningar på andra områden. Sammanställd statistik för detta saknas, men sökningar i rättsdatabaser visar exempelvis att Naturskyddsföreningen uppträder som part i mark- och miljödomstolarna i ett fyrtiotal ärenden per år. För andra mindre organisationer som exempelvis Skydda skogen rör det sig om ett fåtal ärenden.⁷⁴ Noteras kan också att sedan Högsta förvaltningsrättens avgörande i Änokfallet har Skogsstyrelsen fattat cirka 700 beslut om tillstånd till avverkning. Två av dessa beslut har lett till domstolsprocesser initierade av en miljöorganisation.

Ett annat sätt att försöka uppskatta mängden överklagande är att jämföra med antalet formella klagomål som hanteras inom ramen för skogscertifieringen FSC. Cirka 60 procent av Sveriges produktiva skogsareal är certifierad enligt FSC. Klagomål kan göras av vem som helst, och utan juridisk kompetens, samt innefatta alla åtgärder som regleras i certifieringsstandarden. Enligt en bedöm-

⁷⁴ Någon omfattande utredning av dessa ärenden har inte gjorts och det anges därför inte i vilken egenskap föreningarna uppträder som part i målet.

ning från FSC-kansliet är antalet formella klagomål cirka 40–60 årligen, för hela arealen och allt utförande.

Ytterligare ett annat sätt att försöka uppskatta mängden överklaganden är att jämföra med den totala överklagandefrekvensen på andra områden med motsvarande masshantering av ärenden. Närmast till hands ligger beslut om bygglov och förhandsbesked där det fattas cirka 100 000 beslut per år. Överklagandefrekvensen för dessa beslut ligger på 2,5–3,5 procent.⁷⁵ Vid en sådan jämförelse bör det dock noteras att kretsen klagoberättigade för dessa beslut är betydligt större än den som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken.

För det fall överklagandefrekvensen för underrättelser om avverkning m.m. skulle motsvaras av den som hittills gäller för beslut om tillstånd till avverkning, skulle det röra sig om knappt 200 mål per år. Om överklagandefrekvensen skulle motsvara vad som gäller för beslut om bygglov rör sig om cirka 2 000 ärenden per år. Hanteringen av en sådan mängd överklagade beslut är, även om det skulle röra sig om ett antal i det nedre spannet, en omfattande uppgift, som skulle tvinga Skogsstyrelsen att nedprioritera andra viktiga uppgifter eller göra det nödvändigt att tillföra myndigheten ytterligare medel. Det skulle också innebära motsvarande antal nya mål i domstol med de kostnader som en domstolsprövning skulle medföra både för samhället och för skogsägarna. Utredaren bedömer att de miljömässiga vinsterna med en sådan ökad administration får anses vara marginella. Det är ju dessutom öppet för vem som helst att vända sig till Skogsstyrelsen med synpunkter på en planerad avverkning. Enligt utredarens uppfattning bör därför inget av de alternativ som redovisas ovan läggas till grund för lagstiftning.

Om man ändå skulle överväga att välja något av dessa alternativ, är det angeläget att motverka omotiverade överklaganden som onödigtvis fördröjer planerade avverkningar. Domstolarna bör därför ställa relativt höga krav på den som överklagar ett beslut och yrkar att domstolen ska fatta beslut om inhibition eller vidta andra interimistiska åtgärder. Klaganden måste ange relevanta skäl för överklagandet, exempelvis visa vilka miljövärden som finns i det enskilda objektet och på vilket sätt avverkningen skulle strida mot miljölagstiftningen.

Ett problem med de automatiserade beslut som Skogsstyrelsen skulle komma att fatta i det först nämnda alternativet är att dessa

⁷⁵ SOU 2014:14.

skulle bli så standardiserade att det kan vara svårt för domstolen att på ett tidigt stadium bilda sig en uppfattning om vilka överväganden som myndigheten har gjort. Det torde därför ofta bli nödvändigt att domstolen ger inte bara markägaren utan även Skogsstyrelsen tillfälle att yttra sig över överklagandet. Om detta skulle leda till att domstolen som regel beslutar om inhibition eller andra interimistiska åtgärder i avvaktan på att Skogsstyrelsen och markägaren har yttrat sig finns en risk för att avverkningar fördröjs även av omotiverade överklaganden.

Ett ställningstagande till frågan om inhibition i ett visst fall innebär ofrånkomligt att det också måste göras en viss bedömning av själva sakfrågan i målet. För att ett beslut om inhibition ska meddelas ställs i allmänhet krav på en tämligen hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att ändras i sak. Inhibition kan dessutom bara aktualiseras om det bedöms nödvändigt för att hindra en risk för betydande skada på ett enskilt eller allmänt intresse. Motsvarande krav gäller andra interimistiska beslut.⁷⁶ Under förutsättning att rättsutvecklingen gällande inhibition inte skulle utvecklas åt ett annat håll just för dessa mål borde omotiverade överklaganden inte i någon större utsträckning innebära att planerade avverkningar fördröjs.

Höjd arealgräns?

För att minska de ovan beskrivna problem som skulle kunna följa på ett stort antal överklagade ärenden har möjligheten övervägts att höja arealgränsen för när en planerad avverkning ska anmälas till Skogsstyrelsen. Att höja arealgränsen till 1,0 eller 2,0 hektar skulle ge betydande administrativa förenklingar för både skogsbruket och myndigheten, eftersom antalet anmälningar skulle minska. År 2016 uppgick antalet anmälningar som gällde ett område mindre än ett hektar till drygt 9 000, vilket motsvarade närmare 17 procent av det totala antalet anmälningar. Antalet anmälningar avseende områden som var mindre än två hektar var detta år fler än 23 000 (cirka 43 procent av det totala antalet anmälningar). Även med sådana begränsade höjningar av arealgränsen, skulle Skogsstyrelsen årligen

⁷⁶ Ulrik von Essen, Bertil Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen En kommentar*, Sjätte upplagan Essen, s. 249 f.

dock behöva hantera tiotusentals avverkningsärenden. För att en höjning av arealgränsen verkligen skulle få till stånd en rejäl minskning av antalet underrättelser, skulle det krävas att arealgränsen höjdes till fem hektar. Under 2017 utgjorde antalet anmälningar avseende mer än fem hektar cirka 11 800, motsvarande närmare 22 procent av det totala antalet anmälningar. Det kan konstateras att andelen större avverkningar skiftar kraftigt över riket. På många håll i Norrland är andelen anmälda avverkningar större än fem hektar över 40 procent medan andelen sådana avverkningar i Svealand är mellan 13 och 28 procent och i Götaland mellan 5 och 15 procent. Möjligheterna att överklaga planerade avverkningar skulle därmed bli mer begränsade i de södra delarna av landet. Ett sätt att motverka en sådan utveckling skulle kunna vara att ha olika arealkrav i olika delar av landet.

År 2012 föreslog Skogsstyrelsen ett antal regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen.⁷⁷ Myndigheten diskuterades bl.a. en högre gräns för storleken på de avverkningar som måste anmälas till Skogsstyrelsen. Redan en höjning av arealgränsen från 0,5 till 1,0 hektar skulle enligt flertalet av Skogsstyrelsens distrikt i påtaglig eller t.o.m. i stor utsträckning försämra möjligheterna för Skogsstyrelsen att påverka tillståndet i skogen. Man pekade på att det finns nyckelbiotoper och fornlämningar även i mindre bestånd och att även mindre avverkningar kan gränsa mot sjöar och värdefulla vattendrag. En faktor som lyftes fram var att man beförde att avverkaren/ombudet inte skulle kontrollera mindre, icke anmälningspliktiga områden mot olika digitala skikt med geografisk information om bl.a. natur- och kulturvärden. Inte heller LRF Skogsägarna, Sveaskog och Stora Enso Skog hade någon erinran mot att låta arealgränsen kvarstå. Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet hörde också till dem som ansåg att arealen inte skulle höjas.

Det förefaller alltså som om ett förslag att höja arealgränsen i en omfattning, som väsentligt skulle minska antalet ärenden och därmed ge Skogsstyrelsen utrymme att fatta formella beslut med ett inte helt standardiserat innehåll, skulle stöta på motstånd av berörda myndigheter, organisationer och företag.

⁷⁷ Skogsstyrelsens meddelande 2012 :1, *Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen*.

*Alternativ C: Knyta klagorätten till samrådskravet
i 12 kap. 6 § miljöbalken*

Ett tredje alternativ som har diskuterats är att knyta möjligheterna att överklaga till anmälda avverkningar inom områden som även omfattas av samrådskravet i 12 kap. 6 § miljöbalken. Någon närmare redogörelse för hur detta skulle kunna gå till har inte tagits fram. Det kan ifrågasättas om en sådan avgränsning skulle ha någon egentlig verkan i förhållande till kraven i Århuskonventionen. Det framstår inte som osannolikt att en domstol skulle kunna anse att konventionens krav på möjlighet att överklaga ändå skulle anses träffa alla de avverkningsanmälningar som gäller områden, vilka inte är att betrakta som "12:6-områden".

**Alternativ D: Avskaffa Skogsstyrelsens möjlighet
att besluta om förelägganden eller förbud**

Ytterligare ett alternativ som har förts fram inom utredningens expertgrupp är att avskaffa Skogsstyrelsens möjlighet att besluta om förelägganden och förbud. Syftet med detta förslag skulle vara att undvika domstolsprocesser med anledning av underrättelser om avverkning m.m. utan att bryta mot Sveriges förpliktelser enligt Århuskonventionen. En underrättelse om avverkning skulle enligt detta förslag endast betraktas som en information till myndigheten och inte som ett underlag för någon form av myndighetsbeslut. Skogsstyrelsen fattar beslut om föreläggande eller förbud i mindre än en procent av underrättelserna. Kraven på hänsyn enligt 30 § gäller även utan ett föregående beslut av myndigheten och en eventuell underlåtenhet att ta hänsyn skulle därför kunna prövas. Skogsstyrelsen m.fl. har emellertid avstyrkt detta alternativ. Förslaget skulle medföra en grundläggande förändring och avsteg från skogspolitiken enbart för att begränsa möjligheterna till överklagande. Det skulle också innebära ett avsteg från svensk rättstradition när det gäller tillsyn. Det skulle leda till att det inte finns något sätt för myndigheten att påverka att kraven på hänsyn följs utöver att informera om dem.

15 Ikraftträdande och övergångsfrågor

15.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2019. Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram de föreskrifter som krävs med anledning av förslagen.

I betänkandet föreslås bl.a. att det införs bestämmelser i skogsvårdslagen om att sanktionsavgifter ska kunna påföras vid underlåtenhet att fullgöra vissa skyldigheter. Ändringarna innebär att överträdelser i fråga om anmälan om avverkning m.m., som för närvarande är straffbelagda, i stället ska medföra en sanktionsavgift.

Eftersom förslaget kan antas förbättra förutsättningarna för regel efterlevnad och ett effektivt arbete för tillsynsmyndigheten är det angeläget att ikraftträdandet inte ligger allt för långt fram i tiden.

Vidare föreslås att överklagandehänvisningen i 40 § skogsvårdslagen ändras så att det framgår att Skogsstyrelsens beslut om tillstånd och villkor för avverkning av fjällnära skog och ädellövskog samt förelägganden och förbud med anledning av underrättelser om avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen eller annan tillsyn enligt denna lag får överklagas av sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Eftersom förslaget till stor del är en kodifiering av den praxis som har utvecklats i domstolarna finns inga skäl att avvakta med ikraftträdandet.

Flera av de föreslagna förändringarna innebär att Skogsstyrelsens föreskrifter behöver ses över. Myndigheten bör få i uppdrag av regeringen att, före tiden för ikraftträdande, ta fram och besluta de aktuella föreskrifterna. Här i ingår även att bearbeta de materiella

föreskrifterna i den mån det behövs med anledning av föreslagen sanktionsväxling.

Vid bedömningen av när förslagen bör träda ikraft måste hänsyn tas till att viss omställningstid krävs för de som är berörda av förändringarna, framför allt gäller detta Skogsstyrelsen och berörda domstolar. Med beaktande av detta samt den tid som kan behövas för remissförfarandet, beredningen inom regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bedöms förslagen inte kunna träda i kraft förrän tidigast om drygt ett år. Detta ger också Skogsstyrelsen tid att genomföra de följdändringar som kommer att krävas i myndighetens föreskrifter. Utredaren bedömer att alla förslagen i betänkandet bör träda i kraft vid samma tidpunkt. Förslaget är därför att samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2019.

15.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre bestämmelser gäller för överträdelser mot 39 a § första stycket 1 för överträdelser som skett före den 1 januari 2019. Äldre bestämmelser gäller för överträdelser mot 39 a § första stycket 2 för underrättelser som lämnats in och bedömts kompletta före den 1 januari 2019.

Äldre bestämmelser gäller också vid prövning av överklagade beslut som meddelats före den 1 januari 2019.

Övergången från straff till sanktionsavgifter i fråga om anmälan om avverkning m.m. innebär enligt förslaget till 39 a § att sanktionsavgift ska påföras 1) om en åtgärd utförs utan att underrättelseskyldigheten i 14 § skogsvårdslagen har fullgjorts, och 2) om en åtgärd påbörjas innan föreskriven tidsfrist har löpt ut. Vad gäller den första punkten konstateras inledningsvis att syftet med förslaget är att effektivisera sanktionssystemet. Att bestämmelserna avkriminaliseras ska inte ses som ett uttryck för att överträdelserna ska bedömas lindrigare än tidigare. Den lindrigaste lagens princip gör sig därför inte särskilt starkt gällande och det finns inte skäl att låta de föreslagna bestämmelserna få retroaktiv effekt. Äldre bestämmelser

bör därför tillämpas på överträdelse som skett före lagens ikraftträdande såvitt gäller överträdelse mot 39 a § första stycket 1.¹

Vad gäller överträdelse mot 39 a § första stycket 2 föreslås att äldre bestämmelser ska gälla för underrättelser som har lämnats in och bedömts vara kompletta före den 1 januari 2019.

Äldre bestämmelser bör även gälla vid prövning av överklagade beslut som har meddelats före lagens ikraftträdande.

Vad gäller föreslagna förändringar i övriga straffbestämmelser behövs inga övergångsbestämmelser. Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att de nya bestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

¹ Jfr prop. 2012/13:143, s. 82.

