



Skogsstyrelsens dnr: 2022/1646

Förvaltningsrätten i Jönköping
Box 2201
550 02 Jönköping

Stockholm den 9 februari 2023

Överklagande av beslut om att ta bort uppgifter om nyckelbiotoper från karttjänster

Naturskyddsföreningen (föreningen) överklagar Skogsstyrelsens beslut i ärende 2022/1646 att tillmötesgå Stora Ensos begäran om att uppgifter om nyckelbiotoper inte ska visas i externa och interna karttjänster samt att uppgifterna inte ska vara externt tillgängliga för nedladdning.

Skogsstyrelsen har meddelat föreningen att de inte har fattat något beslut. Under avsnitt 4 redogör därför föreningen för vilket beslut det är som föreningen anser att Skogsstyrelsen har meddelat och som är föremål för detta överklagande. I samma avsnitt redogör föreningen för att överklagandet kommit in i rätt tid, att beslutet är överklagbart samt att föreningen får överklaga beslutet.

1. Yrkande

Föreningen yrkar att domstolen ska upphäva Skogsstyrelsens beslut och förklara att uppgifterna måste återföras till karttjänsterna.

2. Grunder

Skogsstyrelsen har enligt 5 § lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation och 3 kap. 30 § förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation informationsansvar för uppgifter om skogsbiotoper med höga naturvärden. Nyckelbiotoper är skogsbiotoper med höga naturvärden. Informationsansvaret innebär att Skogsstyrelsen ska hålla geografisk miljöinformation tillgänglig för allmänheten. Det överklagade beslutet saknar stöd i nyss nämnda författningar. Föreningen gör gällande att Skogsstyrelsen genom beslutet att inte längre visa uppgifterna om nyckelbiotoper i sina karttjänster samt att göra uppgifterna

otillgängliga för nedladdning brister i att fullgöra sitt informationsansvar. Det överklagade beslutet ska därför upphävas.

3. Utveckling av talan

Föreningen gör gällande att Skogsstyrelsen inte har stöd i lag för att ta bort uppgifterna om nyckelbiotoper från interna och externa karttjänster samt för nedladdning. Tvärtom står det överklagade beslutet i strid med det informationsansvar som Skogsstyrelsen har enligt lag om geografisk miljöinformation. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information (Inspire-direktivet).

Nedan redogör föreningen först för den bakomliggande EU-rätten och övergår därefter till att redogöra för det svenska genomförandet av direktivet. Avslutningsvis redogör föreningen för varför uppgifter om nyckelbiotoper omfattas av tillämpningsområdet för direktivet och dess svenska genomförande.

3.1 Inspire-direktivet

EU har fastställt allmänna bestämmelser för att inrätta en infrastruktur för rumslig information avsedd att användas för unionens miljöpolitik samt för politik och verksamheter som kan påverka miljön. Bestämmelserna återfinns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information (Inspire-direktivet).

Av artikel 11.1b och c i Inspire-direktivet framgår att medlemsstaterna ska inrätta och driva ett nät med bland annat visnings- och nedladdningstjänster för de rumsliga datamängder och datatjänster för vilka metadata har skapats. Dessa tjänster ska beakta relevanta användarkrav och ska vara lättanvända, tillgängliga för allmänheten och åtkomliga via internet, se artikel 11.1 sista stycket.

Av artikel 3 framgår att *metadata* är information som beskriver rumsliga datamängder och rumsliga datatjänster och gör det möjligt att finna, inventera och utnyttja dem. Av samma artikel framgår att *rumsliga datamängder* är identifierbara samlingar av rumsliga data. *Rumsliga data* definieras å sin tur som data som direkt eller indirekt avser en viss plats eller ett visst geografiskt område. Frågan är därför om uppgifterna som det överklagade beslutet avser utgör rumslig data i den mening som avses i Inspire-direktivet.

Av artikel 4.1a och b i Inspire-direktivet framgår att direktivet omfattar rumsliga datamängder som har anknytning till ett område där Sverige har jurisdiktion och är i elektroniskt format. Det är uppenbart för föreningen att uppgifterna om nyckelbiotoper som avses i det överklagade beslutet uppfyller dessa krav.

