

2024-02-27

Altinget: Skogsstyrelsen och artskyddet

Bakgrund (inte med i debattartikeln):

I slutet av december skrev Skogsstyrelsen till regeringen och begärde ett ”politiskt förtydligande av regelverket” för artskydd i skogsbruket och en förstärkning av budgeten. Bakgrunden angavs vara att rättsutvecklingen i domstolarna tvingat myndigheten att granska och fatta beslut i artskyddsärenden i så hög grad att man tvingas prioritera bort andra uppgifter som rådgivning, arbete mot skogsskador. mm. I en intervju samma dag preciserade Herman Sundqvist att ”*det är just nu inte politiken, utan domstolarna som styr utvecklingen inom artskyddet och tillsynen i skogen*”. Han tillägger avverkningsanmälningarna på så vis utvecklats mot ett ”ansöknings- och tillståndsförfarande” och att ”*det inte var så här det var tänkt*” (Altinget 21/12-23). Det här föranledde Nils Hydén från miljöorganisationen Skydda Skogen att i en debattartikel hävda att vad Skogsstyrelsen egentligen är ute efter är att slopa anmälningsskyldigheten för slutavverkning, vilket skulle leda till skövling av naturskogar. Hydén pekade på att mark- och miljödomstolarna i hög grad underkänner Skogsstyrelsens bedömningar i artskyddsärenden och vad Sundqvist egentligen var ute efter var att runda de EU-rättsliga reglerna i syfte att få frikort för det svenska skogsbruket (Altinget 11/1-24). I en replik avfärdade Herman Sundqvist kritiken och menade bl.a. det finns en rad oklara rättsfrågor om förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken som måste klaras ut. Att domstolarna återförvisar ärenden till myndigheten är ”*i linje med det arbetssätt som vi nu jobbar med att införa, alltså att markägaren behöver ta ett större ansvar*” för artskyddet och att myndigheten ska gå över till att granska verksamhetsutövarnas egenkontroll (Altinget 16/1-24). I sin slutreplik uttrycker Hydén förvåning över att generaldirektören inte förstår rättspraxis (Altinget 1/2).

8/2 Debatt: Vad Skogsstyrelsen vill är fortfarande oklart

I slutet av december skrev Skogsstyrelsen till regeringen och begärde ett ”politiskt förtydligande av regelverket” för artskydd i skogsbruket. Bakgrunden angavs vara att rättsutvecklingen i domstolarna tvingat myndigheten att granska och fatta beslut i artskyddsärenden i så hög grad att man tvingas prioritera bort andra uppgifter och att systemet

med avverkningsanmälningar kommit att utvecklas till ett ”ansöknings- och tillståndsförfarande”. Enligt generaldirektören Herman Sundqvist är detta ”inte så det var tänkt”. Skrivelsen ledde till en debattartikel av Nils Hydén, artexpert samt medlem i miljöorganisationen Skydda skogen, som menade att myndigheten egentligen avsåg att runda de EU-rättsliga reglerna i syfte att få frikort för det svenska skogsbruket.

I en replik avfärdade Herman Sundqvist kritiken och menade bland annat det finns en rad oklara rättsfrågor om förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken som måste klaras ut. Hydéns slutreplik kom förra torsdagen. Jag vill som rättsvetare bara delta i debatten genom att ge en bakgrundsbild och dra några slutsatser från den domstolspraxis som vuxit fram de senaste åren. Låt oss ta det från början.

En automatgranskning av avverkningen

Den som vill slutavverka skog på en halv hektar eller mer ska anmäla det till Skogsstyrelsen. Anmälan sker på nätet och kontrolleras genom ”automatgranskning” som innebär att området för avverkning jämförs med en rad olika kartskikt med information om bland annat bäckar och vattendrag, flora-fauna, skyddsvärda biotoper, skoglig historia, naturvårdsavtal och distriktsspecifik information (lokala inventeringar, kommunala naturvårdsplaner).

Automatgranskningen innebär att om inget kartskikt flaggar för att här finns skyddsvärda intressen så glider anmälan igenom utan åtgärd. Om däremot ett kartskikt flaggar tittar en skogsvårdskonsulent på ärendet. I ett litet antal fall dokumenteras konsulentens ställningstagande, varav det vanligaste är att meddela en vägledning. Då vi inom forskningsprogrammet PROSPEC undersökte artskyddet i skogsbruket under åren 2018–2019 gavs vägledningar drygt 2 000 gånger årligen av omkring 65 000 anmälningar. Till det kom ca 1 000 anmälningar i vilka samråd inleddes med markägaren, varvid fältbesök ofta gjordes för att kontrollera uppgifterna. Den vanligaste orsaken till samråd var att avverkningen rörde en nyckelbiotop eller ett område med ”mycket stor betydelse för flora och fauna”.