16 Konsekvensanalys

16.1 Utredningens uppdrag

Bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) ska tillämpas av kommittéer som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Bestämmelserna gäller även särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget (1 §).

Av 14–16 §§ kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Vidare ska eventuella andra samhällsekonomiska konsekvenser redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Vidare ska det redovisas om förslagen i betänkandet har konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utöver detta ska de kostnadmässiga konsekvenserna av eventuella förslag till nya eller ändrade regler i betänkandet, liksom även andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I 16 § kommittéförordningen slås det fast att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och en-

skilda avseende de förslag som presenteras. Vidare ska de samhällsekonomiska konsekvenserna bedömas. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering. En bedömning av förslagets konsekvenser för miljön ska göras. Bedömningen ska särskilt omfatta eventuella effekter för att uppnå miljökvalitetsmål och de skogspolitiska målen. Eventuell påverkan på skogsägarens äganderätt ska också redovisas.

16.2 Disposition

I detta kapitel redovisar utredaren en bedömning av de konsekvenser som kan väntas av de förslag som presenteras i betänkandet. Kapitlet disponeras på sådant sätt att relevanta konsekvenser redovisas för vart och ett av förslagen. I den händelse någon eller några av de ovan angivna variablerna inte omnämns i anslutning till ett förslag, har utredaren gjort bedömningen att konsekvensen för den aktuella variabeln inte är av sådan relevans eller omfattning att den behöver beaktas.

16.3 Sanktionsväxling

16.3.1 Utredarens förslag

I betänkandet föreslås att det införs bestämmelser i skogsvårdslagen om att sanktionsavgifter ska kunna påföras vid underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som följer av 14 § skogsvårdslagen, dvs. att underrätta Skogsstyrelsen om att vissa skogsbruksåtgärder ska genomföras. Den helt dominerande åtgärden i sammanhanget är föryngringsavverkning.

16.3.2 Förslagets konsekvenser

Statsfinansiella konsekvenser

Årligen lämnas cirka 60 000 underrättelser om sådana åtgärder som omfattas av bestämmelserna i 14 § skogsvårdslagen. Som har redovisats i kapitel 5 är det mellan 1 och 4 procent av de anmälningspliktiga avverkningarna som årligen utförs utan föregående anmälan. Av de

oanmälda avverkningarna anmälde Skogsstyrelsen ett drygt hundratal ärenden till åtal, varav ett begränsat antal resulterade i fällande dom.

Den sanktionsväxling som nu föreslås innebär att när en oanmäld avverkning upptäcks kan Skogsstyrelsen direkt besluta om att påföra den berörda markägaren en sanktionsavgift baserad på den areal som har avverkats. Denna hantering bedöms inte innebära något betydande merarbete för myndigheten sedan väl nödvändigt beslutsstöd har byggts upp. De merkostnader för utveckling av it-stöd och personalutbildning som uppkommer initialt bedömer utredaren att myndigheten ska kunna hantera genom omprioriteringar inom ramen för det befintliga förvaltningsanslaget. Även de uppföljningar som kommer att bli nödvändiga för att anpassa systemet, avgiftsnivåer m.m. bör Skogsstyrelsen kunna hantera på samma sätt.

Sanktionsavgifterna kommer att redovisas som en inkomst i statsbudgeten. Hur denna inkomst kommer att påverka statsfinanserna är beroende av hur stora arealer som avverkas utan föregående anmälan, vilket i sin tur kan vara beroende av vilken styrande effekt den nya modellen har på skogsägarnas beteende. Om det nya systemet inte skulle leda till några förändringar när det gäller förekomsten av oanmälda avverkningar, kan man mycket grovt uppskatta den årliga inkomsten till statskassan på följande sätt:

- Genomsnittlig årlig föryngringsavverkningsareal och areal som avverkas för annat ändamål = cirka 200 000 hektar
- 1–4 procent av den avverkade arealen är inte anmäld = 2 000–8 000 hektar.¹
- Sanktionsavgift för oanmäld avverkning = 5 000 kronor/hektar
- Statsfinansiell inkomst = 10 till 40 miljoner kronor.

Utöver detta kan ett mindre inflöde av sanktionsavgifter väntas för de övriga åtgärder som inte har anmälts i enlighet med bestämmelserna i 14 § skogsvårdslagen (exempelvis oanmäld skyddsdikning, skogsgödsling och uttag av skogsbränsle). För det nya systemet eftersträvad styrande effekt bör antalet oanmälda avverkningar minska och därmed även den skattade avgiftsintakten.

¹ Bygger på antagandet att andelen oanmälda avverkningar är densamma som arealandelen oanmälda avverkningar.

Skogsstyrelsens beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I vilken utsträckning denna överklagandemöjlighet kommer att utnyttjas är svårt att bedöma och därmed även i vilken utsträckning dessa ärenden kommer att belasta domstolarna. Om man antar att mellan fem och tio procent av besluten om sanktionsavgifter kommer överklagas, innebär det en tillströmning av mellan 30 och 120 mål till förvaltningsdomstolarna. Vad som därutöver står klart är att åklagarväsendet och de allmänna domstolarna efter en sanktionsväxling inte längre kommer att behöva hantera mål som gäller oanmälda åtgärder enligt 14 § skogsvårdslagen. Utredaren anser det vara rimligt att de besparingar som görs på åklagarsidan och de allmänna domstolarna används för att finansiera de ökade kostnader som reformen medför hos förvaltningsdomstolarna.

Konsekvenser för miljö- och skogspolitiska mål

Underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen ligger till grund för Skogsstyrelsens tillsyn över att skogsvårdslagen och viss annan lagstiftning följs. Om förslaget med sanktionsavgifter leder till att antalet oanmälda avverkningar minskar, förbättras förutsättningarna för myndigheten att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Om förslaget inte får någon sådan effekt eller om antalet oanmälda avverkningar i stället ökar, minskar förutsättningarna för myndighetens tillsynsarbete på motsvarande sätt. Det kan även tänkas att områden som avverkas utan föregående anmälan sedan systemet med sanktionsavgifter har införts uppvisar andra egenskaper än dem som avverkas utan anmälan i dag. Det kan exempelvis handla om var de oanmälda skogarna är belägna eller vilka natur- och virkesvärden de hyser. Konsekvenser av det slaget måste belysas i de uppföljningar som utredaren föreslår bör följa efter det att systemet har införts.

16.4 Ändrade straffbestämmelser

16.4.1 Utredarens förslag

Utöver den ovan redovisade sanktionsväxlingen föreslås såväl avkriminalisering som nykriminalisering av vissa befintliga bestämmelser i skogsvårdslagen. Vidare föreslås vissa förändringar av straffbestämmelserna. Följande förändringar föreslås:

- Överträdelse mot bestämmelserna om ställande av säkerhet i delar av 36 § avkriminaliseras. Vitesinstrumentet bedöms vara fullt tillräckligt, eftersom en förutsättning för att alls kunna utkräva ansvar för brott mot 36 § är att Skogsstyrelsen dessförinnan har fattat ett beslut om att säkerhet ska ställas.
- Den som bryter mot förbudet mot avverkning på impediment i 13 a § skogsvårdslagen ska kunna dömas till böter eller fängelse. Förbudet var tidigare inte sanktionerat.
- Bestämmelsen i 30 § förändras och knyts till straffbestämmelsen i 38 § och får fängelse i straffskalan.
- 10 § första stycket ska inte längre vara knutet till en straffsanktion. Förslaget innebär i praktiken dock inte någon avkriminalisering.

16.4.2 Förslagets konsekvenser

När det gäller avkriminaliseringen av 36 § bedömer utredaren att konsekvenserna blir begränsade för Skogsstyrelsen och rättsväsendet, eftersom denna typ av ärenden redan i dag är mycket ovanliga.

Beträffande förändringen i 13 a § om att straffsanktionera brott mot förbudet att avverka på impediment gör utredaren bedömningen att det, bl.a. av gränsdragnings- och rättssäkerhetsskäl, främst är de allvarigare förseelserna som kommer att beivras, och att dessa kan anses vara förhållandevis ovanliga. Förhoppningen är också att kriminaliseringen kan ha en preventiv effekt och att antalet ärenden av denna typ därmed minskar ytterligare. Eftersom ett av syftena med bestämmelsen ursprungligen var att bevara de skogliga impedimenten av miljöskäl, kan färre avverkningar på impediment eller andra åtgärder som omfattas av den aktuella bestämmelsen sannolikt ha positiva miljöeffekter.

Förändringen avseende 30 § innebär att straffvärdet för överträdelser av förelägganden eller förbud som har meddelats för att föreskrifter meddelade med stöd av 30 § ska följande återigen blir böter eller fängelse i högst sex månader. I vilken utsträckning skärpningen av straffbestämmelserna får en ökad preventiv effekt som resulterar i bättre hänsynstagande är svårt att förutspå.

Bestämmelsens nya formulering syftar inte till att förändra dess innebörd när det gäller vilken hänsyn som ska tas. Förslaget innebär att det inte längre krävs att myndigheten först har konkretiserat hänsynen i föreskrifter för att ett föreläggande eller förbud ska kunna meddelas. Skogsstyrelsen kan därför i det enskilda fallet göra de anpassningar som krävs med hänsyn till de specifika omständigheterna.

De huvudsakliga tillsynsinstrumenten som Skogsstyrelsen även fortsättningsvis väntas begagna i ärenden där en avverkning har anmälts på ett korrekt sätt är vägledning samt förelägganden och förbud och där de två senare vanligen knyts till viteskrav. Det kan här vara på sin plats att erinra om att i de fall myndigheten har använt vitesinstrumentet är skogsvårdslagens straffbestämmelser inte tillämpliga.

Den föreslagna skärpningen av straffbestämmelsen kan innebära att en åtalsanmälan prioriteras högre av åklagare, vilket i förlängningen kan leda till fler domstolsprocesser.

Förändringen av 30 § påverkar inte äganderätten då de krav på hänsyn som kan ställas med hänvisning till den aktuella bestämmelsen även fortsättningsvis omfattas av den intrångsbegränsning som innebär att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras.

16.5 Klagorätt

16.5.1 Utredarens förslag

När det gäller klagorätt föreslår utredaren att överklagandehänvisningen i 40 § skogsvårdslagen ändras så att det framgår att Skogsstyrelsens beslut om tillstånd och villkor för avverkning av fjällnära skog och ädellövskog samt förelägganden och förbud med anledning av underrättelser om avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen och annan tillsyn enligt denna lag får överklagas av sådana miljöorganisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken. De beslut som föreslås kunna överklagas enligt ovan ska hanteras i allmän förvaltningsdomstol.

För att säkerställa allmänhetens tillgång till information om Skogsstyrelsens beslut och för att rätten till överprövning ska kunna säkras, föreslås att Skogsstyrelsen ska offentliggöra överklagbara beslut elektroniskt.

16.5.2 Förslagets konsekvenser

Inledning

Inledningsvis kan det konstateras att konsekvenserna av en utvidgad klagorätt i mycket stor utsträckning är beroende av i vilken mån denna klagorätt kommer att utnyttjas. Av kapitel 14 framgår det att olika aktörer gör mycket olika bedömningar av överklagandefrekvensen om samtliga underrättelser enligt 14 § hade varit möjliga att överklaga. Det förefaller rimligt att anta att det råder en motsvarande diskrepans i bedömningarna av överklagandefrekvensen när det gäller den begränsade utvidgning av klagorätten som utredaren föreslår (se ovan). Vidare förefaller det rimligt att dra slutsatsen att överklagandefrekvensen kan variera över landet till följd av aktivitetsgraden i allmänhet och eftersom sätten att försöka utöva inflytande över skogsbruket förmodligen kommer att variera både mellan och inom olika klagoberättigade organisationer.

Noterbart i sammanhanget är att Högsta förvaltningsdomstolen genom det s.k. Änokfallet har tillerkänt miljöorganisationer klagorätt i tillståndsmål och att den föreslagna förändringen av överklagandehänvisningen i 40 § skogsvårdslagen till stor del är att betrakta som en kodifiering av rådande praxis. Det bör i sammanhanget även noteras att sedan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Änokfallet har Skogsstyrelsen fattat cirka 700 beslut om tillstånd till avverkning. Endast två av dessa beslut har lett till domstolsprocesser initierade av en miljöorganisation.

Konsekvenser för skogsägare och för skogsnäringen

Oaktat frekvensen på antalet överklaganden kommer överklaganden i det enskilda fallet att kunna få konsekvenser för den berörda markägaren. I de fall det blir fråga om att avverkningar stoppas genom inhibition eller interimistiska förfaranden kan det medföra

negativa ekonomiska konsekvenser i form exempelvis bristande likviditet och/eller svårigheter att finansiera köp av en skogsfastighet. Som framgår av kapitel 14 är emellertid sannolikheten låg för att domstolarna regelmässigt skulle besluta om inhibition.

Av kapitel 14 framgår det också att det från företrädare för skogsägare och skogsindustrin även har gjorts gällande att tillgången till skogsråvara för industrins behov kan bli lidande om överklagandemöjligheterna vidgas och därigenom också antalet ärenden som överklagas. Utredaren gör emellertid bedömningen att denna risk är tämligen liten, eftersom den utvidgning av klagorätten som föreslås är av en begränsad omfattning jämfört med om samtliga underrättelser enligt 14 § hade varit möjliga att överklaga. Möjligen kan problem av detta slag uppstå lokalt där överklagandefrekvensen blir särskilt hög. På längre sikt kan en ökad frekvens rättsprocesser möjligen påverka markägarnas övergripande intresse för att bedriva ett aktivt skogsbruk, vilket i sin tur har negativa effekter på skogsnäringen och då även på hela Sveriges ekonomi.

Avslutningsvis bör det påminnas om det som redovisades i kapitel 14, nämligen att en utvidgad rätt för miljöorganisationer att överklaga vissa beslut inte i sig kan anses utgöra en kränkning av äganderätten.