Vidare framgår av artikel 4.1c att direktivet omfattar rumsliga datamängder som innehas av eller förvaras av en offentlig myndighet, har framställts eller tagits emot av en offentlig myndighet, eller underhålls och uppdateras av den myndigheten, och faller inom ramen för dess offentliga arbetsuppgifter. Föreningen anser att eftersom Skogsstyrelsen tagit emot uppgifterna så är de inkomna offentliga handlingar som tagits emot och förvarats av myndigheten. Uppgifterna faller inom myndighetens

offentliga arbetsuppgifter.

Avslutningsvis framgår av artikel 4.1d att direktivet omfattar rumsliga datamängder som rör ett eller flera av de teman som förtecknas i bilagorna till direktivet. Av punkt 18 i bilaga 3 till direktivet framgår att ett tema är *Naturtyper och biotoper* som definieras som ”Geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, processer, strukturer och (livsstödjande) funktioner och som är fysiska livsmiljöer för organismer som lever där. Inbegriper land- och vattenområden med särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga”. Föreningen gör gällande att nyckelbiotoper faller inom temat *Naturtyper och biotoper*. Det har även Skogsstyrelsen ansett i remissförfarande avseende genomförandet av Inspire-direktivet i svensk rätt vilket föreningen redogör för nedan.

3.2 Det svenska genomförandet av Inspire-direktivet

Inspire-direktivet har i Sverige genomförts genom lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Av 1 § i lagen framgår att det i Sverige ska finnas en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation som enligt 3 § 30 punkten ska avse livsmiljöer och naturtyper.

Av 5 § i lagen framgår att utpekade myndigheter ska medverka i det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation genom att hålla sådan information och informationshanteringstjänster tillgängliga för andra som medverkar i eller använder systemet. Ett sådant ansvar benämns informationsansvar. Informationsansvarets innebörd preciseras i 4 kap. i förordningen.

Av 4 kap. 1 § i förordningen framgår att den som har informationsansvar ska se till att den information, de informationshanteringstjänster och de metadata som omfattas av informationsansvaret finns tillgängliga och är användbara. Av 4 § framgår att informationshanteringstjänster omfattar både visnings- och nedladdningstjänster.

Av 3 kap. 30 § 2 punkten i förordningen framgår att det är Skogsstyrelsen som ska fullgöra informationsansvar i fråga om nationella inventeringar av skogsbiotoper med höga naturvärden.

Föreningen gör gällande att Skogsstyrelsen enligt lagen och förordningen är skyldiga att tillgängliggöra de uppgifter som överklagandet avser i visnings- och nedladdningstjänster. Skogsstyrelsen har också gjort så och levt upp till kraven som följer av det informationsansvar som lagstiftningen ålägger dem. Det överklagade beslutet innebär att Skogsstyrelsen brister i sitt informationsansvar. Beslutet ska därför upphävas.

3.3 Nyckelbiotoper omfattas av Inspire-direktivet och dess svenska genomförande

Föreningen anser att nyckelbiotoper är skogsbiotoper med höga naturvärden och därför omfattas av Inspire-direktivet och det svenska genomförandet av direktivet. En nyckelbiotop är ett geografiskt område som består av en naturtyp med höga naturvärden. Det finns mer än 50 olika typer av nyckelbiotoper, vilka identifieras utifrån särskilda förhållanden knutna till strukturer, artinnehåll, historik och fysisk miljö. Nyckelbiotoper utgör livsmiljöer för rödlistade arter och har mycket stor betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden i skogen.

Uppgifterna om nyckelbiotoper faller bland annat inom myndighetens instruktionsenliga uppgifter att verka för att miljö kvalitetsmålen och de skogspolitiska målen nås, samt att utöva tillsyn över att den lagstiftning där Skogsstyrelsen utgör tillsynsmyndighet följs. Uppgifterna utgör även ett centralt underlag för Skogsstyrelsens arbete med att bilda områdesskydd.

