Jan Darpö
Emeritus professor of Environmental Law
Faculty of Law/Uppsala Universitet
PO Box 512, SE-751 20 UPPSALA, Sweden
Tel. +46 739 137824
E-mail: jan.darpo@jur.uu.se
On the web: www.jandarpo.se
****

2025-04-08

KOLL PÅ ARTERNA I SKOGEN?

Om Skogsstyrelsens granskningssystem för skogsåtgärder

Innehållsförteckning

INGRESS *2*
Artskyddsreglerna *2*
EU-domstolens avgörande i målen om Skydda skogen *2*
Artskyddet i skogen och granskningen av avverkningsanmälningar *3*
Undersökningen i forskningsprogrammet PROSPEC *4*
Information om skyddsvärda intressen i skogen *5*
Rättsutvecklingen efter Skydda skogen *6*
Statistiken från underrätterna *7*
Slutsatser *8*

INGRESS

Skogspolitiska utredningens delbetänkande *Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk* (SOU 2024:91) är ute på remiss till den 14 maj. Syftet med den här artikeln är att bidra till remissarbetet genom att beskriva hur det skogliga systemet för tillsyn av skogsbruket fungerar i praktiken. Inriktningen är på det EU-rättsliga artskyddet och de krav på ett effektivt genomförande i medlemsstaterna som EU-domstolen ställt upp. Diskussionen är alltså inte inriktad så mycket på reglerna i sig, utan på om det skogliga granskningssystemet lever upp till denna måttstock. Författare är Jan Darpö, professor emeritus vid Uppsala universitet.

Artskyddsreglerna

De senaste årens allmänpolitiska diskussion om artskydd i Sverige har främst rört implementeringen av EU:s två naturvårdsdirektiv, dvs art- och habitatdirektivet (92/43) – ibland något missvisande även kallat ”livsmiljödirektivet” - samt fågeldirektivet (2009/147). Reglerna om artskydd i det förstnämnda direktivet täcker enbart sådana djur- och växtarter som är upptagna i bilagor, i fortsättningen ”AHD-arter”. Fågeldirektivet däremot gäller ”samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium”. Båda direktiven innehåller förbud mot att avsiktligt döda, förstöra eller störa de skyddsvärda arterna och deras livsmiljöer, liksom snävt formulerade möjligheter till undantag, artiklarna 12 och 16 i art- och habitatdirektivet (92/43) respektive artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet (2009/147). Naturvårdsdirektiven utgör EU:s genomförande av den s.k. Bernkonventionen – dvs. Europarådets konvention om skyddet av europeiska djur och växter samt deras naturliga livsmiljöer.[1]

EU-reglerna är i svensk rätt genomförda i artskyddsförordningens (2007:845, AF) fridlysningsbestämmelser. Här återfanns förbuden i naturvårdsdirektiven fram till oktober 2022 i en gemensam skrivning i 4 § AF. Från den 1 oktober särskildes reglerna för skyddet för fåglar respektive skyddet för AHD-arter i 4 § och 4 a § AF. Den viktigaste skillnaden blev nu att fridlysningen för fåglar inte längre omfattar ett förbud mot att skada eller förstöra arternas fortplantningsområden eller viloplatser. I stället gäller det enligt den nya lydelsen av 4 § 4 p. AF att ”*avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om inte störningen saknar betydelse för att bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller återupprätta populationen till den nivån*”. Därutöver gäller ett förbud mot att avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon (4 § 2 p. AF). För både fåglar och listade arter gäller fortfarande ett i stort sett likalydande förbud mot att avsiktligt fånga eller döda de skyddade arterna samt förstöra eller samla in deras ägg (4 § 1-3 p. AF respektive 4 a § 1 och 3 p. AF). Dispens från artskyddet kan ges enligt strängt formulerade förutsättningar i 14 § AF.[2]

EU-domstolens avgörande i målen om Skydda skogen

EU-domstolens (EUD) rättspraxis kring de båda naturvårdsdirektiven har utvecklats under lång tid och är mycket rikhaltig. För diskussionen i den här artikeln räcker det dock med att redogöra för det relativt färska avgörandet i målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda* skogen från mars 2022. Det var mark- och miljödomstolen i Vänersborg som initierade målet genom att begära förhandsavgörande om tillämpningen av naturvårdsdirektiven. Målet där hade väckts genom att miljöföreningen *Skydda skogen* hade överklagat ett beslut av länsstyrelsen

[1] SÖ 1983:30.

[2] Det kan också nämnas att AF även innehåller fridlysningsbestämmelser för växter och nationellt skyddade djur- och växtarter som orkidéerna knärot och brunkulla.

att inte kräva att en avverkning – som var godkänd av Skogsstyrelsen med vissa försiktighetsmått – skulle dispensprövas enligt 14 § AF.[3] I sin dom fokuserade EUD främst på tillämpningen av art- och habitatdirektivet, men gjorde också ett allmängiltigt uttalande om kravet på de nationella kontrollsystemen för skogsbruk: (para 79):

> Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida skogsbruksåtgärder, såsom dem som är aktuella i de nationella målen, grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.