Konsekvenser för miljön

En utvidgad klagorätt enligt förslaget i detta betänkande ger miljöorganisationer en uttrycklig och delvis ny möjlighet att utöva inflytande över hur skogsbruk bedrivs. Denna möjlighet kan användas på ett sätt som leder till domstolsavgöranden som har positiva miljökonsekvenser. Det faktum att miljöorganisationerna tillerkänns denna möjlighet att överklaga kan även påverka hur skogsbruk bedrivs på ett sätt som kan vara gynnsamt för miljön. Om miljöorganisationernas klagorätt på sikt inverkar negativt på skogsägarnas förutsättningar eller intresse för att bedriva ett aktivt skogsbruk, kan detta i sin tur påverka skogen och skogsmarkens betydelse som en faktor i arbetet med att uppnå klimatrelaterade miljömål. Utredaren är medveten om att det finns många skilda uppfattningar om skogens och skogsbrukets roll i dessa sammanhang och nöjer sig därför med detta allmänt hållna konstaterande.

Sammantaget är det mycket svårt för utredaren att göra några mer kvalificerade bedömningar av tänkbara scenarier avseende den utvidgade klagorättens konsekvenser för olika miljömål. Utvecklingen efter ett beslut om en eventuell utvidgning av klagorätten bör därför följas upp mycket noga med avseende på detta.

Konsekvenser för myndigheter och domstolar

När det gäller den utvidgade klagorättens påverkan på Skogsstyrelsens arbete kan det inledningsvis konstateras att under 2016 inkom eller fattades beslut i följande ärenden som träffas av den utvidgade klagorätten:

- Antal ansökningar om föryngringsavverkning i fjällnära skog: 295.
- Antal ansökningar om föryngringsavverkning i ädellövskog: 318.
- Antal beslut om förelägganden och förbud: 507.

Totalt handlar det alltså om drygt 1 100 ärenden. En överklagandefrekvens på någon enstaka procent innebär att maximalt 10 ärenden kommer att överklagas varje år.² Handläggningen av själva överklagandet kommer i inledningsskedet inte att innebära något nämnvärt merarbete för Skogsstyrelsen. Överklagandet rättidsprövas och om beslutet har överklagats i rätt tid informeras markägaren eller dennes ombud om att myndighetens beslut har överklagats. Skogsstyrelsen vidtar därutöver i regel ingen ytterligare åtgärd till följd av överklagandet utan översänder överklagandet till berörd domstol.

Delvis beroende på hur väl Skogsstyrelsen har motiverat det beslut som är föremål för ett överklagande kan domstolen anse det vara nödvändigt att ge markägaren och Skogsstyrelsen möjlighet att yttra sig över överklagandet. Detta kan alltså generera ett marginellt merarbete för myndigheten.

² Överklagandefrekvensen är här grovt skattad i linje med de resonemang som förs på detta tema i kapitel 14.

17 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen

30 §

Paragrafen, som behandlas närmare i avsnitt 12.2.2, är *ändrad*.

I paragrafens *första stycke* införs en direkt tillämplig skyldighet att ta hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. I den nuvarande 30 § första stycket finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter. De får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bemyndigandet förs över till bestämmelsens andra stycke. Detta innebär att det inte längre är nödvändigt att Skogsstyrelsen först konkretiserat hänsynen i föreskrifter för att myndigheten ska kunna meddela ett föreläggande eller förbud. Skyldigheten att ta hänsyn gäller i den utsträckning pågående markanvändning inte avsevärt försvåras. Det innebär att intrångsbegränsningen gäller även för den direkt tillämpliga skyldigheten och att intrångsbegränsningen är fortsatt giltig, oavsett om Skogsstyrelsen har fattat ett beslut eller inte. Det bör noteras att avsikten inte är att bestämmelsen ska få ett annat innehåll beträffande vilken hänsyn som ska tas.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas för att tillgodose kraven enligt första stycket samt de åtgärder som ska vidtas för det fall dessa krav inte följs. Bemyndigandet motsvaras av bemyndigandena i nuvarande 30 § första och andra stycket. Även fortsättningsvis får föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet inte vara så ingripande att pågående mark-

användning avsevärt försvåras. Detta framgår av bestämmelsens *första stycke*.

Straffbestämmelser

38 §

Paragrafen är *ändrad*.

Överträdelser mot 10 § första stycket är inte längre knutna till en straffsanktion. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.4. Det bör understrykas att avsikten inte är en avkriminalisering. Det bedöms emellertid att det svårligen kan beslutas om ett straff utan att kraven i 10 § första stycket konkretiserats i föreskrifter och att det därför är tillräckligt att brott mot de föreskrifter som meddelas med stöd av 10 § andra stycket är kriminaliserade (38 a §).

Överträdelser mot 36 § tredje stycket eller avverkningsförbud som avses i 36 § fjärde stycket leder inte längre till straffsanktion. Bakgrunden till detta framgår i avsnitt 12.3.1.

Överträdelser mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats för att 30 § ska följas har flyttas från 38 a § till 38 § *första stycket 3* och får därmed fängelse i straffskalan. Detta gäller överträdelser av beslut meddelade med stöd av såväl bestämmelsens första stycke som föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelsens andra stycke. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.2.

I *första stycket 6* straffbeläggs den som genom avverkning bryter mot förbudet i 13 a § första stycket att avverka skogliga impediment. Detta är en nykriminalisering som behandlas närmare i avsnitt 12.4.1.

38 a §

Paragrafen är *ändrad*.

Överträdelser mot skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om avverkning m.m. enligt 14 § ska numera medföra en sanktionsavgift. Till följd av detta upphävs straffbestämmelserna, nuvarande punkt 3, för dessa skyldigheter.

Eftersom överträdelser mot föreläggande eller förbud som meddelats för att 30 § ska följas, nu sanktioneras med stöd av 38 § utgår nuvarande punkt 4.

Sanktionsavgifter

39 a §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges att en sanktionsavgift ska tas ut av skogsmarkens ägare om en åtgärd utförs utan att underrättelseskyldigheten enligt 14 § har fullgjorts, eller om en sådan åtgärd påbörjas innan föreskriven tidsfrist har löpt ut. En sanktionsavgift ska således endast kunna tas ut av skogsmarkens ägare och det finns inget krav på uppsåt eller oaktsamhet.

Enligt *andra stycket* bemyndigas regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om sådana sanktionsavgifter som ska tas ut enligt första stycket. I sådana föreskrifter ska sanktionsavgiftens storlek framgå. Avgiften ska lägst vara 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor och när avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsern avser.

Bestämmelserna som rör införande av sanktionsavgifter (39 a–e §§) behandlas närmare i kapitel 11.

39 b §

Paragrafen är *ny* och behandlar grunder för befrielse av sanktionsavgift.

I bestämmelsen anges att en sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. Vid en sådan prövning ska särskilt beaktas om överträdelsern berott på omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller inte kunnat påverka, eller vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Det bör inte anses oskäligt att ta ut avgift när överträdelsern berott på att den enskilde inte har känt till de regler som gäller eller när överträdelsern berott på dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner. Ett sjukdomshinder bör normalt vara av allvarligare karaktär och styrkas med sjukintyg. Inte heller bör det förhållandet att

markägaren har överlämnat åt ett ombud eller annan att fullgöra underrättelseskyldigheten vara skäl för befrielse från sanktionsavgift.

39 c §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges att tillsynsmyndigheten, dvs. Skogsstyrelsen, beslutar om sanktionsavgift.

I *andra stycket* regleras att den som avgiften riktar sig mot ska ges tillfälle att yttra sig innan beslut fattas.

I *tredje stycket* regleras en begränsning i tid för när ett beslut om sanktionsavgift kan fattas. Här anges att sanktionsavgift inte får beslutas om den som anspråket riktar sig mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat.

39 d §

Paragrafen är *ny* och behandlar delgivning och verkställighet.

I *första stycket* anges att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Enligt *andra stycket* får beslut om sanktionsavgift verkställas enligt utsökningsbalken när det har vunnit laga kraft. Avgiften förfaller om beslutet inte verkställts inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.

39 e §

Paragrafen är *ny*.

Av *första stycket* framgår att de sanktionsavgifter som tas ut med stöd av Skogsvårdslagen tillfaller staten.

I *andra stycket* anges att en sanktionsavgift förfaller till betalning när det vunnit laga kraft.

Tredje stycket reglerar att solidariskt betalningsansvar gäller om två eller flera är avgiftsskyldiga för samma överträdelse.

I *fjärde stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om betalning och verkställighet av beslut om sanktionsavgifter.

Överklagande m.m.

40 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 14.6, är *ändrad*.

Bestämmelsens tre första stycken är oförändrade, det fjärde och femte stycket är *nya*.

I *fjärde stycket* särregleras Skogsstyrelsens beslut om tillstånd och villkor för avverkning av fjällnära skog och ädellövskog samt förelägganden och förbud med anledning av underrättelser om avverkning m.m. enligt 14 § eller annan tillsyn enligt skogsvårdslagen. Dessa beslut får, utöver vad som anges i 42 § förvaltningslagen (2017:900), överklagas av sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Bestämmelsens *femte* och sista stycke innebär att ett beslut som anges i stycket ovan vinner laga kraft gentemot de miljöorganisationer som har klagorätt samtidigt som det vinner laga kraft gentemot part och sakägare, detta utan att organisationen delges särskilt.

41 §

Paragrafen är *ändrad*.

I den nya bestämmelsen 39 d § anges att beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har vunnit laga kraft. Till följd av detta ändras 41 § så att Skogsstyrelsens möjlighet att besluta att dess beslut ska gälla omedelbart gäller med undantag för vad som anges i 39 d §.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Linda Berglund

Dagens skogspolitik bygger på att de två målen, produktion och miljö, ska vara jämställda. Vissa grundläggande krav finns reglerat i skogsvårdslagen. Dagens skogsvårdslagstiftning har dock en mycket låg regleringsgrad. Skogsägarna och de som brukar skogen har stor frihet, men det innebär också att de som brukar skogen förväntas att göra mer än lagen kräver vad gäller ex vid miljöhänsyn. En utvärdering av skogspolitikerna (Beland Lindahl, K, *et al* 2015) visar att produktionsmålet i praktiken dock ofta får mycket högre prioritet än miljömålet, trots att det är jämställt i lagen. Därför anser jag att det är viktigt att få tydlighet och effektiva sanktioner i lagstiftningen så att detta ökar styrningen mot att det även i praktiken kan bli jämställt.

Sanktionsväxling vid överträdelse av 14 §

Utredaren föreslår att en sanktionsavgift ska tas ut vid överträdelse av underlåtenhet att anmäla avverkning enligt 14 §. Syftet med att sanktionsväxla från nuvarande straff böter eller fängelse, är att man bedömer sanktionsavgifter vara ett mer effektivt styrmedel för att nå bättre efterlevnad av 14 §. Jag delar utredarens slutsats att en sanktionsavgift kan vara ett bättre och effektivare styrmedel, dock är det centralt att avgiftens storlek också är på en sådan nivå att den har en avstyrande effekt. Utredaren skriver också att det är viktigt att sanktionsavgiften inte uppfattas och accepteras som en kostnad av skogsägare. Den föreslagna nivån ligger dock på samma nivå som dagens företagsbot, trots att det då även finns möjlighet till förverkande av virke och därmed en högre kostnad för markägaren som

kan ha avstyrande verkan. Att lägga sanktionsavgifterna på samma nivå som företagsbot trots att det då inte finns möjlighet att förverka virket med anledning av överträdelse av §14, kan ses som en lättnad i straffsanktion. Utredaren anger som skäl till att denna nivå på sanktionsavgiften anses rimlig, att även om förverkande inte är möjligt inom ramen för skogsvårdslagen, så är förverkande inom ramen för lagen om handel med timmer och träråvara möjligt. Jag anser att även här är det centralt att påpeka att de är två olika lagstiftningar med syfte att stävja skilda brottsliga handlingar. På samma sätt som det inte kan bli fråga om dubbelbestraffning bör inte heller själva nivån på sanktionsavgiften utgå från att så skulle vara fallet. Jag anser därför att de föreslagna nivåerna på sanktionsavgift bör ligga på en betydligt högre nivå för att kunna ge avsedd effekt.

Århuskonventionen

Århuskonventionens syfte är att i första hand att öka det demokratiskt inflytande i myndigheters hanterande av verksamheter som rör miljön. Konventionen bygger i grunden på förhållandet mellan medborgarna och deras regeringar och är därför också ett avtal om myndigheternas skyldigheter, och om krav på öppenhet. Konventionen handlar om att allmänheten ska få veta vilka beslut som myndigheter tar, att få ge inspel och underlag till beslut och det gäller att ha möjlighet att överpröva beslut eller om myndigheter inte agerar alls, så att man på så sätt stärker det allmänna demokratiska principerna. I svensk lagstiftning regleras Århuskonvention framför allt i miljöbalken, då de flesta verksamhetsområden som på ett eller annat sätt påverkar miljö har samlats där. Man har dock identifierat ett antal andra lagstiftningar som också berör miljön, där ser man att det finns behov av att utreda om och på vilket sätt en tydligare reglering av Århuskonventionens principer behöver föras in, däribland skogsvårdslagen.

Utredarens uppdrag var att analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten har en rätt till överprövning när det gäller Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.

Utredaren slår fast att skogsvårdslagen otvetydigt är en lagstiftning som berör miljön, och på sätt faller in under Århuskonventionen. Jag delar helt och fullt denna slutsats och ser inte hur en lagstiftning som har en portalparagraf med tydligt formulerat miljömål skulle kunna vara annat än en lagstiftning som berör miljön. Då blir frågan hur man på bästa sätt säkerställer, som i detta fall, allmänhetens rätt till att överpröva myndighetens beslut eller underlåtenhet att agera, som regleras i Århuskonventionens artikel 9.3.

Utredaren föreslår att beslut om tillstånd för åtgärder i fjällnära skog och åtgärder i ädellövskog ska vara överklagbara. Utredare föreslår också att Skogsstyrelsens beslut om föreläggande och förbud ska vara överklagbara. Detta ska kunna göras av miljöorganisationer definierade enligt miljöbalken. Enligt Århuskonventionen artikel 9.3 är det dock allmänheten som avses, och denna möjlighet bör därför inte endast gälla miljöorganisationer. Flera remissinstanser har också upprepade gånger lyft denna brist på efterlevnad av Århuskonventionen även i relation till miljöbalken.

Utredaren presenterar heller inte något förslag på författningsförslag kring möjlighet att överpröva myndigheten underlåtenhet att fatta beslut med anledning av 14 § skogsvårdslagen. I kapitel 14 skriver dock utredaren ett förtydligande att myndighetens övriga hantering, dvs. en eventuell underlåtenhet att agera, ej ska kunna överklagas.