Föreningen noterar att Skogsstyrelsen i ett remissvar den 12 maj 2016, med anledning av ändringar i den förordning som genomför direktivet i svensk rätt, gav uttryck för att nyckelbiotoper faller under nyss nämnda tema för direktivet (se bilaga 1 till överklagandet).

Informationsansvaret avser enligt förordningen ”nationella inventeringar”. Detta begrepp saknar motsvarighet i Inspire-direktivet. Mot bakgrund av direktivets definitioner, som föreningen redogjort för ovan, menar föreningen att begreppet ”nationella inventeringar” inte kan användas som grund för att inskränka Skogsstyrelsens informationsansvar till att inte omfatta de uppgifter som det överklagade beslutet avser. Begreppet ”nationella inventeringar” är inte definierat i förordningen eller i förarbetena till det svenska genomförandet. Det följer av EU-domstolens praxis att domstolar och myndigheter, så långt som möjligt, måste tolka nationella bestämmelser direktivkonformt. Föreningen ser inget i genomförandet som förhindrar att bestämmelserna tolkas så att uppgifterna i det överklagade beslutet omfattas av lagen och förordningen.

Föreningen gör gällande att Skogsstyrelsen, genom det överklagade beslutet, har brustit i fullgörandet av sitt informationsansvar. De 8 000 uppgifterna om nyckelbiotoper är sådan geografisk miljöinformation som omfattas av Inspire-direktivets tillämpningsområde och dess genomförande i svensk rätt. Uppgifterna ska därför finnas tillgängliga för allmänheten. Det överklagade beslutet ska därför upphävas och uppgifterna ska återigen bli tillgängliga i karttjänsterna och för nedladdning.

4. Det överklagade beslutet

Av 43 § förvaltningslagen framgår att ett överklagande ska innehålla uppgifter om vilket beslut som överklagas. Mot bakgrund av att Skogsstyrelsen är av uppfattningen att de inte har meddelat ett beslut så kan föreningen inte ange ett datum då det överklagade beslutet meddelades. Inte heller kan föreningen ange en

handling som innehåller det beslut som överklagas. Föreningen redogör därför under denna rubrik för sin syn på vilket beslut som överklagas.

Föreningen fick kännedom om att Skogsstyrelsen tagit bort uppgifter om nyckelbiotoper på mark som ägs av Stora Enso från interna och externa karttjänster. Efter skriftväxling mellan föreningen och Skogsstyrelsen framkom att Stora Enso den 20 maj 2022 inkommit med en begäran till Skogsstyrelsen om att ta bort uppgifter om nyckelbiotoper från myndighetens karttjänster.

Efter viss skriftväxling mellan parterna tillmötesgick Skogsstyrelsen i november förra året Stora Ensos begäran genom att uppdatera kartskikt i interna och externa karttjänster. I e-brev som Skogsstyrelsen skickade till Stora Enso den 15 november och 7 december 2022 bekräftar myndigheten att så har skett. Denna handläggningsåtgärd, som är en följd av Stora Ensos begäran, måste enligt föreningen ha föregåtts av ett beslut om att vidta handläggningsåtgärden. Det är detta beslut som föreningen överklagar.

Föreningen anser att beslutet står i strid med bestämmelserna i lag och förordning om geografisk miljöinformation. Dessa författningar saknar processuella bestämmelser om exempelvis vem som kan överklaga beslut och forumregler för överklaganden. Det är därför de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen som får tillämpas i det aktuella fallet.

4.1 Överklagandet har kommit in i rätt tid

Föreningen har under december 2022 och januari 2023 begärt ut handlingar i det aktuella ärendet. Den 11 januari begärde föreningen att få ta del av myndighetens beslut. Skogsstyrelsen svarade att det inte fanns något beslut.

Föreningen menar att Skogsstyrelsen har fattat ett beslut om att ta bort uppgifter från interna och externa karttjänster. Det beslutet togs som senast den 7 december 2022. Skogsstyrelsen har inte lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, se 45 § 2 st. 1 p. förvaltningslagen. Vid rättidsprövningen ska Skogsstyrelsen därför inte avvisa föreningens överklagande.

