



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060305

DOM
2024-10-02
Stockholm

Mål nr
M 2950-24

Sid 1 (5)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-02-15 i mål nr M 6653-23,
se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Skogsstyrelsen
551 83 Jönköping

2. Sveaskog Förvaltnings Aktiebolag, 556016-9020
105 22 Stockholm

Ombud: D.E.

Motpart

Svenska Naturskyddsföreningen, 802002-4280
Box 4625
116 91 Stockholm

SAKEN

Anmälan om samråd för avverkning enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och
avvisar

Svenska Naturskyddsföreningens överklagande till mark- och miljödomstolen.

Dok.Id 2106056

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50
E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Skogsstyrelsen har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens dom och avvisa Svenska Naturskyddsföreningens överklagande.

Sveaskog Förvaltnings Aktiebolag har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska i första hand avvisa och i andra hand avslå Svenska Naturskyddsföreningens överklagande till mark- och miljödomstolen samt i tredje hand upphäva punkten 2 i mark- och miljödomstolens dom eller i vart fall ändra den så att endast den anmälda åtgärden förbjuds till dess annat förordnas av domstol eller beslutas av Skogsstyrelsen.

Svenska Naturskyddsföreningen har medgett att punkten 2 i mark- och miljödomstolens dom ändras på så sätt att endast den anmälda åtgärden förbjuds till dess annat förordnas av domstol eller beslutas av Skogsstyrelsen och i övrigt motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Skogsstyrelsen har i huvudsak anfört följande. Skogsstyrelsen bestrider att det vid tidpunkten för föreningens överklagande förelåg ett förvaltningsbeslut. Om det förelåg ett förvaltningsbeslut var det i vart fall inte överklagbart. Protokollet från den automatgenererade GIS-analysen visar endast resultatet av analysen och innebär inte att den anmälda åtgärden får påbörjas innan sex veckor har passerat från det att anmälan gjorts. Det innebär inte heller något slutligt ställningstagande från Skogsstyrelsens sida att inte ingripa med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Det kan inte anses föreligga något beslut förrän sexveckorsfristen har löpt ut och anmälaren har rätt att påbörja den anmälda åtgärden.

Sveaskog Förvaltnings Aktiebolag har i allt väsentligt anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen.

Svenska Naturskyddsföreningen har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg. Det är endast de ärenden som handläggs manuellt

av en tjänsteman som kan resultera i ett rättsligt bindande beslut om att anpassa eller förbjuda den planerade avverkningen av hänsyn till miljövärden eller fridlysta arter i skogen. Dessa får statusen ”bearbetat” i Skogsstyrelsens ärendehanteringssystem. Ett ärende som vid den automatiserade GIS-analysen inte väljs ut för manuell handläggning får statusen ”handlagt”. I ett ärende som inte handläggs manuellt kan Skogsstyrelsen inte meddela förelägganden eller förbud för att säkerställa att förbuden i artskyddsförordningen (2007:845) eller kraven i 5 kap. 4 § miljöbalken efterlevs. Den automatiska granskningen, sedd tillsammans med kvittomålet och att ärendet fått statusen ”handlagt”, måste anses utgöra ett beslut av Skogsstyrelsen att inte vidta ytterligare handläggningsåtgärder i ärendet. Beslutet har fattats efter det att den automatiska granskningen bedömt vilken miljöpåverkan de anmälda skogsbruksåtgärderna kan komma att få. Granskningen omfattar en bedömning av påverkan på fridlysta arter. Skogsstyrelsen har därigenom försökt fullgöra den bedömningsskyldighet som myndigheten har enligt MÖD 2020:45. Föreningen instämmer mot denna bakgrund i mark- och miljödomstolens slutsats att Skogsstyrelsen i ärendet fattat ett beslut och inte endast underlåtit att fatta ett beslut.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har först att bedöma om det vid tidpunkten för Svenska Naturskyddsföreningens överklagande till mark- och miljödomstolen fanns ett beslut som kunde överklagas.

En anmälan om avverkning utgör en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen får enligt bestämmelsens fjärde stycke förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller, om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, förbjuda den anmälda verksamheten. En verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får enligt tredje stycket påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Ett syfte med bestämmelsen är att ge myndigheten rimlig tid att fullfölja samrådsförfarandet och överväga vilka åtgärder som den anmälda verksamheten bör föranleda (se

prop. 1997/98:45, del 2, s. 151). Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått eller förbud i ett samrådsärende kan bli föremål för överprövning (se MÖD 2020:45).

