

Rapport 2023/6

Tillgängliggörande av vissa uppgifter om fjällnära skog

Regeringsuppdrag



© Skogsstyrelsen 2023

Rapport 2023/6

Projektledare/redaktör

Kristina Nilson

Projektgrupp/författare

Per Sörbom, Lantmäteriet
Erik Norgren, Naturvårdsverket
Maria Taberman, Naturvårdsverket

Omslag

Mattias Sparf, Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se.
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Uppdraget	7
1.3 Förutsättningar och avgränsningar	8
1.4 Metod och arbetsätt	9
2 Resultat/utredning	10
2.1 Handläggning av fjällnära ärenden	10
2.2 Naturvårdsregistret	11
2.3 Fastighetsregistret	12
2.4 Beslut och uppgifter som omfattas	13
2.5 Ansvarig myndighet	15
2.6 Tekniska lösningar	16
2.7 Informationshantering	18
2.8 Gällande förordningar	19
2.9 Dialog med representanter för markägare och andra berörda aktörer	20
2.10 Effekter	21
2.10.1 Effekter för Skogsstyrelsen	21
2.10.2 Effekter för Naturvårdsverket	22
2.10.3 Effekter för Lantmäteriet	22
2.10.4 Effekter för den enskilde	22
3 Åtgärdsförslag	23
3.1 Tillgänglighetsförändring	23
3.2 Förordningsförändringar	23
3.2.1 Förslag till textändring i förordningen om fastighetsregister	24
3.2.2 Förslag till textändring i förordningen om geografisk miljöinformation	25
3.3 Utvecklingsbehov – tekniska lösningar	25
3.4 Kostnader	27
3.5 Övriga medskick	28
4 Litteratur/källförteckning	29

Förord

I propositionen *Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog (prop. 2021/22:207)* bedömde regeringen att uppgifter om avslagsbeslut och utbetald ersättning bör tillgängliggöras. Lagändringar tillsammans med tillgängliggörandet av uppgifter ska säkerställa att ersättning inte betalas ut mer än en gång för ett område.

Ett beslut om avslag på ansökan om avverkningstillstånd med stöd av 18 § skogsvårdslagen (SvL) innebär normalt sett att skogsbruk inte längre kan anses vara pågående markanvändning inom den mark som beslutet berör. Information om att sådant beslut har fattats har därmed stor betydelse för en presumtiv förvärvare av fastigheten.

På uppdrag av regeringen har Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket och Lantmäteriet utrett formerna för tillgängliggörande av beslutsuppgifter enligt ovan. Myndigheterna redovisar i den här rapporten förslag på hur informationen kan göras tillgänglig.

Vi vill passa på att tacka de som medverkat och tillfört sakkunskap under arbetet med rapporten.

Jönköping 2023-03-23

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Sammanfattning

Regeringen konstaterade i propositionen *Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog (prop. 2021/22:207)* att det bör införas krav på offentliggörande av uppgifter om avslagsbeslut, tillståndsbeslut där det tidigare har nekats avverkningstillstånd samt om ersättning utbetalats.

I juni 2022 fick Skogsstyrelsen tillsammans med Lantmäteriet och Naturvårdsverket i uppdrag av regeringen att utreda former och metoder för tillgängliggörande av uppgifter om

- beslut om avslag enligt 18 § skogsvårdslagen (SvL) på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på grund av att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården
- beslut om tillstånd till avverkning som avser ett område där Skogsstyrelsen tidigare har avslagit en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på grund av att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården
- utbetalning av ersättning (19 § SvL) på grund av beslut enligt 18 § SvL som innebär att pågående markanvändning inom en viss del av en fastighet avsevärt försvåras.

Myndigheterna föreslår att uppgifterna kopplade till berörda fastigheter görs tillgängliga enligt följande

- via Lantmäteriets fastighetsregisters allmänna del, under planer och markreglerande bestämmelser
- via Naturvårdsverkets kartapplikation ”Skyddad natur”, utan regelrätt registrering i naturvårdsregistret
- information med uppgifter om avslagsbeslut kopplat till respektive fastighet med ett kartsikt där gränser för avslagsområden framgår
- information om ersättning utbetalats eller inte anges enbart i fastighetsregistret
- inga beslutsdokument förs över, utan dessa lagras hos Skogsstyrelsen.

Myndigheterna bedömer vidare att om syftet med tillgängliggörandet ska tillgodoses, så bör alla gällande avslagsbeslut med ersättningsrätt från 2015, när tillämpningen av 18 § SvL ändrades, tillgängliggöras. Kostnaderna vid ett genomförande bedöms vara måttliga och består främst i att hos Skogsstyrelsen kvalitetssäkra och sortera fram de avslagsbeslut och uppgifter som ska tillgängliggöras. Tekniska lösningar för överföring och presentation av informationen behöver utvecklas hos de berörda myndigheterna. Myndigheterna

konstaterar också att förordningen om fastighetsregister samt förordningen om geografisk miljöinformation bör uppdateras för att stöd ska finnas i lagstiftningen för tillgängliggörande av uppgifter om avslagsbeslut. Representanter för skogliga aktörer, rennäring, berörda myndigheter och kommuner gavs möjlighet att komma med inspel till utredningsarbetet i samband med ett dialogmöte.

I förslaget som här läggs fram har myndigheterna beaktat återhållsamhet vad gäller spridning av information/personuppgifter. Myndigheterna bedömer att nyttan av att tillgängliggöra vissa beslutsuppgifter överväger eventuella negativa effekter för den enskilde.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen konstaterade i propositionen *Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog*¹ att det bör införas krav på offentlighöörande av uppgifter om avslagsbeslut, tillståndsbeslut där det tidigare har nekats avverkningstillstånd samt om utbetald ersättning.

Ett beslut om avslag på ansökan om avverkningstillstånd med stöd av 18 § skogsvårdslagen² (SvL) innebär att även en ny ägare sannolikt skulle få avslag på samma grund. Ett sådant beslut innebär normalt sett att skogsbruk inte längre kan anses vara pågående markanvändning inom den mark som beslutet berör. Information om att ett sådant beslut har fattats har därmed stor betydelse för en presumtiv förvärvare av fastigheten. Uppgifterna har även betydelse för banker, låneinstitut och mäklare vid värdering av fastigheten.

Om Skogsstyrelsen i ett nytt beslut medger tillstånd till avverkning avseende ett område där Skogsstyrelsen tidigare har avslagit ansökan om avverkningstillstånd med stöd av 18 § SvL bör skogsbruk anses vara pågående markanvändning igen. Uppdatering av fastighetsknuten information som omfattar sådana förändringar kan ha stor betydelse för en presumtiv förvärvare av fastigheten.

Även uppgifter om områden där ersättning lämnats enligt 19 § SvL bör tillgängliggöras för att en presumtiv förvärvare av fastigheten ska kunna ta reda på om sådan ersättning har betalats ut.

Mot bakgrund av dessa överväganden har Skogsstyrelsen fått i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket och Lantmäteriet utreda former för tillgängliggörande av vissa beslutsuppgifter som rör skogsbruk i fjällnära skog. Uppdraget ingår i ett samlat paket av uppdrag till framför allt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket med ursprung i Skogsutredningen³ och den därpå följande skogspropositionen⁴. Den övergripande inriktningen är att markägarperspektivet ska stärkas samtidigt som skogar med höga naturvärden bevaras.

1.2 Uppdraget

Uppdraget⁵ omfattar att:

”...utreda tillgängliggörandet av uppgifter om:

- beslut om avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på grund av att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden,

¹ Prop. 2021/22:207

² Skogsvårdslagen (1979:429)

³ SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.

⁴ Prop. 2021/22:58 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund.

⁵ Regeringsbeslut N2022/01392.

- beslut om tillstånd till avverkning som avser ett område där Skogsstyrelsen tidigare har avslagit en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på grund av att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården, och
- utbetalning av ersättning på grund av beslut enligt skogsvårdslagen (1979:429) som innebär att pågående markanvändning inom en viss del av en fastighet avsevärt försvåras.

I uppdraget ingår att utreda formerna och metoderna för tillgängliggörandet av uppgifter, vilka närmare uppgifter som bör tillgängliggöras, hos vilken myndighet uppgifterna bör finnas lagrade samt lämplig teknisk lösning. I uppdraget ingår att beräkna eventuella offentligfinansiella effekter som uppstår till följd av arbete med tillgängliggörande av dessa uppgifter. Myndigheterna ska vid behov lämna förslag på förordningsändringar.

Myndigheterna ska analysera hur det ska säkerställas att spridningen av data inte medför skada för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. De uppgifter som ska tillgängliggöras ska enbart avse beslut i tillståndsfrågan eller att ersättning betalats ut. Eventuella effekter för enskilda ska särskilt analyseras vid genomförandet av uppdraget. Det ingår även att analysera hur informationshantering kan säkerställa krav på behandling av personuppgifter.

