



Rättsavdelningen
Ewa Bergwall
08-7000804
ewa.bergwall@kammarkollegiet.se

Regeringskansliet
Naturmiljöenheten
m.remissvar@regeringskansliet.se

Angående Skogsutredningens slutbetänkande "Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen" (SOU 2020:73), dnr M2020/01926

Kammarkollegiet lämnar härmed sitt remissvar med följande synpunkter gällande rubricerad utredning.

Allmänna kommentarer

Enligt 22 kap 6 § miljöbalken ska Kammarkollegiet, när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Kammarkollegiet är vidare statens representant i fråga om mål som berör rätt till ersättning enligt 31 kap 4 § miljöbalken.

Kammarkollegiet har erfarenhet av svensk skogslagstiftning bl.a. genom de många rättsprocesserna gällande framför allt fjällnära skog. Involveringen i dessa processer har också inneburit att kollegiet på nära håll fått se konsekvenserna av de intressekonflikter som uppstår dels mellan skogsvårdslagen och miljöbalken, dels mellan markägare och miljövårdande och/eller beslutande myndigheter.

Sedan Skogsutredningen tillsattes har rättspraxis fortgått. Här avses bland annat den dom som den 4 mars 2021 meddelades av EU-domstolen i de förenade målen om förhandsavgörande C-473/19 och C-474/19. Här slås fast att en tydligare bedömning av skogsbrukets miljöpåverkan måste ske, och EU-domstolen riktar kritik mot frånvaron av bindande beslut och även mot befintligt kunskapsunderlag inför beslut.

Särskilda kommentarer

9.9 Sveriges åtaganden gällande bevarande av biologisk mångfald och andra internationella åtaganden

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen.

Utredningen lämnar en rad förslag på åtgärder för att förstärka kunskapsuppbyggnaden om tillståndet för den biologiska mångfalden i Sveriges skogar. Även dessa förslag tillstyrks av Kammarkollegiet.

10.2 Frivilliga formella skydd ska utgöra det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Kammarkollegiet är i grunden positiv till förslaget om frivilligt formellt skydd, men kan dock känna en viss oro om det ska vara det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog. Enligt Skogsutredningen innebär frivilligt formellt skydd bl.a. att markägaren kan erbjuda ett område för frivilligt formellt skydd, och skyddet ska genomföras endast om och när markägaren och myndigheterna kommit överens. Det är Kammarkollegiets inställning att denna form av skydd ska kunna kombineras med möjlighet till de mer tvingande åtgärderna som idag existerar i 7 kap miljöbalken och möjlighet för de miljövärdande och beslutande myndigheterna att ställa krav på markägare, så som även Skogsutredningen för fram. Kammarkollegiet kan se en risk att skyddet för den biologiska mångfalden och möjligheten till nyttjandet av skogens positiva roll i klimatförändringshänseende kommer att försämrats om frivilligt formellt skydd blir det huvudsakliga (och i vissa fall det enda) arbetssättet.

Enligt utredningen skulle frivilliga lösningar gällande skydd av skog medföra att markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden ökar. På vilket sätt detta skulle ske, skrivs inte rätt ut, men kollegiet får tolka detta som att det handlar om att staten ska betala ersättning för reservatsbildningar, och att detta endast kan ske om stat och fastighetsägare kommer överens om priset. Om då inte ett frivilligt avtal om skydd kan uppnås, och åtgärderna i 7 kap miljöbalken inte är tillgängliga för myndigheterna, riskeras stora biologiska värden att gå om intet.



10.4 Ersättning för naturvård

Kammarkollegiet tillstyrker förslaget i så måtto att ersättningen för marknadsvärdesminskning samt för löseskilling och markköp i naturvårdssyfte ska uppgå till 100 % av marknadsvärdet.

12.6 Avveckling av nyckelbiotopsregistret

Kammarkollegiet avstyrker dels förslaget om att upphöra med nyckelbiotopsinventeringar, dels förslaget att delar av nyckelbiotopsregistret delvis ska gallras.

I dagsläget används nyckelbiotopsbegreppet för att definiera när samrådsplikt med Skogsstyrelsen föreligger enligt miljöbalken. Utredningen lägger dock fram flera skäl till att nyckelbiotopena inte skulle utgöra laglig grund för samråd.