Jag delar utredarens slutsats kring möjligheter att överklaga tillstånd, eller föreläggande och förbud, men anser att även underlåtenhet av myndigheten att fatta beslut med anledning av 14 § på något sätt bör gå att överpröva. Århuskonventionen uttolkas framför allt i miljöbalken i dag och även här uppkommer situationer där myndigheter underlåter att fatta beslut. Detta har prövats och fastställts i domstol att underlåtenhet att fatta beslut enligt miljöbalken ska gå överklaga av miljöorganisationer. Utredaren presenterar inga tydliga argument kring att Skogsstyrelsen underlåtenhet att fatta beslut inte ska omfattas av artikel 9.3.

Utredarens argument till att frånga Århuskonventionens artikel 9.3 gällande 14 § skogsvårdslagen, är att det inte är rimligt att fullt ut implementera Århuskonventionen då han menar att den administrativa bördan för myndigheten vida skulle överskrida tänkbar nytta.

Jag delar inte utredarens bedömning utan anser att det är en viktig grundprincip att allmänheten har möjlighet till insyn och överklagande av myndighetens beslut eller underlåtenhet i att agera. Författningsförslaget borde ha utformats för att säkerställa att miljöorganisationer och övrig allmänhet kan utöva denna rätt. Anmälan av avverkning i enlighet med 14 § är när Skogsstyrelsen får kännedom om skogsägarens plan på att avverka och vilka områden som berörs, och det är också det tillfället när huvuddelen av anmälan om samråd kring åtgärder i områden med höga naturvärden sker. Det är en mycket central komponent i Skogsstyrelsen arbete med miljöhänsyn. Om Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan i ett område med höga naturvärden och där de föreslagna åtgärderna är otillräckliga men att myndigheten inte lämnar relevant föreläggande och förbud eller vidtar andra åtgärder, är en typ av myndighetsagerande som kan få stor effekt på värdefull natur och miljö. Därför är det centralt att det just i denna typ av situation ska inrymmas en säkerhetsmekanism och där det ska vara möjligt att överklaga myndighetens underlåtenhet att agera. I utredningen presenteras olika förslag på en sådan lösning, presenterade som alternativ A och B, som i mina ögon båda skulle vara en bra lösning för att konkretisera denna möjlighet.

Jag ifrågasätter också slutsatsen att den administrativa bördan skulle vara för stor. Det som ger bäst jämförbart värde och indikation på omfattningen av potentiella ärenden är det som nämns i utredningen kring antalet formella klagomål som hanteras inom ramen för FSC-certifieringen. Man uppskattar att de sker cirka 40–60 klagomål, detta gäller alla åtgärder som regleras i certifieringsstandarderna och en yta som berör 60 procent av Sveriges produktiva skogsareal. Klagomål kan göras av vem som helst. Genom att denna typ av formella klagomål rör samma typ av verksamhet, men innefattar alla åtgärder inte bara avverkningsanmälan, så finns det all anledning att bedöma denna siffra som i det absolut högre spannet av antalet eventuella överklagande med anledning av 14 §.

Bestraffning om oriktigt lämnade av uppgifter

I utredningens uppdrag har ingått att med utgångspunkt från Miljömålsberedningens utredningsförslag (SOU 2013:43), ta ställning till om en bestämmelse som förenar oriktigt lämnade av uppgift med en sanktion bör införas, samt föreslå vilka uppgifter som i så fall bör omfattas.

Gällande underlåtenhet att lämna viss information drar utredare slutsats att det inte finns något större värde i att ha detta. Jag anser att utredningen borde ha gjort en mer gedigen analys och vägt olika alternativa förslag på vad en sådan bestämmelse kan innehålla. Först då kan man dra några djupare slutsatser kring värdet av en sådan bestämmelse. I utredningen skrivs att en striktare tillämpning av kraven kring vad som ska ingå i en avverkningsanmälan i fråga om de värden som finns eller andra mer detaljerad krav på att tydlig beskriva avverkningsområdets olika värden, skulle öka möjligheterna att kriminalisera. Jag anser att detta borde ha analyserats djupare i utredningen och konkreta alternativ utarbetats. Avverkningsanmälningar och dess innehåll är en central komponent i hur Skogsstyrelsen arbetar med miljöhänsyn, och en tydligare beskrivning av vilka värden som finns i det aktuella avverkningsområdet skulle ge Skogsstyrelsen bättre möjligheter att ge råd och vägledning och hantera lagtillämpning. Att ha tillgång till korrekta uppgifter är centralt för detta.

Särskilt yttrande av experterna Johanna Fintling och Bernt Hermansson

Utredningens genomförande

Genomförandet har i hög utsträckning präglats av tidsnöd och komplikationer som byte av både utredare och sekreterare. Textredigeringar och bearbetningar av synpunkter har inte följt gängse struktur, och arbetet i utredningen har varit svårt att följa. Utredningen har saknat erforderlig kompetens och resurser för att hantera de komplexa frågeställningar man ställts inför, bl.a. med avseende på internationell rätt såväl som svensk förvaltningsrätt, EU-rätt samt grundläggande rättsfallsanalyser.

Vi ställer oss frågande både till utredningens arbetssätt, slutsatser och förslag, och konstaterar bl.a. att frågan om att ytterligare utvidga klagorätten för allmänheten och miljöorganisationer framför allt är en politisk och inte en juridisk fråga.

En förändring av klagorätten utifrån Århuskonventionen omfattar frågeställningar inom en rad rättsområden. Därtill innebär det konsekvenser för såväl myndigheter, domstolsväsende som för den enskilde. Framför allt innebär det en förskjutning i svensk förvaltningstradition där en sammanvägning av olika allmänna intressen i beslutprocesser inom politik och myndigheter ersätts av principer som utvecklats genom domstolspraxis i avsaknad av lagstiftning. Samlat kan vi konstatera att en förändring av Århuskonventionens implementering i svensk lag förutsätter en mer omfattande utredning med tillbörliga resurser.

Våra övergripande slutsatser och synpunkter avseende ”Tillgång till rättslig prövning”

Vi delar inte utredarens bedömning att det finns en på Århuskonventionen grundad förpliktelse att säkerställa att miljöorganisationer ska kunna överklaga beslut om tillstånd och villkor för avverkning i fjällnära skog och ädellövskog, respektive beslut om föreläggande och förbud med anledning av en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. Vi delar därmed inte heller utredarens slutsats om på vilket sätt 40 § skogsvårdslagen bör förtydligas.

Utredningens frågeställning enligt direktivet har varit att mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i det så kallade Änok-målet utreda huruvida överklagandebestämmelsen i skogsvårdslagen behöver förtydligas. Förvaltningslagen är subsidiär och alltså tillämplig i de fall det inte finns särskilda bestämmelser om klagorätt, såsom i skogsvårdslagen. Den genomgripande förvaltningsrättsliga förändring som Änok-målet i realiteten innebär avseende miljöorganisationers möjligheter att överklaga många olika förvaltningsärenden, föranleder behov av lagstiftarens överväganden kring lämplighet, effektivitet och konsekvenser. Vid sådana överväganden måste de principer som under lång tid kännetecknat svensk förvaltningsrätt väga tungt, dvs. den som ska kunna överklaga beslut är den som beslutet angår, dvs. den enskilde vars ställning påverkas av beslutets faktiska verkningar, dvs. den enskilde som har ett av rättsordningen erkänt intresse eller vars rättsställning påverkas.

Vi ifrågasätter den praxis som håller på att utvecklas där allt fler kan skaffa sig fri tillgång till att driva domstolsprocesser mot snart sagt alla former av små verksamheter och enstaka åtgärder som kan tänkas ha någon form av miljökoppling. Det intresse som sägs motivera en sådan klagorätt består av principiella och ideologiska motiv, inte av att man är direkt berörd av beslutets faktiska verkningar eller ens graden av miljöpåverkan. Den utvecklingen går emot grundtanken i svensk förvaltningstradition.

Vi delar inte utredarens bedömning att ett förtydligande av de nationella kriterier som ska gälla för kretsen av överklagandeberättigade enligt skogsvårdslagen ska betraktas som ett överklagandeförbud.

Vår uppfattning är att skogsvårdslagens bestämmelse om överklagande bör förtydligas så att det framgår att det endast är den som beslutet angår, alltså skogsägaren eller annan som är faktiskt berörd av det aktuella beslutet, som har rätt att överklaga.

Mot bakgrund av den accelererande rättsutvecklingen avseende miljöorganisationer och andra grupperingars klagorätt som nu sker via domstolspraxis, anser vi att lagstiftaren måste återta kontrollen över den samlade utvecklingen av överklagandemöjligheterna i syfte att åstadkomma ett balanserat, förutsägbart och rättssäkert system.

Vi vill särskilt framhålla att vi på intet sätt delar utredningens syn att skogsbruk skulle kunna vara jämförbart med nyprojekter-

ingar så som exempelvis gasraffinaderier, kärnkraftverk, järn- och stålgiuterier, anläggningar av kemiska och andra industrier och anläggningar av infrastrukturprojekt, det vill säga storskaliga verksamheter med risk för betydande miljöpåverkan, och som kräver stora tillåtlighetsprövningar och samrådsprocesser (dvs. verksamheter som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen). Utredningens ställningstagande röjer både dess kunskapsbrist och dess uppfattning, om svenskt skogsbruk.

Närmare om ”Tillgång till rättslig prövning”

Här ges mer konkreta exempel på några av de brister som vi anser är utmärkande för utredningens genomförande.

Det har åvilat utredningen att analysera det tolkningsutrymme som Århuskonventionen otvivelaktigt ger den svenska lagstiftaren. Utredningen borde därmed ha analyserat och beskrivit de bindande rättskällor som är av betydelse, hur dessa har tolkats av instanser av olika dignitet, samt visa vilket utrymme för tolkning som finns för Sverige avseende bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning i konventionen. I stället för att utforska det utrymme som konventionen ger Sverige, har utredningen präglats av att försöka begränsa tolkningsutrymmet och göra gällande en mycket fixerad och snäv betydelse av konventionens bestämmelser.

Utredningens konventionstolkning är mycket svår att följa då det varken beskrivs hur den är utförd eller hur man kommit fram till de slutsatser som texten faktiskt innehåller. Utredningen presenterar exempelvis inte någon övertygande analys i den avgörande frågan om vad artikel 9.3 i Århuskonventionen kan anses omfatta, vilket tolkningsutrymme som finns, på vilka sätt Sverige i dag kan anses uppfylla konventionsåtagandet, eller vilka brister i detta som utredningen har identifierat. Vidare menar utredningen, utan att peka på vilka specifika skillnader som finns eller reflektera över vilken betydelse dessa kan ges, att det är en ”marginell” skillnad mellan de olika definitionerna av allmänheten i artikel 9.2 respektive artikel 9.3. I utredningen saknas också en analys av vad den framförhandlade ordalydelsen ”där så är lämpligt” kan medföra i artikel 9.4, jämfört med om den inte funnits där. På vilka grunder utredningen funnit att 9.4 innehåller ett tydligt och ovillkorligt krav på möjlighet till

inhibition i alla prövningar går inte att följa. Direkta citat från implementeringsguiden som ställer ovillkorliga krav på att prövningen i artikel 9.3 måste omfatta såväl materiell som formell prövning, går inte att härleda till konventionen eller andra auktoritära rättskällor, men återges oöverbägda av utredningen. Utredningen bygger i hög grad sina bedömningar, påståenden och slutsatser på uttalanden och ställningstaganden från Århuskonventionens efterlevandekommitté och implementeringsguide, men den påtagliga rättspolitiska roll efterlevandekommittén intar och det friskrivningsförbehåll som inleder implementeringsguiden, har varken belysts eller problematiserats.

Utredningen tillmäter stor betydelse vid att partsmötet till konventionen ställt sig bakom efterlevandekommitténs ställningstaganden, men vad dessa ställningstaganden behandlat i sak och vilka ärenden och förutsättningar som äger giltighet för Sveriges efterlevnad av konventionen har inte penetrerats.

Den hittills mest genomgripande och systematiska analysen av vad konventionsåtagandet medför för Sverige, torde vara den som genomfördes inför tillträdet i proposition 2004/05:65, vilken låg till grund för riksdagen och lagstiftarens bedömning att ratificera Århuskonventionen. En naturlig utgångspunkt för utredningen borde ha varit denna, uppdaterad med de förändringar av rättsläget som föranletts av relevanta avgöranden från EU-domstolen respektive andra auktoritära rättskällor. Utredningen skiljer emellertid inte mellan de olika rättskällor som återges i underlaget, utan traktattext såväl som källor utan bindande rättslig verkan återges utan åtskillnad och värdering. Inte heller ges någon reflektion över normhierarkin och hur en föreslagen ökad ambition genomförd genom lag förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskyddet i grundlagen och Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna.

Vi saknar mot bakgrund av det ovan anförda exempel en rättslig systematik och struktur, såväl som rättsliga analyser och reflektioner över dessa. Utredningen presenterar mycket långtgående slutsatser om de konventionsrättsliga förpliktelserna utan att det går att följa vilka analyser, tolkningar, motiv, eller överväganden som lett fram till dessa. Utredningen förefaller att i stor utsträckning ha lånat slutsatser och ståndpunkter från olika personer som gjort inspel till utredningen, men varken erhållit analyser som underbygger dessa

eller självt penetrerat och genomfört de analyser som behöver föregå sådana slutsatser.

Utredningen har inte under utredningstiden bemött den upprepade kritik som framförts mot den knapphändiga redovisningen av de tolkningar och de påståenden som utredningen stannat vid. Kritiken har tagit sin utgångspunkt i bl.a. tolkningar av konventionsbestämmelserna som gjorts mot bakgrund av konventionstexten, EU-domstolsdomar, de svenska förarbetena när konventionen infördes i svensk rätt, de diskussioner som finns dokumenterade och som fördes när konventionen förhandlades fram och som visar syftet med konventionen och dess omfattning, den korrespondens som finns mellan konventionens efterlevandekommitté och de stater som anmälts för att inte följa konventionen, till konventionen anslutna staters genomföranderapportering, uttalanden från generaladvokaten i t.ex. EU-domstolens dom i det så kallade brunbjörnsålet (C240/09), juridisk diskussion om t.ex. brunbjörnsålet och den svenska rapporteringen av uppfyllandet av konventionsbestämmelserna. Vi kan konstatera att dessa källor tillsammans visar att frågan om vilka krav konventionen ställer på möjligheterna till rättslig prövning är svårfångad och att några ”principer att hålla sig i” som gör tolkningen konsekvent inte är lätta att definiera. Utredarens långtgående tolkning att en mycket stor mängd ärenden som på något sätt kan påstå röra miljön, om än ringa, ska kunna överklagas till domstol av en mycket vid krets av enskilda och miljöorganisationer som är intresserade, är varken rimlig eller sannolik. Det är förvånande att utredningens, för den enskilde och samhället mycket omfattande förslag till förändringar, saknar ovanstående analyser trots återkommande påpekanden.