Myndigheterna ska genomföra uppdraget i dialog med representanter för markägare och andra berörda aktörer.”

1.3 Förutsättningar och avgränsningar

Eftersom uppdraget ingår i ett större paket av uppdrag till framför allt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket påtagit sig ansvaret att tillsammans samordna genomförandet av uppdragen så att de förslag som läggs fram är synkroniserade och kan bidra till en fungerande helhet i linje med den skogspolitiska inriktningen om stärkt äganderätt och bevarande av skogar med höga naturvärden.

Uppdraget som redovisas här kan särskilt ha kopplingar till det parallella uppdraget om mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog.⁶

Det finns redan en rutin för att föra över information om biotopskydd från Skogsstyrelsen till Lantmäteriet via naturvårdsregistret som Naturvårdsverket ansvarar för, men rutinen behöver ses över.

Handläggningen av ansökningar om föryngringsavverkning i fjällnära skog omfattar ett flertal paragrafer, men här kommer främst 18, 18 b och 19 §§ SvL att diskuteras. I 18 § SvL står att tillstånd inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Enligt 18 b § ska Skogsstyrelsen i tillståndsbeslut även besluta

⁶ Jfr regeringsbeslut M2022/01190

om vilka hänsyn som ska tas till naturvård, kulturmiljövård och rennärning i fjällnära skog. I 19 § SvL regleras rätten till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 och 18 b §§ SvL. Det förekommer enstaka ärenden där alternativa skogsbruksmetoder, exempelvis plockhuggning och blädning, lämnas in till Skogsstyrelsen i form av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken⁷. Dessa samråd kan resultera i förbud som påverkar pågående markanvändning och kan ge rätt till ersättning, men det kommer inte att behandlas i denna rapport. De uppgifter som ska tillgängliggöras ska enbart avse uppgifter om avslagsbeslut enligt 18 § eller 18 § i kombination med 18 b § SvL för ansökan om föryngringsavverkning i fjällnära skog. Uppgift om att ersättning betalats ut på basis av överenskommelse (19 § SvL) eller dom för det i avslagsbeslutet berörda geografiska området ska ingå.

Rapporten kommer fortsättningsvis att använda benämningarna ”avslagsbeslut” samt ”ersättningsärenden”. Det geografiska område som omfattas av avslagsbeslut och ersättningsärende kommer att benämnas som ”polygon”.

De förslag till författningsändringar som läggs fram i rapporten är inte konsekvensutredda utöver vad som angetts i uppdragsdirektivet från regeringen. Rapporten har inte heller skickats på remiss. Detta är frågor som kommer att hanteras inom ramen för den fortsatta beredningen på Regeringskansliet.

1.4 Metod och arbetssätt

Utredningen har utförts i nära samverkan mellan Skogsstyrelsen, Lantmäteriet och Naturvårdsverket. Arbetet har omfattat ett antal digitala arbetsmöten. För specifika frågor har kortare avstämningar gjorts med berörda processer och resurspersoner inom respektive myndighet. Förslaget har även förankrats på olika beslutsnivåer hos de inblandade myndigheterna.

Myndigheterna har bjudit in berörda aktörer, däribland större enskilda markägare, skogsbolag och markägarorganisationer, till dialog (digitalt möte) kring utredningens förslag. Sametinget och Svenska samernas riksförbund har tillfrågats om önskemål om konsultation, men något behov av det har inte uttryckts.

⁷ Miljöbalk 1998:808

2 Resultat/utredning

2.1 Handläggning av fjällnära ärenden

Några avverkningsärenden i Änok-deltat, väster om Kvikkjokk, i Norrbotten föranledde en lång domstolstvist kring gränsdragningen mellan skogsbruk och naturvård i fjällnära skog. Genom ett beslut från Högsta förvaltningsdomstolen (mål 183:15) i mars 2015 fastställdes Kammarrättens dom (mål 439:14) från 2014. Kammarrätten hade prövat tillämpningen av 18 § SvL och upphävde Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning. Den fastställda domen innebar att Skogsstyrelsens handläggning ändrades i vissa delar, när det gäller tillämpning av 18 § SvL vid förekomst av mycket höga naturvärden. Paragrafen hade tidigare tillämpats enligt annan praxis, exempelvis i ärenden där det fanns ett pågående områdesskyddsarbete, vilket inte var fallet för ärendena i Kvikkjokk. Några av förändringarna är en ökad omfattning av fältbesök och att nya metoder för naturvärdesbedömning med provtytor har utvecklats.

När en ansökan om avverkning i fjällnära skog ska handläggas kontrollerar handläggaren att den är komplett. Utredningen av ärendet tar sedan vid med en första granskning i befintligt kartmaterial. Utredningen omfattar bland annat möjligheterna till att föryngra området, påverkan på natur- och kulturmiljövårdens intresse samt rennäringens intresse. Vid behov görs ett fältbesök för att komplettera utredningen. För att kunna avgöra förekomst av naturvärden och kulturmiljövärden krävs nästan alltid fältbesök. Naturvärden bedöms på cirkelprovtytor (25 m radie), där antal naturvärdesträd, stående och liggande död ved räknas. Det görs även en bedömning av olika naturvärdeskaraktärer, som exempelvis trädkontinuitet, senvuxenhet och brandpåverkan. Förekomst av signalarter, arter som omfattas av artskydd samt rödlistade arter noteras också. Den sökande får ta del av de uppgifter som har kommit fram i utredningen och kan lämna synpunkter. Beslut om tillstånd eller delvis tillstånd/avslagsbeslut kan omfattas av konsultationslagen⁸ för det samiska folket och i sådana fall tas en kontakt med Sametinget, Svenska samernas riksförbund (SSR) samt berörd sameby. Därefter formulerar handläggaren ett beslut om tillstånd, beslut om avslag eller beslut om delvis tillstånd/avslag för ansökan. Beslutet fattas och expedieras sedan till samtliga ägare med delgivningskvitto samt med kopia till berörd sameby. När beslutet delgivits markägare vinner beslutet laga kraft efter tre veckor om det inte överklagas. Ett tillståndsbeslut är giltigt i fem år.

I de fall beslutet är ett avslag på grund av mycket höga natur- eller kulturmiljövärden startas ett ersättningsärende om värdet på den skog som omfattas av avslagsbeslutet överstiger intrångsbegränsningen. Principen för hur Skogsstyrelsen beräknar toleransnivån bygger på ett betänkande⁹ från Bostadsutskottet. Vid delvis avslagsbeslut kan ersättningsrätten även omfatta polygoner, som ingår i villkor om miljöhänsyn enligt 18 b § SvL i tillståndsdelen. I handläggningen av ersättningsärendet ska virkesvolymen på de polygoner som avslagsbeslutet omfattar mätas upp i fält och värderas. Uppmätningen görs i fält

⁸ Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

⁹ BoU (1986/87:1) om en ny plan- och bygglag m. m. (prop. 1985/86: 1 och prop. 1984/85:207).

på barmark med provyuteutläggning. Värderingen skickas till markägaren, som har möjlighet att lämna synpunkter. Om man är överens om värdet skrivs därefter en överenskommelse om ersättning och beloppet betalas ut till markägaren/na. En sådan överenskommelse ska nås inom ett år från det datum avslagsbeslutet vunnit laga kraft. Om markägaren vill behålla sin rätt att få ersättningsärendet (ersättningsnivån) prövat i domstol, ska en stämningsansökan skickas in innan ettårs-fristen. Om ärendet går vidare till domstol, företräder Kammarkollegiet staten och ersättningsnivån fastställs i ett domstolsbeslut. I de flesta fall behöver ersättningsärendet inte avgöras av domstol, utan kan regleras på frivillig väg i en överenskommelse mellan markägaren och Skogsstyrelsen.

Avslagsbesluten är tillgängliga redan idag genom att Skogsstyrelsen kan lämna uppgift om vilka beslut som berör viss fastighet. I tryckfrihetsförordningen¹⁰, finns det bestämmelser om bland annat rätten att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och har inkommit dit eller har upprättats där. En allmän handling är offentlig om den inte omfattas av sekretess, men innan utlämning ska det alltid prövas om det finns risk att känsliga personuppgifter sprids. Ett avslagsbeslut på en ansökan om föryngningsavverkning i fjällnära skog är upprättad hos myndigheten och därmed en allmän handling. Allmänheten kan i de flesta fall ta del av ett sådant beslut idag, efter att det säkerställts att det inte strider mot regler kring utlämning av personuppgifter eller eventuell artskyddssekretess. Sådana uppgifter kan vid behov döljas på handlingarna.