Det är oklart hur den rådande situationen skulle förbättras för någon involverad om inventeringarna upphörde och registerna gallrades. Däremot kan ett sådant förslag riskera att försämma och försvåra situationen för markägare, intresserad allmänhet, myndigheter och skogsindustri. Även om man upphör med inventeringen, och slutade att föra register, försvinner inte naturvärdena. Vidare utgör registret en viktig kunskapskälla för alla aktörer inom skogsindustrin, och det vore mer i linje med Skogsutredningens allmänna hållning gällande behovet av ökad kunskap, att bibehålla registret.

En ändring gällande inventeringen av nyckelbiotoper riskerar vidare att skogar med höga naturvärden avverkas än mer, utifrån ovan förda resonemang.

Sverige har en lång tradition av transparens och medborgardelaktighet. Genom gallring i nyckelbiotopsregistret sammantaget med att information om dokumenterade naturvärden (genom förslaget om att naturmiljöbeskrivningar föreslås endast vara tillgängliga för markägare och myndigheter), kommer civilsamhället att ha en minskad insyn i skogsbruket och svårigheter att ta del av miljöinformation uppstå.

15.5.1 Det finns skäl att klargöra vad tillståndsplikten innebär

Kammarkollegiet instämmer med utredningens slutsats att tillståndsplikten i skogsvårdslagen måste utredas och klargöras.



I enlighet med övrig miljölagstiftning, borde tillståndsplikten i skogsvårdslagstiftningen innebära att ett nekande avverkningsbeslut inte kan ge upphov till ersättning, dvs. förbud är så att säga grundläget.

Det existerar också, som utredningen framför, en icke obetydlig risk att ersättning betalas ut flera gånger för samma område och till och med samma markägare, detta beroende på att Skogsstyrelsens beslut om (nekat) tillstånd inte har negativ rättsverkan, något som Kammarkollegiet har framfört vid olika tillfällen.

Här aktualiseras även användningen av 12 kap 6 § miljöbalken. Ovan nämnda tillståndsplikt berör endast vissa skogliga åtgärder, men omfattar inte åtgärder som exempelvis blädning och gallring. För sådana åtgärder kan istället samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken aktualiseras. Utifrån det sätt som Skogsstyrelsen i dagsläget utformar sina beslut och den rättspraxis som råder idag, är det kollegiets inställning att även sådana samrådspliktiga åtgärder skulle kunna bli föremål för ersättning enligt 31 kap 4 § miljöbalken (detta har inte ställts på sin spets än). Skogsutredningen hävdar att beslut gällande icke tillståndspliktiga åtgärder i fjällnära skog skulle kunna baseras på miljöbalkens hänsynsregler (och då alltså inte vara ersättningsgrundande), men så sker dock inte idag.

15.5.2 Det finns skäl att förtydliga vad som är pågående markanvändning och hur ersättningen ska beräknas vid inskränkning på grund av nekat avverkningsstillstånd

De senaste årens rättsprocesser har tydligt visat behovet av att rättsligt förtydliga och definiera vad som är pågående markanvändning. Detta gäller inte bara i skogliga sammanhang, utan även rent generellt.

15.6.7 Prövning och överklagande av frågan om ersättning

Kammarkollegiet delar utredningens ställningstaganden att frågan om ersättning bör avgöras av Skogsstyrelsen och i anslutning till prövning av tillståndsfrågan.

Däremot är det kollegiets inställning att eventuellt överklagande av Skogsstyrelsens beslut ska ske till allmän domstol, inte förvaltningsdomstol. Det finns många starka skäl för detta ställningstagande. 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. Att bibehålla och än mer koncentrera mål gällande skogliga frågor borgar vidare för en enklare insyn för allmänhet och andra intresserade och



berörda i dylika frågor. Det ska nämnas att även Skogsutredningen framhåller att mark- och miljödomstolen har hög kompetens dels i miljöfrågor, dels att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och värdera intrång och skada för den enskilde.

I detta ärende har generaldirektör Gunnar Larsson beslutat. Jurist Ewa Bergwall har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Elisabeth Hammar deltagit.

Gunnar Larsson

Ewa Bergwall