Uttalandet riktar sig visserligen till den nationella domstolen, men det är knappast kontroversiellt att säga att det uttrycker en minimistandard som även är giltig för tillsynsmyndigheten. Kravet är följaktligen att myndigheten har *tillräcklig kunskap* om *artförekomsten* i ett område där en skogsbruksåtgärd ska utföras och *vilka effekter* som kan uppstå för arterna och deras livsmiljöer, liksom en *möjlighet att ingripa* om åtgärden skulle anses vara förbjuden enligt artskyddsreglerna. Så har de EU-rättsliga kravet också uppfattats av de svenska mark- och miljödomstolarna, varför det är det rimligt att använda uttalandet som en måttstock för bedömningen om det svenska granskningssystemet för skogsbruk.

Artskyddet i skogen och granskningen av avverkningsanmälningar

I skogsbruket gäller som bekant skogsbrukslagen (1979:429, SVL). Skogsbruksåtgärder definieras inte i lagen, men omfattar exempelvis avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, anläggande av skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning. Slutavverkningar på minst ett halvt hektar måste anmälas till Skogsstyrelsen enligt 14 § SVL. En sådan anmälan anses också som en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808, MB). Det medför att myndigheten kan handlägga anmälan under båda regelverken, som gemensamt innehåller en sexveckorsfrist innan åtgärden får utföras. De krav på försiktighetsåtgärder som kan krävas under SVL är emellertid begränsade med en s.k. toleranströskel, vilken saknas under 12 kap. 6 § MB. Det här har lett till den lite märkliga praxisen att myndigheten beslutar om försiktighetsåtgärder om kraven anses ligga under den tröskeln, men om de ligger högre väljer man att fatta beslutet enligt 12 kap. 6 § MB. En annan skillnad ligger i att om Skogsstyrelsens ställningstaganden under SVL inte resulterar i ett regelrätt beslut är det över huvud taget inte överklagbart (HFD 2020 ref. 12). Om Skogsstyrelsen däremot fattar ett beslut kan både anmälaren – dvs. markägaren eller skogsbrukaren – och miljöorganisationer överklaga (HFD 2014 ref. 8 och HFD 2015 ref. 79).[4] Beslut enligt SVL överprövas i förvaltningsdomstol. Det här betyder att när det gäller passivitet från Skogsstyrelsen (”0-beslut”) göre sig miljöorganisationerna inga besvär enligt en praxis som tveklöst bryter mot såväl Århuskonventionen som EU-rättens s.k. rättsskyddsprincip. Båda dessa regelverk kräver nämligen att även ”underlåtenheter” från den behöriga myndigheten kan utmanas i domstol. För miljöorganisationerna spelar detta emellertid inte så stor roll eftersom de inom ramen för anmälningsärendet kan överklaga både beslut och passivitet under 12 kap. 6 § MB till mark- och miljödomstol. Det slogs fast av Mark- och miljööverdomstolen genom avgörandet MÖD 2020:45 där domstolen också gjorde ett vägledande uttalande om Skogsstyrelsens skyldigheter i samband med en avverkningsanmälan. Att överklaga Skogsstyrelsens ställningstaganden under 12 kap. 6 §

[3] Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs mål nr M 258-17 respektive M 11547-18.
[4] Se Darpö, J: *Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis*. InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-03-05.

MB – oavsett om myndigheten inte har agerat med anledning av en anmälan eller fattat ett beslut som påstås vara alltför begränsat i förhållande till artskyddet – har därför utvecklats till en kungsväg för miljöorganisationerna för att få till stånd en domstolsprövning av artskyddet i skogen. Den stora majoriteten av dessa s.k. ”avverkningsmål” i mark- och miljödomstolarna har initierats på detta sätt.

Översiktligt kan Skogsstyrelsens ärendehantering under SVL och MB beskrivas som följer. Varje år inkommer det cirka 60-70 000 avverkningsanmälningar enligt 14 § SVL till myndigheten (s.k. A-ärenden). Sedan några år tillbaka är den geografiska anvisningen (polygonen) och ärendebeteckningen tillgängliga på nätet.[5] När en anmälan kommer in till myndigheten ”automatgranskas” den i ett system med ett tjugotal kartskikt, där olika intressen uppmärksammas genom ”flaggning”. Sådana kartskiktsträffar kan vara befintliga biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal, Natura 2000-områden, nyckelbiotoper eller andra objekt med naturvärden, bäckar och vattendrag, tips om naturvärden/flora-fauna, sump- eller våtmark samt skoglig historia. Därutöver finns ytterligare skikt som är specifika för varje distrikt; det kan exempelvis röra sig om lokala artinventeringar, kommunala naturvårdsplaner och liknande. När en anmälan ”flaggas” blir det skogskonsulentens uppgift att göra en kontroll och se om avverkningen behöver anpassas för att uppfylla lagkraven. Automatgranskningen kompletteras även genom att ett mindre antal anmälningar väljs ut för manuell granskning. Utöver slutavverkningar finns givetvis andra skogliga åtgärder som kan ”väsentligt ändra naturmiljön” och som därför är anmälningspliktiga enligt 12 kap. 6 § MB. Exempel på sådana är att anlägga skogsvägar, genomföra dikesrensningar eller vidta skogsbruksåtgärder i en nyckelbiotop. I de fallen gör markägaren en separat anmälan om samråd (s.k. L-ärenden).