2.2 Naturvårdsregistret

Vissa områdesskyddsbeslut enligt miljöbalken (1998:808), bl.a. naturreservat och biotopskyddsområde, ska kungöras enligt 27 § förordningen om områdesskydd¹¹. Enligt 33 a § samma förordning ska länsstyrelsen föra register över beslut enligt 7 kap. miljöbalken samt andra förhållanden på naturvårdens område.

Naturvårdsverket tillhandahåller ett nationellt sammanfattande register med de uppgifter som länsstyrelserna för. Registret är offentligt och tillgängligt via kartapplikationen ”Skyddad natur” hos Naturvårdsverket. Naturvårdsverket och länsstyrelserna registrerar beslut i registret kontinuerligt. Skogsstyrelsens beslut om biotopskyddsområden hämtas/överförs löpande till naturvårdsregistret. Naturvårdsregistret innehåller följande skyddstyper

- nationalparker
- naturreservat (statliga och kommunala)
- naturvårdsområden
- djur- och växtskyddsområden
- naturminnen
- enskilt beslutade biotopskyddsområden
- interimistiska förbud beslutade av kommun eller länsstyrelse
- vattenskyddsområden
- kulturresevat.

¹⁰ Tryckfrihetsförordning (1949:105).

¹¹ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Dessutom redovisas även tillträdesförbud inom skyddade områden. Samtliga dessa skyddstyper beslutas med stöd av 7 kap. miljöbalken.

Utöver områdena ovan redovisas även vissa ”övriga områden med restriktioner” i kartapplikationen ”Skyddad natur”, exempelvis naturvårdsavtal och områden med markavvattningsförbud. Denna typ av områden är inte registrerade i naturvårdsregistret på grund av att de baseras på annan lagstiftning. Polygoner som omfattas av avslagsbeslut i fjällnära skog skulle kunna hanteras på samma sätt med enbart visning i kartapplikationen.

Avslagsbesluten i fjällnära skog fattas med stöd av skogsvårdslagen och ingår därför inte bland de beslut som, enligt 7 kap. miljöbalken, ska registreras i naturvårdsregistret. Ett fjällnära avslagsbeslut har emellertid stora likheter med ett beslut om områdesskydd. Det berörda området omfattas av restriktioner och pågående markanvändning är inte längre skogsbruk. Det är logiskt att liknande uppgifter finns samlade på samma ställe, och avslagsbeslut skulle därmed kunna redovisas i Naturvårdsverkets kartapplikation ”Skyddad natur”, under rubriken *övriga områden med restriktioner*. En fördel med att redovisa beslut om avslag i kartapplikationen ”Skyddad natur” är att polygonerna som ingår i skiktet blir lättillgängliga via webben för vem som än har intresse av att få kännedom om dessa. En nackdel kan vara att det inte finns så mycket information om respektive polygon utan att mer komplett information behöver inhämtas från Skogsstyrelsen.

2.3 Fastighetsregistret

Offentliga uppgifter om en fastighet finns i Lantmäteriets fastighetsregister, vilket regleras av lagen¹² om fastighetsregister och förordningen¹³ om fastighetsregister. Fastighetsregistret består av olika delar. Uppgifter om att fastigheten berörs av begränsningar i markanvändningen kan läggas in i inskrivningsdelen eller i den allmänna delen.

Inskrivningsdelen innehåller bland annat uppgifter om lagfarna ägare och inteckningar. Där finns även anteckningar som knyts till hela fastigheten, till exempel att fastigheten är upplåten med tomträtt eller att det finns hinder att upplåta fastigheten. Inskrivningsdelen omfattar även information om inskrivna rättigheter, som naturvårdsavtal, där stat eller kommun och markägare avtalat om vissa saker. Uppgifter i denna del är inte kopplade till någon geografi/polygon.

Den allmänna delen innehåller information om respektive fastighet med hänsyn till geografiskt läge. Där finns uppgifter om fastigheters läge, gränser, areal, belastningar, förmåner och genomförda fastighetsbildningsåtgärder. Fastighetsregistrets allmänna del innehåller även uppgifter om planer och områdesbestämmelser som styr ett visst markområdes tillåtna användning. Enligt 27 § förordningen om fastighetsregister anges vad som ska redovisas under planer m. m. I registret anges bl.a. status, beslutsdatum och aktbeteckning. Med hjälp av aktbeteckningen är det möjligt att begära ut de aktuella bestämmelserna hos

¹² Lagen (2000:224) om fastighetsregister

¹³ Förordning (2000:308) om fastighetsregister

ansvarig myndighet. Av 37 § förordningen om fastighetsregister framgår att naturvårdsbestämmelserna redovisas på registerkartan.

Det finns flera argument som talar för att uppgifter om avslagsbeslut bör redovisas i fastighetsregistret. I lagen om fastighetsregister (2000:224) framgår att fastighetsregistret ska ge offentlighet till fastighetsanknuten information. Avslagsbeslut påverkar möjligheterna att bruka skogen på berörd del av fastigheten och bedöms vara ett exempel på sådan information. Eftersom inskrivningsdelen främst hanterar uppgifter som berör *hela* fastigheten, verkar den allmänna delen passa bättre för tillgängliggörande av avslagsbeslut. Avslagsbesluten berör oftast en mindre del av en fastighet. I den allmänna delen skulle uppgifter om avslagsbeslut kunna läggas in under planer och markreglerande bestämmelser.

2.4 Beslut och uppgifter som omfattas

Det bör vara tillräckligt att de geografiska polygonerna som omfattas av avslagsbeslut kopplat till naturvärden och kulturmiljövärden enligt 18 § eller 18 § i kombination med 18 b § SvL görs tillgängliga. Till avslagsbeslutens polygoner kan uppgifter kopplas, exempelvis ärendenummer, produktiv areal, datum för laga kraft samt om ersättning betalats ut (ja/nej). Ytterligare uppgifter om det aktuella ärendet kan begäras ut från Skogsstyrelsen vid behov. Övriga avslagsbeslut och förbud i fjällnära skog, som föranleds av för låg ålder på beståndet eller att området inte utgörs av skogsmark etc., omfattas inte av tillgängliggörandet.

I uppdragsdirektivet från regeringen delas tillgängliggörandet upp i tre delar och initialt har myndigheterna resonerat kring tre olika kartskikt/informationskategorier: polygoner för avslagsbeslut, polygoner där ersättning utbetalats samt polygoner där tillstånd gets på polygoner som tidigare fått avslagsbeslut. I propositionen om tydligare bestämmelser om ersättning i fjällnära skog föreslås att beslut om hänsynspolygoner som villkor enligt 18 b § SvL inte ska omfattas i presentationen av polygoner tillhörande avslagsbeslut. Så gott som samtliga beslut om *tillstånd* har sådana små villkorspolygoner, utan att vara relevanta i det här sammanhanget. Beslutet i ärenden som delvis fått avslag omfattar en avslagspolygon, en tillståndspolygon och flera mindre villkorspolygoner kopplat till hänsyn i tillståndsdelen. När ett ersättningsärende startas upp kopieras alla polygoner med ersättningsrätt från avslagsbeslutet. Ersättningsärendet kan därmed omfatta polygoner både enligt 18 § SvL och hänsynspolygoner enligt 18 b § SvL. Enligt propositionen skulle polygoner enligt 18 b § synliggöras via uppgifter till *ersättningsärenden*.

Det finns emellertid några fall där markägaren inte begärt ersättning och där avslagsbeslutet omfattar avslagspolygoner enligt både 18 och 18 b §§. Om polygoner enligt 18 b § ”plockas bort” i presentationen av avslagsbeslut, så blir dessa polygoner inte tillgängliga, varken som avslagsbeslut eller ersättningsärende.

En effektivare lösning är att redovisa den information som efterfrågas via ett enda kartskikt, som omfattar avslagsbeslut både kopplat till 18 § samt 18 § i kombination med 18 b § SvL. Till varje ärende kopplas uppgiften om huruvida ersättning betalats ut eller inte. Om ett nytt beslut om tillstånd skulle tas för ett

område med tidigare avslagsbeslut, så justeras detta så att avslagspolygonen plockas bort ur kartapplikationen ”Skyddad natur” samt uppdateras med statusen ”avregistrerat” i fastighetsregistret (figur 1), enligt samma princip som övriga planer och markreglerande bestämmelser i fastighetsregistret. Om beslut om reservatsbildning omfattar ett avslagsbeslut, aviseras även detta enligt samma upplägg, det vill säga avslagsbeslutet plockas bort respektive uppdateras.

