

Datum
2023-12-20

Dariennr
2023/3678

Regeringen
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Skrivelse om situationen kring Skogsstyrelsens tillsynsarbete och rättsutvecklingen

Inledning

Skogsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag har genom rådande rättsutveckling blivit allt mer utmanande. Komplexa regelverk i kombination med ökade krav till följd av rättspraxis, där enskilda avgöranden i vissa fall dessutom går i olika riktning, har gjort situationen mycket svårhanterlig. Skogsstyrelsen vill med denna skrivelse tydliggöra hur rådande situation ser ut, vilka konsekvenser det får och vad myndigheten avser att göra för att hantera situationen om regelverk och medelstilldelning förblir oförändrade. Det leder till långtgående prioriteringar som innebär att annan verksamhet som ligger i myndighetens uppdrag begränsas samt att ett tak för hur mycket resurser som kan läggas på myndighetens tillsyn och handläggning av anmälningsärenden behöver införas.

Bakgrund

Skogsstyrelsens handläggning och tillsyn

Skogsstyrelsen har idag tillsynsansvar för skogsvårdslagen och de delar av miljöbalken som rör skogsbruksåtgärder samt reglerna i timmerförordningen, virkesmätningsslagen och växtskyddslagen.

Tillsynen utförs som självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Vid behov kan tillsynen leda till beslut om anpassning av åtgärden. Tidigare hade myndigheten större rådighet att prioritera ärenden utifrån behov men denna möjlighet har kraftigt begränsats av den rättsutveckling som framgår nedan.

När det kommer till tillsyn av skogsvårdslagen och miljöbalken initieras den oftast av att ett ärende i form av en anmälan om avverkning eller ansökan om tillstånd till avverkning kommer in till Skogsstyrelsen. Vilka ärenden det ska utövas tillsyn på prioriteras utifrån Skogsstyrelsens behovsutredning och beskrivs i den aktuella tillsynsplanen för året. I en automatiserad handläggning väljs ett urval av ärenden för manuell handläggning och granskning.

Rättsutvecklingen

Sedan den så kallade Änokdomen i det fjällnära området och utvecklingen kring talerätt¹ har rättsutvecklingen gått allt snabbare. Detta har beskrivits utförligt i tidigare budgetunderlag. EU-domstolens² avgörande från 4 mars 2021 har medfört ännu större förändringar. Enbart handläggningen av tillstånds- och ersättningsärendena i det fjällnära området kostar ca 20 mnkr/år.

Rådande skogspolitik baseras i hög grad på förväntan om sektorsansvar och betonar utveckling av skogsbrukets kapacitet att åstadkomma bra resultat i skogen. Samtidigt sker en rättsutveckling som innebär att behovet att utföra granskning, fatta beslut och utöva kontroll från statens sida har ökat kraftigt. I hela landet har hanteringen av avverkningsanmälningar övergått till att likna ett ansöknings- och tillståndsförfarande, motsvarande det som gäller inom fjällnära skog där åtgärd inte får påbörjas innan Skogsstyrelsen beslutat om tillstånd.

En anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen gäller också som en anmälan om samråd enligt miljöbalken. En konsekvens av den aktuella rättsutvecklingen är att Skogsstyrelsen, för samtliga inkomna anmälningar om avverkning enligt skogsvårdslagen är skyldig att göra en bedömning av åtgärdens påverkan på skyddade arter utifrån miljöbalken. En annan konsekvens är att myndighetens ställningstagande i ett ärende kan komma att prövas i två olika domstolsslag samtidigt; mark- och miljödomstolarna respektive förvaltningsdomstolarna. Även underlåtelse att fatta beslut i ett anmälningssärende kan överklagas till mark- och miljödomstolarna. För att fullt ut garantera att Skogsstyrelsen fullgör sitt tillsynsansvar enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken skulle således vart och ett av de inkomna anmälningssärendena behöva handläggas manuellt som två olika ärenden, samt avslutas med ett aktivt ställningstagande huruvida den planerade skogsbruksåtgärden är förenlig med lagstiftningen.

I många fall under de senaste åren har mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen återförvisat ärenden till Skogsstyrelsen för fortsatt handläggning och utredning.