Tillämpningen av artskyddet i skogen bygger på principer som utvecklats i MÖDs rättspraxis[6] och som innebär att Skogsstyrelsen strävar efter att meddela förelägganden om försiktighetsåtgärder så att man inte hamnar i en förbudssituation. Om det inte är möjligt krävs dispens för åtgärden. En sådan kan meddelas av länsstyrelsen, men kraven är stränga och passar illa för de areella näringarna.

Undersökningen i forskningsprogrammet PROSPEC

I forskningsprogrammet PROSPEC undersökte vi tillämpningen av artskyddet i skogsbruket under åren 2018-19.[7] Vi tittade på nationell statistik över fattade beslut om artskydd och naturvård i både A-ärenden och L-ärenden. Under den här perioden meddelade Skogsstyrelsen enskilda vägledningar under SVL i drygt 2 000 fall årligen av omkring 65 000 anmälningarna. Beslut om naturvårdshänsyn enligt 30 § SVL togs i 412 respektive 361 fall, varav de vanligaste kategorierna avsåg skyddszoner, hänsynskrävande biotoper, artskydd eller åtgärder för att undvika körskador.

Samråd enligt 12 kap. 6 § MB mellan myndigheten och markägaren/verksamhetsutövaren genomfördes i ungefär 1 000 ärenden. Den vanligaste orsaken var att avverkningen skulle beröra en nyckelbiotop i skogen eller ett område med ”mycket stor betydelse för flora och fauna”. I stort sett samtliga fall togs då en muntlig kontakt med markägaren, ofta vid fältbesök. Typiskt sett avslutades samrådet med att ett protokoll upprättades som kommunicerades med markägaren där det framgick vad som överenskommits. I de fall man inte kom överens avslutades ärendet vanligen med en notering om detta, och därtill besked om att markägaren

[5] Skogsstyrelsen/Skogliga grunddata; https://kartor.skogsstyrelsen.se/kartor/?startapp=skogligagrunddata
[6] Se t.ex. MÖD 2021-02-26; M 7168-19 *Klinthagen II* och MÖD 2025-01-07; M 7868-23 *Gåsgruvan.*
[7] Se Darpö, J & Sandström, J: *Artskydd och beslutsprocesser – Ett interdisciplinärt forskningsprogram om integreringen av naturvetenskaplig kunskap och riskvärdering i förvaltning och domstolsprövning*. Naturvårdsverket rapport 7007/oktober 2021; https://www.naturvardsverket.se/publikationer/7000/artskydd-och-beslutsprocesser/

var oförhindrad att göra vad hen fann bäst, samtidigt som myndigheten påminde om att naturvårdshänsyn enligt 30 § SVL borde iakttas. I ett litet antal fall avslutades ärendet med ett formellt beslut. När det gäller artskyddsrelaterade beslut över hela landet de två åren var fördelningen 187 beslut enligt 30 § SVL (2018: 121, 2019: 66) och 45 beslut enligt 12 kap. 6 § MB (2018: 30, 2019: 15).

Som en del av projektet gjorde vi också en närstudie av fyra distrikt inom Skogsstyrelsen (Göteborg, Skaraborg-Fyrbodal, Södra Jämtland och Norra Jämtland). Vi fick tillgång till alla beslut enligt 30 § SVL som rörde artskyddsfrågor och samtliga protokoll och beslut vid samråd enligt 12 kap. 6 § MB om skogsbruksåtgärder i områden med höga naturvärden. Dessutom genomförde vi intervjuer med skogsvårdskonsulenter och distriktschefer (beslutsfattare) från de fyra distrikten. Materialet kom att omfatta 53 beslut enligt 30 § SVL samt 222 samrådsprotokoll och 22 beslut under 12 kap. 6 § MB. Av dessa sammanlagt 297 dokumentationer var 223 A-ärenden och 74 L-ärenden. För att sätta siffrorna i ett sammanhang kan de jämföras med antalet avverkningsanmälningar som årligen låg på mellan 2 000 och 4 000 i de fyra distrikten, sammanlagt 10 500. Antalet ”automatgranskade” – dvs. anmälningar som rann igenom systemet utan att flaggas – låg då under eller omkring 10%, med undantag för Södra Jämtland som hade den högsta andelen i Sverige med 15-20%.

