

Miljödepartementet

Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73
Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och
naturvård i skogen – ert dnr M2020/01926

Förvaltningsrätten *tillstyrker* att frågan om ersättning bör avgöras av Skogsstyrelsen och i anslutning till prövning av tillståndsfrågan.

Däremot *anstyrker* förvaltningsrätten förslaget att Skogsstyrelsens beslut om ersättning ska överklagas till förvaltningsrätt. Mycket starka skäl talar för att besluten istället ska överprövas av mark- och miljödomstol. Detta gäller även andra beslut enligt skogsvårdslagen. *Förvaltningsrätten anser därmed att Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.*

Förvaltningsrätten vill lyfta frågan att skäl kan finnas att ta ett samlat grepp i frågor om beskattning av markinträng m.m., dvs. bl.a. gällande ersättning vid expropriation. Vidare bör övervägas om överklagandebestämmelsen i skogsvårdslagen ska kompletteras.

Förvaltningsrätten lämnar synpunkter under angivande av samma kapiteldelar som i betänkandet.

**Prövning och överklagande av frågan om ersättning
(15.6.7, 17.7.3 och Sammanfattning s. 34 f.)**

Prövning bör göras av Skogsstyrelsen

Förvaltningsrätten delar utredningens ställningstaganden att frågan om ersättning bör avgöras av Skogsstyrelsen och i anslutning till prövning av tillståndsfrågan. Det finns enligt förvaltningsrättens mening starka skäl för denna lösning. Skogsstyrelsen har specialistkompetens i skogsfrågor och har erfarenhet av värdering av skogsfastigheter. Verksamheten

omfattar hela landet. Inom Skogsstyrelsen kan särskild kompetens säkerställas för att värdering och bestämmande av ersättning görs på ett mycket gott sätt. Att beslut om ersättning fattas av en rikstäckande myndighet bör medföra att bedömningarna inte spretar. Förfarandet hos Skogsstyrelsen bör bli enklare, snabbare och mer kostnadseffektivt än om beslutsfattandet skulle läggas hos en domstol.

Skogsstyrelsens beslut bör överklagas till Mark- och miljödomstol

Utredningen föreslår att Skogsstyrelsens beslut om ersättning ska överklagas till förvaltningsdomstol. Denna ordning är dock den minst lämpliga enligt förvaltningsrättens mening. Besluten bör istället överklagas till allmän domstol. De aktuella frågorna anknyter till frågor om ersättning med stöd av miljöbalken för intrång som prövas av allmän domstol (mark- och miljödomstol). Vidare prövar allmän domstol (mark- och miljödomstol) dessutom andra frågor om ersättning för markintrång, som ersättning vid expropriation enligt expropriationslagen.

Förvaltningsrätten noterar i sammanhanget även att utredningen framhåller att mark- och miljödomstolen har hög kompetens i miljöfrågor samt att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och värdera intrång och skada för den enskilde (s. 948, 950-951 och 1119).

Redan det nämnda talar starkt för att Skogsstyrelsens beslut om ersättning bör överklagas till mark- och miljödomstol. Förvaltningsrätten menar dessutom att samma bör gälla för Skogsstyrelsens beslut angående avverkning och andra frågor. För detta talar bl.a. de hänsyn till miljöbalken som ska tas vid tillämpning av skogsvårdslagen, se bl.a. 4 § och 17 § skogsvårdslagen samt även utredningens förslag att i 15 § ska införas en hänvisning till 12 kap. 6 § miljöbalken.

Utredningen menar att det är mindre lämpligt att låta samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol, framförallt beroende på den masshantering som detta innebär (s. 1119). Detta är enligt förvaltningsrättens mening inte ett bärande argument. Starka sakskalet talar nämligen för att den lämpligaste lösningen är att besluten ska överklagas till mark- och miljödomstol. Förvaltningsrätten

noterar dessutom att det nu inte är fråga om någon masshantering. Under 2020 inkom det nämligen till förvaltningsrätterna totalt endast 45 mål enligt skogsvårdslagen (kod 20/18).