Av utredningen framgår att Svenska Naturskyddsföreningen överklagade tidigare än sex veckor efter det att Sveaskog Förvaltnings Aktiebolag lämnade in anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen. Vid tidpunkten för överklagandet hade Skogsstyrelsen varken beslutat att avverkning fick ske tidigare än sex veckor från anmälan eller meddelat att myndigheten inte skulle komma att vidta någon åtgärd med anledning av anmälan. Den omständigheten att anmälan hade passerat den automatgenererade GIS-analysen och i systemet fått statusen ”handlagt” har inte medfört en rätt för Sveaskog Förvaltnings Aktiebolag att påbörja den anmälda avverkningen. Eftersom sexveckorsfristen fortfarande löpte hade Skogsstyrelsen alltså möjlighet att besluta om försiktighetsåtgärder och förbud.

Skogsstyrelsens handläggningsåtgärder i form av den automatgenererade GIS-analysen och mottagningsbekaftelsen, benämnd kvittomail, har således varken för sig eller tillsammans varit handlingsdirigerande för Sveaskog Förvaltnings Aktiebolag (jfr HFD 2020 ref. 12 och där hänvisade rättsfall). Skogsstyrelsen har därmed inte fattat ett förvaltningsbeslut. Den omständigheten att Skogsstyrelsen hade markerat ärendet som ”handlagt” i sitt ärendehanteringssystem saknar betydelse för bedömningen. Vidare kan Skogsstyrelsens handläggningsåtgärder inte heller anses vara av sådan karaktär att en överklagbarhet skulle kunna uppkomma eftersom de saknar en självständig rättsföljd (jfr HFD 2024 ref. 1). Svenska Naturskyddsföreningens möjlighet att ta till vara de intressen föreningen bevakar har således inte påverkats av handläggningsåtgärderna. Mot denna bakgrund har det vid tidpunkten för Svenska Naturskyddsföreningens överklagande inte funnits något överklagbart förvaltningsbeslut.

Mark- och miljödomstolens dom ska därför upphävas och Svenska Naturskyddsföreningens överklagande till mark- och miljödomstolen avvisas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Malin Wik och Mikael Hagelroth, tekniska rådet Torbjörn Johansson och hovrättsrådet Johanna Fernlund, referent.

Föredragande har varit Elin Haubitz Man.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2024-02-15
meddelad i
Växjö

Mål nr M 6653-23

PARTER

Klagande

Naturskyddsföreningen,
Box 4625
116 91 Stockholm

Ombud: J.H

Motpart

Sveaskog Förvaltnings AB

Ombud: J.L.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Skogsstyrelsens beslut i ärende nr A 61188-2023, se bilaga 1

SAKEN

Anmälan om samråd för avverkning enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen undanröjer Skogsstyrelsens beslut och återförvisar målet till Skogsstyrelsen för fortsatt handläggning.
 2. Mark- och miljödomstolen förbjuder avverkning av anmält skogsområde till dess annat förordnas.
-

BAKGRUND

Sedan Sveaskog Förvaltnings AB (**bolaget**) till Skogsstyrelsen anmält avverkning i rubricerat ärende, erhöll bolaget ett kvittomail att anmälan mottagits tillsammans med information om att avverkning får börjas tidigast efter sex veckor från anmälan. I kvittomålet angavs också datum för när de sex veckorna för den aktuella anmälan går ut och avverkning tidigast får påbörjas.

Bolagets anmälan föranledde hos Skogsstyrelsen en riskbedömning i en automatgenererad GIS-analys. Vid den automatiska analysen jämfördes geografisk information om specifika geografiska förutsättningar och artförekomster med den information som bolaget hade ritat in i kartan vid anmälningstillfället. Den automatgenererade analysen genererade ”Rapport från automatgenererad GIS-analys” med ”Resultatet Nej” avseende manuell hantering, se bilaga 1.