En anmärkningsvärd observationen om tillämpningen av artskyddsreglerna i skogsbruket var att skillnaden mellan de fyra distrikten var påtaglig – eller närmare bestämt – det såg helt olika ut i de norra distrikten jämfört med de södra. Skaraborg-Fyrbodal och Göteborg stack ut med betydligt flera artskyddsbeslut enligt såväl 30 § SVL som 12 kap. 6 § MB. Det distrikt som utmärkte sig åt andra hållet var Södra Jämtland med enbart ett fåtal artskyddsbeslut enligt 30 § SVL och inga enligt 12 kap. 6 § MB under perioden. Det var också så att fåglarna dominerade stort i artskyddsbesluten i de två södra distrikten, medan lavar förekom mest i besluten från Norra Jämtland. Den slutsats som kunde dras var att dessa skillnader inte berodde på skilda ambitioner eller olika personella och finansiella resurser hos distrikten, även om faktorer som kortare fältsäsong och längre färdvägar spelade in. I stället stod orsaken att finna i en av de viktigaste svagheterna i systemet, nämligen kunskapsförsörjningen när det gäller skyddade arter. Det fanns helt enkelt betydligt fler observationer av prioriterade fågelarter och andra naturvärden i den södra delen av landet, där skogsområdena är ivrigt frekventerade av ornitologer, biologer och andra intresserade. Observationer från dessa rapporteras sedan in till Artportalen, varefter de blir tillgängliga för länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Utan sådana observationer blir det alltså inga flaggor för prioriterade fågelarter i Skogsstyrelsens granskningssystem.

Information om skyddsvärda intressen i skogen

Som visats ovan, bygger såväl fågeldirektivet (2009/147) som art- och habitatdirektivet (92/43) på att medlemsstaterna har koll på arterna och deras levnadsmiljöer. Ett sådant krav på kunskap om artpopulationerna är en förutsättning för att det strikta skyddet ska fungera. Skogsstyrelsens budget för naturvårdsinventeringar har emellertid minskat genom åren för att under senare år i stort sett upphöra. Någon systematisk inventering har inte utförts sedan 2006. Mot denna bakgrund framstod situationen för kunskapsförsörjningen i skogen redan före *Skydda skogen* som problematisk ur ett artskyddsperspektiv. Man kunde därför förvänta att myndigheten därefter har arbetat med att förbättra kunskapsunderlaget för att möta domstolens krav. Så blev dock inte fallet.

Den registrering av nyckelbiotoper som påbörjades 1993 har sedan flera år tillbaka gått på sparlåga för att upphöra helt 2019. I slutet av 2021 började Skogsstyrelsen även att gallra sådan information från sitt granskningssystem på begäran av de berörda markägarna. När det beslutet togs hänvisade myndigheten till rättspraxis från kammarrätterna, vilket medförde att man fick göra en helomvändning efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2024

ref. 1. Här fastställde domstolen nämligen att en sådan registrering enbart utgör en dokumentation av en inventering och saknar därför självständiga rättsföljder. Eftersom registreringsbesluten även i övrigt har begränsade effekter är de inte överklagbara. Att de privata certiferingssystemen (FSC och PEFC)[8] använder sig av nyckelbiotopsbegreppet ändrar inte på den bedömningen.

Stora förändringar har emellertid också genomförts i systemet med automatgranskning; information har rensats från kartskikten och kriterierna för flaggning ändrats, vilket har resulterat i att färre än 50% av ärendena idag granskas av en konsulent. Hur skikten och kriterierna numera är utformade är heller inte möjligt att undersöka, då informationen är belagd med sekretess av Skogsstyrelsen.[9] Efter Högsta förvaltningsdomstolens ovan nämnda avgörande i HFD 2020 ref. 12 har myndigheten också slutat att ge vägledningar i de enskilda fallen, vilket i viss utsträckning vägs upp av att formella beslut fattas oftare. Under 2023 och 2024 meddelades 202 respektive 257 förelägganden om naturvård enligt 30 § SVL. Antalet samrådsbeslut som togs för att skydda fridlysta fåglar låg på 577 respektive 543. Eftersom miljöorganisationerna samtidigt har blivit mer aktiva med att överklaga myndighetens ställningstaganden, har den här situationen gett upphov till en intressant bild av domstolspraxis kring artskyddet i skogsbruket.

Rättsutvecklingen efter Skydda skogen

Jag följt rättsutvecklingen efter *Skydda skogen* genom att upprätta en lista med avgöranden om artskydd från MÖD och mark- och miljödomstolarna sedan halvårsskiftet 2021.[10] MÖD har under perioden 2021-25 avgjort 14 mål som behandlar Skogsstyrelsens ställningstaganden i samband med anmälningar om slutavverkningar. De flesta av dessa ”avverkningsmål” gäller hänsyn till skyddsvärda fåglar – prioriterade arter inom skogsbruket som mindre hackspett, tretåig hackspett, berguv m.fl. – och EU-arter som t.ex. åkergroda. Avgörandena följer ett tydligt mönster: Skogsstyrelsens beslut eller underlåtenhet att fatta beslut överklagas av en miljöförening, varpå domstolen slår ned på den bristande utredningen om arter och påverkan på livsmiljöer, vilket resulterar i att målet återförvisas till myndigheten för förnyad prövning. Ofta meddelar domstolen samtidigt ett interimistiskt avverkningsförbud. En vägledande skrivning om Skogsstyrelsens skyldigheter vid en anmälan om avverkning finns i målet *Getingstabodum* i Örnsköldsvik (min kursivering):[11]

> Vid prövningen av anmälan måste alltså en bedömning göras av skyddade *arters förekomst* i området, om dessa arter *påverkas* av avverkningen och, om så är fallet, vilka *skyddsåtgärder* som kan föreskrivas för att skada inte ska uppstå. För detta ändamål måste det finnas *underlag* som medger en tillräckligt säker bedömning av risken för påverkan på skyddade arter.