Det kan förekomma beslut om tillstånd, där villkor om hänsyn enligt 18 b § överstiger intrångsbegränsningen och där det föreligger ersättningsrätt. Dessa ärenden följer inte med om endast ärendepolygoner från avslagsbeslut tillgängliggörs. De ärendena är få och ofta mycket små (0,1–3 ha) och polygonerna för villkor om hänsyn är följaktligen ännu mindre. Ersättningssumman följer samma mönster och blir låg. Bedömningen är att dessa ärenden inte påverkar brukandet eller värdet på berörd fastighet i någon större utsträckning. Någon särskild utsökning av dessa specialfall bedöms inte vara nödvändig.

Laga kraft: För att den information som ska tillgängliggöras ska vara rättvisande bör endast lagakraftvunna beslut registreras i fastighetsregistrets allmänna del. Bedömningen av om ett beslut enligt skogsvårdslagen vunnit laga kraft eller inte, är problematisk. Enligt Skogsstyrelsens handläggning idag, sätts datumet för lagakraft när samtliga markägare har delgetts och överklagandetiden (tre veckor) gått ut. En del av Skogsstyrelsens beslut överklagas emellertid av miljöorganisationer. Inom ramen för nuvarande uppdrag är det främst beslut om delvisa tillstånd/avslagsbeslut eller beslut om nytt tillstånd på områden där avslag tidigare meddelats som kan tänkas bli föremål för överklagande från miljöorganisationer. Enligt nuvarande (underrättelse) praxis synes beslut enligt skogsvårdslagen om avverkning i fjällnära skog inte vara överklagbara till mark- och miljödomstol, utan endast till förvaltningsdomstol. Klagorätten har bedömts följa av förvaltningslagen¹⁴. Eftersom förvaltningslagen inte innehåller någon bestämmelse som motsvarar 16 kap. 13 § miljöbalken, och miljöorganisationerna inte delges Skogsstyrelsens beslut, är klagorätten i praktiken inte begränsad i tid. Detta innebär ett problem för bedömningen av datum för laga kraft.

I dagsläget är stödet i Skogsstyrelsen ärendehanteringssystem begränsat när det gäller att bevaka när beslut vinner laga kraft. Handläggare på Skogsstyrelsen måste manuellt skriva in datumet för när ett beslut vunnit laga kraft.

Utredningsförslaget skulle innebära att Skogsstyrelsen förmedlar uppgifterna till Naturvårdsverket och Lantmäteriet, när beslutet inte längre kan överklagas av den/de sökande parterna.

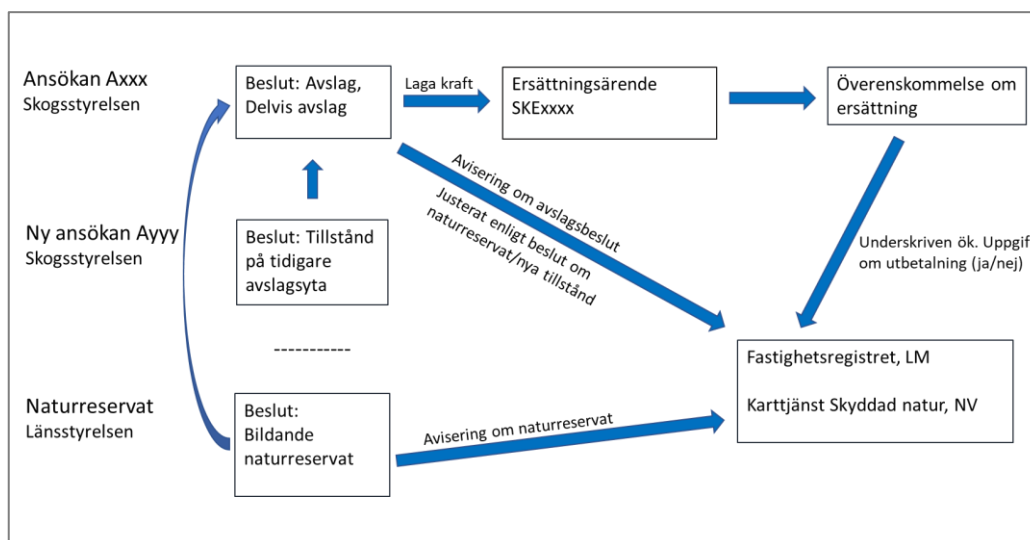
Vissa rättssäkerhetsbrister kan således identifieras med förslaget i denna del. Dels att de beslut som Skogsstyrelsen meddelar Naturvårdsverket och Lantmäteriet och som förs in i fastighetsregistrets allmänna del kan komma att överklagas även efter att de förts in i fastighetsregistret, dels att Skogsstyrelsen manuellt måste bevaka när besluten vinner laga kraft. Vid ett sent överklagande ligger

¹⁴ Förvaltningslag (2017:900).

avslagsbeslutet kvar i avvaktan på en dom och påföljden att ett eventuellt nytt beslut tas.

Brytdatumet för uppgiften om ersättning betalats ut eller inte föreslås vara datum för när överenskommelsen skrivits under av alla parter (markägare och Skogsstyrelsen). Det skulle kunna vara datumet, när ersättningen faktiskt betalas ut, men ibland kan det dröja innan transaktionen går att genomföra (fel kontouppgifter eller annat). När överenskommelsen är underskriven av behöriga beslutsfattare/firmatecknare, så har en konkret rätt till ersättning uppstått för den aktuella polygonen.

Myndigheterna har i den här utredningen även tittat på tidsaspekten när det gäller vilka avslagsbeslut som bör omfattas av tillgängliggörandet. Änok-domen i Norrbotten 2015 klargjorde hur Skogsstyrelsen ska tillämpa 18 § i SvL, när ansökan berör områden med mycket höga naturvärden. Avslagsbeslut gäller tills vidare, det vill säga tills något annat beslut tas för berört område. Det är rimligt att anta att alla polygoner för hela och delvisa avslagsbeslut samt uppgifter om huruvida ersättning betalats ut eller inte som registrerats efter Änok-domen ska tillgängliggöras. Besluten innebär en inskränkning av möjlig markanvändning på den berörda fastigheten och påverkar värdet, även om beslutet tagits för många år sedan. Tillgängliggörandet bör därmed omfatta gällande avslagsbeslut från mars 2015.



Figur 1. Översikt över ärendeflöde och föreslagna aviseringar mellan Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Lantmäteriet.

2.5 Ansvarig myndighet

Beslutsdokument samt tillhörande polygoner finns lagrade hos Skogsstyrelsen och det är rimligt att handlingarna även fortsatt lagras hos Skogsstyrelsen. Inga handlingar bör enligt vad myndigheterna kommit fram till i den här utredningen föras över till Naturvårdsverket respektive Lantmäteriet. Överföringen gäller polygoner i överenskommet fil-format med tillhörande uppgifter. Skogsstyrelsen ansvarar för att ta fram de polygoner som ska göras tillgängliga (gällande avslagsbeslut från 2015 enligt förslaget). Skogsstyrelsen ansvarar även för att

löpande avisera nya och eventuellt ändrade beslutspolygoner samt uppdateringar av uppgifter om ersättning.

Skogsstyrelsen ansvarar för överlappsanalyser mot nya reservat och tillstånd och ansvarar vid behov för vidare hantering av avslagsbeslut som omfattas (justering av uppgifterna till ”Skyddad natur” och uppdatering av status (avregistrerat) i fastighetsregistret.

Skogsstyrelsen ansvarar för att tillhandahålla uppgifter om avslagsbeslut, så att Naturvårdsverket kan hämta uppgifterna till kartapplikationen ”Skyddad natur”.

Skogsstyrelsen ansvarar för att bygga en lösning för överföring av uppgifter om avslagsbeslut till fastighetsregistret. Lantmäteriet bistår med information om format och övrigt som behövs för att överföringen ska fungera.

Naturvårdsverket respektive Lantmäteriet ansvarar för att förbereda så att materialet kan tas emot.

Myndigheterna är gemensamt ansvariga för att vid behov ta fram de överenskommelser och rutiner som krävs för att ett tillgängliggörande ska kunna genomföras.

Var och en av myndigheterna ansvarar för att webbtexter och information om tillgängliggörandet på respektive myndighets webbplats ändras vid ett eventuellt införande. Informationstexter ska därefter uppdateras löpande.

2.6 Tekniska lösningar

Initialt i utredningen har resonemanget varit att kartsikt med tillhörande uppgifter om avslagsbeslut inte bör ligga som öppna data och vara nedladdningsbara. Den huvudsakliga anledningen till att ha behov av information om avslagsbeslut är att man söker information om en eller ett par fastigheter. Om det finns behov av att kunna ladda ner och hantera samtliga avslagsbeslut inom det fjällnära området kan data begäras ut hos Skogsstyrelsen. Det har emellertid framgått att efter tillgängliggörande i fastighetsregister och ”Skyddad natur” kommer uppgifterna hur som helst vara öppna data. Att skydda själva överföringen får därmed ingen effekt.