Det är anmärkningsvärt att utredarens bedömningar och förslag trots mycket långtgående konsekvenser för samhällsutvecklingen i så stor utsträckning saknar koppling till de redogörelser som föregår dessa. Utredaren bedömer exempelvis att ett heltäckande överklagandeförbud troligen skulle komma att sakna verkan i domstolsprövningar, men menar att ett delvis överklagandeförbud däremot skulle respekteras. Likställandet mellan ett i jaktförordningen uttalat förbud att överklaga beslut gällande en unionsrättsligt strikt skyddad art, och ett förtydligande kring vilka nationella kriterier som ska gälla för rätten att överklaga i förvaltningsrättsliga ärenden är förvånande. Ett annat exempel är att ha konstaterat att det inte

finns några bärande skäl för att ge miljöorganisationer möjlighet att klaga på tillsynsbeslut i större utsträckning enligt skogsvårdslagen jämfört med miljöbalken, och likväl föreslår utredningen att förelägganden och förbud, dvs. tillsynsbeslut, med anledning av under rättelser enligt 14 § skogsvårdslagen ska vara möjliga för miljöorganisationer att klaga på.

I Sverige koncentreras den rättsliga prövningen till myndighetsnivån. Utredningen har att överväga om den prövning och eventuell omprövning som sker på en i det här fallet central statlig myndighet kan uppfylla kraven på rättslig prövning enligt Århuskonventionen. Utan närmare motivering framför utredningen att så inte är fallet med hänvisning till att ett inrättande av en ny omprövningsmyndighet skulle vara sämre än att besluten överprövas av domstol. Det är ju inte dessa alternativ som ens ska ställas mot varandra. Utredningen konstaterar därefter att domstolarna är den lämpligaste instansen, trots att de saknar den expertkunskap som i Sverige finns samlad på framför allt de centrala myndigheterna. Skrivningarna får anses tyda på bristande förståelse för prövningens omfattning och art hos Skogsstyrelsen respektive hos domstolarna. Både myndigheter och domstolar omfattas i Sverige av grundlagskraven på lagbundenhet, saklighet och opartiskhet, liksom de förvaltningsrättsliga principerna om proportionalitet och effektivitet. Slutsatsen att överprövningar med allt vad det innebär i form av skriftliga inlagor, tidsutdräkt och ombudskostnader är det mest effektiva och lämpliga i ärenden som omfattas av skogsvårdslagen är en enligt vår uppfattning dåligt underbyggd och felaktig. Att därutöver konstatera att Sverige för att uppfylla sina unionsrättsliga förpliktelser är tvunget att införa just domstolsprövning utöver de ärenden som faller under miljöbalken får anses vara mycket drastiskt och motiveras utan analys med en översiktlig hänvisning till att EU-domstolen har krävt det vid prövningar enligt art- och habitatdirektivet.

Beträffande de egna förslagets inverkan på äganderätten påstår utredningen att det ”får anses stå klart” att nya regler om att utomstående ska kunna starta domstolsprocesser mot enskilda skogsägare inte skulle påverka äganderätten. Såvitt vi förstår är detta en uppfattning som framförts till utredningen och som utredningen gjort till sin utan någon vidare diskussion, med hänvisning till Europakonventionen, rättsfall på europeisk nivå eller någon analys

med koppling till det sammanhang som nu diskuteras. Att så för enkelt hävda att inga processuella regler under några omständigheter kan anses påverka äganderättens innehåll, förmedlar att utredningen tillmäter äganderättsliga aspekter ur både samhällets och den enskildes perspektiv, en mycket låg betydelse. Rimligen bör man till att börja med skilja på olika typer av processuella regleringar såsom exempelvis en förändring i instansordningen som får anses vara en mindre förändring, jämfört med exempelvis införande av nya processuella regler gällande redan pågående verksamheter, eller som i detta fall – att en överklaganderätt tilldelas en mycket vid krets som inte är direkt berörd av det aktuella beslutet. Äganderätten i sig är inte definierad, utan definieras av de ramar och gränser som samhället uppställer för nyttjandet av det man äger samt de möjligheter och begränsningar som samhället har att frånta ägandet eller styra nyttjandet. Fler regler som medger möjliga permanenta eller tillfälliga rådighetsinskränkningar innebär att äganderättens rättsliga figur förändras. Den sammantagna oförutsebarheten i hur det man äger kan nyttjas (den egna rådigheten över vilken avkastning den kan ge och när i tid den kan utfalla) ökar med varje ytterligare reglering, vilket påverkar vad äganderätten innehåller och innebär.

Vi ifrågasätter också utredarens påstående att det inte kan uteslutas att en enskild avverkning skulle kunna ha en sådan betydande miljöpåverkan som anges i artikel 9.2 i konventionen. Vi menar att det i ordalydelsen i nämnda artikel, i rättspraxis, och i övriga regelverk som omfattar verksamhet som kan innebära betydande miljöpåverkan och som reglerar dessa verksamheters provningsskede, helt saknas stöd för påståendet. Skogsbruk utgör en pågående markanvändning och avverkning utgör en åtgärd som ingår som ett normalt led i skogsbruket.

Utredaren bejakar och förespråkar genom sina bedömningar en utveckling av vårt samhällssystem där praktiskt taget vem som helst rättsligt ska kunna utmana ett ställningstagande som på något sätt kan påstås röra miljön, oavsett hur ringa påverkan än är. En sådan situation får anses olämplig av ett antal skäl, bl.a. rättssäkerheten för enskilda i form av bl.a. förutsebarhet vid investeringsbeslut och förutsebara kostnader för handläggning och prövning, effektiviteten i prövningen hos myndigheter och domstolar, ansvarsfördelningen med avseende på avvägningen mellan enskilda och allmänna

intressen. Särskilt kännbara är dessa konsekvenser för mindre verksamheter och privatpersoner. Att komma till slutsatsen att den nu uppkomna ordningen är en nödvändig utveckling får anses vara mycket uppseendeväckande, liksom att det inte skulle vara möjligt för lagstiftaren att återta kontrollen och initiativet och återskapa förutsebarhet och effektivitet i dessa ärenden.

*Våra övergripande slutsatser och synpunkter avseende
”Ansvar och sanktioner”*

Utredningens förslag att förbudet mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödning på skogliga impediment (13 a § skogsvårdslagen) kriminaliseras genom direkt straffpåföljd är helt oacceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt. Bestämmelsen är inte tillräckligt preciserad för att det ska gå att utläsa vilka de straffbara gärningarna är i praktiken och var gränsen för dessa går. Det finns mycket stort utrymme för godtycke och subjektiva bedömningar. När samma bestämmelse reglerades i myndighetsföreskrift ansågs den inte tillräckligt rättssäker för direkt straffpåföljd. För straffpåföljd krävdes att bestämmelsens innebörd hade preciserats i ett föreläggande eller förbud som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen, och att någon inte rättat sig efter respektive brutit mot, beslutet. Bakgrunden var densamma som till att en direkt straffpåföljd inte knutits till 30 § skogsvårdslagen, det vill säga att en direkt straffpåföljd inte ansetts rättssäker med den variation som präglar förhållandena i skogsbruket. Dessa skäl äger fortsatt giltighet även avseende skogliga impediment.

Vi delar utredningens bedömning att överträdelser av underrättelse om planerad avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen lämpar sig för sanktionsväxling och avkriminalisering. Däremot anser vi att även ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och ädellövskog bör avkriminaliseras till förmån för sanktionsavgift. Vi menar också att eventuella sanktionsavgifter måste vara rimliga och proportionerliga, vilket inte avspeglas i de av utredningen alltför höga föreslagna beloppen.

I frågan om straffvärde och lämplig påföljd anser vi genomgående att utredningen inte har belyst de aktuella överträdelsernas allvar och karaktär i relation till att det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras till sådana förfaranden som

kan leda till påtaglig skada eller fara, och som inte kan bemötas på annat sätt. När det gäller överväganden om straffbelagda gärningars skadlighet eller farlighet bör beaktas att fängelse anses vara den allvarligaste påföljden som man kan dömas till. Det är därför förvånande med vilken angelägenhetsgrad utredningen söker möjliggöra att föra in fängelse i straffskalan avseende 30 § skogsvårdslagen. Utredningen föreslår en omformulering av bestämmelsen för att möjliggöra fängelse i straffskalan med motivet att det framstår som ”märkligt” vid en jämförelse med 31 § skogsvårdslagen. De motiv som föranlett att skyldigheterna om hänsyn ansetts lämpliga att närmare precisera i myndighetsföreskrifter och inte i lag, är alltså gällande. Jämförelsen med 31 § är inte relevant då motiven för reglering direkt i lag har en helt annan grund, och utredningens överväganden borde mot bakgrund av ovanstående snarare ha lett till att utmönstra fängelse ur straffskalan. Slutsatserna synes snarare ha ideologiska och symboliska utgångspunkter än de principer som normalt bör beaktas vid val av sanktion.

Utredningen menar vidare att den föreslagna ändringen i 30 § skogsvårdslagen inte är ämnad att ändra något sakförhållande, utan syftar endast till att möjliggöra fängelse i straffskalan. Förändringen i sak är emellertid uppenbar och oomtvistlig. Den medför att första stycket blir direkt tillämpligt, vilket innebär att tillsynsmyndigheten kan fatta beslut direkt med stöd av detta och därmed ges ett väsentligt större handlingsutrymme. Det ökar oförutsebarheten för skogsägarna, och sakfrågan ingår inte i utredningens uppdrag.

Vi delar inte heller utredningens syn att de överträdelser som kan aktualiseras enligt skogsvårdslagstiftningen bör relateras till bestämmelser om påföljder i miljöbalken. Det är lämpligt att särskilja straffvärdet av eventuella överträdelser av generella hänsynsregler i den pågående markanvändningen i skogsvårdslagstiftningen, mot straffvärdet att exempelvis påbörja nya verksamheter som kräver en tillåtlighetsprövning eller att vidta åtgärder i ett område som utgör skyddat område enligt 7 kapitlet miljöbalken. Skogsvårdslagen och miljöbalken gäller parallellt. De överträdelser som utgör miljöbrott eller otillåten miljöverksamhet är redan straffbelagda i miljöbalken.

Konsekvensanalyser

Inga konsekvensanalyser har ännu presenterats av utredningen.

Avslutningsvis

Det har aldrig varit Århuskonventionens syfte att vem som helst ska kunna överklaga allt som på något sätt rör miljön, helt oaktat hur ringa påverkan är, och därigenom ställa enskilda mot varandra.

Svenskt familjeskogsbruk består av 33 000 enskilda skogsägare som tillsammans äger hälften av skogsmarken och står för 60 procent av avverkningsvolymen. Den svenska skogsentreprenörskåren består av 1 500 småföretag med i genomsnitt tre anställda. De förslag som utredaren lägger kommer att leda till att enskilda skogsägare och småföretagare riskerar att tvingas in i domstolsprocesser för att försvara normala åtgärder i sin pågående markanvändning och i sitt företagande.

Vår slutsats är att frågan om klagorätt för allmänheten och miljöorganisationer är en politisk och inte en juridisk fråga. Det innebär att lagstiftaren nu måste ta ansvar för att återskapa tydlighet och rättssäkerhet för landets skogsägare och småföretagare.

Särskilt yttrande av experten Josia Hort

Enligt kommittédirektiven ska utredaren, bl.a. analysera om Århuskonventionen (konventionen) innebär att allmänheten bör ha en rätt till överprövning när det gäller Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.

Utredaren har redovisat denna analys och de förslag till författningsändringar som analysen medför i kapitel 14. Detta särskilda yttrande fokuserar endast på denna del av utredningen och mer specifikt på förslaget till ändring av 40 § skogsvårdslagen i den del det avser möjligheten att överklaga Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.

Artikel 9.3 i konventionen föreskriver att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha rätt att få handlingar och underlåtenheter av myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Utredaren anser att skogsvårdslagen generellt och dess 14 § specifikt är nationell miljölagstiftning i den mening som avses i artikel 9.3 i konventionen. I avsnitt 14.6.5 konstaterar utredaren att myndigheters beslut är en handling i den mening som avses i artikel 9.3 i konventionen. Eftersom beslut om förelägganden och förbud med anledning av en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen utgör handlingar som kan vara i strid med den nationella miljölagstiftningen finns det en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel. Därför föreslår utredaren en ändring av 40 § skogsvårdslagen för att Skogsstyrelsens beslut om förelägganden och förbud ska kunna överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Jag är överens med utredaren i att skogsvårdslagen och dess 14 § är nationell miljölagstiftning i den mening som avses artikel 9.3 i konventionen. Följden av att konstatera att en lag eller ett lagrum utgör nationell miljölagstiftning i den mening som avses i artikel 9.3 i konventionen är att handlingar och underlåtenheter som strider mot lagstiftningen ska kunna överprövas.

Enligt min mening omfattar utredarens förslag till ändring av 40 § skogsvårdslagen inte alla de handlingar som Skogsstyrelsen kan vidta med anledning av en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. I denna del har jag synpunkter avseende nollbeslut och Skogsstyrelsens utfärdande av vägledningar. Dessa synpunkter utvecklas närmare under rubriken ”Handlingar”.

En ännu större brist i utredningen är att utredarens förslag till ändring av 40 § skogsvårdslagen överhuvudtaget inte omfattar de underlåtenheter som Skogsstyrelsens hantering av underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen kan ge upphov till. I denna del kan utredaren, enligt min mening, inte anses ha gjort den analys som skulle göras enligt direktiven. I denna del har jag synpunkter som utvecklas närmare under rubriken ”Underlåtenheter”.

