

Datum
2025-05-08Diarienumr.
2025/486
Er referens
LI2024/02430

li.remissvar@regeringskansliet.se

SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

Övergripande synpunkter

- Skogsstyrelsen är positiv till att utredningen utreder och kommer med förslag på komplexa och ofta konfliktfyllda skogspolitiska frågor. Förslagen innebär både en ökad och minskad tydlighet och förutsägbarhet för de aktörer som berörs.
- Skogsstyrelsen instämmer delvis i intentionerna som ligger till grund för utredningens förslag, även om förslag avstyrks, främst utifrån den tekniska utformningen.
- Skogsstyrelsen har vid ett flertal tillfällen lyft flera av de frågor som nu utreds av utredningen. En central sådan fråga är att incitamenten för markägaren att bevara och utveckla naturvärden är låga eftersom det inte är ekonomiskt rationellt när rätten till ersättning från staten eller marknaden är otydlig eller saknas. Snarare är det tvärtom, mest ekonomiskt rationellt är att sköta skogen så att den saknar naturvärden. En sådan ordning är mycket olycklig. Skogsstyrelsens instämmer i att en ersättningsrätt är motiverad men avstyrker trots detta utredningens förslag till ersättningsmodell eftersom den inte bedöms som tillräckligt ändamålsenlig.
- Skogsstyrelsen vill betona vikten av att den fortsatta beredningen av del- och slutbetänkandet görs tillsammans och samordnat med miljömålsberedningens delbetänkande¹, bokstavsutredning om nya bestämmelser om nationell fridlysning och ett ändamålsenligt regelverk för rätten till ersättning², samt andra nationella och EU-initierade rättsakter, som till exempel förnybartdirektivet och vattendirektivet. Därigenom möjliggörs för en sammanhållen, långsiktig, förutsägbar och kongruent framtida skogspolitik.

¹ SOU 2025:21. Miljömålsberedningen lämnar här förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) till 2030

² Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639

- Med utredningens förslag om skogsbruksåtgärder och miljöbalkens tillämpning ser Skogsstyrelsen en risk att det inte kommer resultera i ett sådant robust, enkelt och praktiskt tillämpbart system som utredningen eftersträvar. Skogsbruksåtgärder ska i vissa fall fortsatt prövas utifrån miljöbalken och 12 kap. 6 § men utredningens förslag innebär undantag och avsteg från miljöbalkens gängse tillämpning. Undantag föreslås från gällande kunskapskrav och rimlighetsavvägning i 2 kap. miljöbalken. Vidare föreslås undantag vid bildandet av biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § miljöbalken. Därutöver föreslås en ersättningsmodell som inte överensstämmer med ersättningsreglerna i 31 kap. 4 § miljöbalken, i syfte att undvika att laglighetsprincipen utgör ett hinder. Med utredningens förslag finns en uppenbar risk att dagens komplicerade rättsläge förstärks ytterligare till nackdel för verksamhetsutövare.
- Av kommittédirektivet framgår att utredningen skulle ta ställning till om samrådsplikten enligt miljöbalken kan ersättas av särskilda bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen om den miljöhänsyn som ska visas vid skogsbruksåtgärder. Av avsnitt 5.3.2 framgår att utredningen bedömt att samrådsliknande bestämmelser i skogsvårdslagen inte är ett bättre alternativ än miljöbalken. Till detta kommer att utredningen lägger ett antal förslag som innebär flera avsteg och undantag från miljöbalkens gängse tillämpning. Skogsstyrelsen önskar därför att utredningen hade utrett och bedömt möjligheterna att överföra och utvidga skogsvårdslagens bestämmelser mer än vad utredningen redovisar i avsnitt 5.3.2.
- Konsekvenserna av förslagen är outvecklade. Nästan uteslutande beskrivs de samhällsekonomiska effekterna kortfattat och kvalitativt, utan någon kvantifiering av problemet eller riktningen på de effekter som förslagen väntas ge upphov till. En mer uttömmande samhällsekonomisk analys med en redovisning av de monetära och icke-monetära nyttorna och kostnaderna hade stärkt och förbättrat förslagen samt förenklat granskningen tillika bedömningen av huruvida förslagen lever upp till kommittédirektivets krav på samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som styr mot det övergripande syftet.
- Klimatperspektivet saknas till stor del i delbetänkandet. I kommittédirektivet anges att utredningen ska bedöma konsekvenser av förslagen ur ett klimatmässigt perspektiv. Detta har inte gjorts i tillräcklig utsträckning. Klimatförändringarna och de anpassningar av skogsbruket som krävs är en angelägen fråga för framtiden och behöver inkluderas i utredningens fortsatta arbete och i den fortsatta politiska beredningen.
- Kulturmiljölagens bestämmelser om fornlämningar tas upp i kommittédirektivet som del av regelverket för skogsbruket, men har inte beaktats i utredningen. Beröringspunkterna är flera, bland annat behovet av regelförenklningar i 2 kap. 1–2 §§, att samråd och tillstånd krävs för skogsbruksåtgärder oavsett storlek på avverkning och att

förvaltningslagens tidsfrist gäller också för länsstyrelsens handläggning av fornlämningsärenden. Att flytta över tillsynsansvaret för fornlämningar och skogsbruksåtgärder från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen borde övervägts samt huruvida kunskapskravet enligt kulturmiljölagen ska hanteras i förhållande till förslaget om kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning.