Skogsstyrelsen kan i digital form ge Naturvårdsverket tillgång till de polygoner som avgränsar berörda områden. Informationen kan hämtas på en FTP-server¹⁵, och är då inte synlig eller nedladdningsbar för andra aktörer. Överföringen kan även göras via en WMS-tjänst¹⁶ som är öppen, vilket är enklare. En sådan tjänst kan ändå till viss del vara avskild. Den behöver inte läggas publikt eller marknadsföras. Till varje polygon kopplas den information som ska tillgängliggöras. Naturvårdsverket lägger därefter upp informationen i kartapplikationen ”Skyddad natur”. Data uppdateras hos Skogsstyrelsen regelbundet, vilket även kommer att omfatta uppgifterna om avslagsbeslut. Uppgifterna kan hämtas enligt annat intervall.

¹⁵ *File Transfer Protocol*

¹⁶ *Web Map Service*

Lantmäteriet hämtar redan vissa uppgifter från länsstyrelsernas handläggningssystem (Platina) och från naturvårdsregistret i VIC Natur. Skogsstyrelsen skulle kunna föra uppgifter om avslagsbeslut direkt till Lantmäteriet om informationen har samma format och mall (XML¹⁷ respektive XSD¹⁸) som Platina och VIC Natur. En sådan lösning bedöms vara möjlig att genomföra. Kopplingen till berörd fastighet görs av Lantmäteriet, så att uppgifter om befintliga avslagsbeslut hamnar rätt. Uppdateringar med information om att ersättning har betalats ut kan läggas till i befintliga informationsfält, antingen under ”Skyddstyp” eller som en anmärkning (tilläggsinformation).

Uppgiften om att ersättning har utbetalats (vid datum för underskriven överenskommelse) kommer i ett senare steg, ca ett år efter avslagsbeslutet. Så gott som alla avslagsbeslut ger upphov till ersättningsärenden, vilket betyder att alla avslagsbeslut ska kompletteras med uppgiften om utbetalning allt eftersom. Grunduppgiften för om ersättning betalats ut sätts alltid som ”nej”, när avslagsbeslutet tillgängliggörs initialt, men uppdateras till ”ja”, när överenskommelse om ersättning är underskriven. Skogsstyrelsen bör ta fram en rutin för detta, så att aviseringslösningen omfattar uppdatering av informationen om ersättning.

Dessutom behöver en överlappsanalys utföras av Skogsstyrelsen för att kontrollera om befintliga och nytillkomna avslagsbeslut omfattas av nya reservat eller nya beslut.

Aviseringen bör ske via Skogsstyrelsens handläggningssystem ”Navet”, där till exempel uppgift om att ersättning utbetalats bör kunna kopplas till berört avslagsbeslut. Den uppdateringen bör ske när ersättningsärendet är genomgången antingen genom en underskriven överenskommelse om ersättning eller lagakraftvunnen dom. Det saknas idag funktioner för att automatiskt få reda på att så har skett, eftersom datumet för den underskriften endast står i själva dokumentet/överenskommelsen. Ett annat exempel är att datum för lagakraft för avslagsbeslutet förs in manuellt. När det gäller nya naturreservat, nya ansökningar eller ändringar som berör avslagsbeslut, så bör rutiner hos Skogsstyrelsen utarbetas för detta. Uppgifter om nya reservat är tillgängliga för Skogsstyrelsen via öppna data från Naturvårdsverket och den informationsöverföringen sker redan idag. I de uppgifterna framgår emellertid inte om det är tillåtet med skogsbruk i någon del av reservatet, så den informationen måste särskilt efterfrågas. Den särskilda överföringen kan göras med hjälp av FTP. De avslagsbeslut som omfattas av reservatsbildning eller berörs av ett nytt ärende med beslut om tillstånd bör, enligt förslaget, plockas bort ur presentationen i ”Skyddad natur” samt uppdateras med status ”avregistrerat” i fastighetsregistret. För att det ska vara möjligt behöver de ärendena kunna sökas fram. Någon form av ”märkning” i Skogsstyrelsens handläggningssystem är nödvändig för att möjliggöra en utsökning i dessa fall.

¹⁷ *eXtensible Markup Language*

¹⁸ *XML Schema Definition*

En utveckling av handläggningssystemet enligt ovan samt av kontrollfunktioner vid olika moment skulle öka kvaliteten och minska riskerna för fel i handläggningen.

Överföringen av gällande beslut sedan 2015 kan göras stegvis för ett län i taget. Då kan eventuella tekniska problem upptäckas stegvis och åtgärdas.

2.7 Informationshantering

Dataskyddsförordningen¹⁹, även kallad för GDPR som är den engelska förkortningen, blev tillämplig den 25 maj 2018. Alla verksamheter som hanterar personuppgifter måste följa dataskyddsförordningen. För att få behandla personuppgifter måste en myndighet ha en rättslig grund för behandlingen annars är personuppgiftsbehandlingen inte laglig och myndigheten kan åläggas både sanktionsavgift och skadeståndskrav.

Den rättsliga grunden ska vara klarlagd innan en personuppgiftsbehandling påbörjas. De rättsliga grunderna anges i dataskyddsförordningens artikel 6 och de viktigaste rättsliga grunderna för myndigheter är

- uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning (artikel 6.1 e)
- rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c)
- avtal (artikel 6.1 b).

Behandling av personuppgifter är tillåten om den är nödvändig för att utföra en uppgift av *allmänt intresse*. Uppgiften ska vara fastställd i EU-rätt eller svensk rätt, vilket innebär att den måste följa av de regelverk som gäller för myndighetens verksamhet. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra dessa uppgifter kan då ske med stöd av den rättsliga grunden ”uppgift av allmänt intresse”. Även för den rättsliga grunden *myndighetsutövning* krävs att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att utföra myndighetsutövning som är fastställd i EU-rätt eller svensk rätt. Med myndighetsutövning menas sådan verksamhet som myndigheter typiskt sett utövar över medborgare, till exempel hantering av ärenden om förmåner, rättigheter och skyldigheter.

Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att uppfylla en *rättslig förpliktelse*. Med det menas sådana skyldigheter som är fastställd i EU-rätt eller svensk rätt. Begreppet rättslig förpliktelse har i detta sammanhang en ganska vid innebörd vilket innebär att även bestämmelser från regeringen eller myndighet omfattas. Av dataskyddslagen²⁰ (2 kap. 1 § DSF) framgår att även beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning räknas som en rättslig skyldighet.

Ett *avtal* kan utgöra en rättslig grund för att behandla personuppgifter, men det bedöms inte vara relevant i det här sammanhanget.

¹⁹ Förordning (EU) 2016/679

²⁰ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

När det gäller överföringen till Naturvårdsverkets naturvårdsregister idag, så är Skogsstyrelsen enligt områdesskyddsförordningen²¹ skyldig att skicka biotopskyddsbeslut till Lantmäteriet och Naturvårdsverket. Det finns ett underskrivet avtal mellan myndigheterna om att aviseringen ska ske elektroniskt. Naturvårdsverket har också i uppdrag att hålla ett register över samtliga formellt skyddade områden (naturvårdsregistret). Avslagsbeslut omfattas inte av den paragrafen på grund av att dessa beslut fattas med stöd av skogsvårdslagen, även om avslagsbeslut har likheter med formellt skydd. Naturvårdsavtal hämtas via Skogsstyrelsens geodatatjänster (öppna data via en kartapplikation hos Skogsstyrelsen) enbart som polygon/geografi och utan dokument. Aviseringen av biotopskydd började 2011 och då var det inte aktuellt med GDPR så någon analys gjordes inte. Inför implementeringen av GDPR år 2018 gjordes en översiktlig analys för samtliga skikt och överföringar som Skogsstyrelsen hade då.

I lagen om fastighetsregister framgår att fastighetsregistret ska ge *offentlighet åt fastighetsanknuten information*. För de beslutstyper som ingår i tillhörande förordning (förordning om fastighetsregister, 27 - 28 §§), är det fastställt att besluten ska ges offentlighet. I 15 § i lagen om fastighetsregister står följande: ”I fråga om rätt till begränsning av behandling av personuppgifter i fastighetsregistret finns bestämmelser i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679. Av 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken framgår att någon sådan rätt inte finns i fråga om personuppgifter i registrets allmänna del eller i dess inskrivningsdel. Lag (2018:282)”. Hanteringen av personuppgifter regleras även i 2 § (registerändamål) och 5 § (personuppgiftsansvar) i lagen om fastighetsregister. I förordningen om geografisk miljöinformation²² regleras vilket informationsansvar olika myndigheter har.