Naturskyddsföreningen (**föreningen**) har nu överklagat Skogsstyrelsens automatiserade beslut i aktuellt ärende till mark- och miljödomstolen tillsammans med överklagande av 39 andra anmälningar om avverkning av bolaget. 33 av dessa överklaganden har överlämnats till Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, direkt från Skogsstyrelsen eller från mark- och miljödomstolarna i Nacka, Umeå eller Östersund (Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts mål M 6452-23, M 6453-23, M 6454-23, M 6456-23, M 6457-23, M 6459-23, M 6463-23, M 6464-23, M 6467-23, M 6468-23, M 6469-23, M 6471-23, M 6475-23, M 6476-23, M 6477-23, M 6482-23, M 6497-23, M 6500-23, M 6541-23, M 6560-23, M 6564-23, M 6610-23, M 6615-23, M 6616-23, M 6622-23, M 6628-23, M 6653-23, M 6666-23, M 6667-23, M 6668-23, M 6670-23, M 6673-23, M 6675-23). Sju av avverkningsanmälningarna har däremot överlämnats till Mark- och miljödomstolen i Vänersborg som avvisat överklagandena (Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts mål M 5627-23, M 5635-23, M 5637-23, M 5638-23, M 5639-23, M 5641-23 och M 5642-23). Sedan föreningen överklagat avvisningsbeslutet av Mark- och miljödomstolen vid Vänersborg tingsrätt i mål M 5627-23 och yrkat att Mark- och miljööverdomstolen interimistiskt beslutar om förbud mot utförande av de anmälda skogsbruksåtgärderna, har Mark- och

miljööverdomstolen den 28 december 2023 avslagit inhibitionsyrkandet med hänvisning till att föreningens inhibitionsyrkande inte kan prövas i det målet (ÖM 16270-23).

YRKANDEN M.M.

Föreningen har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver Skogsstyrelsens beslut och återförvisar ärendet till Skogsstyrelsen för förnyad handläggning avseende den anmälda avverkningens förenlighet med 4 och 4 a § artskyddsförordningen samt 2 kap. och 5 kap. 4 § miljöbalken avseende vattenkvalitet. Föreningen har även yrkat att domstolen, i samband med ett slutligt ställningstagande avseende återförvisning, beslutar att de anmälda skogsbruksåtgärderna är förbjudna till dess att Skogsstyrelsen fattat beslut som vunnit laga kraft.

Bolaget har motsatt sig föreningens yrkanden och i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen avvisar Naturskyddsföreningens överklaganden eller i andra hand att föreningens talan avslås.

Skogsstyrelsen har i samband med överlämnandet av ärendet till domstolen uppgett sammanfattningsvis följande.

Avverkningsanmälningar inkomna till Skogsstyrelsen riskbedöms i en automatgenererad GIS-analys. Ärendet faller antingen ut som automatiskt granskat eller för manuell hantering av handläggare på myndigheten. Det aktuella ärendet har hanterats i den automatiska granskningen och inte valts ut för vidare utredning. Det har inte upprättats någon formell beslutshandling som delgivits parten i ärendet. Skogsstyrelsens indirekta ställningstagande, att inte vidta någon åtgärd vid ett samrådsförfarande, är att betrakta som ett överklagbart beslut. Analysprotokollet visar de delar som avgjort utfallet och är enligt Skogsstyrelsens ställningstagande den handling som förklarar varför ärendet inte lyfts för vidare utredning. Skogsstyrelsen har, mot bakgrund av vad som framförts i överklagandet, vid omprövning inte funnit skäl att ändra det överklagade beslutet.

En avverkningsanmälan mottas på det distrikt på myndigheten inom vars område aktuell fastighet är belägen. Det innebär att det är den berörda distriktschefen som i grunden har rätt att fatta beslut om föreläggande eller förbud när så krävs. Anmälan automatgranskas även mot kartsikt inom det område som berörs av anmälan. Automatgranskningen får därför anses vara genomförd på respektive distrikt.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Till stöd för sin talan har **föreningen** i huvudsak anfört följande.

Innebörden av den automatiska granskningen är att ärendet inte har valts ut för handläggning av en tjänsteman. Det innebär att Skogsstyrelsen har beslutat att inte vidta någon åtgärd med anledning av anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, ett så kallat nollbeslut som är överklagbart och som föreningen har rätt att överklaga.

Det automatiserade beslutet saknar beslutsmotivering och har varken dokumenterats eller kommunicerats med anmälaren. Trots det är beslutet tillräckligt tydligt och klart för att föreningens talan ska kunna prövas. Den automatiska granskningen styrs av en kod med kriterier för när ärenden ska väljas ut för manuell handläggning av en tjänsteman. Om inget kriterium är uppfyllt kommer ärendet inte att väljas ut för manuell granskning och Skogsstyrelsen kommer inte att vidta någon tillsynsåtgärd om det inte kommer uppgifter eller begäran om tillsyn. Den kod eller de kriterier som används för den automatiska granskningen bör ses som ett standardiserat beslut.

