

Mark- och miljööverdomstolen

Mottagare

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Remiss av slutbetänkande av 2024 års Skogspolitiska utredning – En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk, SOU 2025:93 (LI 2025/01500)

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen begränsar sitt remissvar till de delar som berör frågor som kan komma under domstolens prövning.

Underrättelse om skyddsdikning

Utredningen föreslår att kravet i skogsvårdslagen på att underrätta Skogsstyrelsen om skyddsdikning ska tas bort. Som skäl anges bl.a. att behovet av underrättelse inte kan motiveras utifrån behovet av tillsyn eftersom få tillsynsbeslut fattas per år. Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan det dock finnas ett värde i att tillsynsmyndigheten underrättas om åtgärden även om det sällan leder till ett tillsynsbeslut. Utan kännedom om skyddsdikning blir det svårare för myndigheten att följa upp påverkan på omgivningen och säkerställa att åtgärden inte har en sådan varaktig effekt att den utgör markavvattning enligt miljöbalken.

Upphävande av naturreservat

Utredning föreslår en ny bestämmelse om upphävande av naturreservat som innebär att kommun eller länsstyrelse får upphäva ett beslut om naturreservat om syftet med reservatet inte längre bedöms som rimligt att uppnå. Det är otydligt vilket problem som utredningen avser att lösa med förslaget. Som exempel på situationer när utredningen menar att det kan finnas anledning att upphäva ett beslut om naturreservat är när de värden som

reservatet syftar till att bevara har skadats eller försvunnit till följd av stormar, insekts- eller svampangrepp. Enligt bestämmelsens nuvarande lydelse krävs synnerliga skäl för att upphäva ett beslut om naturreservat. I förarbetena till miljöbalken uttalas att väsentliga ändringar av området kan utgöra synnerliga skäl för upphävande, se prop. 1997/98:45 del 2 s 75 f. Enligt Mark- och miljööverdomstolen bör därmed bestämmelsen redan i sin nuvarande lydelse kunna tillämpas i de situationer som utredningen tar upp. Det framgår vidare inte att den föreslagna lagändringen är efterfrågad av kommuner eller länsstyrelser eller att det förekommit situationer när myndigheterna sett ett behov av att kunna upphäva ett beslut om naturreservat men ansett sig förhindrade till följd av bestämmelsens lydelse. Mark- och miljööverdomstolen ser därmed inget behov av den föreslagna ändringen och avstyrker förslaget.

Om det blir lättare att upphäva beslut om områdesskydd kan det oftare uppkomma situationer då en fastighetsägare kan behöva återbetala tidigare erhållen ersättning. Det framstår därför som motiverat med att fastighetsägaren ska samtycka till ett upphävande.

Skydd av fåglar

Mark- och miljööverdomstolen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att arbeta mer strategiskt med artskyddet. För att kunna tillförsäkra arter en tillräcklig livsmiljö för att artens population ska kunna bibehållas på eller återupprättas till en tillfredställande nivå behöver t.ex. ofta kumulativ påverkan vägas in, vilket är svårt i ett enskilt ärende.

Utredningen tar upp Naturvårdsverkets åtgärdsprogram som ett positivt exempel på ett strategiskt arbete med artskydd. I åtgärdsprogrammen anges t.ex. vilka skötsel- och skyddsåtgärder som behövs i förhållande till en viss art. För att dessa åtgärder ska kunna vidtas krävs det dock kännedom om att arten förekommer inom det område där en åtgärd, t.ex. avverkning, avses att utföras. Mark- och miljööverdomstolen har noterat att det i de avverkningsanmälningar som överklagas till domstolen sällan anges någon förekomst av arter i det anmälda området eller att någon hänsyn avses att vidtas på grund av förekomst av arter. Detta trots att utredningen i målet, t.ex. rödlistan, inventering av Skogsstyrelsen eller miljöorganisation, visar på förekomst av hotade arter i området. Avsaknaden av ett underlag som är tillräckligt för prövningen hos Skogsstyrelsen leder ofta till sena kompletteringar i både mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen. Detta medför i sin tur att målet inte sällan behöver återförvisas till Skogsstyrelsen. Prövningen skulle underlättas av om det blev tydligt vilket underlag som ska

finnas inför Skogsstyrelsens ställningstagande till en avverkningsanmälan. En grundläggande kunskap om och redovisning av förekomst av arter torde också vara nödvändigt för att faststighetsägaren ska kunna ta den hänsyn som anges i åtgärdsprogram eller vägledning. Överprövningen försvåras också av att Skogsstyrelsen fattar s.k. nollbeslut som inte innehåller någon beslutsmotivering. Detta medför att domstolen vid en överprövning inte vet vilka överväganden som legat till grund för Skogsstyrelsens beslut.