Behandlingen av personuppgifter kopplade till beslut i fjällnära ansökningar kopplar till Skogsstyrelsens *myndighetsutövning* och tillgängliggörandet är även av *allmänt intresse*. Med en förändring där avslagsbeslut omfattas av förordningen till fastighetsregistret och förordningen om geografisk miljöinformation skulle det även bli en *rättslig förpliktelse*.

De bakgrundskartor som Skogsstyrelsen använder till sina beslut hämtas från Lantmäteriet. Lantmäteriet ansvarar för att se över kartmaterial så att hemliga uppgifter för rikets säkerhet och totalförsvaret inte lämnas ut. När det gäller förslaget om fjällnära beslut som läggs fram i den här rapporten, så handlar det om polygoner som görs synliga i en karta. Själva beslutsdokumenten kommer inte att finnas tillgängliga för nedladdning, utan kan begäras ut vid behov. I de fall det finns behov så hanteras sekretess kring beslutsuppgifter enligt särskild ordning.

2.8 Gällande förordningar

Avslagsbesluten i fjällnära skog fattas med stöd av skogsvårdslagen och ingår därför inte bland de beslut som, enligt 7 kap. miljöbalken, ska registreras i naturvårdsregistret. Genom att enbart tillgängliggöra uppgifterna i

²¹ Förordningen (1998:1252) om områdesskydd FOM 28 § punkt 1 (NV) och 28 e § punkt 1 (LM).

²² Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

kartapplikationen ”Skyddad natur”, utan registrering i naturvårdsregistret, behövs ingen översyn av förordning eller lag kopplat till detta.

Förordningen om fastighetsregister omfattar inte 18 och 18 b §§ SvL, så förordningen bör ses över. Det kan handla om tillägg i 27 och 37 §§. En översyn²³ av fastighetsregisterförordningen pågår, med syfte att göra det enklare att föra in ändringar. Under utredningen har myndigheterna tagit kontakt med arbetsgruppen som arbetar med översynen och informerat om förslaget i den här rapporten.

I förordningen om geografisk miljöinformation (SFS 2010:1770) regleras vilket informationsansvar olika myndigheter har. Lantmäteriet har en samordnande roll när det gäller tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation. Övriga informationsansvariga myndigheter ska inom sina ansvarsområden ge Lantmäteriet de uppgifter som behövs för att Lantmäteriet ska kunna fullgöra sitt ansvar enligt 2 kap. 5 och 6 §§. I 3 kap. 24 § 5 p, redogörs för att Skogsstyrelsen har informationsansvar i fråga om naturvårdsavtal. Där behövs ett tillägg om avslagsbeslut enligt 18 § samt 18 § i kombination med 18 b § SvL inklusive uppgift om reglering av ersättning. Ett sådant tillägg tydliggör även att det är uppenbart att uppgiften har en sådan betydelse att det intresse som eventuell sekretess ska skydda får stå tillbaka i enlighet med 10 kap. 5a-5b §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Med ett tillägg i förordningen för geografisk miljöinformation bedöms det inte finnas behov av ett liknande tillägg i skogsvårdsförordningen²⁴.

Lagen (SFS 2010:1767) och förordningen om geografisk miljöinformation reglerar det svenska genomförandet av EU-direktivet *Inspire*²⁵. Syftet med direktivet är bland annat att utbyte av data myndigheter emellan ska bli effektivare. Det ska också vara möjligt att ”sömlöst” kombinera data från olika medlemsländer inom EU. Med ett tillägg om avslagsbeslut i förordningen om geografisk miljöinformation, följer en del tekniska krav på hur geodatatjänsterna ska utformas. Dessa tekniska krav regleras genom Inspire. Informationen ska

- vara sökbar i metadatakatalog (vilken typ av information det handlar om)
- vara nedladdningsbar (för att använda i egna system)
- finnas som visningstjänst (att använda i egna system).

Detta innebär behov av utveckling av ytterligare geodatatjänster hos Skogsstyrelsen, förutom att avslagsbesluten tillgängliggörs i fastighetsregistret och i ”Skyddad natur”. Det bör till exempel finnas filer för nedladdning.

2.9 Dialog med representanter för markägare och andra berörda aktörer

Representanter för markägare med stora markinnehav i fjällnära området, myndigheter, kommuner och övriga berörda aktörer bjöds in till ett dialogmöte

²³ Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister Dir. 2022:94.

²⁴ Skogsvårdsförordning (1993:1096)

²⁵ *Infrastructure for Spatial Information in Europe*

den 24 november 2022, där förslaget till utredning presenterades. Det gavs även möjlighet att skicka in synpunkter via epost. Ett 70-tal organisationer bjöds in och knappt 40 personer deltog vid mötet.

De flesta aktörerna menade att det är rimligt att uppgifter om gällande avslagsbeslut tillgängliggörs med koppling till berörd fastighet. När det gällde uppgifter om ersättning betalats ut eller inte var en synpunkt att den informationen helt skulle utelämnas, medan det även lyftes att själva summan borde stå utskrivnen. Det uttrycktes även att avslagsbesluten bör registreras i naturvårdsregistret och att de bör omföras till formellt områdesskydd, antingen som biotopskydd eller reservat. En ytterligare synpunkt som framfördes var att polygonerna bör inkluderas när man sammanställer statistik över areal med områdesskydd/restriktioner i brukande i Sverige.

En särskild fråga om önskemål om konsultation ställdes till Sametinget och Svenska samernas riksförbund (SSR). Båda organisationerna var representerade på dialogen och uttryckte inget behov av konsultation.

2.10 Effekter

En effekt är de kostnader som kommer att uppstå. Arbetet med att göra uppgifterna tillgängliga innebär kostnader hos alla tre inblandade myndigheter.

2.10.1 Effekter för Skogsstyrelsen

Åtgärder behöver göras för att ta fram de olika delmängderna av beslutspolygoner/ärenden. I början av hanteringen av avslagsbeslut kopplade till 18 och 18 b §§ SvL, så var kartverket i Skogsstyrelsens handläggningsprogram ”Navet” inte utvecklat för de behov som uppstod. Äldre gällande beslut om avslag går inte att sortera, så att enbart avslagsbeslut kopplat till 18 § samt 18 § i kombination med 18 b § SvL kan väljas ut. Ett utsök av avslagsbeslut kan omfatta paragrafer, som inte är ersättningsgrundande, exempelvis avslagsbeslut på grund av för låg ålder på beståndet. Ärenden kan även beröra fel fastighet, genom att en liten del av polygonen ritats in på angränsande fastighet. Därför krävs en kvalitetssäkring av de fjällnära beslut som fattats från år 2015 (ca 1 500 st. beslut om tillstånd, delvis tillstånd och avslagsbeslut till och med 1 okt 2022). En översyn behövs även för de ca 600 st. ersättningsärenden, som startats utifrån avslagsbesluten. Kvalitetssäkringen blir till vissa delar manuell, där ett och ett ärende måste granskas. Om tidigare meddelade beslut visar sig innehålla mer allvarliga fel ska en bedömning av behovet av ändringsbeslut göras utifrån vad som är föreskrivet i 37–39 §§ förvaltningslagen. Om ändring behöver göras så tillkommer kostnader för den extra handläggningen.

Skogsstyrelsens handläggningssystem ”Navet” har inga förberedda funktioner för att enkelt söka fram polygoner kopplat till avslagsbeslut med tillhörande uppgifter, och sådana bör utvecklas. En sökbar uppgift när det gäller datum för när överenskommelsen för ersättningsärendet är underskriven är ett exempel.

Det krävs arbete för att förbereda den tekniska lösningen för överföring från Skogsstyrelsen till Naturvårdsverket och Lantmäteriet. Det är även önskvärt att i valet av lösning ha förberett för en eventuell överföring in i den nationella geodataplattformen, som planeras.

En analys av GDPR och hantering av personuppgifter behöver också göras. Delvis är detta redan utrett, men det behövs en slutlig analys, när det blir bestämt hur överföringen ska utföras.

Dessutom tillkommer arbete med att ta fram nya rutiner samt överenskommelse för avisering mellan myndigheterna.

2.10.2 Effekter för Naturvårdsverket

Det krävs arbete med den tekniska lösningen för att ta hämta uppgifterna och att förbereda, så att rubriker, texter och förklaringar blir tydliga i kartapplikationen. I kartfunktionen behöver det läggas till information samt ett skikt för uppgifterna kring fjällnära beslut.

Dessutom tillkommer arbete med att ta fram nya rutiner samt överenskommelse för avisering mellan myndigheterna.

2.10.3 Effekter för Lantmäteriet

Det krävs informations- och utbildningsinsatser om en ny typ av markreglerande bestämmelse ska registreras i fastighetsregistret.