Föreningen är av den bestämda uppfattningen att Skogsstyrelsens automatiska granskning bryter mot såväl processuella som materiella regler. Särskilt allvarligt är att den automatiska granskningen har utformats så att relevant information om fridlysta arter konsekvent sorteras bort, vilket medför en risk för att skogar som utgör livsmiljöer för sådana arter avverkas. Enligt e-postsvar från Skogsstyrelsen

utgör den automatiska granskningen inte heller någon granskning av den anmälda åtgärdens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten.

Föreningen anser att det överklagade beslutet strider mot 4 och 4a §§ artskyddsförordningen genom att den automatiska granskningen inte utesluter att anmäld skogsbruksåtgärd kan medföra en otillåten påverkan på fridlysta arter. Av praxis framgår att myndigheterna måste kunna utesluta att ett genomförande leder till att dessa avsiktligt dödas, förstörs, störs eller skadas. För att kunna göra en bedömning av skyddade arters förekomst i området, om dessa påverkas av avverkningen och vilka skyddsåtgärder som kan föreskrivas för att skada inte ska uppstå måste det finnas underlag som medger en tillräckligt säker bedömning av risken. Föreningen menar att Skogsstyrelsen måste kunna utesluta att skogsbruksåtgärder sker i ett område som utgör en lämplig miljö för en fridlyst art. Om det inte är osannolikt att området utgör en sådan miljö måste Skogsstyrelsen kunna utesluta att åtgärderna ger upphov till en otillåten påverkan. Om det inte kan uteslutas måste myndigheten antingen fördjupa utredningen, ofta genom att förelägga verksamhetsutövaren, eller meddela ett föreläggande eller förbud som på ett effektivt sätt tryggar att en otillåten påverkan på en fridlyst art inte äger rum. Skogsstyrelsens urvalskriterium är så pass stränga att systemet för automatiskt beslutsfattande blundar för mer än 99 % av den information som finns tillgänglig om åtta fridlysta fågelarter som är beroende av skoglig kontinuitet och av att hänsyn visas vid skogsbruk i deras livsmiljö. Observationer som registrerats helt och hållet inom en avverkning kan negligeras av den automatiska granskningen. Kriterierna tar inte hänsyn till om arten är nationellt rödlistad, finns upptagen på fågeldirektivets bilaga 1 eller om populationen genomgått en konstaterad kraftig minskning på någon relevant geografisk nivå.

Föreningen anser även att det överklagade beslutet strider mot förbudet i 5 kap. 4 § miljöbalken. Skogsstyrelsen får inte avstå från att vidta tillsynsåtgärder om en avverkning ger upphov till sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt

en miljökvalitetsnorm. Den automatiska granskningen saknar koppling till statusklassning av och miljökvalitetsnormer för vattenförekomster som återfinns i Vatteninformationssystem Sverige (VISS). Eftersom den automatiska granskningen över huvud taget inte beaktar miljökvalitetsnormerna för vatten kan det inte uteslutas att ärenden som endast har granskats automatiskt inte leder till en sådan påverkan på vattenmiljön som är förbjuden enligt 5 kap. 4 § miljöbalken.

Föreningen anser att den automatiska granskningen får förutsättas vara utförd i Jönköping där Skogsstyrelsen har sitt säte och att mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt därmed är rätt forum för samtliga automatiserade beslut.

Bolaget har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Domstolen bör avvisa föreningens överklaganden eftersom överklagandena inkommit till myndigheten före sexveckorsfristen gått ut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Dessutom är det av överklagandet inte möjligt att avgöra vilket eller vilka beslut som föreningen har överklagat i de nu aktuella målen.

Naturskyddsföreningen har i överklagandet inte närmare förklarat vilka beslut som föreningen överklagar. Naturskyddsföreningen har till och med i det inledande avsnittet i överklagandet förklarat att föreningen inte kan uppge ”närmare när de överklagade besluten har meddelats” av myndigheten.

I en del av överklagandet har föreningen antytt att det är myndighetens automatiserade beslut att inte vidta några åtgärder alls under sexveckorsfristen som omfattas av föreningens överklagande. Föreningen har emellertid i andra delar av överklagandet antytt att det enbart är myndighetens automatiserade beslut att inte välja ut ett ärende för manuell granskning under sexveckorsfristen som omfattas av föreningens överklaganden. Domstolen bör därför redan på denna grund avvisa föreningens överklaganden om föreningen inte efter ett kompletteringsföreläggande förmår att uppge vilka särskilda beslut som överklagandet omfattar (se bl.a. 4 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och RÅ 1986 not. 933).