- Vid flera tillfällen används uppgifter kring handläggningskostnader för ansökan och anmälan om avverkning. Den genomsnittliga handläggarkostnaden beräknas i utredningen utifrån det totala antalet ärenden som kommer in till myndigheten, inte totala antalet manuellt hanterade ärenden. Det bör noteras att kostnaden till stor del styrs av tillgängliga resurser och inte av behovet i enskilda ärenden.

Disposition

Yttrandet inleds med övergripande synpunkter. Därefter följer synpunkter på specifika förslag enligt samma disposition, kapitel- och avsnittsnumrering som i utredningen. Fokus ligger på förslag som tydligt berör Skogsstyrelsens verksamhets- och ansvarsområde. Skogsstyrelsen noterar att utredningen följer uppdraget i kommittédirektivet, med undantag för kapitel 8, 12 och 14. I dessa kapitel går utredningen utöver kommittédirektivet. Skogsstyrelsen lämnar synpunkter även på dessa kapitel.

5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Inledande synpunkter

Skogsstyrelsen konstaterar att utredningen adresserar delar av det behov av förtydligande som Skogsstyrelsen hemställt³ om. Skogsstyrelsen ställer sig därför positiva till en frikoppling av anmälan om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429) och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt fem av de andra förslagen i kapitel 5. Borttagande av kopplingen mellan skogsvårdslagen och miljöbalken innebär ett tydliggörande som Skogsstyrelsen har efterfrågat, både för verksamhetsutövare och myndigheter, av vilka regelverk som ska tillämpas.

I den fortsatta politiska beredningen är det av stor vikt att samordna med bedömningar och förslag i miljömålsberedningens delbetänkande kring miljöbalken och minimal förlust av biologisk mångfald, samt även samordna med beredningen av utredningar kopplat till artskyddet samt andra relevanta pågående utredningar, som klimat och sårbarhetsutredningen.

Däremot avstyrker Skogsstyrelsen förslagen med samrådsområden och uttömmande lista av flera skäl (se nedan). Ett bättre alternativ för nå samma syfte är en utökning och förbättring av information och kunskap, däribland kartunderlag, från Skogsstyrelsen till verksamhetsutövaren och därigenom

³ Skogsstyrelsen, 2023-05-11, Hemställan om behov av förtydligande av motsägelsefulla politiska signaler om hur skogar med höga naturvärden ska hanteras (2023/1678).

underlätta för dennes bedömning av vilka skogsbruksåtgärder och inom vilka områden det krävs en anmälan för samråd.

I avsnitt 5.3 finns en förslagsruta men i senare avsnitt tillkommer förslag som saknas i rutan. Dispositionen skapar en viss otydlighet och oklarhet samt svårighet att förstå helheten. För att öka förståelsen yttrar sig Skogsstyrelsen först över förslagen i avsnitt 5.3.1, 5.3.6 och 5.3.7, därefter följer övriga förslag i andra avsnitt.

5.3.1, 5.3.6 och 5.3.7 En uttömmande lista för samråd

Skogsstyrelsen ställer sig positiva till att en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen inte ska anses utgöra en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsen avstyrker att regeringen i förordning anger när en skogsbruksåtgärd behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Borttagande av kopplingen mellan skogsvårdslagen och miljöbalken innebär ett tydliggörande, både för verksamhetsutövare och myndigheter av vilka regelverk som ska tillämpas. Genom att separera underrättelse och anmälan för samråd kan tydligare krav ställas redan inledningsvis och behovet av kompletteringar under handläggningen bedöms minska.

En av miljöbalkens grundprinciper är att verksamhetsutövaren har ett stort ansvar för verksamheten eller den åtgärd som genomförs. I ansvaret ligger bland annat att ha tillräcklig kompetens samt planera och genomföra verksamheten på ett sätt som inte strider mot de allmänna hänsynsreglerna. Därför är det naturligt att ansvaret för att bedöma om en planerad åtgärd kan komma att påverka naturmiljön ligger på verksamhetsutövaren.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget med en uttömmande lista av förutsättningar som avgör när skogsbruksåtgärder kräver anmälan för samråd.

Skogsstyrelsen tolkar utredningen som att den uttömmande listan och utpekade samrådsområden i karta är olika delar av samma förslag.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget att Skogsstyrelsen genom föreskrifter pekar ut samrådsområden som är kopplade till kartsikt. Skogsstyrelsen avstyrker genom det även förslaget om att Skogsstyrelsen ska ta fram så tydliga definitioner av samrådsområden att verksamhetsutövaren själv kan förväntas identifiera dem som ett komplement till samrådsområden kopplade till kartsikt.