Lantmäteriet behöver anpassa befintliga rutiner, lager och system som berörs av att en ny typ av markreglerande bestämmelse ska kunna tas emot, lagras, handläggas och tillgängliggöras i fastighetsregistret.

Dessutom tillkommer arbete med att ta fram nya rutiner samt överenskommelse för avisering mellan myndigheterna.

2.10.4 Effekter för den enskilde

Fördelarna med samlad information för fastigheter bedöms överväga eventuella negativa effekter för den enskilde. Det som görs tillgängligt är gällande avslagsbeslut och tillhörande uppgifter om ärendenummer, areal och beslutsdatum, men det följer inte med några tillhörande handlingar. När det gäller uppgifter om huruvida ersättning betalats ut eller inte, så kommer inga uppgifter om ersättningsnivå att ingå. Den föreslagna förändringen innebär inte så stor skillnad jämfört med nuläget. Redan i dag är de flesta beslutshandlingar hos myndigheter tillgängliga, eftersom de utgör allmän handling och kan begäras ut. Vid en begäran görs alltid en sekretessprövning för att se om det finns uppgifter i handlingen som innebär att hela eller delar av handlingen inte kan lämnas ut.

Det bedöms vara en fördel att all information om en fastighet finns samlad. Det minskar risken för felbedömningar inför ekonomiska beslut (överlåtelse, köp etc.) vilket kan få allvarliga konsekvenser för den som drabbas.

3 Åtgärdsförslag

3.1 Tillgänglighörandet

Myndigheterna föreslår i den här utredningen att uppgifterna kopplade till berörda fastigheter görs tillgängliga enligt följande

- via Lantmäteriets fastighetsregisters allmänna del, under planer och markreglerande bestämmelser
- via Naturvårdsverkets kartapplikation ”Skyddad natur”, utan registrering i Naturvårdsregistret
- information om avslagsbeslut kopplat till respektive fastighet med ett kartskikt där gränser för avslagsområden framgår samt uppgift om bland annat ärendenummer och areal
- information om ersättning utbetalts eller inte anges enbart i fastighetsregistret
- inga beslutsdokument förs över, utan dessa lagras hos Skogsstyrelsen.

I de fall ett nytt beslut om tillstånd fattas på en polygon som tidigare fått avslagsbeslut, så återgår pågående markanvändning till skogsbruk igen. I fastighetsregistret uppdateras avslagsbeslutet med statusen ”avregistrerat”. I kartapplikationen ”Skyddad natur” justeras överföringen av information så att berört avslagsbeslut inte längre ingår. Den nya tillståndspolygonen/beslutet visas inte, varken i fastighetsregistret eller ”Skyddad natur”. När ett naturreservat omfattar ett avslagsbeslut justeras informationen på liknande sätt, så att avslagspolygonen inte längre visas i kartapplikationen ”Skyddad natur” samt uppdateras med statusen ”avregistrerat” i fastighetsregistret (döljs).

Ett avslagsbeslut enligt 18 § SvL eller 18 § i kombination med 18 b § i SvL är rent formellt inget områdesskydd och hör därmed inte hemma i naturvårdsregistret. Med en visning i kartapplikationen ”Skyddad natur” uppnås uppdragets syfte.

Myndigheterna bedömer vidare att om syftet med tillgänglighörandet ska tillgodoses, så bör alla gällande avslagsbeslut med ersättningsrätt från 2015, när tillämpningen av 18 § SvL ändrades, tillgängliggöras. Om någon annan tidpunkt väljs, så kommer inte informationen om en fastighet att vara samlad, utan måste sökas på olika sätt före och efter ett brytdatum.

Myndigheterna har i föreliggande förslag beaktat återhållsamhet i spridning av information/personuppgifter. Nyttan av att tillgängliggöra vissa beslutsuppgifter bedöms överväga eventuella negativa effekter för den enskilde.

3.2 Förordningsförändringar

För att förslaget ska kunna genomföras behövs ändringar i förordningen om fastighetsregister samt i förordningen om geografisk miljöinformation.

3.2.1 Förslag till textändring i förordningen om fastighetsregister

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>27 § Under planer m.m. ska följande redovisas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. regionplan eller översiktsplan, 2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer, 3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), kulturmiljölagen (1988:950), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning, 4. utredning om tillämpning av 6 kap. 3-5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning, 5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser, 6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse, 7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), och 8. fornlämning. <p>Uppgifter får även redovisas om jaktvårdsområden och fiskevårdsområden.</p>	<p>27 § Under planer m.m. ska följande redovisas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. regionplan eller översiktsplan, 2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer, 3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), kulturmiljölagen (1988:950), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning, 4. utredning om tillämpning av 6 kap. 3-5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning, 5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser, 6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse, 7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), och 8. fornlämning, 9. beslut om avslag till avverkning i fjällnära skog enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) eller enligt 18 § i kombination med 18 b §, inklusive uppgift om reglering av ersättning. <p>Uppgifter får även redovisas om jaktvårdsområden och fiskevårdsområden.</p>
<p>37 § På registerkartan ska redovisas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. gränser och beteckningar för bestående fastigheter och samfälligheter, 2. områden för servitut som avses i 22 § första stycket 1, 3. områden för nyttjanderätt som avses i 22 § första stycket 3, 4. områden och beteckningar för bestående enheter beträffande gemensamhetsanläggningar m.m., 5. områden för ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144), 6. områden för vägrätt enligt väglagen (1971:948), 7. planer m.m. enligt 27 § första stycket 2-8 och andra stycket, 8. kvartersindelningen och kvartersnamnen enligt 12 §, 	<p>37 § På registerkartan ska redovisas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. gränser och beteckningar för bestående fastigheter och samfälligheter, 2. områden för servitut som avses i 22 § första stycket 1, 3. områden för nyttjanderätt som avses i 22 § första stycket 3, 4. områden och beteckningar för bestående enheter beträffande gemensamhetsanläggningar m.m., 5. områden för ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144), 6. områden för vägrätt enligt väglagen (1971:948), 7. planer m.m. enligt 27 § första stycket 2-8 och andra stycket, 8. kvartersindelningen och kvartersnamnen enligt 12 §,

<p>9. indelningen i län och kommuner, samt 10. indelningen i socknar vid den tidpunkt då register över fastigheter och samfälligheter började föras med hjälp av automatiserad behandling.</p> <p>Utöver vad som anges i första stycket får på registerkartan redovisas detaljer som krävs för orienteringen samt övriga uppgifter med anknytning till fastigheter och samfälligheter.</p>	<p>9. indelningen i län och kommuner, samt 10. indelningen i socknar vid den tidpunkt då register över fastigheter och samfälligheter började föras med hjälp av automatiserad behandling.</p> <p><i>11. område för avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt 27 § punkt 9.</i></p> <p>Utöver vad som anges i första stycket får på registerkartan redovisas detaljer som krävs för orienteringen samt övriga uppgifter med anknytning till fastigheter och samfälligheter.</p>
--	--

3.2.2 Förslag till textändring i förordningen om geografisk miljöinformation

3 kap. 24 § 5:

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>5. Skogsstyrelsen i fråga om naturvårdsavtal där Skogsstyrelsen är avtalspart,</p>	<p>5. Skogsstyrelsen i fråga om: a) naturvårdsavtalsområden där Skogsstyrelsen är avtalspart, b) fjällnära skogsområden där tillstånd för avverkning nekats med stöd av 18 § skogsvårdslagen (1979:429) eller enligt 18 § i kombination med 18 b §, inklusive uppgift om reglering av ersättning.</p>