Domstolen ska dock avvisa föreningens överklagande oavsett om föreningen har överklagat myndighetens beslut att inte vidta några åtgärder alls under sexveckorsfristen eller om det enbart är myndighetens automatiserade beslut att inte välja ut ett ärende för manuell granskning under sexveckorsfristen som omfattas av föreningens överklaganden.

Sveaskog gav in avverkningsanmälningar i de nu överklagade målen från och med den 5 november 2023. Dessa avverkningsanmälningar betraktas även som anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger annat. Skogsstyrelsen har alltså sex veckor på sig från mottagandet av en avverkningsanmälan att överväga eventuella åtgärder innan verksamheten får påbörjas. Myndigheten kan alltså under hela denna sexveckorsfrist välja att meddela de förelägganden eller förbud som myndigheter bedömer är påkallade.

Föreningen har en rätt att efter sexveckorsfristens slut överklaga myndighetens beslut att inte vidta några åtgärder alls. Det är först när denna sexveckorsfrist gått ut som myndigheten kan anses ha fattat ett nollbeslut som föreningen har rätt att överklaga enligt miljöbalken. Föreningens överklaganden har emellertid inkommit före det underförstådda meddelandet av dessa nollbeslut. Det har vid tidpunkten för överklagandet inte funnits något beslut som föreningen har varit behörigt att överklaga vid den tidpunkten. Naturskyddsföreningens överklaganden ska – om det är dessa beslut som föreningens överklaganden omfattar – därför avvisas.

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken får överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, överklagas av sådana ideella föreningar eller en annan juridisk person som uppfyller kraven i punkterna 1-4 i den aktuella bestämmelsen. Det automatiska tillvägagångssätt hos myndigheten att inte välja ut ett ärende för manuell granskning som har beskrivits av föreningen är inte

ett sådant beslut som omfattas av överklaganderätten i 16 kap 13 § miljöbalken. Skogsstyrelsen har den allmänna skyldigheten att överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande med anledning av bolagets anmälan innan sexveckorsfristen gått ut. Skogsstyrelsen har emellertid inte enligt bolaget några särskilda skyldigheter enligt den nationella miljölagstiftningen eller den unionsrättsliga miljölagstiftningen som medför att myndigheten är skyldig att handlägga avverkningsanmälningarna under sexveckorsfristen på det sätt som Naturskyddsföreningen gör gällande i de nu aktuella målen (se bl.a. MÖD 2020:45 och HFD 2020 ref. 12). Myndighetens automatiserade handlägningsförfarande omfattas sålunda inte av 16 kap. 13 § miljöbalken eller Århuskonventionen.

Föreningens överklagande ska därmed avvisas också om det enbart är myndighetens beslut att inte välja ut ett ärende för manuell granskning under sexveckorsfristen som föreningen har överklagat, vilket följer av 16 kap. 13 § miljöbalken.

Naturskyddsföreningens överklagande är bristfälligt. Det är inte möjligt för bolaget att avgöra vilka beslut som föreningen faktiskt har överklagat i de nu aktuella målen. Givetvis är det vid dessa förhållanden svårt – för att inte säga omöjligt – för bolaget att bemöta överklagandena i sak. Sveaskog har trots detta efter mottagandet av föreningens överklaganden gjort en översiktlig granskning av de avverkningsanmälda objekten och finner att objekten är planerade med naturhänsyn i enlighet med eller överstigande skogsvårdslagens krav. Denna slutsats är i linje med föreningens bevekelsegrunder för överklagandet av de aktuella avverkningsanmälningarna. Skälet till att föreningen har överklagat de nu aktuella objekten är inte att det har gjorts observationer av skyddade arter på de avverkningsanmälda objekten. Naturskyddsföreningen har istället valt att överklaga sådana objekt som inte har granskats av en handläggare hos myndigheten. Skulle domstolen sålunda mot all förmodan komma fram till att överklagandena inte ska avvisas enligt argumentationen ovan ska domstolen sålunda under alla förhållanden avslå föreningens överklaganden

DOMSKÄL

Domstolen tar först ställning till om föreningens talan kan prövas av mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. De frågor som därefter kommer upp är om föreningens talan avser ett överklagbart förvaltningsbeslut som föreningen kan föra talan mot. Först därefter, och beroende av hur dessa bedömningar faller ut, prövas även föreningens överklagande i sak.

Forum

Tillämpliga bestämmelser

Beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får enligt 21 kap. 1 § samma balk överklagas till mark- och miljödomstol. Enligt 3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska överklagandet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den förvaltningsmyndighet som först har prövat ärendet ligger.