Skogsstyrelsen förstår och kan instämma i syftet med en uttömmande lista och tydliga kartunderlag. Förutsägbarheten, tydligheten och stödet till verksamhetsutövaren ökar. Skogsstyrelsen ser dock svårigheter med förslaget i sin nuvarande utformning och bedömer att risken är stor att det föreslagna systemet leder till nya oklarheter.

Den generella samrådsplikten i 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken är uppbyggd kring att en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön

inklusive kulturmiljön ska samrådas med myndigheten. Med utredningens förslag skulle ansvaret för bedömning av åtgärdens påverkan på naturmiljön flyttas från verksamhetsutövaren till Skogsstyrelsen som ska utgöra garant för att samråd sker på rätt plats och för rätt åtgärd. Skogsstyrelsen anser att huvudregeln om att verksamhetsutövaren ska bedöma om naturmiljön kan komma att väsentligen ändras av den planerade åtgärden även fortsatt bör gälla.

Skogsstyrelsen avstyrker att ytterligare villkor för samråd ska tillföras så som i förslaget om att samråd ske när en skogsbruksåtgärd genomförs i specifika områden med mycket höga naturvärden.

Att utpekande samrådsområden knyts till EU-rättsliga och internationella åtaganden samt nationella miljömål (avsnitt 5.3.6) är en utgångspunkt som Skogsstyrelsen rent principiellt stödjer. Ett flertal begrepp och aktuella områden är eller kommer bli reglerade och implementerade i specifika och separata rättsakter vilket kan kompliceras av en ordning där Skogsstyrelsen, separerat från dessa enskilda implementeringar, pekar ut samrådsområden som blir juridiskt bindande utifrån miljöbalken. Därutöver är det otydligt vilka dessa EU-relaterade begrepp är, om de helt eller delvis överlappar varandra samt om skogsbruksåtgärder kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Till detta använder utredningen formuleringen *skogar med mycket höga naturvärden* som i dag inte är knutet till någon rättsakt. Skogsstyrelsen konstaterar att en ökad tydlighet krävs gentemot verksamhetsutövare vilket behöver tas med i den fortsatta politiska beredningen.

I förslaget ska Skogsstyrelsen ta fram tydliga definitioner av samrådsområden, utöver de områden som markerats på karta, där åtgärder alltid ska anmälas för samråd. I dag finns ett flertal olika naturtyper med behov av specifika beskrivningar som ofta varierar geografiskt. Att helt undvika bedömningar om en skog ska ingå i en specifik definition av ett samrådsområde eller inte, är svårt att uppnå, även med tydligt beskrivande föreskrifter. Som utredningen påpekar pågår ett arbete med att ta fram definitioner för bland annat avskogningsförrordningen och förnybartdirektivet. Samtidigt saknas exempelvis definitioner av formuleringen: *Skogar och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som är rik på arter och inte skadad och som den relevanta behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald* från förnybartdirektivet. Skogsstyrelsen bedömer det inte som möjligt att använda definitioner av samrådsområden som på ett heltäckande sätt svarar upp mot kraven i 12 kap. 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsen bedömer det som olämpligt med kartsikt i föreskrifter eftersom det ger en statisk bild av en föränderlig verklighet. I ett område kan bedömningen om en anmälan för samråd krävs förändras utifrån ändrade förutsättningar över tid. Att använda föreskrifter är därför inte ett lämpligt instrument eftersom revideringar i sådana är en alltför långsam process.

Digitala kunskapsunderlag i form av kartor visar beräknade värden utifrån olika typer av fjärranalysdata och referensdata där ingen bedömning har gjorts i fält. Kartorna ger en objektiv och skalbar grund för vidare analys inom exempelvis skogsbruk, naturvård och samhällsplanering men innehåller osäkerheter kopplade till datainsamlingsmetoder, modellantaganden och

upplösning med fel eller generaliseringar som inte alltid fångar komplexiteten i verkliga förhållanden. Arbetet med att utveckla digitala underlag behöver prioriteras upp och breddas för att kunna användas på det sätt som utredningen föreslår.

I den fortsatta politiska beredningen av förslaget bör beaktas att även mindre omfattande åtgärder än slutavverkning ska anmälas för samråd. Antalet anmälningar för samråd i de utpekade områdena ökar därigenom och kräver administration och utredning både från verksamhetsutövare och myndighet.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ges i uppdrag att göra en översyn av vägledningarna som finns för uttolkning av skogliga livsmiljötyper i Sverige i dag.

Skogsstyrelsen noterar att förslaget delvis har genomförts via regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2025.

5.3.4 Tydliga beslut och överklagandefrist

Skogsstyrelsen är positiv till att myndigheten alltid ska fatta beslut i ett samrådsärende.