4.2 Skogsstyrelsen har fattat ett överklagbart beslut

Av 41 § förvaltningslagen framgår att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt kan överklagas. Följden av Skogsstyrelsens handläggningsåtgärd är att ungefär 8 000 uppgifter om nyckelbiotoper inte längre visas i interna och externa karttjänster. Föreningen redogör nedan för hur det påverkar föreningens situation på ett inte obetydligt sätt.

Enligt 14 § skogsvårdslagen ska markägare underrätta Skogsstyrelsen om planerade avverkningar. När en sådan underrättelse inkommit till Skogsstyrelsen markeras den planerade avverkningen som en yta i myndighetens externa karttjänst. Av Skogsstyrelsens senaste årsredovisning framgår att myndigheten tog emot 70 000 underrättelser om avverkning under 2021. I samma karttjänst finns kartskikt med uppgifter om miljövärden.

Av Skogsstyrelsens senaste fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* framgår att målet inte är uppnått och kommer inte kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Vidare framgår att utvecklingen i skogsmiljön är negativ. Mot bakgrund av den stora mängd underrättelser om avverkningar som årligen inkommer till Skogsstyrelsen behöver föreningen, andra miljöorganisationer och berörd allmänhet begränsa sitt engagemang till de avverkningar som berör skog med höga miljövärden.

Föreningen, andra miljöorganisationer och berörd allmänhet använder för detta ändamål Skogsstyrelsens externa karttjänster för att bevaka och granska planerade avverkningar. Genom att se vilka planerade avverkningar som berör nyckelbiotoper kan de planerade avverkningar som är av störst intresse för natur- och miljöskyddsintresset identifieras.

Det överklagade beslutet medför att det blir svårare för föreningen, andra miljöorganisationer och berörd allmänhet att identifiera vilka planerade avverkningar som riskerar att påverka skog med höga miljövärden. Avverkningar som planeras och som berör nyckelbiotoper som tidigare fanns i Skogsstyrelsens karttjänst, men som till följd av det överklagade beslutet inte längre visas i karttjänsten, riskerar att inte kunna identifieras av föreningen, andra miljöorganisationer och berörd allmänhet. Det medför en ökad risk för att skog med höga miljövärden kommer att avverkas.

Skogsstyrelsen har även tagit bort uppgifterna från sin interna karttjänst. Det innebär att beslutet påverkar Skogsstyrelsens arbete. Skogsstyrelsens ärendehandläggning har till stora delar automatiserats. Av den senaste årsredovisningen framgår att ungefär hälften av underrättelserna om planerade avverkningar endast granskas automatiskt. Alla underrättelser om planerade avverkningar kontrolleras automatiskt mot uppgifterna i Skogsstyrelsens interna karttjänst. Den automatiska granskningen är programmerad så att vissa typer av uppgifter i karttjänsten, däribland uppgifter om nyckelbiotoper, leder till att underrättelsen väljs ut för manuell handläggning.

Det är endast underrättelser som handläggs manuellt som kan bli föremål för beslut om hänsyn till miljövärden. En följd av det överklagade beslutet är därför att underrättelser om avverkning, som berör de nyckelbiotoper som inte längre finns i den interna karttjänsten, kan komma att endast handläggas automatiskt och att de därför inte blir föremål för beslut om hänsyn till miljövärden. Det innebär en ökad risk för att skog med höga miljövärden kommer att avverkas.

Denna risk bekräftas av den nyhet som Skogsstyrelsen publicerade på sitt intranät i samband med att karskikten i karttjänsterna uppdaterades. Av nyheten framgår att

”[b]land annat kommer Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd, ekonomiska stöd och tillsyn påverkas då den samlade informationen blir mindre. I det strategiska arbetet med områdesskydd kan det till exempel bli svårare att få en helhetsbild över områden med höga naturvärden i landskapet. För tillsyn blir informationen om objekten mindre vid granskning och automatgranskningen av ärenden kommer att påverkas. Vid granskning av olika remisser blir det svårare att få en helhetsbild av områden med höga naturvärden som riskerar att påverkas av olika åtgärder.”

Föreningen anser att det är tydligt att även åtgärden att ta bort uppgifterna från den interna karttjänsten riskerar att påverka skog med höga naturvärden.