Omfattande handläggning

Rådande situation utifrån den rättsutveckling som skett under senare år kring skogsvårdslagens och miljöbalkens tillämpning på skogsbruksåtgärder är mycket svårhanterlig. Den är mycket problematisk inte bara för myndighetens del utan även för enskilda parter och andra externa aktörer som verkar inom myndighetens verksamhetsområde. Det är exempelvis oklart hur långtgående utredningsansvar som ligger på skogsägaren. Det är även oklart i vilken grad det föreligger rätt till ersättning vid inskränkningar i brukandet. Sammantaget leder det till otydliga förutsättningar för marknaden, vilket är en dålig förutsättning för långsiktiga investeringar, till exempel i skogsvård. Att enbart tillföra mer resurser till myndigheten kommer inte att lösa den

¹ HFD 2014 ref. 8 och Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 17 december 2014 i mål nr 439-14

² EU-domstolens avgörande från 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19

uppkomna situationen med att myndigheten inte klarar sitt uppdrag på grund av rättsutvecklingen. Det krävs ett väl fungerande regelverk som kan tillämpas på skogsbruksåtgärder för att skapa en rättssäker och förutsebar situation. De oklara rättsfrågor som har uppkommit under senare år kring skogsvårdslagens och miljöbalkens parallella tillämpning samt ersättningsfrågor kopplat till Skogsstyrelsens beslut är så pass stora att de inte kan eller bör lösas genom rättspraxis. En sådan lösning skulle helt enkelt ta alldeles för lång tid och fortsatt lämna myndigheten, enskilda och andra externa aktörer i rättsosäkra och oförutsebara situationer i alltför stor omfattning. Ett exempel på hur lång tid det kan ta att utverka svar genom rättspraxis är målet om ”Tjäderspelet i Malsättra” där Högsta domstolen meddelade dom i ersättningsfrågan på grund av ett avverkningsförbud i april 2023³, nästan åtta år efter det att markägaren lämnat in sin avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen och fem och ett halvt år efter det att Skogsstyrelsen helt förbjöd den anmälda avverkningen. Under dessa åtta år har den aktuella avverkningen varit föremål för prövning hos Skogsstyrelsen, länsstyrelsen och domstol.

Under 2023 har Skogsstyrelsen till och med oktober fått in 52 269 avverkningsanmälningar. Till följd av träffar i Artportalen, information från externa samt annan information om skogens beskaffenhet har det funnits behov att göra en översiktlig bedömning om fridlysta arter i cirka en fjärdedel av ärendena och sannolikt är behovet väsentligt större. I en stor andel av dessa ärenden behöver Skogsstyrelsen även begära in ytterligare uppgifter från anmälaren. Det innebär även ett omfattande arbete för skogsägarna och/eller verksamhetsutövarna. Den ökade kostnaden för Skogsstyrelsens handläggning består främst i ett ökat behov av handläggarkapacitet, men även stödresurser i form av tillsynsspecialister, jurister och specifik artkompetens berörs.

I dagsläget har Skogsstyrelsen enbart möjlighet att utreda en bråkdel av de inkomna ärendena på ett sådant sätt att den handläggning som till följd av rättsutvecklingen åligger myndigheten kan uppfyllas. Både ärenden som Skogsstyrelsen idag inte har möjlighet att prioritera för utredning, och ärenden där vi fattat ett formellt beslut har i 79 fall hittills i år skickats över till domstol efter att ärendet har överklagats. Skogsstyrelsen bedömer att det finns en risk att detta kommer att öka väsentligt. Många av de överklagade ärendena återförvisas till Skogsstyrelsen och behöver då hanteras med förtur. Detta riskerar att styra Skogsstyrelsens prioritering i så hög grad att de, utifrån myndighetens riskbedömning, högst prioriterade ärendena inte kan prioriteras för utredning. Detta leder i sin tur till att risken för brott mot regelverk ökar.

Det sker en snabb ökning av resursbehov för såväl initial utredning som hantering av överklagade ärenden. En bedömning utifrån antalet överklagade ärenden hittills under 2023 indikerar en fortsatt hög nivå. Information som tillförs av externa ökar också. I behovsutredningen för Skogsstyrelsens tillsyn görs bedömningen att behovet av objektstillsyn och handläggning på distrikt, inklusive övergripande arbete, motsvarar nästan 180 årsverken 2024. Denna bedömning har gjorts utifrån nuvarande arbetssätt och behov av tillsyn. Det förändrade arbetssätt som rättsutvecklingen indikerar, där hanteringen av anmälningar mer hanteras utifrån ett ansökningsförfarande är inte medräknat i

³ NJA 2023 s. 291.

bedömningen av behovet. Tas även hänsyn till det, blir behovet ännu större. 2023 beräknar Skogsstyrelsen kunna lägga ca 100 årsverken på dessa arbetsuppgifter. Behovet av ökning motsvarar ca 20 % av Skogsstyrelsens totala förvaltningsanslag.

Skogsstyrelsen har i budgetunderlagen för 2023-2025 och 2024-2026 påtalat situationen och både begärt mer medel och ett förtydligande av regelverken.