För att Skogsstyrelsen i ett ärende ska kunna fatta ett slutgiltigt beslut som är bestående om ny information inkommer i ärendet, krävs tillräckliga underlag och utredningar. En anmälan för samråd har högre krav på innehåll för att bli komplett än en underrättelse enligt skogsvårdslagen. På sidan 193 i delbetänkandet finns en bedömning på cirka 10 000 samrådsärenden per år om utredningens förslag genomförs. Skogsstyrelsens bedömning är att antalet snarare kommer att uppgå till mellan 15 000 och 20 000 samrådsärenden per år gällande slutavverkning.

5.3.5 Miljöorganisationernas överklagandefrist

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att miljöorganisationers överklagandetid ska räknas från den dag beslutet meddelades.

Förslaget medför en skillnad från i dag när miljöorganisationers överklagandetid knyts till när beslutet vunnit laga kraft mot parter och sakägare.

5.3.8 Tillräcklig hänsyn till arter

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att i de fall markägaren vid åtgärder i potentiella livsmiljöer för fridlysta arter avser att lämna hänsyn i enlighet med artvisa vägledningarna finns det inget behov av anmälan för samråd när det gäller just hänsyn till fridlysta arter.

Skogsstyrelsen bedömer förslaget som ett led i att stärka det förebyggande arbetet med att undvika förbjuden påverkan på fridlysta arter. För att fungera krävs det dock att hänsyn enligt de artvisa vägledningarna alltid tas i potentiella livsmiljöer för fridlysta arter och inte bara där det finns kända artförekomster. Det saknas också i dagsläget vägledningarna för en stor mängd fridlysta arter.

Genom systemtillsyn av verksamhetsutövares egenkontroll i miljöbalken kan Skogsstyrelsen säkerställa att det finns förebyggande system. Vid behov kan verksamhetsutövare föreläggas om att lämna in en anmälan för samråd. Innebörden i förslaget friskriver inte verksamhetsutövaren från skyldigheten att anmäla åtgärder för samråd om åtgärden på något annat sätt väsentligen kan komma att ändra naturmiljön.

5.3.10 Skogsstyrelsen ska inte meddela föreskrifter om obligatoriskt samråd

Skogsstyrelsen avstyrker att Skogsstyrelsens bemyndigande att föreskriva om när samråd ska ske tas bort.

Mot bakgrund av att Skogsstyrelsen avstyrker förslagen i avsnitt 5.3.7 om en uttömmande lista för samråd avstyrks även detta förslag. Skogsstyrelsen bör fortsatt ha bemyndigande att peka ut vilka särskilda slag av skogsbruksåtgärder som kan medföra skada på naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.

Mot bakgrund av att Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget i avsnitt 5.3.1 ovan, det vill säga att en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen inte längre ska anses utgöra en anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, skulle det däremot behövas en följdändring i Skogsstyrelsens nuvarande bemyndigande i 7 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

Skogsstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet för samråd avseende skogsbruksåtgärder skulle, om utredningens förslag om att upphäva nuvarande 6 § i förordningen om anmälan för samråd genomförs, framöver även behöva innefatta möjligheten att meddela föreskrifter för sådana skogsbruksåtgärder som tidigare räknats upp i 6 § förordningen om anmälan för samråd.

5.3.11 Tillgång till information är en förutsättning för samråd

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett nytt stycke i 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att sekretessen som huvudregel inte ska gälla mot berörd fastighetsägare.

Skogsstyrelsen instämmer i att tillgången till information behöver byggas ut och göras tillgänglig för markägare. I dag riskerar markägare att få kännedom om rapporterade förekomster av skyddsklassade arter först i samband med handläggningen av ett ärende. Förslaget kan underlätta det förebyggande artskyddsarbetet och möjliggöra att markägare har bättre faktaunderlag för att bedöma om exempelvis en gallring behöver anmälas för samråd till myndigheten. Samtidigt kan rapporteringsviljan påverkas negativt om rapportörer uppfattar att det finns risker i att rapportera in exempelvis störningskänsliga arter.

Artdatabanken har utvecklat ett digitalt system för att tillhandahålla både öppna och sekretessklassade artfynd. I det ingår hantering av behörighet för åtkomst till känsliga fynduppgifter. Att Skogsstyrelsen skulle bygga upp en parallell hantering i sina karttjänster är inte kostnadseffektivt och bedöms som

olämpligt. Det strider även mot de rekommendationer⁴ som finns vad gäller digital samverkan; att informationen ska hämtas vid källan. Frågan om skyddsklassning av arter och vem som kan få tillgång till skyddsklassade uppgifter beslutas av SLU Artdatabanken. För privata markägare som använder Skogsstyrelsens Mina Sidor och där loggar in med Bank-id finns redan idag möjlighet att se artfynd som inte är skyddsklassade på den egna fastigheten.

Att Skogsstyrelsen vid en begäran om utlämnande av allmän handling behöver göra en sekretessprövning av de uppgifter som anses förvarade även hos Skogsstyrelsen är inte detsamma som att myndigheten kan ta över ansvaret för sekretessprövningen från Artdatabanken. Det kan också finnas begränsningar i hur Skogsstyrelsen får använda sig av uppgifterna från Artdatabanken i syfte att sprida dessa vidare. Skillnaden kan bestå i vad myndigheten får tillhandahålla för information ur Artportalen rent generellt jämfört med vad myndigheten enligt offentlighetsprincipen kan vara skyldig att lämna ut vid en begäran om allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen. Detta behöver beaktas framöver i fråga om vilka möjliga lösningar som finns för att bygga ut tillgången till information till berörda aktörer.