Ett annat vägledande avgörande gällde en avverkning i *Holmsveden* som kunde påverka arten tretåig hackspett i ett näraliggande Natura 2000-område.[12] Här betonade MÖD att fågelns boplats måste skyddas, men även en kringliggande skyddszon så att dess funktionalitet inte

[8] Forest Stewardship Council (https://se.fsc.org/se-sv) och Program for Endorsement of Forest Certification (https://pefc.se/)
[9] Skälet anges vara att ”det skulle försvåra tillsynen”, något som verkar ha accepterats av förvaltningsdomstolarna, se Kammarrätten i Jönköpings domar 2022-08-29 (1168-22) och Kammarrättens i Jönköping 2023-02-23 (3390-22). Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningsbeslut (HFD 2023-09-23; 2845-23).
[10] Jag har använt mig av söktjänsten JP Miljönet (https://www.jpinfonet.se) som uppger att den har lagt in samtliga domar av mark- och miljödomstolarna och MÖD. Även om det kan saknas enstaka avgöranden är söktjänsten den mest kompletta som finns att tillgå på miljöområdet.
[11] MÖD 2023-08-18; M 9596-22 *Getingstabodum*, citatet på sid. 5.
[12] MÖD 2024:4 *Holmsveden.*

går förlorad. Skyddet gäller året om. Arten måste även skyddas mot störningar vid livsmiljön, vilka kan påverka dess överlevnadsmöjligheter.[13] För att kunna bedöma om det trots avverkningen går att bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredsställande nivå måste man vara säker på att arten långsiktigt kan finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde. Den bedömningen ska göras på lokal och regional nivå i ljuset av den nationella förekomsten. I målet menade MÖD också att det krävdes ytterligare utredning, bland annat av de kumulativa effekterna då en fragmentering av lämpliga häckningsmiljöer skulle ha negativ påverkan på arten. Mot den bakgrunden återförvisades målet till Skogsstyrelsen för förnyad utredning och prövning.[14]

Statistiken från underrätterna

För att ge den övergripande bilden av Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden bör även statistiken från underrätterna redovisas. Fram till utgången av 2023 omfattade min lista 66 avgöranden om skogsbruk och artskydd från de fem mark- och miljödomstolarna. Av dessa fastställdes 26 av Skogsstyrelsens förelägganden, 3 underkändes och 37 återförvisades till myndigheten för förnyad utredning. När markägare överklagade Skogsstyrelsens beslut hade de framgång i 15% av fallen (3 av 29). Detta kan jämföras med miljöorganisationernas motsvarande siffror, där de hade utmanat myndighetens beslut eller passivitet (”0-beslut”): Framgång i 37 fall av 49, dvs. i 75% av fallen.[15] Det behöver knappast påpekas att detta är en mycket hög siffra i miljöprocessuella sammanhang.

Samtliga dessa siffror har dock rakat i höjden under 2024. Enligt mina uppgifter avgjordes 103 mål i mark- och miljödomstolarna som rörde överklagade avverkningsanmälningar enligt SVL enbart under detta år.[16] De flesta av dessa kom från Växjö (50), men 33 av dessa gällde anmälningar som hade överklagats samtidigt ”i klump” av en miljöorganisation. Östersund och Nacka hade ett tjugotal (19 respektive 24), medan Umeå och Vänersborg låg på ensiffriga tal (7 respektive 3). Miljöorganisationer – däribland många fågelklubbar – överklagade 98 av Skogsstyrelsens ärenden. De allra flesta av dessa var 0-beslut, dvs. ställningstaganden från myndighetens sida att inte reagera på information om hotade naturvärden. I hela 83 av dessa mål hade miljöorganisationerna framgång, vilket alltså gör 85%. Oftast resulterade överklagandet i återförvisning till Skogsstyrelsen för vidare utredning. I enbart fem mål var det markägare som klagade på ett beslut av myndigheten och här var siffrorna mera normala; i ett av fallen gick domstolen på den klagades linje, vilket alltså ger en 20% framgång. Här bör man emellertid vara medveten om att markägare/skogsbrukare – till skillnad från miljöorganisationerna – även utnyttjar möjligheten att överklaga till förvaltningsdomstolen i de fall som Skogsstyrelsens beslut är meddelade med stöd av 30 § SVL.

---

[13] Här hänvisade domstolen till EUDs avgörande i C- 441/17 *Bialowieza* (2018) p. 252.