Förvaltningsrätten anser därmed att det sammantaget är mycket angeläget att överprövning av Skogsstyrelsens samtliga beslut enligt skogsvårdslagen ska ske hos mark- och miljödomstol. Målen ska då handläggas enligt ärendelagen, dvs. med ett förfarande som liknar det som tillämpas i förvaltningsdomstol. Det innebär att även i mark- och miljödomstol bör man kunna få en handläggning som är enkel för parterna och är kostnadseffektiv.

Skattefri ersättning och annan särbehandling vid beskattning (10.4 och 17.5.6 och Sammanfattning s. 35 f.)

Utredningen förordar att ersättning för skydd av skog bör vara skattefri (s. 35f., 619-626, 1062 f.). Om man i fortsatt lagstiftningsarbete finner att skattefrihet ska ges har förvaltningsrätten följande synpunkter.

Det finns goda skäl för utredningens förslag att ersättning ska ges för 100 % (istället för 125 %) av marknadsvärdeminskningen och att skattefri ersättning bör utgå även då staten köper en fastighet.

Förslagen om skattefri ersättning enligt miljöbalken och skogsvårdslagen innebär dock att man avviker från vad som gäller för annat markinträang m.m. på grund av allmänt intresse. Vid expropriation tas hela ersättningen (som är 125 % av marknadsvärdeminskningen) upp som intäkt vid beskattning. Expropriation kan innebära att fastigheter, på grund av allmänna intressen, tas i anspråk med äganderätt. Det omfattar bl.a. bostadsfastigheter och är ett stort ingrepp för enskilda. I utredningen uttalas beträffande skattefri ersättning bl.a. att ett områdesskydd för all framtid som inrättas genom ett expropriationsliknande förfarande på enskild mark, för att tillgodose allmänna intressen, är ett särpräglat rättsinstitut, vilket kan motivera en skatterättslig särbehandling. Enligt förvaltningsrättens mening borde man ta ett samlat grepp i frågorna om beskattning av markinträang m.m., för att undvika omotiverad splittring av skattelagstiftningen.

Förvaltningsrätten delar utredningens bedömning att ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras vid beskattningen.

Önskat övervägande om överklagandebestämmelsen i skogsvårdslagen bör kompletteras

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2014 ref. 8 ansett att en miljöorganisation har rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Enligt domstolen var det fråga om beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. I skogsvårdslagen saknas dock bestämmelser i detta avseende, t.ex. i form av hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken. En kodifiering av talerätten vore önskvärd. Enligt nämnda lagrum har miljöorganisationer vidare samma överklagandetid som parter och sakägare. Miljööverdomstolen har dock uttalat att även Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått etc. enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen måste kunna bli föremål för överprövning (mål nr M 13871-19, jfr dock HFD 2020 ref 12). Av rättssäkerhetsskäl bör det även i dessa situationer finnas en frist i förhållande till vilken Skogsstyrelsen kan göra en rättidsprövning.

I samband med att frågan om prövningar enligt skogsvårdslagen nu är aktuell vill förvaltningsrätten därför, utifrån Århuskonventionen, påpeka behovet av att överväga en hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken eller liknande bestämmelser som klargör överklagbarheten men ur rättssäkerhetssynpunkt även förutsättningarna för en rättidsprövning såväl när beslut finns som vid underlåtenhet att fatta beslut (jfr HFD 2014 ref. 8 och HFD 2020 ref. 12, p 24-26, samt MÖD M 13871-19).

I övrigt har förvaltningsrätten utifrån de intressen domstolen har att företräda inget att anföra.

Detta svar har beslutats av lagmannen Björn Johansson och rådmannen Lena Bergsdorf. Vid handläggningen av ärendet har även deltagit föredraganden Lena Rönnerberg.

Björn Johansson