5.3.12 Då föreskrifterna om samråd följts kan straff för otillåten miljöpåverkan inte dömas ut

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget att en markägare som följer föreskrifter (som meddelats med stöd av 12 kap. 6 a § andra stycket miljöbalken) om när en anmälan för samråd krävs inte ska kunna dömas till straffansvar för otillåten miljöverksamhet.

Förslaget innebär att en markägare inte kan dömas till ansvar för att ha underlåtit att anmäla en skogsbruksåtgärd för samråd, om åtgärden inte räknas upp i listan i 7 d § förordningen om anmälan för samråd. Mot bakgrund av att Skogsstyrelsen avstyrker förslaget i avsnitt 5.3.7 om en uttömmande lista för samråd avstyrks även detta förslag.

5.3.13 Förenkla uppräkningsförelag av skogsbruksåtgärder

Skogsstyrelsen tillstyrker följändringsförelaget om att förenkla uppräkningsförelaget av skogsbruksåtgärder i 2 kap. 10 § miljötillsynsförelagningen (2011:13).

Trots att Skogsstyrelsen avstyrker huvudförelaget anser Skogsstyrelsen att följändringsförelaget är en genomförbar förenkling.

6 Arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

Skogsstyrelsen tillstyrker utredningens bedömning att nuvarande gräns för krav på underrättelse bibehålls.

⁴ Myndigheten för digital information. Informations- och dataperspektivet. <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan/rekommendationer-for-offentliga-organisationer/informations--och-dataperspektivet#h-31Hamtainformationvidkallan>, hämtat 2025-04-09.

Skogsstyrelsen delar utredningens motivering till bedömning.

7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse

7.1.2 Lösningsförslag

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen inte särskilt behöver underrättas om uttag av grenar och toppar enligt 14 § skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen delar utredningens bedömning att stubbskörd fortsatt ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsen bedömer inte att borttagandet av underrättelsen om uttag av grenar och toppar kommer försvåra möjligheterna att föreskriva miljöhänsyn i samband med åtgärden och bedömer att regelförenklingen är genomförbar ur detta perspektiv. Däremot bör det inför ett eventuellt borttagande av krav på underrättelse analyseras ytterligare utifrån andra perspektiv som markens långsiktiga produktionsförmåga samt påverkan på vattenkvalité, då uttag av grenar och toppar är en källa till förurning.

Skogsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att ett borttagande av krav på underrättelse inte explicit kommer att påverka Sveriges möjligheter att leva upp till kraven i förnybartdirektivet. Avverkning och uttag av primärt skogsbränsle för energiändamål är knutet till underrättelse och anmälan för samråd som krävs i slutavverkning och dessa kan i stället användas och relateras till kraven i förnybartdirektivet. Därigenom möjliggörs för producenter och tillsynsmyndighet att vid behov identifiera skogsbiomassa i producentled tillbaka till ursprungsplats. Skogsstyrelsen vill i detta sammanhang betona vikten av att ett borttagande av underrättelse för grenar och toppar bör föregås av en samordning med det implementerings- och lagstiftningsarbete som nu pågår avseende förnybartdirektivet.

7.2.1 Problembeskrivning innehållande förslag att samrådsplikten för dikesrensning tas bort

Som en följd av att Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att regeringen i förordning anger när en skogsbruksåtgärd behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (avsnitt 5.3.1) samt avstyrker att Skogsstyrelsens bemyndigande att föreskriva om när samråd ska ske tas bort (avsnitt 5.3.10) blir frågan kring samrådsplikt för dikesrensning inte längre aktuell.

7.2.2 Lösningsförslag om att lägga till underrättelseplikt för fler åtgärder i skogsvårdslagen

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget att i 14 § skogsvårdslagen lägga till underrättelseplikt för maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar längre än 300 meter.

Mot bakgrund av att Skogsstyrelsen avstyrker förslagen i avsnitt 5.3.7 om en uttömmande lista för samråd avstyrks även detta förslag.

Som en följd av att Skogsstyrelsen avstyrker förslaget gällande underrättelseplikt blir frågan om att Skogsstyrelsen bör utveckla och

kvalitetssäkra sina föreskrifter om underrättelsernas innehåll enligt 14 § skogsvårdslagen ej längre relevant.

För att genomföra förslaget behöver vedertagen metod för respektive åtgärd beskrivas tydligt i föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. Verksamhetsutövaren behöver ta ställning till om åtgärden följer beskrivningen av vedertagen metod och om en underrättelse enligt skogsvårdslagen ska skickas in samt om anmälan för samråd krävs för samma åtgärd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En ny gränsdragningsproblematik uppstår för markägare och verksamhetsutövare. Därutöver finns svårigheter med att på ett tillräckligt tydligt sätt beskriva en vedertagen metod eftersom åtgärderna i viss mån alltid behöver anpassas efter förhållandena på den aktuella trakten och förutsättningarna ändras över tid på grund av bland annat klimatförändringar. Skogsstyrelsens bedömning är att utredningens förslag inte innebär någon förenklingsvinst för verksamhetsutövaren, utan snarare en ökad administrativ börda.

