

Regeringskansliet

Betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73)

M2020/01926

Kammarrätten har följande synpunkter på förslagen och övervägandena i betänkandet.

Prövning och överklagande av frågan om ersättning (avsnitt 15.6)

Kammarrätten avstyrker utredarens förslag att Skogsstyrelsen ska fatta beslut om ersättning i samband med nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog och förslaget att sådana beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredarens utgångspunkt för förslagen är att frågorna om tillstånd till avverkning och om ersättning bör avgöras samtidigt för att Skogsstyrelsen i tillståndsprövningen ska kunna väga in om ersättning kommer betalas eller inte och i så fall med vilket belopp (avsnitt 15.6.6). Enligt utredaren bör ersättningsfrågan vara ett led i den proportionalitetsbedömning som måste göras i frågan om tillståndet. Kammarrätten delar inte utredarens uppfattning utan anser att den utgångspunkten för förslagen är felaktig.

Kammarrättens uppfattning om rättsläget är att det ingrepp som beslutet i tillståndsfrågan innebär ska stå i proportion till de olägenheter som kan antas uppstå för skogsägaren eller andra i lagen erkända intressen. Vilken ersättning som skogsägaren kommer att få i det enskilda fallet ska dock inte beaktas vid den proportionalitetsbedömningen.

En åtgärd av en myndighet får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (5 § tredje stycket förvaltningslagen [2017:900]). Vad gäller åtgärder som utgör ingrepp mot egendom följer det av Europakonventionen, Europadomstolens praxis och 2 kap. 15 § regeringsformen att egendomsskyddet innefattar ett krav på att ingrepp ska vara proportionerliga. Proportionaliteten ska bedömas i varje enskilt fall. Det är alltså riktigt att en proportionalitetsprövning ska göras när tillståndsfrågan prövas.

Vägledning för hur en proportionalitetsbedömning ska göras kan främst hämtas från rättsfallet NJA 2018 s. 753 (Parkfastigheten). En jämförelse kan också göras med rättsfallet RÅ 1999 ref. 76 (Barsebäcksmålet). Av det sistnämnda framgår att en faktor i bedömningen är vilka ersättningsvillkor

som gäller. Rättsfallen ger dock inte stöd för att proportionalitetsbedömningen ska påverkas av hur stor ersättningen faktiskt blir eller kan antas bli i det enskilda fallet. Det går inte heller att utläsa av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) att ersättningens nivå ska vägas in vid prövningen av en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. En annan sak är alltså att proportionalitetsbedömningen av en tillståndsansökan påverkas av att det enligt lagen finns en rätt till kompenserande ersättning för skogsägaren.

Oavsett hur stor ersättning som betalas krävs enligt kammarrättens uppfattning om rättsläget att det avsedda resultatet av beslutet i tillståndsfrågan står i proportion till de olägenheter som kan antas uppstå för skogsägaren och andra i lagen erkända intressen. Det är en senare fråga att bestämma nivån på den kompenserande ersättning skogsägaren har rätt till för det i sig proportionerliga intrång som beslutet kan innebära för denne. Om frågorna behandlas i ett sammanhang finns risk att egendomsskyddet urholkas. Då blir varje intrång möjligt att tillåta om tillräcklig betalning erbjuds. Detta är inte förenligt med direktivens syfte att äganderätten ska stärkas.

Eftersom utgångspunkten för förslagen inte håller ser kammarrätten inget skäl att genomföra dem.

Skulle lagstiftaren ändå anse att förslaget att Skogsstyrelsen ska fatta beslut om ersättning bör genomföras vill kammarrätten peka på följande angående förslaget att sådana beslut ska överklagas till förvaltningsdomstol.

Det är inte i förvaltningsdomstolarna utan i de allmänna domstolarna (mark- och miljödomstolarna) som det finns kompetens att bedöma frågor om intrångsersättningar enligt miljöbalken och expropriationslagen (1972:719). För förvaltningsdomstolarna är sådana bedömningar främmande. Utredarens resonemang om förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet och möjlighet att anlita sakkunnig övertygar inte.

Först när tillståndsprövningen är slutligt avgjord finns tillräckligt goda förutsättningar att pröva ersättningsfrågan. Det kan ta lång tid att slutligt avgöra tillståndsfrågan, bl.a. för att fler parter än skogsägaren och den beslutande myndigheten kan vara aktörer i processen (se HFD 2014 ref. 8 angående miljöorganisationer, även samebyar kan vara aktuella). Under tiden kan förhållanden av betydelse för ersättningsfrågan förändras väsentligt.

I förvaltningsdomstol har skogsägaren som regel inte möjlighet att få sina rättegångskostnader ersatta av motparten. Det är en omständighet som kan antas inverka negativt på skogsägarens möjlighet att framgångsrikt föra processen mot den beslutande myndigheten i en tvistemålsliknande fråga som denna.

Konsekvenser

Även om kammarrätten avstyrker utredarens förslag att Skogsstyrelsen ska fatta beslut om ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog anser domstolen att det finns skäl att särskilt yttra sig över avsnittet om förslagets konsekvenser för domstolarna.

Utredaren har bedömt att antalet nya mål per år hos förvaltningsdomstolarna bör bli begränsat och att målen därför kan hanteras inom ramen för domstolarnas verksamhet utan omfördelning av befintliga anslag mellan domstolsslagen (avsnitt 17.7.3).

Frågan om ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog beskrivs dock i betänkandet som relativt komplicerad och även en begränsad ökning av antalet mål kan därför leda till en märkbart ökad arbetsbelastning hos förvaltningsdomstolarna. Betänkandet innehåller därutöver uppgifter om att antalet tillståndsärenden för avverkning i fjällnära skog har ökat under de senaste åren, vilket talar för att även antalet ärenden som överklagas till domstol kommer öka. Det kostar inte något att överklaga beslut till allmän förvaltningsdomstol och enskilda riskerar inte att betala motpartens ombudskostnader. Det går därför inte att utgå från antalet mål som tidigare varit i mark- och miljödomstolarna.

Kammarrätten ifrågasätter av dessa skäl utredarens bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser för förvaltningsdomstolarna. Kammarrätten förutsätter att de ekonomiska konsekvenserna för domstolarna beaktas i den fortsatta beredningen om lagstiftaren väljer att gå vidare med utredarens förslag.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättslagmannen Gertrud Forkman, kammarrättsrådet Axel Hanson och tf. kammarrättsassessorn Jacob Avellan, föredragande.

Gertrud Forkman

Jacob Avellan