Handlingar

Utredaren anser att det finns en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten ska kunna överklaga Skogsstyrelsens handlingar som påstås strida mot 14 § skogsvårdslagen till domstol eller i administrativ ordning. Förslaget till ändring av 40 § skogsvårdslagen pekar särskilt ut beslut om förlägganden och förbud med anledning av en underrättelse om avverkning. Varför utredaren valt att begränsa förslaget till att avse dessa beslut framgår inte av vad utredaren anför i kapitel 14.

Som utredaren konstaterat är myndigheters beslut en handling i den mening som avses i artikel 9.3 i konventionen. Skogsstyrelsen kan meddela andra beslut än förelägganden och förbud med anledning av en underrättelse om avverkning. Ett sådant exempel är Skogsstyrelsens beslut om att inte vidta åtgärder med anledning av att en miljöorganisation har begärt att tillsynsåtgärder ska vidtas till följd av en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. Denna typ av beslut brukar kallas för nollbeslut. Utredarens slutsats är att nollbeslut inte kan överklagas.

Utredarens uppdrag är att analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten har en rätt till överprövning när det gäller Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § Skogsvårdslagen. Att de nu diskuterade nollbesluten inte skulle vara handlingar i den mening

som avses i artikel 9.3 gör inte utredaren gällande. Tvärtom tyder allt som utredaren anför om nollbeslut att de omfattas av artikel 9.3.

Utredaren redogör för att det redan i propositionen om Århuskonventionen framhölls att nollbeslut faller under konventionen. Vidare framgår av avsnitt 14.5.3 att Mark- och miljööverdomstolen funnit att en miljöorganisation haft rätt att överklaga ett nollbeslut meddelat av länsstyrelsen enligt miljöbalken (MÖD 2014:30). Mark- och miljööverdomstolen har därefter bekräftat denna slutsats i domen 8 september 2016 i mål nr M 3574-16 där en kommunal nämnd hade beslutat att "inte vidta några åtgärder med anledning av [en förenings] anmälan om störningar i miljön". Mark- och miljööverdomstolen kostaterade att "[b]eslutet är ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen och det ska alltså kunna överklagas av en miljöorganisation".

Skälen till att förslaget till ändring av 40 § skogsvårdslagen tydligt pekar ut förelägganden och förbud och inte beslut generellt tycks inte vara resultatet av den rättsliga analys som utredaren har i uppdrag att göra. Utredarens disposition av kapitel 14, där skogsbranschens oro utgör utgångspunkten för analysen, och utredarens oförmåga att hålla konsekvensanalysen utanför den rättsliga analysen visar enligt min mening tydligt på att förslaget har utformats av andra skäl än sådana som kan beaktas vid ett genomförande av konventionen. Enligt utredaren saknas bärande skäl till att miljöorganisationer ska ges större möjligheter att överklaga tillsynsbeslut enligt skogsvårdslagen än beslut enligt miljöbalken. Detta är ett rättspolitisk ställningstagande och inte resultatet av utredarens analys. Utredarens förslag innebär dock att miljöorganisationer ges mindre möjligheter att överklaga tillsyns- och nollbeslut enligt skogsvårdslagen än i miljöbalken.

Enligt min mening framgår det av vad som framförs i kapitel 14 att nollbeslut meddelade av Skogsstyrelsen som svar på en begäran om tillsynsåtgärder med anledning av en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Nollbeslut är handlingar och 14 § skogsvårdslagen är nationell miljölagstiftning i den mening som avses i artikel 9.3 i konventionen. Det finns en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel för att överpröva nollbeslut. Författningsförslaget borde därför ha utformats för att säkerställa att miljöorganisationer kan utöva denna rätt till överprövning.

Jag menar att det är enkelt att åtgärda problemet med att nollbeslut inte kan överklagas i utredarens förslag till ändring av 40 § skogsvårdslagen. Om förslaget till en ny 40 § ändras från att lyda ”beslut om förelägganden och förbud med anledning av en under rättelse enligt 14 §” till att lyda ”beslut med anledning av en under rättelse enligt 14 §” kan även nollbeslut överklagas. Det ska dock tilläggas att denna förändring av förslaget inte innebär att samtliga Skogsstyrelsens handlingar kan överklagas i enlighet med artikel 9.3 i konventionen. Skogsstyrelsens utfärdande av vägledning skulle fortfarande inte tydligt omfattas av en sådan lydelse.

Skogsstyrelsen utfärdar vägledning med anledning av en under rättelse om avverkning för att klargöra myndighetens tolkning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i det enskilda fallet. I vägledningen beskrivs de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven utifrån en befarad eller inträffad avvikelse från lagen. Enligt min mening är det fråga om en handling från Skogsstyrelsens sida när myndigheten utfärdar vägledning. Utredaren har mycket kortfattat hanterat dessa situationer i avsnitt 14.6.5, angående beslut om planerade avverkningar som enligt utredaren är handlingar, och synes därför vara av samma uppfattning. Utfärdandet av vägledning utgör en handling i den mening som avses i artikel 9.3 och det finns därför en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att de kan överprövas av miljöorganisationer. Även i denna del finns brister i författningsförslaget.

Underlåtenheter

Som redan nämnts anser utredaren att 14 § skogsvårdslagen är nationell miljölagstiftning i den mening som avses i artikel 9.3 i konventionen. Det finns därför en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel för att överklaga Skogsstyrelsens underlåtenheter i förhållande till 14 § skogsvårdslagen.

Det som får anses vara utredarens analys av Skogsstyrelsens underlåtenheter i förhållande till 14 § skogsvårdslagen återfinns i avsnitt 14.6.6. Det är svårt att förstå vilka som är de bärande skälen till att sådana avverkningsanmälningar som inte föranleder några invändningar från Skogsstyrelsens sida inte ska kunna överklagas av

en miljöorganisation. Det främsta skälet för utredarens slutsats verkar vara att det står att Skogsstyrelsen *får*, och inte *ska*, meddela förelägganden och förbud i 35 § skogsvårdslagen.

Samma konstruktion finns på miljöbalkens område där det i 26 kap. 9 § anges att tillsynsmyndigheter *får* besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken ska följas. Av 26 kap. 1 § miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten *skall* vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa syftet med balken. På samma sätt *ska* Skogsstyrelsen, enligt 2 § förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen, utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs. Hade det i 35 § skogsvårdslagen respektive 26 kap. 9 § miljöbalken stått *ska* och inte *får* hade det inte hjälpt tillsynsmyndigheten att i det enskilda fallet använda sig av det mest ändamålsenliga och proportionerliga tillsynsverktyget. Det hade dessutom inte påverkat det faktum att tillsynsmyndighetens skyldighet att bedriva tillsyn har sin grund i 2 § förordning med instruktion för Skogsstyrelsen respektive 26 kap. 1 § miljöbalken.

Vid Skogsstyrelsens hantering av underrättelser om avverkningar aktualiseras tillämpningen av myndighetens egna föreskrifter till skydd för miljön meddelade enligt 30 § skogsvårdslagen. Därutöver tillämpas miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljö kvalitetsnormer utfärdade med stöd av balken. I den stora mängd ärenden där Skogsstyrelsen inte meddelar något beslut eller vidtar någon annan form av tillsynsåtgärd finns det en omfattande nationell miljölagstiftning som Skogsstyrelsen är skyldig att beakta och som underlåtenheter kan uppstå gentemot.

Jag håller med utredaren i att det är en juridiskt komplicerad fråga att utreda hur det kan säkerställas att myndigheters underlåtenhet att vidta åtgärder kan överklagas. Icke desto mindre har detta varit utredarens uppdrag. Ett sätt att ta sig an problemet är att se till att myndigheterna i största möjliga mån är tvungna att vidta handlingar vid tillämpning av nationell miljölagstiftning för att på så sätt minska möjligheterna till underlåtenheter. De två alternativen, betecknade A och B, som utredaren presenterar i avsnitt 14.6.10 är sådana förslag som, i olika utsträckning, skulle innebära att Skogsstyrelsen fattar överklagbara beslut med anledning av underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen.

Övriga synpunkter

Enligt utredaren kan det inte uteslutas att en enskild avverkning kan ha en sådan betydande miljöpåverkan som avses i artikel 9.2. Jag delar denna uppfattning. Artikel 9.2 är direkt tillämplig i medlemsstaterna på sådana verksamheter som kan ha en betydande miljöpåverkan. Utredarens förslag säkerställer inte att de underrättelser om avverkningar som kan innebära betydande miljöpåverkan resulterar i ett överklagbart beslut. Även av detta skäl lever utredarens förslag inte upp till Århuskonventionens krav och de föreslagna författningsändringarna speglar inte vad utredaren funnit i sin analys.

I likhet med utredaren anser jag att det inte är enkelt att dra en skarp gräns mellan inhemsk och unionsrättslig lagstiftning som rör skogen. En underrättelse om avverkning kan aktualisera unionsrättsliga bestämmelser om exempelvis artskydd som har direkt effekt. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att i analysen och i utformandet av de förslag till författningsändringar som analysen medför beakta grundläggande principer om effektiva nationella rättsmedel, principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan och likvärdighetsprincipen. Utredaren har endast beaktat dessa principer i förhållande till ett överklagandeförbud och inte i sin analys vilket är en stor brist som även drabbar författningsförslaget.

I ett mycket sent skede ändrade utredaren förslaget om vilket domstolsslag som ska hantera de överklagade ärendena. Jag har endast muntligt tagit del av förslaget och varken fått ta del av skälen till att de ska överklagas till förvaltningsdomstol eller fått se författningstexten i denna del. Det har därför inte varit möjligt att ta ställning till lämpligheten av förslaget. Jag är dock av uppfattningen att den särskilda kompetens som finns vid mark- och miljödomstolarna avseende såväl natur- och kulturmiljö som värdring av skogsfastigheter behövs vid prövningen av överklagade ärenden enligt förslaget till en ny 40 §.

Sanktionsavgifternas storlek ändrades drastiskt till lägre belopp i ett mycket sent skede av utredningen. Även i denna del har det inte varit möjligt att ta ställning till förslaget. Enligt min mening är de föreslagna avgifterna för låga för att fylla sitt syfte.

Särskilt yttrande av experten Emma Sjöberg

Sammanfattning

Utredaren föreslår att allmänheten ska få rätt till överprövning av Skogsstyrelsens beslut om förbud och föreläggande med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen. Utredaren föreslår att Skogsstyrelsens ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen inte i något fall ska medföra en rätt till överprövning för allmänheten. Jag tillstyrker inte utredarens förslag i den delen. Jag anser att Skogsstyrelsens ställningstaganden med anledning av en underrättelse enligt 14 § och andra ställningstaganden i tillsynsärenden bör kunna bli föremål för överprövning när ärendet är relaterat till dispens och tillstånd som har sin grund i Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Denna rätt bör säkerställas i lag för att uppfylla Århuskonventionen och Sveriges EU-rättsliga förpliktelser. Sådan överprövning bör ske i mark- och miljödomstol. Vad som ska offentliggöras för allmänheten bör motsvara regleringen av vad som är möjligt att överklaga.

En sanktionsväxling från straff till sanktionsavgift föreslås då skyldigheterna enligt 14 § inte följs. Sanktionsavgifterna som föreslås är enligt min uppfattning alltför låga för att få den handlingsdirigerande och avskräckande effekt de bör ha.

Kan Skogsstyrelsens beslut och ställningstaganden med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen?

Skogsstyrelsen har enligt 33 § skogsvårdslagen tillsynsansvar över skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Lagen innehåller flera bestämmelser med anknytning till miljö- och naturskydd. För att se till att lagen eller sådana föreskrifter meddelats med stöd av lagen, som bl.a. ger uttryck för miljöhänsyn, följs får Skogsstyrelsen med stöd av 35 § skogsvårdslagen meddela de förelägganden och förbud som behövs. Min uppfattning är att tillsynsmyndigheternas uppgift är att se till att den materiella lagstiftningen under det utpekade tillsynsområdet följs. För det ända-

målet tilldelas de olika verktyg. Begreppet ”får” i 35 § ska enligt min mening förstås som en möjlighet för Skogsstyrelsen att vidta de tillsynsåtgärder som bedöms nödvändiga och proportionerliga i det enskilda fallet för att lagen eller föreskrifter ska följas.

Vid beslut om tillstånd till avverkning, underrättelse om avverkning samt annan tillsyn av Skogsstyrelsen tillämpas utöver skogsvårdslagen delar av miljöbalkens regler och relaterad reglering så som artskyddsförordningen. Det regelverket ger uttryck för Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet så som art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet, ramvattendirektivet.

Innebörden av artikel 9.3 i Århuskonventionen har prövats av EU-domstolen i bl.a. mål C 240/09. Domstolen uttalar att artikel 9.3 till sin lydelse inte innehåller en sådan klar och precis skyldighet att den har direkt effekt utan att verkningarna av bestämmelsen är beroende av någon ytterligare rättsakt. I praxis har rätt till överprövning ansetts föreligga när ett beslut har gällt ett tillstånd eller dispens med anknytning till EU-rättsliga bestämmelser av materiell art så som skyddsbestämmelser i art- och habitatdirektivet (HFD 2014 ref. 8, och HFD 2015 ref. 79). Genom den omfattande praxis som redovisas av utredaren i kapitel 14 bör det anses vara fastlagt att miljöorganisationer kan ha rätt till överprövning av både faktiska beslut avseende tillståndsplikt och tillsynsmyndigheters ställningstagande i ärenden. Det gäller oavsett om hanteringen utmynnar i ett formellt beslut eller i att tillsynsmyndigheten inte vidtar någon åtgärd.

Skogsstyrelsens ställningstaganden med anledning av underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen och även i andra tillsynsärenden utgör enligt min uppfattning både tillsyn och en tillämpning av miljölagstiftning. Mot bakgrund av Mark- och miljööverdomstolens ställningstaganden i MÖD 2013:6, MÖD 2014:30, MÖD 2012:47, MÖD 2012:48 m.fl. bör en rätt till överprövning kunna föreligga vid ett påstående om att den åtgärd som Skogsstyrelsen har hanterat borde ha krävt ett beslut om tillstånd eller dispens. Rätt till överprövning bör finnas i vart fall när ett sådant tillstånd eller dispens enligt nationell lagstiftning berör en materiell förpliktelse angiven i EU-rättslig lagstiftning.