Domstolens bedömning

Flera av föreningens överklaganden avser avverkningsanmälningar till distrikt hos Skogsstyrelsen som är belägna inom domsagan för mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Skogsstyrelsen har som myndighet också sitt säte inom domsagan för mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt (se RÅ 1997 ref. 13 samt 14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Vidare får mark- och miljödomstol enligt 3 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar för gemensam handläggning lämna över mål eller ärende till en annan mark- och miljödomstol, om det vid den andra mark- och miljödomstolen finns ett mål eller ärende som har nära samband med det förstnämnda målet eller ärendet och ett överlämnande kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning finns det sammantaget härmed stöd för att domstolen prövar de av föreningens överklaganden som har överlämnats till domstolen.

Överklagbart förvaltningsbeslut

Domstolen noterar inledningsvis att föreningen har riktat sitt överklagande mot den automatiska granskningen med anledning av anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och menar att denna innebär att Skogsstyrelsen har beslutat att inte vidta någon åtgärd med anledning av anmälan avseende vare sig skydd av fridlysta arter eller påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten.

Domstolen tar härvid först ställning om det föreligger ett förvaltningsbeslut och därefter om det är fråga om ett överklagbart beslut, innan domstolen går vidare och bedömer om föreningen har klagorätt.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 28 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att ett beslut kan fattas av en eller flera befattningshavare eller automatiserat. Av 31 § förvaltningslagen följer vidare att det ska finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller samt, i förekommande fall, vem eller vilka som beslutat eller medverkat vid den slutliga handläggningen. Vidare framgår av 32 § samma lag att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, om det inte är uppenbart obehövligt, ska innehålla en klagorätt motivering samt uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I 33 § finns bestämmelser om att den som är part ska underrättas om beslutet så snart som möjligt om det inte är uppenbart obehövligt samt att parten samtidigt ska underrättas om hur det går till att överklaga beslutet.

Det som anses avgörande för om ett ställningstagande kan betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande (prop. 2016/17:180 s. 23 ff., jfr även HFD 2019 ref. 21 punkt 22 och HFD 2020 ref. 12 punkt 33). I rättspraxis har det härvid ställts ganska låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett

förvaltningsbeslut (HFD 2020 ref. 12 punkt 34 och där anmärkta rättsfall, jämför även Högsta förvaltningsdomstolens dom den 4 januari 2024 i mål nr 7527-22).

En anmälan om skogsavverkning ska även ses som en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (jämför 6 § förordningen [1998:904] om anmälan för samråd). Av första stycket framgår att om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen. Enligt den bestämmelsen får Skogsstyrelsen med anledning av anmälan vid behov förelägga om åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller, om det inte skulle vara tillräckligt, förbjuda den anmälda verksamheten. Vid prövningen av anmälan för samråd ska Skogsstyrelsen, med tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, härvid överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande. Både artskyddsförordningen och bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken om miljö kvalitetsnormer för vatten är en precisering av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter respektive skydd av vatten. Skogsstyrelsen har därvid en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada och överväga om det finns anledning att förelägga om åtgärder (jämför MÖD 2020-45). Den anmälda verksamheten eller åtgärden får sedan påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte Skogsstyrelsen medger något annat. Av 26 kap. 9 § miljöbalken följer vidare att Skogsstyrelsen även därefter, inom ramen för tillsynsverksamheten, kan besluta om förelägganden och förbud.

Av 41 § förvaltningslagen följer vidare att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Avgörande för överklagbarheten är vilka faktiska verkningar beslutet får för den som berörs (se t.ex. HFD 2018 ref. 23 och där anmärkta rättsfall). Det krävs då att det utifrån en objektiv bedömning typiskt sett är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag (HFD 2019 ref. 21 punkt 36, jämför även Högsta förvaltningsdomstolens dom den 4 januari 2024 i mål nr 7527-22).

Domstolens bedömning

Av handlingarna i målet framgår att bolaget till Skogsstyrelsen har gett in en anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen som också utgör en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (samrådsärende).

Enligt Skogsstyrelsens bedömning utgör ställningstagandet i rapporten från den automatgenererade GIS-analysen ett beslut som innebär att Skogsstyrelsen inte kommer att inom sexveckorsfristen vidare granska anmälan eller pröva behovet av föreläggande eller förbud. Skogsstyrelsen har även bedömt att överklagandet kommit in i rätt tid samt omprövat beslutet i rapporten och då inte funnit skäl att ändra det överklagade beslutet.