Konsekvenser

Automatisk granskning

I mars 2021 driftsattes en digital analys som samtliga inkomna avverkningsanmälningar passerar igenom. Med hjälp av analysen görs automatiskt ett urval av vilka inkomna avverkningsanmälningar som prioriteras för manuell handläggning. Syftet med införandet av analysen var att frigöra resurser från den tidiga handläggningen av inkommande ärenden och istället kunna lägga mer resurser på tillsyn i de mest prioriterade ärendena. På så sätt skulle Skogsstyrelsen kunna påverka fler av de inkomna ärendena med tillsyn. Den digitala analys som infördes 2021 var en första version som planerades att utvecklas och förbättras över tid. Analysen använder sig av tillgänglig geografisk information så som exempelvis markens lutning och fuktighet, samt material från inventeringar och jämför den med information som anmälaren ritat in i kartan vid anmälningstillfället.

Med hänsyn till de tillgängliga resurser som myndigheten har för ärendehandläggning och tillsyn, har Skogsstyrelsen varit tvungen att begränsa utvecklingen av analysen till att enbart syfta till att minska andelen ärenden som prioriteras för manuell handläggning utan att, i alltför hög grad, tvingas nedprioritera mindre säkra observationer om fridlysta arter i analysen. I dagsläget prioriteras cirka 50 procent av avverkningsanmälningarna till manuell handläggning. Under rådande förhållanden har myndigheten inte resurser för att kunna hantera alla de ärenden som prioriteras för manuell handläggning. Det kan i detta sammanhang påpekas att även ärenden som har passerat i den automatiska granskningen men inte fallit ut för manuell handläggning, till viss del också överklagas och återförvisas av domstol till Skogsstyrelsen för förnyad handläggning. Ett sådant återförvisat ärende måste handläggas oavsett hur lågt prioriterat det anses vara i förhållande till de andra prioriterade ärendena som faller ut i urvalet för manuell handläggning. Konsekvensen av detta blir att det inte alltid är de, utifrån Skogsstyrelsens uttolkning av uppdraget, mest prioriterade ärendena som faktiskt handläggs av myndigheten inom ramen för befintliga resurser.

Systemtillsyn

Skogsstyrelsen har successivt ökat arbetet med systemtillsyn, det vill säga tillsyn av verksamhetutövarens egenkontroll, och avser att fortsätta med det. Myndighetens bedömning är att det är både resurseffektivt och rimmar bättre med skogspolitikens intentioner. För att få större utväxling behövs regelverksförändringar för att möjliggöra systemtillsyn även för skogsvårdslagen. Se Skogsstyrelsens budgetunderlag för 2024-2026.

Hårda prioriteringar

För att handläggare ska kunna navigera i den höga arbetsbelastningen har, i flera omgångar, stöddokument för prioriteringar tagits fram eller uppdaterats. Eftersom det ofta handlar om att prioritera mellan olika tvingande uppgifter i myndighetens verksamhet kan ett stöddokument dock endast stötta till viss del. Den slutliga bedömningen av vilka enskilda ärenden som måste prioriteras för handläggning och tillsyn behöver göras i det enskilda fallet.

Som nämnts ovan tvingas myndigheten redan idag till prioriteringar i verksamheten som medför att ärenden inom tillsynsverksamheten inte handläggs i nödvändig utsträckning eller att annan förordningsstyrd verksamhet inte blir utförd. Ett tydligt exempel från myndighetens instruktion är att verksamheten att ”bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas...” måste begränsas kraftigt relativt de bedömda behov som t ex lyfts fram i regeringsuppdrag som levererats under året. Andra exempel är att resurser för att prioritera den fortsatta uppväxlingen av naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden saknas samt att skogsskadearbetet behöver begränsas. Dessutom har myndighetens arbete med skogens tillväxt väldigt liten omfattning vilket kraftigt minskar möjligheterna att nå föreslaget tillväxtmål.

För att, i rådande situation, säkra en rimlig balans mellan myndighetens olika ansvarsområden kommer Skogsstyrelsen att i ökande grad genomföra långtgående prioriteringar. Det omfattande prioriteringsarbetet kommer att leda till att andra delar av verksamheten som ligger inom myndighetens uppdrag genomförs begränsat eller inte alls. Bland annat tvingas myndigheten begränsa skogsskadearbetet, arbetet med hyggesfritt skogsbruk, rådgivning och utvecklingsinsatser. Prioriteringsarbetet innebär även att Skogsstyrelsen tvingas sätta ett tak för hur mycket av myndighetens resurser som kan användas till tillsynsverksamheten och ärendehandläggningen av anmälningsärenden.

I ärendet har Herman Sundqvist, Generaldirektör beslutat och Johan Eriksson, Bitr Avdelningschef varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Andrea Airosto, Chefsjurist, Frank Lantz, Ekonomichef, Åsa Lundberg, Processförvaltare och Mari Hansson, Processförvaltare deltagit.

Herman Sundqvist
Generaldirektör

Johan Eriksson
Bitr Avdelningschef