Med utredningens förslag kvarstår problemen med två olika lagstiftningar för samma åtgärder. För att komma ifrån detta föreslår Skogsstyrelsen att förutsättningarna för att reglera de tre skogsbruksåtgärderna i en och samma lagstiftning bör utredas vidare.

8 En ny syn på ädellövskog

8.2 Lösningsförslag om att tillstånd för avverkning ersätts med underrättelse, att ädellövsarealen ska bibehållas inom brukningsenheten och ett ändrat ekonomiskt stöd

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att samma underrättelseförfarande för slutavverkning ska tillämpas för ädellövskog som för annan skog.

I dagens ansökningsförfarande görs en bedömning kring föryngring i varje enskilt ärende och specificeras i ett beslut till markägaren. Detta är ett bättre alternativ än ett anmälningsförfarande för att nå målet att arealen ädellöv inte ska minska. En ännu större fördel, med tanke på att föryngring av ädellöv kräver hög kompetens, är att markägaren får ett bra stöd när möjligheten att påverka resultatet är som störst. Om ädellöv i stället skulle anmälas genom en underrättelse finns denna möjlighet, men det förutsätter att Skogsstyrelsen utreder samtliga underrättelser. Handläggningstiden behöver i det fallet förlängas för samtliga ärenden och de administrativa kostnaderna skulle vara detsamma som vid ett ansökningsförfarande.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att kravet på återbeskogning med ädellövskog efter en föryngringsavverkning av ädellövskog lyfts från beståndsnivå till brukningsenhetsnivå.

Skogsstyrelsen tillstyrker att definitionen av ädellövskog förtydligas så bedömningen av ett bestånd ska göras inom brukningsenheten.

Att förändra kontinuiteten i ädellövskog är problematiskt eftersom lämnad hänsyn vid avverkningen kommer missgynnas och arter knutna till ädellövskog riskerar att försvinna. Nyanläggning av ädellöv innebär också en större risk för en misslyckad föryngring jämfört med föryngring av tidigare

etablerad ädellövskog. Förslaget medför mer uppföljning och tillsyn från Skogsstyrelsen. Till exempel behöver Skogsstyrelsen ha kunskap om hur stor ädellövskogsareal som finns i dag per brukningsenhet för att i framtiden kunna bedöma om samma areal är kvar. Redan i dag är det svårt att utöva tillsyn över att ädellövskog bibehålls i ett aktuellt bestånd. Förslaget ökar problematiken ytterligare.

I många äldre beslut om landskapsbildsskydd beslutade med stöd av 19 § i den upphävda naturvårdslagen (1964:822) finns skrivningar om att bokskog inte får kalavverkas, förbud att genom skogsodling omföra lövskog till barrskog och att utföra skogsodling med lövträd på förut icke skogsbärande mark eller att det endast är tillåtet att ersätta befintlig lövskog av sådan med samma beskaffenhet. Besluten om landskapsskydd gäller fortfarande och i dessa områden behövs tillstånd för skogliga åtgärder, vilket kan försvåra omflyttning av ädellövskogar i landskapet.

Skogsstyrelsen ställer sig positiv till förtydligande av definitionen av ädellövskog så att bedömningen av om ett bestånd utgörs av ädellövskog ska göras inom brukningsenheten. Det är inte rimligt att ett bestånd definieras beroende på vad grannen vidtar för åtgärder i sin skog. En konsekvens av förslaget är dock att den totala arealen ädellövskog kommer att minska.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om en ny utformning av stödet till ädellövskogsbruk.

Skogsstyrelsen är positiva till utredningens ansats att förenkla det ekonomiska ädellövstödet men bedömer att nackdelarna med förslaget är större än fördelarna.

Nuvarande ädellövstöd syftar inte enbart till föryngring av befintlig ädellövskog utan skapar även incitament till nyanläggning. Nyanläggning har samma stödnivåer som föryngring av befintlig ädellövskog men för tillfället finns ett takbelopp på 70 000 kronor per hektar. År 2024 nyanlades cirka 300 hektar ädellövskog till ett belopp om 13 miljoner kronor. Totalt betalades 23 miljoner kronor ut till ädellövskogsbruk vilket innebär att mer än hälften av det belopp som betalades ut gick till nyanläggning av ädellöv.

Den administrativa handläggningen av enskilda ärenden skulle kunna förenklas med förslaget men den stora ökningen av antalet ärenden och fältbesök som krävs innebär att förslaget inte medför en förenkling. Fältbesöken ökar eftersom en stor del av ädellövskogen under omloppsperioden inte uppfyller definitionen av ädellövskog då amträd av andra trädslag ofta behövs. Bedömningen om en ädellövskog ändå är att betrakta som ädellövskog kräver fältbesök. Ett ökat antal fältbesök behövs även för att säkerställa att ädellövskogen utvecklas som tänkt.