[14] Det bör dock nämnas att det här mönstret med återförvisningar inte stämmer för de avverkningsmål som gäller hänsyn till den nationellt fridlysta orkidén knärot. I majoriteten av dessa fall har MÖD i stort sett accepterat Skogsstyrelsens ställningstaganden. Belysande för dessa är målet om *Marktjärn* i Ånge (MÖD 2023-08-31; M 9695-22). Här betonar MÖD att för att förbudet i 8 § AF ska bli tillämpligt krävs att det finns en risk för påverkan på artens bevarandestatus i området. Bedömningen får göras från fall till fall, varvid spridningsbenägenheten måste beaktas och hur den lokala populationen är avgränsad. Hänsyn måste även tas till den regionala statusen i förhållande till de nationella förhållandena. I det här fallet menade MÖD att förekomsten av ett tiotal knärotsplantor inte ger anledning att återförvisa målet till Skogsstyrelsen för vidare utredning då det på 500 meters avstånd finns ett större knärotsbestånd som ska skyddas. Inte heller påståenden om enstaka observationer av pärluggla, järpe och tjäder var enligt domstolen skäl för återförvisning.

[15] Att totalsiffrorna i de båda fallen skiljer – 66 respektive 78 mål – beror på att ett och samma mål kan vara överklagat av både markägaren/skogsbrukaren och en miljöorganisation.

[16] Observera att siffran avser avgöranden i den materiella saken, därtill kommer ett mindre antal (4 st.) avgöranden som rör rent processuella frågor.

Läsningen av dessa avgöranden är intressant. I massmålet i Växjö som nämndes ovan hade Naturskyddsföreningen överklagat 40 kvitton från automatgranskningen, vilka innebar att Skogsstyrelsen inte avsåg att behandla ärendena manuellt. Mark- och miljödomstolen i Växjö konstaterade att det framstod som uppenbart att kriterierna för automatgranskningen inte hade den noggrannhet som krävdes enligt den rättspraxis som MÖD utvecklat om myndighetens utredningsskyldighet om artskyddet i skogen.[17] Man pekade bland annat på att automatgranskningen inte skiljer ut olika artgrupper, nationell rödlistning eller om en fågelart finns upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet (2009/147). Domstolen uttalade att även om verksamhetsutövaren har ett ansvar så fråntar det inte Skogsstyrelsen dess ansvar som tillsynsmyndighet under MB. Mot denna bakgrund gick det inte att bedöma om den anmälda avverkningen stred mot artskyddet, varför ärendet återförvisades till myndigheten för fortsatt handläggning. Under tiden fram till nytt beslut förbjöds avverkningen. Samma domstol kritiserar också myndighetens passivitet i ett annat avverkningsmål där man uttalar att ”*Skogsstyrelsen har sedan, som det får uppfattas, utan ställningstagande och utan motivering förhållit sig passiv till sakomständigheterna och passiv till de synpunkter som tillförts Skogsstyrelsen via Oskarshamnsbygdens fågelklubb*”.[18] Ett tredje exempel kan hämtas från mark- och miljödomstolen i Umeå.[19] Domstolen riktade in sig på att Skogsstyrelsen utan motivering beslutat att inte vidta några åtgärder med anledning av avverkningsanmälan, trots inkomna uppgifter om artfynd som borde ha utretts. Då detta enligt domstolen inte är korrekt handläggning återförvisades målet med instruktionen att besluta om den utredning som ärendets beskaffenhet kräver och att skriftligen motivera sitt beslut. Dessa avgöranden är som sagt från 2024, men ingenting tyder på att trenden med återförvisningar till Skogsstyrelsen för ytterligare utredning av artskyddsfrågorna har minskat under 2025.[20]

Vid en genomgång av dessa avgöranden blir det tydligt att mark- och miljödomstolarna underkänner Skogsstyrelsens system för granskning av avverkningsanmälningar. De överklagade 0-besluten ger ett intryck av en handläggning som präglas av resursbrist, dåliga rutiner och närmast nonchalans från myndighetens sida. För att ge en helhetsbild vill jag mot detta emellertid uppmärksamma de fall där Skogsstyrelsen faktiskt meddelar ett föreläggande om försiktighetsåtgärder eller förbud mot en avverkning. Här framstår besluten som mycket välskrivna och utförligt motiverade. Ett exempel på detta ges i lavskrikemålen från MÖD 2020.[21] Dessa exempel är tyvärr i minoritet.