Föreningen är en miljöorganisation som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Föreningen företräder det allmänna miljöintresset och påverkas därför av beslutet. Mot bakgrund av att beslutet omfattar tusentals uppgifter om nyckelbiotoper samt att miljötillståndet i skogen är negativt kan denna påverkan inte anses vara obetydlig. Beslutet är därför ett sådant beslut som kan överklagas enligt 41 § förvaltningslagen.

4.3 Föreningen får överklaga beslutet

Av 42 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår (saklegitimation), om det har gått honom eller henne emot (kontraritet). Föreningen menar att båda kraven är uppfyllda.

Vad gäller kravet på saklegitimation vill föreningen hänvisa till vad som anförts ovan till stöd för att beslutet är överklagbart. Föreningen är en sådan ideell förening som uppfyller rekvisiten i 16 kap. 13 § miljöbalken. Miljöbalkens bestämmelser om klagorätt har i praxis använts för att avgöra om en förening får överklaga beslut som inte meddelats med stöd av balken (se exempelvis HFD 2014 ref. 8 och Högsta domstolens beslut den 9 juli 2020 i mål Ön 6554-19).

Vad gäller kravet på kontraritet så menar föreningen att det är uppenbart att det överklagade beslutet har gått föreningen emot. Det överklagade beslutet får enligt Skogsstyrelsens nyhet på myndighetens intranät till följd att arbetet med bl.a. områdesskydd och tillsyn försvåras. Som föreningen redogjort för ovan påverkar beslutet även föreningens arbete med att bevaka och granska inkomna underrättelser om planerade avverkningar.

4.4 Bestämmelserna om beslutets överklagbarhet måste tolkas i ljuset av EU-rätten

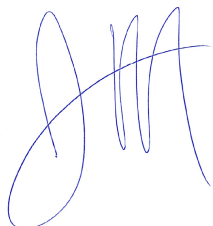
Avslutningsvis vill föreningen erinra om att bestämmelserna i 41 och 42 §§ förvaltningslagen måste tolkas i ljuset av EU-rätten. Föreningens överklagande grundar sig på att Skogsstyrelsens beslut står i strid med Inspire-direktivet. Föreningen är en del av den allmänhet som enligt Inspire-direktivet har en rätt att få tillgång till miljöinformation via visnings- och nedladdningstjänster. Inspire-direktivet är klart och tydligt preciserat i denna del och ger upphov till rättigheter som tillkommer bl.a. föreningen. Förvaltningsrätten måste i den utsträckning det är möjligt tolka förvaltningslagens bestämmelser så att föreningen ges rätt att överklaga beslutet (se C-240/09 p. 51).

Agnes Hellner har i sin avhandling sammanfattat EU-domstolens praxis på så sätt att ”om den materiella frågan i ett mål rör rättigheter eller skyldigheter som härrör från unionens miljö rätt, anses tillämpning av artikel 9.3 i konventionen vara tillämpning av unionsrätt i den mening som avses i artikel 51.1 rättighetsstadgan. Artikel 47.1 rättighetsstadgan är då tillämplig och miljöorganisationer har en grundläggande rätt

till ett effektivt rättsmedel”.¹ EU-domstolen har därefter, i mål C-873/19, uttalat att ”Artikel 47 [i rättighetsstadgan] är tillräcklig i sig och behöver inte tydliggöras genom unionsrättsliga eller nationella bestämmelser för att ge enskilda en rättighet som kan åberopas som sådan” (se punkt 79). För det fall domstolen skulle anse att föreningen inte har rätt att överklaga beslutet enligt förvaltningslagen så åberopar föreningen artikel 47 i rättighetsstadgan som grund för att föreningen har rätt att överklaga beslutet.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Josia Hort
miljöjurist



Brita Asplund
sakkunnig skog

Bilagor:

1. Skogsstyrelsens remissvar den 12 maj 2016

¹ Föreningens översättning från engelska, se Hellner, Agnes (2019). Arguments for access to justice: supra-individual environmental claims before administrative courts. Avhandling, Uppsala universitet, 2019, s. 122