Stora förändringar har skett

De senaste åren har emellertid stora förändringar skett i systemet med automatgranskning. Till att börja med har information rensats från kartskikten och kriterierna för flaggning ändrats så att betydligt färre ärenden granskas av en konsulent (från ca 85 procent till 50 procent av fallen). Efter Högsta förvaltningsdomstolens dom i HFD 2020 ref. 12 har också antalet vägledningar minskat kraftigt, vilket i viss utsträckning vägs upp av att formella beslut fattas

betydligt oftare. Till det kommer att miljöorganisationerna i rättspraxis getts rätt att överklaga Skogsstyrelsens ställningstaganden att inte ingripa, så kallat 0-beslut.

Slutligen har även reglerna ändrats något, åtminstone på ytan. I mars 2021 kom EU-domstolens om artskyddet i skogen. Knappt ett år därefter gjorde Skogsstyrelsen ett utspel som gick ut på att domen innebar att vi hade fått ett skydd av enstaka individer av vardagliga fåglar, ett ”bofinksskydd”, vilket sades bero på den svenska ”överimplementeringen” av EU-rätten. Regeringen reagerade genom att anpassa de svenska reglerna till ordalydelsen i fågeldirektivet med verkan från oktober 2022.

Slutsatser från statistiken

Jag följt rättsutvecklingen efter Skydda skogen-domen genom att upprätta en lista med avgöranden om artskydd från mark- och miljööverdomstolarna. Här finns 10 avgöranden från Mark- och miljödomstolen, MÖD, som rör avverkningsanmälningar i skogsbruket. Av dessa har Skogsstyrelsens beslut godtagits i fyra fall, i sex har myndighetens 0-beslut underkänts och ärendet återförvisats för vidare utredning. Nio av målen har överklagats av miljöorganisationer och de har haft framgång i sex.

Listan omfattar också 66 avgöranden om skogsbruk och artskydd sedan halvårsskiftet 2021 från underrätterna, det vill säga de fem mark- och miljödomstolarna. Av dessa fastställdes 26 förelägganden av Skogsstyrelsen, 3 underkändes och 37 återförvisades till myndigheten för förnyad utredning. Miljöorganisationerna initierade 49 av dessa mål och vann i 37.

Även om listan innehåller brister bör några slutsatser kunna dras från statistiken. Den viktigaste är att kraven är höga på Skogsstyrelsen att utreda påverkan på arter innan man godtar en avverkning. Det märks tydligast i de mål där miljöorganisationerna har hävdatt att myndigheten ställt för låga krav på artskydd i förelägganden eller genom att inte ingripa. I tre fall av fyra har de fått rätt, vilket inte kan kallas för annat än ett kraftfullt underkännande av myndighetens hantering. Möjligen kan kritiken gälla hela systemet för granskning av artskyddet i skogen, men det kräver vidare studier.

Vad som talar i den riktningen är att enbart ett av de 66 underrättsmålen kommer från mark- och miljödomstolen i Umeå, vilket bekräftar den allmänna erfarenheten att informationen om arter i granskningssystemet är beroende av inrapporteringar från allmänheten. Av olika skäl är sådan inrapportering betydligt glesare i de nordliga distrikten. Då Skogsstyrelsen inte genomfört någon systematisk inventering sedan 2006 blir alltså artskyddet tungt beroende av allmänhetens rapporteringar. Om granskningssystemet hade blivit bättre borde dessutom

antalet överklaganden till domstol gå ner, men så är alls inte fallet. Tvärtom ökar antalet från år till år för att under 2023, enligt Skogsstyrelsens egen statistik, uppgå till drygt 150 fall, en nära 50 procentig ökning från föregående år.

Andra preliminära slutsatser som kan dras från statistiken är att nästan alla mål gäller fågelskydd och att bofinksreformen så här långt inte lett till någon märkbar förändring. Bilden är i stället att målen precis som tidigare gäller prioriterade och särskilt skyddsvärda skogsarter och att utredningskraven varit undermåliga. Man kan också notera att när myndigheten väl meddelar föreläggande om artskyddshänsyn lyckas markägarna relativt sällan i sina överklaganden.