Beträffande utformningen av rapporten från den automatgenererade GIS-analysen, har mark- och miljödomstolen konstaterat att den innehåller uppgifter om datum för utskrift, datum för när analysen är gjord, ärendenummer och fastighetsbeteckning, ett kortfattat beslut om att analysen inte leder till manuell hantering samt uppgifter om kriterier som ingått i analysen.

Dokumentet har visserligen inte kommunicerats med bolaget. Av dokumentet i sig framgår inte heller klart för skogsägaren om eller när denne kan gå vidare med sin skogsbruksåtgärd eller inte. För att kunna dra en säker slutsats om detta behöver denne även ta del av det kvittomail som automatgenereras och där sexveckorsfristen omräknas till ett fixt datum då skogsbruksåtgärden kan påbörjas. Det är därmed dessa båda dokument som tillsammans blir handlingsdirigerande.

Mark- och miljödomstolen anser att det visserligen kan ifrågasättas om denna ordning är lämplig och menar att en ordning som bättre levde upp till ovan nämnda bestämmelser i förvaltningslagen, avseende både dokumentation och kommunikering av beslut, hade varit att föredra. Skogsstyrelsen, som har haft en skyldighet att bedöma den anmälda avverkningens påverkan (jämför MÖD 2020-45), har dock varit tydlig med att rapporten utgör myndighetens ställningstagande och beslut inom ramen för samrådsärendet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Dokumentationen har, som framgår ovan, av domstolen också bedömts innehålla tillräckliga uppgifter för att kunna anses utgöra ett automatiserat beslut i förvaltningslagens mening.

Sammantaget finner domstolen därmed inte skäl att göra en annan bedömning än vad Skogsstyrelsen har gjort avseende det automatiserade ställningstagandet. Även domstolen bedömer således att Skogsstyrelsens ställningstagande i ”Rapport från automatgenererad GIS-analys” kan anses utgöra ett förvaltningsbeslut, även om endast kvittomålet och inte rapporten från GIS-analysen vid tiden för överklagandet hade kommunicerats med bolaget. Till skillnad från det ovan nämnda rättsfallet 2020:45 bedömer domstolen således att prövningen i detta mål avser ett av Skogsstyrelsen fattat beslut, inte endast en underlåtenhet att fatta beslut.

Skogsstyrelsen har som nämnts haft en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art eller vattenmiljön. Enligt domstolens bedömning kan beslutet att inte vidta manuell granskning och att därmed inte heller överväga behovet av förelägganden eller förbud, efter en objektiv bedömning tillsammans med kvittomålet också anses ha en tillräckligt kvalificerad påverkan för att anses vara ett överklagbart beslut. Att Skogsstyrelsen vid tidpunkten för föreningens överklagande fortfarande hade haft möjlighet att inom ramen för sexveckorsfristen överväga åtgärder enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och inte enbart enligt 26 kap. 9 § samma balk, ändrar inte domstolens bedömning i denna del. Det bör härvid särskilt framhållas att oavsett om Skogsstyrelsen avslutat ett anmälningsärende med ett icke-beslut eller föreläggande med vissa försiktighetsmått är dessa inte att jämföras med ett rättskraftigt tillstånd enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Detta innebär att en tillsynsmyndighet (Skogsstyrelsen i detta fall) när som helst kan ingripa med tillsynsåtgärder mot en planerad avverkning. Inkommer det således information om arter eller synpunkter från en taleberättigad part i en avverkningsanmälan ankommer det på tillsynsmyndigheten att tydligt ta ställning till om den information som inkommit ska föranleda någon åtgärd eller om ärendet ska avslutas utan vidare åtgärder. Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning förväntas Skogsstyrelsen

precis som övriga tillsynsmyndigheter under miljöbalken fatta ett tydligt och överklagningsbart beslut.

Föreningens klagorätt

Klagorätten för föreningar regleras i 16 kap. 13 § miljöbalken där det fastställs kriterier för vilka organisationer som får överklaga. Att föreningen som sådan utgör en förening med klagorätt har inte ifrågasatts och att så är fallet framgår även av bland annat MÖD 2020:45.

Av det nämnda avgörandet följer även att föreningen, med hänsyn till artikel 9.3 i Århuskonventionen med en fördragskonform tolkning av 16 kap. 13 § miljöbalken, har rätt att klaga på Skogsstyrelsens beslut i ett ärende som avser anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som innebär att Skogsstyrelsen avstår från att besluta om försiktighetsmått eller förbud. Utifrån förutsättningarna i nuvarande fall gör domstolen samma bedömning av föreningens klagorätt, även om sexveckorsfristen för förelägganden eller förbud inte hade gått ut vid tiden för föreningens överklagande. Föreningens överklagande ska därför prövas i sak.