Nuvarande stöd bedöms vara välfungerande både när det gäller föryngring och nyanläggning. För att stimulera till att utföra de mest lämpade men kanske något dyrare åtgärderna är det lämpligt att utbetalning av stödpengarna, liksom i nuvarande system, är kopplat till när åtgärderna genomförs och utgifterna är som högst. Skogsstyrelsen genomför för tillfället

en egeninitierad utredning om hur stödet kan förenklas och samtidigt bli mer träffsäkert genom att gynna nya metoder, införa fler schabloner osv.

Ersättning i utredningens förslag kan upplevas mycket låg om den delas upp på en årlig utbetalning i stället för en engångsutbetalning i samband med att kostnaden uppstår. I dag får stödmottagaren kostnaderna för åtgärden betald till 80 procent när utgifterna uppstår. Med förslaget skulle ersättningen i stället spridas ut på hela omloppsperioden vilket innebär att markägaren måste fondera ersättningen på något sätt årligen och själv finansiera åtgärder. Ett årligt arealstöd bedöms gynna markägare med mycket stora arealer ädellövskog med årliga avverkningar och intäkter men missgynna och minska incitamenten kraftigt bland markägare som önskar nyanlägga eller som i dag har små arealer eftersom finansiering kommer årligen efter beslut om nyanläggning.

Om förslaget genomförs bedömer Skogsstyrelsen att det behöver kompletteras med ytterligare stöd till nyanläggning för att öka markägares incitamenten till nyetablering av ädellövskog. Särskilt viktigt är detta på nedlagd jordbruksmark där markägaren inte haft några intäkter från avverkning.

9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

9.1.2 Lösningförslag om att korta tiden mellan en underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas

Skogsstyrelsen är positiv till att tiden mellan att en komplett underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas, men avstyrker förslaget att fristen kortas från sex veckor till tio dagar.

Tidsfristen ska inte vara längre än vad som kan motiveras utifrån hanteringen av underrättelsen. Skogsstyrelsen ser möjligheter att korta tiden med hjälp av digitala verktyg. Hur mycket tidsfristen kan kortas behöver utredas ytterligare. I en sådan utredning kan till exempel analyseras förvaltningsrättsliga krav och vilka aktörer som behöver tid och möjlighet att inkomma med synpunkter.

Urvalet för att sortera fram de ärenden som bedöms behöva utredas vidare utifrån skogsvårdslagens krav kan, efter en komplett underrättelse har inkommit till Skogsstyrelsen, genomföras tidigt och till stor del hanteras genom ett digitalt urval. Av utredningen framgår att Skogsstyrelsen, i de fall det finns anledning att närmare utreda frågan om föreläggande eller förbud enligt skogsvårdslagen, ska meddela ett interimistiskt förbud mot skogsbruksåtgärden. Enligt Skogsstyrelsens bedömning skulle förvaltningslagens bestämmelser om till exempel kommunikering tillämpliga. Att hinna förlänga tidsfristen för dessa ärenden, inom tio dagar från det att en komplett anmälan kommit in, skulle sannolikt medföra behov för Skogsstyrelsen att regelmässigt behöva tillämpa undantag från kommunikationsplikten i 25 § förvaltningslagen och avstå från att kommunicera med parten på ett sätt som Skogsstyrelsen inte bedömer förenligt med förvaltningslagens bestämmelser och undantagsreglernas tillämplighet. Till detta skulle även markägaren behöva underrättas i tid om

(sannolikt genom delgivning) det interimistiska beslutet på ett enligt förvaltningslagen förenligt sätt. I många fall skulle det krävas längre tid än de föreslagna tio dagarna som Skogsstyrelsen har till förfogande. Härav kan det i dagsläget inte säkerställas att en förlängning av tidsfristen kan genomföras på ett korrekt sätt utifrån förvaltningslagens krav. För att uppnå kraven behöver ett förenklat förfarande kring förlängning av tidsfristen möjliggöras i regelverket.

Ett annat övervägande som behöver ingå i bedömningen av tidsfristens längd är påverkan på de skogsbruksåtgärder där både en anmälan enligt 14 § skogsvårdslagen och en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behöver lämnas in. I sådana situationer kommer med utredningens förslag, två olika tidsfrister gälla. En och samma skogsbruksåtgärd kan sålunda anses tillåten att utföras enligt skogsvårdslagen efter tio dagar men markägaren behöver invänta en annan frist enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan ordning kan skapa otydligheter för markägare och verksamhetsutövare kring vad som gäller för den aktuella åtgärden. I de fall en skogsbruksåtgärd även omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken anser Skogsstyrelsen därför att det behöver övervägas om fristen enligt skogsvårdslagen även fortsatt bör vara densamma som för samrådsärendet enligt miljöbalken.