Utredarens förslag till regeländring är inte förenligt med Århuskonventionen och Sveriges EU-rättsliga förpliktelser

Avsikten med utredarens förslag till reglering är att allmänheten varken ska ges möjlighet att klaga på Skogsstyrelsens ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av anmälan enligt 14 § eller Skogsstyrelsens faktiska beslut att inte vidta åtgärder i ett tillsynsärende som har initierats av någon annan än markägaren. Jag bedömer att den föreslagna begränsningen av rätten till överprövning inte är förenlig med EU-rättens krav på effektiva nationella rättsmedel och principen om ändamålsinriktad tolkning av det unionsrättsliga regelverket. Därutöver bedömer jag att förslaget inte heller kan anses uppfylla de krav som följer av Århuskonventionen. Jag anser därför att klagorätten för miljöorganisationer inte kan begränsas så mycket som utredaren föreslår.

Angående begränsning av rätten till överprövning har EU-domstolen i flera avgöranden¹ uttalat att det i avsaknad av unionslagstiftning ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa processuella regler som ger ett effektivt skydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, som exempelvis art- och habitatdirektivet. Dessa processuella regler får varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).

På nationell nivå har det i promemorian ”Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur”² konstaterats att en bestämmelse i jaktförordningen som begränsade rätten till överprövning till Naturvårdsverket som sista instans inte var förenlig med effektivitetsprincipen eller likvärdighetsprincipen. Högsta förvaltningsdomstolen bekräftade i mål HFD 2015 ref. 79 att principen om EU-rättens effektiva genomförande medför att ett admi-

¹ EU-domstolen har bekräftat att artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tillämpas på ett sådant sätt att det finns tillgång till rättslig prövning inför en domstol, bl.a. i de fall då kraven i art- och habitatdirektivet inte följs (mål C 240/09 punkt 49 och 50). Rätten till domstolsprövning (se t.ex. målen C-97/91 Borelli, punkt 13 och 14 samt C-562/12 Liivimaa Lihaveis MTÜ, punkt 75).

² Näringsdepartementet oktober 2015, www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2015/10/overprovning-av-beslut-om-skyddsjakt-och-licensjakt-for-vissa-rovdjur/

nistrativt överklagandeinstitut inte är tillräckligt. Om det helt saknas överklagandemöjlighet, även i administrativ ordning, bedömer jag att vare sig effektivitetsprincipen eller Århuskonventionens uppfylls. Det behöver i vart fall finnas en möjlighet till överprövning där legalitets-, objektivets- och proportionalitetsprincipen tillgodoses och där det finns en möjlighet att pröva frågor om inhibition. Förslaget i utredningen är därför ännu svårare att motivera från ett EU-rättsligt perspektiv, än det tidigare överklagandesystemet i fråga om stora rovdjur.

Effekterna och lämplighet av regeländring i enlighet med förslaget

Min uppfattning är att den föreslagna regleringen inte kommer att få den effekt utredaren avser. Eftersom Sverige genom EU-medlemskapet är bunden av artikel 9.3 i Århuskonventionen ska en tolkning av nationell rätt göras i enlighet med EU-rättens bestämmelser så långt det är möjligt.

Utformningen av 40 § skogsvårdslagen öppnar – genom tolkning på grund av praxis – för att fler beslut och ställningstaganden än de som uttryckligen anges kan bli överklagbara. Det är dock svårt att på förhand säga hur domstolarna kommer att göra en sådan tolkning, och en sådan praxisutveckling kan ta lång tid. Utformningen av bestämmelsen kan leda till att det blir mycket processer angående bestämmelsens tillämplighet.

Det är svårt att förutse i vilken utsträckning Skogsstyrelsens beslut med anledning av avverkningsanmälningar omfattas av art. 9.2 Århuskonventionen. Det kan dock inte uteslutas att vissa avverkningar kan ha betydande miljöpåverkan. Skogsstyrelsens beslut och ställningstaganden i sådana ärenden ska alltid kunna överklagas oavsett om det uttryckligen framgår av 40 §.

Den föreslagna regeländringen kan innebära olägenhet för både markägarna, skogsbranschen och miljöorganisationerna. Regleringen innebär enligt min uppfattning, mot bakgrund av vad som sägs ovan, en falsk trygghet för markägaren. Det faktum att det inte finns lagstadgade frister, utöver 23 § förvaltningslagen, för alla de beslut och ställningstaganden som kan bli överklagbara, spär på denna osäkerhet. Det kan inte anses lämpligt att utredaren föreslår en reglering som inte återspeglar praxis från EU-domstolen och nationella

domstolar angående tillämpligheten av Århuskonventionen och EU-rättsliga förpliktelser. Utredarens förslag svarar därmed inte på utredningsdirektivets krav på lämplig lagreglering.

Offentliggörande av Skogsstyrelsens beslut och ställningstaganden

För att uppfylla vad jag anser krävs enligt Århuskonventionen och Sveriges EU-rättsliga förpliktelser bör den föreslagna skyldigheten avseende offentliggörande gälla i vidare omfattning. Tillgängliggörande bör ske i likhet med vad utredaren föreslår för samtliga beslut och förelägganden som är möjliga att överklaga enligt 40 § skogsvårdslagen. Det är tänkbart att det skulle vara mycket tids- och resurskrävande för Skogsstyrelsen att ha en process för att avgöra vilka beslut som kan överklagas eller inte. Av det skälet kan det sannolikt vara en smidigare lösning att offentliggöra alla beslut och ställningstaganden enligt 14 §. Det är också mer rättssäkert, eftersom inga överklagbara beslut riskerar att inte bli offentliggjorda.

Sanktionsväxling

Sanktionsavgifterna som föreslås är enligt min uppfattning alltför låga för att få den handlingsdirigerande och avskräckande effekt de bör ha. Det är viktigt att avgifternas storlek motiverar markägarna att organisera sin verksamhet så att underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen alltid görs. Det är viktigt eftersom skyldigheten enligt 14 § syftar till att ge Skogsstyrelsen reell möjlighet att bedriva tillsyn innan åtgärder har genomförts. Möjligheten att bedriva sådan tillsyn går annars förlorad.

Formen för överprövning

I förvaltningsdomstolarna finns viss erfarenhet och kunskap av de rättsfrågor som kan aktualiseras. Jag gör ändå bedömningen att det vore lämpligt att beslut om avverkningar, förelägganden, förbud, samt övriga tillsynsbeslut, överklagas till mark- och miljödomstol. Mark- och miljödomstolarna hanterar bl.a. mål och ärenden enligt miljöbalken och prövar därmed redan ärenden som rör skogen i en

rad hänseenden. Här finns också stor erfarenhet av den unionsrätt som kan komma att aktualiseras i ärenden om planerade avverkningar.

Ärendenas karaktär kan dessutom kräva den särskilda kompetens som mark- och miljödomstolarna har genom sina tekniska råd. Den relevanta tekniska och naturvetenskapliga kompetens som kan komma att behövas vid prövningen finns enligt min mening i huvudsak redan på plats. Det gäller t.ex. kompetens inom biologi och skogsvärdering. I den mån ytterligare kompetens visar sig behövas, t.ex. från jägmästare, torde detta relativt enkelt kunna rekryteras till mark- och miljödomstolarna. Det är däremot inte möjligt att på samma sätt rekrytera sådan kompetens till förvaltningsrätterna.

En möjlighet att samordna ärenden i mark- och miljödomstolarna där både skogsvårdslagen och miljöbalken aktualiseras innebär också fördelar för både parter och samhälle. Mark- och miljödomstolarna har vana, från ärendeprövning enligt andra lagar, att göra rimliga avvägningar mellan miljöintressen och verksamhetsintressen. De torde ha goda förutsättningar att även göra det enligt skogsvårdslagen. Det är också önskvärt med en gemensam praxisutveckling på miljöområdet. Därför skulle det vara positivt om utvecklingen rörande överklagade beslut enligt skogsvårdslagen inte avvek från motsvarande ärenden enligt miljöbalken. Det bör vara möjligt att i skogsvårdslagen ha en avgränsning där vissa beslut överklagas till mark- och miljödomstol, och vissa beslut även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Jag anser att förslaget till överklagandebestämmelse nedan uppfyller Århuskonventionens och EU-rättens krav utifrån nuvarande praxis.

Ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga Skogsstyrelsens beslut;

som fattas med stöd av 15, 18 b, 18 c och 27 §§,

som fattas med anledning av en underrättelse enligt 14 § eller annan tillsyn enligt denna lag, relaterat till dispens och tillstånd grundat på Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Den som vill överklaga med stöd av första stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

Beslut enligt första stycket får överklagas hos mark- och miljödomstol.

Skogsstyrelsens beslut i övrigt enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut om avslag på ansökan om information enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) och beslut om rättelse enligt 28 § samma lag.

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Referenser

Offentligt tryck

Proposition 1974:166 *Förslag till ändringar i naturvårdslagen och skogsvårdslagen.*

Proposition 1978/79:110 *Riktlinjer för skogspolitiken, m.m.*

Proposition 1981/82:142 *Ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).*

Proposition 1985/86:23 *Om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot).*

Proposition 1987/88:104 *Kulturmiljövård.*

Proposition 1990/91:3 *Skogsbruket i fjällnära skogar.*

Proposition 1992/93:226 *En ny skogspolitik.*

Proposition 1994/95:23 *Ett effektivare brottsförfarande.*

Proposition 1994/95:123 *Ny marknadsföringslag.*

Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk.*

Proposition 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Proposition 1997/98:95 *Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen.*

Proposition 1997/98:158 *Uppföljning av skogspolitiken.*

Proposition 2000/01:111 *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer.*

Proposition 2003/04:121 *Ny produktsäkerhetslag.*

Proposition 2004/05:58 *Ändringar i skogsvårdslagen.*

Proposition 2004/05:65 *Årbuskonventionen.*

Proposition 2005/06:56 *En moderniserad rättsprövning, m.m.*

Proposition 2006/07:95 *Ett utvidgat miljöansvar.*

- Proposition 2007/08:107 *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område.*
- Proposition 2007/08:108 *En skogspolitik i takt med tiden.*
- Proposition 2008/09:214 *Hållbart skydd av naturområden.*
- Proposition 2009/10:162 *Ersättning vid expropriation.*
- Proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag.*
- Proposition 2009/10:201 *Gränser i skog.*
- Proposition 2012/13:143 *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.*
- Proposition 2013/14:141 *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.*
- Proposition 2013/14:183 *Lag om handel med timmer och trävaror.*
- Proposition 2015/16:200 *En utvidgad skyldighet att anmäla växtskadegörare.*
- Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Proposition 2016/17:200 *Miljöbedömningar.*

Betänkanden i SOU-serien

- SOU 1978:6 *Skog för framtid.*
- SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende.*
- SOU 2006:39 *Ett utvidgat miljöansvar.*
- SOU 2006:81 *Mervärdesskog.*
- SOU 2009:30 *Skog utan gräns?*
- SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*
- SOU 2013:43 *Långsiktigt hållbar markanvändning del 1.*
- SOU 2014:14 *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.*
- SOU 2016:82 *En översyn av lagstiftningen om företagsbot.*
- SOU 2017:63 *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.*

Departementsserien

Ds 2016:25 *Miljöbedömningar*.

Departementspromemoria

N2015/07181, *Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur, 2015*.

Kommittédirektiv 2015:121

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå de förändringar i skogsvårdslagstiftningen som behövs för att säkerställa en effektiv och tydlig lagstiftning när det gäller vissa frågor.

Utredaren ska bl.a.:

- föreslå vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen,
- identifiera behov av att tydliggöra bestämmelserna om överklagande av beslut i skogsvårdslagen (1979:429) med anledning av FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen),
- ta ställning till om det bör införas en bestämmelse i skogsvårdslagen som straffbelägger oriktigt lämnande av uppgifter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2016.

Uppdraget att se över skogsvårdslagstiftningen

Vem eller vilka bör ansvara för skyldigheter?

Skogsvårdslagen (1979:429) är ett viktigt instrument för att nå skogs- politiska och andra berörda samhällsmål. Det är därmed avgörande att bestämmelserna i lagstiftningen följs och att det är tydligt vem som är ansvarig för att fullgöra de olika skyldigheterna. Några av bestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen riktar sig i dag till den produktiva skogsmarkens ägare. I andra bestämmelser anges det inte uttryckligen vem som ska fullgöra skyldigheterna. I vissa fall ger uttalanden i förarbetena ledning, medan det i andra fall är mer oklart vem eller vilka som ska ha ansvar.

Inom hela skogsbruket är det vanligt att skogsbruksåtgärder utförs av någon annan än skogsmarkens ägare. Det gäller både för större skogsbolag och för enskilda markägare med mindre markinnehav.

Inom det småskaliga skogsbruket utför t.ex. skogsägare själva cirka 9 procent av föryngringsavverkningarna, 9 procent av markbe- redningen, 36 procent av planteringen och 46 procent av röjningen. När enskilda markägare planerar att göra en avverkning och att sälja virket från avverkningen vidare, är det vanligt att de avtalar med ett virkesköpande företag både om köp av virket och om ansvar för föryngringsavverkningen. I ett sådant avtal ingår även i många fall att det virkesköpande företaget åtar sig att underrätta Skogsstyrelsen om den planerade avverkningen enligt kraven i 14 § skogsvårdslagen.

Även när det gäller efterföljande föryngringsåtgärder och skogs- vård kan en markägare låta sådana tjänster ingå i avtalet med det virkesköpande företaget om han eller hon inte heller vill eller kan genomföra detta i egen regi. Det förekommer också att markägaren köper dessa tjänster av en separat skogsentreprenör. Med skogs- entreprenör avses ett företag som på uppdrag utför avverkning eller andra skogsbruksåtgärder med professionella skogsmaskiner eller anställd personal. Många av de virkesköpande företagen anlitar i sin tur ofta ett fristående entreprenörsföretag för att utföra den faktiska avverkningen, varefter det virkesköpande företaget tar hand om virket. Även skogsbolagen, som också kan bedriva verksamhet som virkes- köpare, anlitar fristående skogsentreprenörer till drygt 90 procent av de avverkningar och efterföljande skogsvård som utförs på eget inne- hav. Vem som planerar de olika åtgärderna kan variera, men ansvars- fördelningen formuleras i muntliga eller skriftliga avtal mellan

berörda parter. Dessa förhållanden innebär att det ofta är någon annan än skogsmarkens ägare som har den reella möjligheten att påverka hur åtgärden utförs. Av ett avtal kan det framgå att markägaren ställer krav på hur åtgärden ska utföras. Om misstag begås har markägaren dock haft endast marginell möjlighet att förhindra dessa.