Prövning i sak

Eftersom överklagandet ska prövas i sak, går domstolen vidare till att bedöma Skogsstyrelsens beslut i förhållande till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i fråga om artskydd och miljö kvalitetsnormer för vatten.

Skyddade arter

Föreningen har gjort gällande att Skogsstyrelsens urvalskriterier beträffande artförekomster är för snäva. Observationer som registrerats helt och hållet inom en avverkning kan negligeras av den automatiska granskningen. Kriterierna tar inte hänsyn till om arten är nationellt rödlistad, finns upptagen på fågeldirektivets bilaga 1 eller om populationen genomgått en konstaterad kraftig minskning på någon relevant geografisk nivå.

Av utredningen i målet framgår att Skogsstyrelsen i informationsmeddelande daterat den 30 mars 2021 redovisar vilka urval som görs mot artportalen och att dessa innebär en lägre hänsynsnivå än vad som följer av bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i mål M 9596-22 såvitt avser förekomst av tretåig hackspett och berguv och i mål M 293-22 avseende förekomster av fladdermöss. Det framstår som uppenbart att kriterierna för den automatiska granskningen inte är lika långtgående såvitt avser ”Noggrannhet” (avstånd till observationer) och ”Häckningskriterium” så som framgår av ovannämnda domar i vilka Mark- och miljööverdomstolen återförvisat avverkningsanmälningarna till Skogsstyrelsen för fortsatt utredning då det inte gått att utesluta en otillåten påverkan på fridlysta arter. Av utredningen i målet framgår inte heller att automatgranskningen skiljer på olika artgrupper, nationell rödlistning eller om en fågelart finns upptagen i bilaga 1 till EU:s fågeldirektiv.

Påverkan på vattenmiljöer

I fråga om påverkan på vattenmiljöer konstaterar domstolen först att vid en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska 2 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken tillämpas varvid följer att de krav som gäller enligt 5 kap. 4 § miljöbalken att vattenförekomsters status inte får försämrats på ett otillåtet sätt eller möjligheterna att nå en miljökvalitetsnorm äventyras måste bedömas.

Av utredningen i målet har framkommit att Skogsstyrelsens automatgranskning inte tar någon hänsyn till vattenförekomster, dessas status eller miljökvalitetsnormer. Det sker inte heller någon analys av den påverkan på vatten som avverkningen kan ge upphov till. Det kan härvid även noteras att det i dagsläget inte heller finns några generellt tillämpliga föreskrifter om försiktighetsmått avseende vattenförekomster i samband med avverkning som kan ersätta en förutsättningslös prövning enligt 5 kap. miljöbalken.

Domstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning. Huruvida det i detta enskilda fall finns skäl att meddela föreläggande med försiktighetsmått, förbud eller att inte vidta någon åtgärd och avskriva anmälan från vidare handläggning går inte att bedöma. Utredningen i målet har enligt domstolen visat att Skogsstyrelsen generellt i sin automatgranskning tillämpar en för grov sällning när det gäller skyddade arter i förhållande till praxis i enskilda fall och att man generellt och medvetet underlåter att tillämpa 5 kap. 4 § miljöbalken. Denna bedömning gör domstolen även om det inte framförts några konkreta uppgifter om artförekomster i det aktuella avverkningsområdet och trots att verksamhetsutövaren själv även utan förelägganden om försiktighetsmått har ett ansvar för att efterleva regelverk för skydd av såväl vattenförekomster som skyddade arter. Det sistnämnda fråntar dock inte Skogsstyrelsen dess ansvar som tillsynsmyndighet under miljöbalken.

Eftersom Skogsstyrelsen inte har gjort en fullständig prövning mot miljöbalkens bestämmelser har man inte haft fog för att avsluta ärendet. Det går således inte att bedöma om den anmälda avverkningen strider mot artskyddsförordningen eller miljökvalitetsnormerna för vatten. Mot denna bakgrund ska föreningens överklagande bifallas och det överklagade beslutet upphävas och ärendet återförvisas till Skogsstyrelsen för fortsatt handläggning. Under tiden för Skogsstyrelsens fortsatta handläggning ska den anmälda avverkningen därför förbjudas till dess annat förordnas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 7 mars 2024.

Annika Wahlfried Wikingsson

Carl-Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Annika Wahlfried Wikingsson, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Simon Logren.