Utredningen föreslår att regeringen ska upprätta en nationell förteckning över fågelarter vars populationer inte befinner sig på en tillfredställande nivå och att hänsyn och åtgärder för hotade arter ska ingå i den nationella förteckningen. Det är för domstolen oklart hur en sådan förteckning skulle förhålla sig till den svenska rödlistan och varför den nuvarande rödlistan inte är tillräcklig som nationell förteckning över hotade arter.

Utredningen föreslår att frågan om vilka fågelarter som befinner sig på en tillfredsställande nivå endast ska bedömas utifrån nationell nivå. Det kan dock ifrågasättas om det överensstämmer med EU-domstolens praxis att endast relatera populationerna till biogeografiska regioner på det sätt som utredningen föreslår (se EU-domstolens dom den 23 april 2020 i mål C- 217/19, p- 94-95).

Domstolen är tveksam till utredningens bedömning att ett mer förebyggande och strategiskt arbete kan genomföras inom ramen för myndigheternas befintliga budget och att kostnader kopplade till skydd för specifika livsmiljöer kan finansieras genom befintliga anslag för skydd av naturområden. Ett arbete med att klassificera de områden som är mest lämpande för bevarande med hänsyn till arternas behov, kan förutsättas vara ett omfattande arbete. Enligt utredningen finns det idag nio fågelarter som omfattas av åtgärdsprogram vilket är långt ifrån samtliga hotade fågelarter. Vidare torde utredningens förslag leda till ett ökat behov av inrättande av områdesskydd än i dag.

Förslag till ändring i artskyddsförordningen 4 a §

Utredningen har lyft fram att den svenska översättningen av fågeldirektivet har avvikit från andra språkversioner. Detta är numera korrigerat. Det finns i detta sammanhang dock anledning att uppmärksamma att det svenska genomförandet även i andra avseende skiljer sig från direktivet. Möjligheten till dispens framgår av 14 § artskyddsförordningen. Av bestämmelsen framgår att dispens bl.a. kan ges av tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse (punkt 3 c). Denna dispensgrund finns i artikel 16 i art- och habitatdirektivet men inte i artikel 9 i fågeldirektivet. Det

innebär att det enligt fågeldirektivet, till skillnad från enligt svensk nationell rätt, inte är möjligt att ge dispens från fridlysning av fåglar med hänsyn till ett allt annat överskuggande allmänintresse. Detta innebär troligtvis en underimplementering av fågeldirektivet. Se även SOU 2021:51 s. 1099.

Lydelsen i artikel 9 i fågeldirektivet och artikel 16 i art- och habitatdirektivet skiljer sig också åt då det endast i art- och habitatdirektivet finns ett uttryckligt krav på att dispensen inte ska försvåra upprätthållande av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. EU-domstolen har emellertid slagit fast att undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet endast kan genomföras om det säkerställs att beståndet av de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå (se SOU 2021:51 s. 1100 och EU-domstolens dom den 23 april 2020 i mål C-217/19).

Det skulle underlätta tillämpningen om genomförandet av dispensgrunderna i artskyddsförordningen bättre överensstämde med den faktiska lydelsen i fågel- respektive art- och habitatdirektivet. Det skulle därför vara att föredra om dispensgrunderna i fågel- respektive art- och habitatdirektivet genomfördes i olika bestämmelser i artskyddsförordningen.

Malin Wik

Niclas Arvidsson

Vid besvarandet av remissen har deltagit hovrättsrådet Malin Wik, tekniska rådet Annika Billstein Andersson och hovrättsrådet Kristina Dreijer. Föredragande har varit Niclas Arvidsson