3.3 Utvecklingsbehov – tekniska lösningar

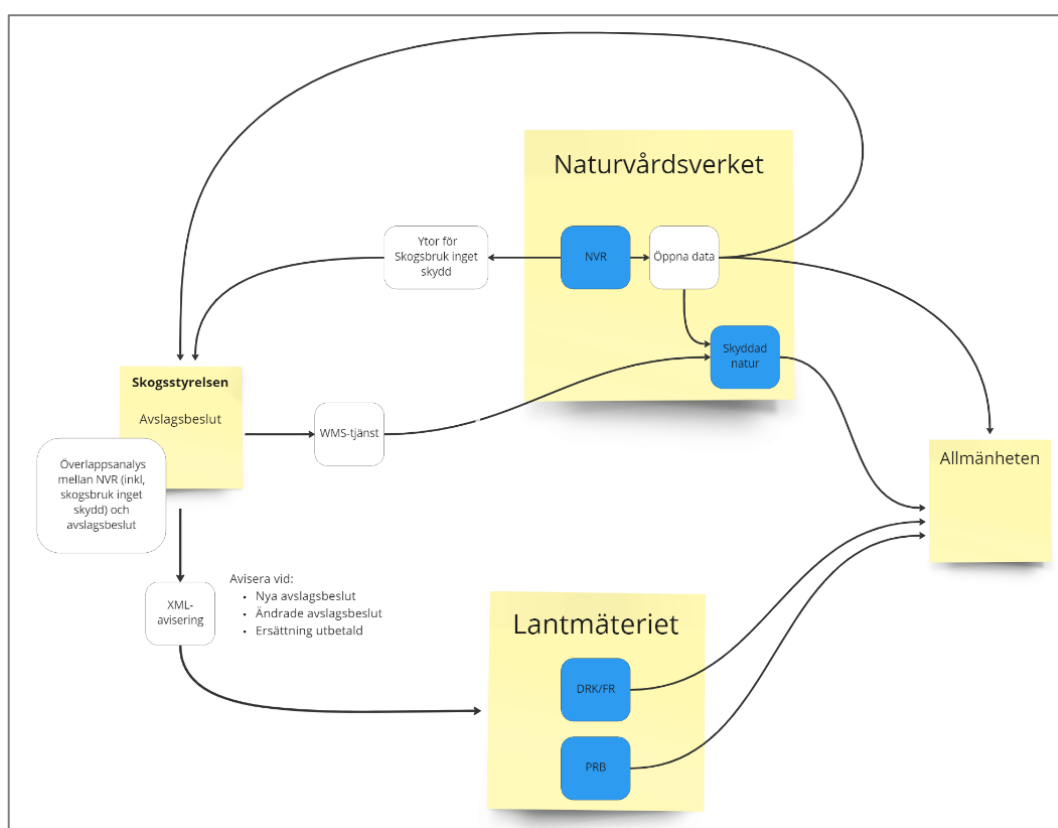
Överföringen bör kunna hantera följande varianter av avslagsbeslut/uppgifter

1. gällande avslagsbeslut (ärenden från 2015 och framåt)
2. nya avslagsbeslut, allt eftersom de tillkommer
3. till fastighetsregistret: löpande uppdatering med uppgift om att ersättning reglerats på redan registrerade avslagsbeslut, (ändring från ”nej” till ”ja”)
4. ändring av tidigare avslagsbeslut: avslagsbeslut som helt eller delvis omfattas av
 - a) beslut om naturreservat
 - b) nytt tillståndsbeslut
 - c) ändringsbeslut (t.ex. rättning i avslagsbeslutskartan).

De uppgifter om avslagsbeslut som ska tillgängliggöras sorteras fram hos Skogsstyrelsen och presenteras i en öppen WMS-tjänst, som Naturvårdsverket kan visa i kartapplikationen ”Skyddad natur” (figur 2). Samma uppgifter förs över till

fastighetsregistret hos Lantmäteriet via en XML-avisering. I fastighetsregistret uppdateras även befintliga avslagsbeslut löpande med uppgift om ersättning betalats ut eller inte.

För att förslaget ska kunna genomföras behövs en kvalitetssäkring av gällande avslagsbeslut hos Skogsstyrelsen. I Skogsstyrelsens handlägningsprogram behövs dessutom utveckling av ett antal funktioner för att säkerställa att rätt avslagsbeslut och uppgifter om överenskommelse om ersättning går att sortera fram. Det handlar bland annat om koppling mellan avslagsbeslut och relaterat ersättningsärende, när det gäller uppgift om att ersättningen reglerats. Skogsstyrelsen bör även utföra en överlappsanalys för befintliga och nyttillkomna avslagsbeslut mot nya reservat för att se om de ligger inom reservatets gränser. Uppgifter om nya reservat är tillgängliga för Skogsstyrelsen via öppna data från Naturvårdsverket och det informationsutbytet sker redan idag. I de uppgifterna framgår inte om det är tillåtet med skogsbruk i någon del av reservatet.



Figur 2. Flödesschema som beskriver hur uppgifterna om avslagsbeslut kan aviseras mellan de berörda myndigheterna: Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Lantmäteriet.

Om ett avslagsbeslut berörs av ett naturreservat kan Skogsstyrelsen efterfråga mer uppgifter om naturreservatet. För naturreservat där skogsbruk är tillåtet ska avslagsbeslutet ligga kvar, medan det i övriga fall ska tas bort från informationsöverföringen. Skogsstyrelsen kontrollerar även om eventuella nya ansökningar om föryngringsavverkning resulterat i tillståndsbeslut på tidigare avslagsbeslut eller om något äldre avslagsbeslut ändrats. Om så är fallet justeras informationen i enlighet med förändringarna. I informationen till "Skyddad natur" plockas inaktuella avslagsbeslut bort, medan de i fastighetsregistret uppdateras med statusen "avregistrerat".

Informationsöverföringen till Naturvårdsverket är förhållandevis enkel att starta upp. Avisering gentemot Lantmäteriet kräver större insats. Där bör en aviseringslösning byggas, så att uppgifterna levereras i ett format som går att hantera i fastighetsregistret.

Hos Naturvårdsverket behövs tillägg i kartapplikationen ”Skyddad natur” i form av ett kartskikt som visar avslagsbeslut med tillhörande legend/informationstext, som omfattar uppgifter till det område som berörs.

Hos Lantmäteriet behövs en anpassning av befintliga rutiner, lager och system för att information om avslagsbeslut ska kunna tas emot, lagras och tillhandahållas i fastighetsregistrets allmänna del. Lantmäteriet bör även skapa rutiner för att hantera de fall där fastigheter delas genom fastighetsbildning, så att polygonen för avslagsbeslutet fortsatt berör både den ursprungliga och den nya fastigheten.

Ansvarsfördelning för aviseringarna av de olika uppgifterna bör vid behov klargöras i en överenskommelse mellan myndigheterna. I överenskommelsen är det lämpligt att klargöra vilken myndighet som ansvarar för korrigeringar om något är fel (polygon, uppgifter). Rimligen bör eventuella fel korrigeras och aviseras av Skogsstyrelsen. Lantmäteriet och Naturvårdsverket har å sin sida ansvar för att föra in de rätta uppgifterna i sina system.

3.4 Kostnader

För att utföra tillgängliggörandet kommer kostnader att uppstå hos de tre berörda myndigheterna (tabell 1).

Tabell 1. Kostnader (tkr och årsverken) för tillgängliggörande av beslut enligt förslag uppdelat per myndighet.

Aktivitet	Skogsstyrelsen	Naturvårdsverket	Lantmäteriet
Kvalitetssäkring av kartor och uppgifter kopplat till avslagsbeslut	240–340	--	--
Teknisk lösning för överföring	480–580	240–340	800–900
Framtagande av överenskommelse/ aviseringsbeskrivning	100	100	100
Kommunikation	50	50	50
Förvaltning	10	10	10
Summa kostnad (tkr)	880–1080	400–500	960–1060
Total kostnad (årsverken)	0,78–1,08	0,40–0,50	0,96–1,06

Skogsstyrelsen och Lantmäteriet bedöms få de högsta kostnaderna och den totala kostnaden beräknas till 2,1 till 2,6 miljoner kronor. Det motsvaras av en total tidsåtgång på mellan 2,14 och 2,64 årsverken. Kostnaderna är beräknade enligt schablon: en miljon kr per årsverke. Ett årsverke är 210 dagar, vilket betyder 4 762 kr per dagsverke. Det finns en osäkerhet i arbetets omfattning när det gäller tidsåtgång för kvalitetssäkring av tidigare avslagsbeslut och ersättningsärenden.

3.5 Övriga medskick

Utredningen har visat att datum för laga kraft rymmer en viss osäkerhet, då beslut enligt skogsvårdslagen inte kungörs. Datum för laga kraft sätts tre veckor efter det att de direkt berörda parterna (markägare) delgivits beslutet. Berörda samebyar får kopia av beslutet. Samebyar och miljöorganisationer blir ej delgivna och kan överklaga senare och ändå anses ha talerätt. Om så är fallet kan beslutet gå vidare för prövning i domstol. Detta bedöms ske sällan när det enbart gäller avslagsbeslut i fjällnära skog. Myndigheterna vill ändå peka på att denna omständighet innebär en rättsosäkerhet generellt för beslut enligt skogsvårdslagen.

Tillgängliggörande av uppgifter bör arbetas in även på Skogsstyrelsens geodatatjänster och ”Mina sidor”. På ”Mina sidor” kan markägare se sin egen fastighet och de ärenden som hör till den.

4 Litteratur/källförteckning

Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog (Prop. 2021/22:207).

Uppdrag att utreda tillgängliggörande av vissa uppgifter om fjällnära skog.
(Regeringsbeslut N2022/01392).

Skogsutredningen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen
(SOU 2020:73).

Skogsproposition Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament
för naturvården i skogen med frivillighet som grund (Prop. 2021/22:58).