Slutsatser

I *Skydda skogen* poängterade EUD alltså att medlemsstaterna måste ha ett rättsligt system som gör det möjligt att granska om skogsbruket grundas på en förebyggande strategi som säkrar att artskyddet kan upprätthållas. EU-kommissionen har å sin sida öppnat för att när det gäller de areella näringarna är en prövning i det enskilda fallet svår att genomföra, även om kraven på strikt skydd ändå måste vara tillräckligt uppfyllda. För skogsbruk förespråkar man därför att medlemsstaterna använder sig av verktyg som planeringsinstrument, uppförandekoder, praktisk information och vägledning för att tillgodose bevarandebehoven hos arterna. Sådana åtgärder kan enligt kommissionen emellertid enbart komplettera, inte ersätta, ett formellt rättsligt skydd. Därför måste sådana mjuka styrmedel ”*åtföljas av en rättslig ram som säkerställer*

[17] MMD/Växjö 2024-02-15; M 6464-23, sid. 14ff.
[18] MMD/Växjö 2024-11-29; M 5249-24, sid. 8.
[19] MMD/Umeå 2024-12-19; M 3382-24.
[20] BirdLife Sverige uppger att de enbart under årets två första månader hade framgång med begäran om inhibition i 37 avverkningsmål i mark- och miljödomstolarna.
[21] Se MÖD 2020-12-09; M 9838-19 *Lavskrikan i Arbrå*. Även här blev det visserligen återförvisning, men det berodde på att Skogsstyrelsen varit otydlig i användningen av begreppen ”hemområde”, ”kärnområde” respektive ”fortplantningsområde”.

korrekt verkställande från tillsynsmyndigheterna vid bristande efterlevnad".[22] Om vi till det här uttalandet lägger MÖDs instruktion efter *Skydda skogen* – om att Skogsstyrelsen har en skyldighet att bedöma om en skogsbruksåtgärd kan medföra otillåten skada på en fridlyst art och att vid behov förelägga om försiktighetsåtgärder eller förbud – får vi en standard för att bedöma tillsynen av det svenska skogsbruket.

Jag menar att det brister i flera avseenden. Till att börja med saknar vi ett tvingande system för artskydd. Det är visserligen sant att det är straffsanktionerat att utföra en avverkning utan att göra en anmälan enligt 14 § SVL. Men naturvårdshänsynen under 30 § är inte reglerade på det viset, då den som bryter mot dem inte kan drabbas av någon förvaltningsrättslig eller straffrättslig sanktion. Det är först när myndigheten meddelat ett föreläggande med stöd av 35 § som adressaten kan drabbas av sanktioner om hen bryter mot beslutet, antingen i form av ett utdömt vite eller ett straff /företagsbot. Det är alltså inte föreskrifterna om naturvård i sig som gör systemet ”tvingande”, det är beslutet i det enskilda fallet. Som vi har sett är sådana beslut mycket sällsynta i den förvaltningsmodell som gäller för svenskt skogsbruk. Situationen är liknande när ett skogligt arbetsföretag tas upp till samråd under 12 kap. 6 § MB. Det är anmälningsplikten och beslutet i de enskilda fallet som är straffsanktionerade, inte ”vägledningar” eller ”protokoll” som markägaren inte behöver följa. Det finns visserligen ett självständigt artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § MB, men då oaktsamhet sällan kan visas med avseende på en åtgärd som Skogsstyrelsen ”godkänt” genom att inte ingripa är straffansvaret närmast omöjligt att tillämpa i skogsbruket.

När det sedan gäller granskningssystemet bör det mot bakgrund av beskrivningen ovan vara uppenbart att det inte fungerar. Att miljöorganisationerna får rätt i mer än fyra fall av fem kan knappast kallas för annat än ett kraftfullt underkännande av myndighetens hantering. Även om Skogsstyrelsens allmänna vägledningar och den naturvårdshänsyn som markägaren faktiskt visar i det enskilda fallet inte alltid framgår av rättsliga avgöranden, är det tydligt att den automatiserade granskningen inte förmår att fånga in de skyddsvärda arterna och deras naturmiljöer. I avsaknad av myndighetsinitierade systematiska inventeringar blir artskyddet därmed tungt beroende av allmänhetens rapporteringar. Ibland kommer visserligen uttalanden från myndigheten att systemet har förbättrats under senare år,[23] men inget tyder på det. I så fall borde ju framgångsprocenten för miljöorganisationerna gå ned, men som visats ovan är det alls inte fallet. En sista fråga blir då om myndighetens arbete ens är inriktat på att det ska fungera effektivt i förhållande till de EU-rättsliga kraven.

Frågan kan verka provokativ men föranleds av en händelse som uppmärksammades i början av 2024 som visar att Skogsstyrelsen tar ganska lätt på domstolarnas kritik. Det hela började med att en markägare gjorde en avverkningsanmälan på en fastighet i Skutterstad i Västervik. Trots påpekanden från Tjust Fågelklubb om att järpe och talltita härbärgade i området, föranledde anmälan ingen åtgärd från Skogsstyrelsen. Fågelklubben överklagade 0-beslutet till mark- och miljödomstolen i Växjö som underkände utredningen och återförvisade ärendet till myndigheten för förnyad bedömning.[24] När ärendet sedan kom tillbaka till myndigheten återkallade skogsföretaget avverkningsanmälan, varefter det avskrevs. Ett år senare gjordes en ny anmälan om avverkning i samma område. Den här gången passerade anmälan automatgranskningen utan åtgärd, varpå området slutavverkades. Myndigheten hade med andra ord inte markerat i det lokala skiktet för området att det varit föremål för en dom som krävde ytterligare utredning om de två fågelarterna. När Skogsstyrelsen fick frågor om detta svarade