Inte en hållbar ordning

Det här är givetvis inte en hållbar ordning för tillsyn över artskyddet i skogen, vilket också Skogsstyrelsen pekar på. Vad myndigheten vill är mera otydligt. Till att börja med är det oklart vad man menar med ”klargörande” av regelverket, då det ju är bestämt på EU-nivå. Sedan pekar Skogsstyrelsen på ökad egenkontroll av markägarna och skogsbruksplanering, goda idéer som knappast någon kan vara emot. Däremot nämns inte att sådana frivilliga lösningar måste kombineras med ”rättslig ram som säkerställer korrekt verkställande från tillsynsmyndigheterna vid bristande efterlevnad” eller att myndigheten när det uppstår en konflikt mellan skogsbruk och artskydd har en ”skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder”.

Om skogsbruket ska kunna verka under ”frihet under ansvar” krävs att Skogsstyrelsens tillsynsansvar är effektivt i förhållande till kraven på artskydd som finns i lagen, inte minst genom EU-rätten.

Slutreplik 29/2: Skogsstyrelsen försöker inte ens uppfylla sitt ansvar som tillsynsmyndighet

I en replik till mitt inlägg den 8 februari skriver Thomas Mårtensson att ”vad Skogsstyrelsen vill har inte någon betydelse” och att man ”inte kan föregripa politiska beslut”. Det är en märklig uppfattning om myndighetens roll. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet i skogsbruket och har ansvaret för att Sverige upprätthåller EUs regler om naturvård och artskydd.

Myndigheten ska alltså förhålla sig till lagstiftningen som den ser ut, inte till vad regeringen tycker om den. Den här kritiken mot att myndigheten inte utnyttjar de rättsliga möjligheterna att uppfylla sina skyldigheter av hänsyn till politiska signaler framgick redan av myndighetens

egen rapport *Levande skogar 2023* (Rapport 2022:12, s. 136) och förhållandet verkar inte ha förbättrats sedan dess.

Istället för att försöka bedriva ett effektivt tillsynsarbete för att upprätthålla naturvård och artskydd har myndigheten försämrat förutsättningarna för detta, bl.a. genom förtida avregistreringar av nyckelbiotoper och ändrade kriterier för automatgranskningen. Till det kommer Skogsstyrelsens agerande i enskilda fall. Låt mig ge två exempel.

I ett ärende från Västervik rann en avverkningsanmälan rakt igenom automatgranskningen utan åtgärd. Detta överklagades av en fågelförening till Mark- och miljödomstolen som undanröjde beslutet och förbjöd avverkningen (MMD/Växjö 2022-02-11; M 5642-21). Då drog skogsföretaget tillbaka anmälan, varpå ärendet avskrevs av Skogsstyrelsen. När bolaget ett år därefter gjorde en ny anmälan i samma trakt gled anmälan återigen igenom automatgranskningen utan åtgärd, varpå området avverkades. Myndigheten noterade alltså inte ens i sitt granskningssystem att en domstol tidigare hade förbjudit avverkning i området.

Det andra exemplet gäller de 33 ärenden som för ett par veckor sedan återförvisades från en mark- och miljödomstol till Skogsstyrelsen för förnyad bedömning av artskyddet, samtidigt som avverkningen förbjöds. När miljöorganisationen inledningsvis överklagade resultaten av automatgranskningarna gjorde Skogsstyrelsen först en egen omprövning, varvid man vidhöll ”att det inte fanns skäl att ändra” besluten, trots att det fanns indikationer om skyddsvärda arter i området. Mark- och miljödomstolen var starkt kritisk och uttalade att myndigheten är skyldig att ta ställning när det inkommer information om arter. Domstolen betonade också verksamhetsutövarens egenkontroll inte fråntar Skogsstyrelsen dess ansvar som tillsynsmyndighet. Därefter underkände man automatgranskningen som ett tillräckligt effektivt medel för att upprätthålla lagens krav (MMD/Växjö 2024-02-15; 6616-23).

Att automatgranskningen missar stora delar av artskyddet gör också att det inte är möjligt att beivra klara överträdelser av reglerna, då ”kvittot” från granskningen ses som en bekräftelse att verksamhetsutövaren gjort allt vad hen ska. Mot den här bakgrunden påstår jag att Skogsstyrelsen inte ens försöker uppfylla sitt ansvar som tillsynsmyndighet för naturvård och artskydd på ett effektivt sätt.