Det kan noteras att särskilt virkesköpande företag ofta har kapacitet och kompetens för att kunna ta ett stort ansvar för planering av hur åtgärder utförs. Bland de enskilda markägarna finns det en relativt stor spridning i kunskap, kapacitet och intresse för skogsbruksfrågor och naturvårdsfrågor. De markägare som själva utför skogsbruksåtgärder på sitt innehav har av naturliga skäl en större praktisk erfarenhet av, och kunskap om, skogsbruksåtgärder än de som normalt uppdrar åt ett annat företag att genomföra åtgärder på innehavet.

Av skogsentreprenörer som säljer tjänster inom skogsbruk krävs det i praktiken en hög grad av beslutsfattande på detaljnivå om hur åtgärder ska utföras.

Enligt 14 § skogsvårdslagen är det den produktiva skogsmarkens ägare som ansvarar för att underrätta Skogsstyrelsen om bl.a. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark, sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken och vad markägaren avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen i samband med avverkning (underrättelsen kallas ofta för avverkningsanmälan). Bestämmelsen syftar till att säkerställa att Skogsstyrelsen ska kunna utöva tillsyn över planerade och genomförda avverkningar för att bl.a. pröva om hänsyn till natur- och kulturmiljövården kommer att tas eller har tagits i tillräcklig utsträckning och att relevanta återväxtåtgärder är planerade och har genomförts. Att inte fullgöra underrättelseskyldigheten är straffbelagt med böter enligt 38 a § skogsvårdslagen.

I rättsfallet RH 2013:43 ansåg Hovrätten för Västra Sverige att skogsmarkens ägare inte kunde fällas till ansvar för utebliven underrättelse om avverkning i ett fall där markägarna uppdragit åt den virkesköpare som utförde avverkningen att även fullgöra skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om avverkning. Ägarna ansågs inte ha handlat oaktsamt genom att förlita sig på att den avtalade skyldigheten skulle fullgöras av ett erfaret skogsföretag. I ett annat rättsfall, RH 2007:83, ansåg Hovrätten för Nedre Norrland att straff-

ansvaret inte genom avtal kan övergå till en annan person än den som har pekats ut i lagen som ansvarig för att fullgöra underrättelseskyldigheten.

Med anledning av domstolsavgörandena föreslog Skogsstyrelsen i en skrivelse 11 november 2013 att 14 § skogsvårdslagen bör ändras så att antingen markägaren eller virkesköparen får ansvaret för att underrätta myndigheten om planerade avverkningar. Ansvaret bör enligt Skogsstyrelsen fördelas med hänsyn till vem som har rätt att förfoga över skogen.

Det finns mot den beskrivna bakgrunden skäl att ta ställning till om skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen enligt 14 § skogsvårdslagen bör utvidgas till att avse någon annan aktör, t.ex. den som har rätt att genom avtal förfoga över skogen.

Den produktiva skogsmarkens ägare ansvarar också för att följa bestämmelserna om att i förväg anmäla användningen av främmande trädarter (föreskrifter till 7 § skogsvårdslagen), att anlägga och vårda ny skog (8 § samma lag) och om insektshärjning (29 § samma lag). När det gäller insektshärjning är även den som har rätt att förfoga över skog eller virke ansvarig för att vidta förebyggande åtgärder i samband med avverkning och lagring av virke.

Av skogsvårdslagstiftningen framgår att den produktiva skogsmarkens ägare inom renskötselns året-runt-marker ansvarar för att fullgöra skyldigheten att hålla samråd med berörd sameby före avverkning (föreskrifter till 20 § skogsvårdslagen).

När det gäller vissa andra bestämmelser i lagstiftningen anges det inte uttryckligen vem som ska fullgöra skyldigheterna. Det gäller t.ex. bestämmelserna om förbud mot avverkning av impediment (13 a § skogsvårdslagen), förbud mot avverkning i vissa fall till skydd för rennäringen (13 b § samma lag), tillstånd till avverkning i fjällnära skog (15 och 16 §§ samma lag), avverkning av ädellövskog (25 och 27 §§ samma lag), hänsyn till rennäring vid bl.a. avverkning (31 § samma lag) samt bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden som ska tas vid bl.a. avverkning (föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen).

I fråga om vissa bestämmelser ges dock ledning i förarbetena. Av proposition 1978/79:110 om riktlinjer för skogspolitiken, m.m., s. 57, framgår det således att det ligger i sakens natur att skogsmarkens ägare ensam måste bära ansvaret när det gäller skyldigheten att vid avverkning ransonera den äldre skogen (11 § skogsvårdslagen) men

att det är rimligt att också andra än markägaren blir ansvariga för att övriga avverkningsbestämmelser följs, vilka bl.a. gäller skydd för den yngre skogen (10 § skogsvårdslagen), och att bestämmelserna om hänsyn till naturvårdens intressen (föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen) följs. I propositionen bedömdes att de som närmast kommer i fråga för ett sådant ansvar är rotpostköpare och servitutshavare. Köp av rotpost ger en rätt att avverka skog på annans mark.

Miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagstiftningen, t.ex. bestämmelser om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Den som har underrättat Skogsstyrelsen om en skogsbruksåtgärd enligt 14 § skogsvårdslagen ska också anses ha gjort en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (6 § förordningen [1998:904] om anmälan för samråd). Verksamhetsutövaren ansvarar bl.a. för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken. Verksamhetsutövaren kan vara någon annan än markägaren. De allmänna hänsynsreglerna innebär bl.a. att den som utför skogsbruksåtgärder ska ha den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden finns bestämmelser som avser att hindra att timmer och trävaror som härrör från olaglig avverkning får avsättning på marknaden. Skyldigheterna i bestämmelserna ska fullgöras av verksamhetsutövaren. I proposition 2013/14:183 Lag om handel med timmer och trävaror s. 37, bedöms att när det gäller avverkning av skog i Sverige kan verksamhetsutövaren vara en skogsägare som avverkar sin egen skog och använder timret eller trävarorna i kommersiell verksamhet eller den som avverkar skog på annans mark som har köpts med en rätt att få avverkas.

I den finska skogslagstiftningen har ansvaret för att fullgöra skyldigheterna fördelats på flera möjliga aktörer. Förutom markägaren kan ansvaret även t.ex. ligga på den som genom avtal har en rätt att avverka skog, ombud för markägare, den som äger det avverkade virket och under vissa förutsättningar den som upprättar en plan för kommande avverkningar.

I proposition 2009/10:201 Gränser i skog konstaterades det att det finns behov av en mer genomgripande översyn av straffbestäm-

melserna i skogsvårdslagen och att en sådan översyn därför bör påbörjas.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- ta ställning till om skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om en planerad avverkning m.m. enligt 14 § skogsvårdslagen bör utvidgas till att avse någon annan aktör, t.ex. den som har rätt att genom avtal förfoga över skogen,
- analysera vem eller vilka som bör ansvara för att fullgöra övriga skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen och föreslå de ändringar som bedöms vara lämpliga,
- överväga om straffbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är utformade på ett lämpligt sätt, om de skyldigheter som i dag är kriminaliserade även fortsättningsvis bör vara det, eller om de bör sanktioneras på annat sätt, och särskilt om straffskalorna bör ändras, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag som avser förändringar på lag- eller förordningsnivå.

Vid den mer allmänna översynen av vem eller vilka som bör ha ansvaret för att bestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen följs ska utredaren beakta den skogspolitiska inriktningen om markägarens frihet under ansvar. Frihet under ansvar innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen och de krav som följer av den miniminivå som lagstiftningen utgör.

Utredaren bör i sin analys av vad som är en lämplig ansvarsfördelning för skyldigheter enligt skogsvårdslagen beakta kompetens och förutsättningar för att fullgöra skyldigheterna.

Bör allmänheten ges rätt att få Skogsstyrelsens ställningstaganden med anledning av planerade avverkningar rättsligt överprövade?

Enligt artikel 9.3 i FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen, SÖ 2005:28) ska varje part

till konventionen se till att allmänheten har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Europeiska unionen och dess medlemsstater är parter till konventionen. Det saknas en övergripande EU-lagstiftning som genomför konventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. Det förslag till EU-direktiv om tillgång till rättslig prövning som presenterades 2003 har ännu inte lett till att någon unionsrättsakt antagits. Arbetet med att anta ett EU-direktiv om tillgång till rättslig prövning är dock inte avslutat.

Tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen har prövats av EU-domstolen i bl.a. mål nr C-240/09. Domstolen har funnit att artikel 9.3 inte har direkt effekt, men att nationell domstol i den utsträckning det är möjligt ska tolka den processuella rätten så att den står i överensstämmelse med målen i artikel 9.3, dvs. att allmänheten ska ges den tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som följer av konventionen.

Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § första stycket skogsvårdslagen). Några närmare bestämmelser om vem som har rätt att överklaga finns inte i lagen, förutom en specialbestämmelse om beslut om ädellövskog.

En markägare ska enligt 14 § skogsvårdslagen underrätta Skogsstyrelsen om avverkning m.m. som ska äga rum på hans eller hennes mark. Det är endast när Skogsstyrelsen har invändningar mot en avverkning eller annan skogsbruksåtgärd som myndigheten med anledning av underrättelsen fattar ett beslut som går att överklaga. Om Skogsstyrelsen inte har något att invända mot en åtgärd som beskrivs i underrättelsen fattar Skogsstyrelsen inte något beslut.

Högsta förvaltningsdomstolen gav i en dom den 14 februari 2014 (HFD 2014 ref. 8) en ideell förening som uppfyllde kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga två beslut av Skogsstyrelsen att ge tillstånd till avverkning i fjällnära skog, med hänvisning bl.a. till att Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. En fråga som inte har prövats är om konventionen medför en rätt för allmänheten att även överklaga Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.

Utredaren ska därför

- se över om det finns behov av att tydliggöra bestämmelserna om överklagande i skogsvårdslagen mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande och lämna de förslag som bedöms vara lämpliga,
- analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten bör ha en rätt till överprövning när det gäller Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen,
- om allmänheten bedöms ha rätt till en sådan överprövning, lämna de förslag som bedöms vara lämpliga för att säkerställa denna rätt, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms att Århuskonventionen innebär att allmänheten har rätt till en överprövning av Skogsstyrelsens beslut och ställningstaganden att inte fatta beslut med anledning av underrättelser, behöver utredaren lämna förslag på hur det kan säkerställas att allmänheten får kännedom om Skogsstyrelsens ställningstaganden.

Om utredaren bedömer att Århuskonventionen innebär att allmänheten har rätt till en sådan överprövning bör författningsförslagen säkerställa att tiden från det att myndigheten underrättas om den planerade avverkningen till dess att åtgärden kan vidtas inte blir längre än i dag i de fall när ingen överklagar.

Bör oriktigt lämnande av uppgift vara förenat med en sanktion?

Skogsstyrelsen ansvarar för tillsyn över planerade avverkningar för att bl.a. pröva om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden kommer att tas i tillräcklig utsträckning och att relevanta återväxtåtgärder är planerade. För att säkerställa att Skogsstyrelsen ska kunna utöva denna tillsyn finns det, som nämnts ovan, en skyldighet att bl.a. underrätta myndigheten om planerade avverkningar enligt 14 § skogsvårdslagen. Vid avverkning av fjällnära skog och ädellövskog krävs det tillstånd innan avverkning får ske enligt 15 § respektive 27 § samma lag. Skogsstyrelsens prövning ska säkerställa att återväxten tryggas och att hänsyn till bl.a. naturvärden och rennäringen

tas i tillräcklig utsträckning. För att Skogsstyrelsen ska kunna fullgöra sina tillsyns- och prövningsuppgifter är det viktigt att myndigheten får korrekta uppgifter.

Enligt 29 kap. 5 § 1 miljöbalken döms bl.a. den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år. Kriminaliseringen omfattar uppgifter som lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till myndigheten enligt vissa uppräknade bestämmelser. Motsvarande bestämmelse saknas i skogsvårdslagen.

Miljömålsberedningen (M 2010:04) föreslog i betänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43) att det i en ny skogsvårdsförordning bl.a. införs en bestämmelse om att den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från natur- och kulturmiljövårdssynpunkt har betydelse för Skogsstyrelsens prövning eller tillsyn ska dömas till böter för försvårande av natur- och kulturmiljökontroll. Vid remittering av förslaget fann många remissinstanser förslaget intressant. Det påtalades dock att bestämmelsens utformning bör utredas ytterligare för att säkerställa rättssäkerheten.

Utredaren ska, bl.a. med utgångspunkt i förslagen från miljömålsberedningen och inkomna remissvar

- ta ställning till om en bestämmelse som förenar oriktigt lämnande av uppgift med en sanktion bör införas, och
- föreslå vilka uppgifter som i så fall bör omfattas av en sådan bestämmelse.

Utredaren ska utarbeta författningsförslag om det visar sig lämpligt att förena oriktigt lämnande av uppgift med en sanktion.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering. En bedömning av förslagets konsekvenser för miljön ska göras. Bedömningen ska sär-

skilt omfatta eventuella effekter för att uppnå miljö kvalitetsmål och de skogspolitiska målen. Eventuell påverkan på skogsägarens äganderätt ska också redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet höra Skogsstyrelsen och andra berörda myndigheter samt företrädare för berörda organisationer och företag. Utredaren ska även följa arbetet med dialogprocessen i ett nationellt skogsprogram som pågår.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2016.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:17

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (N 2015:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 mars 2016

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 november 2015 kommittédirektiv om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (dir. 2015:121). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 december 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2017.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:34

Tilläggsdirektiv till Utredningen om rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (N 2015:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 november 2015 kommittédirektiv om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen (dir. 2015:121). Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2016:17) skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2017.

Utredningstiden förlängs ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 oktober 2017.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinal-
verkets verksamhet. Ju.

81. Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. N.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]

- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informations säkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företags hemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]
- Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]
Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]
Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]
Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]
Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. [8]
Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
Vem har ansvaret? [42]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]
Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]
Detaljplanekravet. [64]
Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]
En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]
Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]
För dig och för alla. [40]
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]
Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]
God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]
Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]
Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]
Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]
Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]