[22] Kommissionens tillkännagivande: *Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet*. Bryssel den 12.10.2021, C(2021) 7301 final, avsnitt 2.2.4 (sid. 18).
[23] https://landetsfria.nu/2024/nummer-487/automatisk-granskning-av-skog-missar-fridlysta-arter/
[24] MMD/Växjö 2022-02-11; M 5642-21.

man så småningom att det hela var ett misstag och att sådana informationer givetvis måste finnas med i granskningssystemet.[25] Ett avgörande av MÖD i början av 2025 väckte emellertid misstanken om att det kanske inte är så, utan snarare ett systemfel som utnyttjas av samma skogsägarförening i trakten.[26] Nu var det fråga om sex avverkningsanmälningar på en annan fastighet i Västervik. Mark- och miljödomstolen i Växjö underkände även i dessa fall Skogsstyrelsens utredning och ställningstagande med hänvisning till skyddet av fåglar. Ärendena återförvisades därför till myndigheten med ett tidsbegränsat förbud mot avverkningarna. I tre av fallen fastställde MÖD underrättens dom med en viss skärpning av förbudet mot avverkning. I övriga tre hade emellertid markägaren återkallat anmälningarna, varpå MÖD fann det riktigt att *upphäva* myndighetens beslut och underrättens dom. Något skäl härför gavs inte, men väl en hänvisning till ett avgörande från tidigare det året om ett samrådsärende kring en solcellspark i Götene.[27] Här uttalade domstolen att i dessa mål finns ”*inte någon enskild motpart i målet*” och att avgörandena ”*saknar rättskraft*”. Sedan hänvisade man till mer än 20 år gamla rättsfall från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen samt egna beslut i två mål från tidigare under hösten.[28] Resonemanget är ett exempel på hur domstolarna ibland fastnar i en formalism som inte är förankrad i verkligheten. Med konstaterandet att ett beslut ”saknar rättskraft” menar man bara att verksamhetsutövaren kan ansöka igen utan hinder av det gamla beslutet. Och påståendet om att det saknas ”enskilda motparter” är ju en rättslig konstruktion som utgår från att domstolarna inte erkänner att missnöjda grannar är ”sakägare” i mål som dessa, vilket medför att de inte får överklaga besluten. Påståendet är hur som helst inte förenligt med de senaste årens rättspraxis där miljöorganisationerna ses som motparter till anmälaren/sökanden och har tillerkänts rätten att överklaga beslut i både bygglovs- och samrådsärenden. Det kan vara hur det vill med ”rättskraften”, men signalvärdet av dessa avgöranden i skogen är att det är fritt fram att anmäla om igen och slutavverka, trots att en domstol har sagt att det krävs utredningar och en förnyad bedömning. Att Skogsstyrelsen är medveten om detta framgår inte bara av Skutterstads-affären, utan också när man på direkt fråga svarar:[29]

> …urvalsfunktionen i nuläget inte specifikt reagerar på egenskapen ”tidigare återkallad anmälan”. Vi arbetar ständigt med att förbättra urvalsfunktionen utifrån de kunskapsunderlag som finns tillgängliga och just den här delen är något som vi har uppmärksammat och tittar på.

Avslutningsvis bör det påpekas att det efter *Skydda skogen* blivit uppenbart att Skogsstyrelsen inte har tillräckliga resurser för att bedriva en effektiv tillsyn i skogen.[30] Jag tror dock inte att det räcker som förklaring till bristerna i systemet. Det är också en fråga om myndighetens inställning kring vad slags tillsyn som behövs i skogsbruket och frågan om vem som ska ansvara för vad. Från politiskt håll hävdas gärna att EU inte förstår sig på svenskt skogsbruk och att skogsbruket i Sverige är hållbart.[31] Jag har med den här artikeln försökt visa att vi faktiskt inte vet hur det står till med den saken, helt enkelt för att Skogsstyrelsen inte har koll på artskyddet i skogen.

---

[25] Dagens Etc 2024-01-12 och 2024-01-16, Skogsstyrelsens förklaring gavs på en utbildningsdag i Domstolsakademins regi i Stockholm 2024-01-30.
[26] MÖD slutligt beslut 2024-12-17; M 7989-24.
[27] MÖD 2024-10-11; M 8257-23.
[28] Däribland MÖD 2024-10-15; M 10183-24.
[29] Svar i mejl 2025-01-28 från tillsynsansvarig på myndigheten.
[30] Skogsstyrelsen 2023-12-20 (dnr 2023/3678). Skrivelse till regeringen om situationen kring Skogsstyrelsens tillsynsarbete och rättsutvecklingen; https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/nyheter/skrivelse-om-situationen-kring-skogsstyrelsens-tillsynsarbete-och-rattsutvecklingen.pdf
[31] Debatten kan följas i Altinget, se t.ex. https://www.altinget.se/artikel/miljovanstern-i-eu-ljuger-om-svensk-skog och https://www.altinget.se/miljo/artikel/slutreplik-inte-sams-om-definitionen-av-haallbart-skogsbruk