Ytterligare en aspekt är att det digitala underlag som Skogsstyrelsen har tillgång till, inte är tillräckligt bra när det gäller att visa på viktiga områden för rennäringens intressen. Därför har Skogsstyrelsen i dag stor nytta av att i sitt utredningsarbete kunna kontakta berörd sameby eller när samebyn själv informerar myndigheten kring behov av hänsyn till rennäringens intressen. Vid en tidsfrist på tio dagar kommer denna information inte hinna inkomma och därför med största sannolikhet inte kunna omhändertas under utredningen. Tillfälle till samråd ska erbjudas samebyarna inom renskötselns året-runt-marker, för brukningsenheter under 500 hektar behövs inte samråd erbjudas för avverkningsärenden under 20 hektar, i fjällnära tio hektar. Detta innebär att vid ärenden utanför året-runt-markerna och där undantaget finns har samebyn inte erbjudits möjlighet att samråda med markägaren. De FSC-anslutna företagen samplanerar med samebyarna inom renskötselområdet. Om inte samebyn hinner kontakta myndigheten i anslutning till utredningen av ett ärende har de sedan inte rätt att överklaga beslutet då samebyarna i högre instanser har konstaterats inte ha talerätt.

Utredningens främsta skäl för förslaget är att nuvarande tidsfrist på sex veckor innebär att anmälaren skickar in anmälan tidigt i planeringsprocessen för att tidsfristen ska löpa och att det därmed finns en risk att anmälan innehåller undermålig information. En analys Skogsstyrelsen gjort grundad på satellitbilder visar att en mycket begränsad andel av de skogsbestånd som anmälts avverkas kort efter att tidsfristen på sex veckor löpt ut. Preliminära uppgifter visar att under 2023 och 2024 var cirka 75 procent av de anmälda områdena inte avverkade efter att fyra månader passerat medan knappt sju procent avverkades inom de första sex veckorna efter det att den gällande tidsfristen på sex veckor passerat. En förkortad tidsfrist från sex veckor till tio dagar verkar därför inte vara motiverad utifrån de flesta markägarnas behov av planering men kan naturligtvis vara angelägen i enskilda fall.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att kraven på särskilda skäl för att få medge att åtgärden påbörjas tidigare enligt skogsvårdslagen tas bort i avsnitt 9.2.2, vilket kommer att medföra att Skogsstyrelsen kommer att kunna medge att åtgärden påbörjas tidigare än aktuell tidsfrist i de fall det varken krävs längre handläggningstid enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Vid en förkortad tidsfrist bör behovet av undantag minska markant.

Skogsstyrelsen bedömer att tidsfristen för underrättelser enligt skogsvårdslagen behöver förlängas för att möjliggöra fortsatt utredning utifrån skogsvårdslagens krav i mellan 5 000 och 10 000 ärenden per år. Antalet kan minskas om kvalitén höjs på underrättelserna.

9.2.2 Lösningförslag om kravet på särskilda skäl

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att kravet på särskilda skäl tas bort, för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas tidigare än den i lag angivna tidsfristen.

9.3.2 Lösningförslag om förtydligande i skogsvårdslagen att Skogsstyrelsen inte har skyldighet att agera

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att det i skogsvårdslagen förtydligas att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen.

9.5.2 Lösningförslag om sekretess för avverkningsanmälningar

Skogsstyrelsen instämmer i bedömningen att det inte finns skäl att införa en ny regel i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess ska råda för avverkningsanmälningar, helt eller delvis.

Till skillnad från utredningen anser Skogsstyrelsen att det finns goda skäl för att fortsatt publicera avverkningsanmälningar i myndighetens karttjänster eftersom det syftar till att säkerställa att skogsföretag, maskinlag och skogsinspektorer och andra aktörer i skogsbruket har information om att skogsbestånd som ska avverkas är anmäld. Ett annat syfte är att minska Skogsstyrelsens administration och effektivisera vid utlämnande av informationen. Informationen kan även vara av intresse för andra aktörer som samebyar, privatpersoner, myndigheter, organisationer och banker. Ett stort allmänintresse finns av att få ta del av informationen och publiceringen fyller därför en viktig samhällsfunktion.

Om regeringen överväger att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering av avverkningsanmälningar i ett öppet kartverktyg bör frågan dessförinnan analyseras utifrån kraven i Öppna data-direktivet⁵ och genomförandeförordningen om värdefulla datamängder⁶.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) nr 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/138 av den 21 december 2022 om fastställande av en förteckning över särskilda värdefulla dataset och arrangemangen för offentliggörande och vidareutnyttjande av dessa

10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

10.3 Lösningsförslag om en preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om en preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken som kopplas till skogsbruk och tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten och att tillsynsmyndigheten ska vara ansvarig för att inhämta det underlag som krävs för att utreda ärenden enligt miljöbalken och som går utöver denna kostnadsgräns.

Skogsstyrelsen är generellt positiv till tydliggöranden och preciseringar för att underlätta tillämpningen av lagstiftningen. En precisering av kunskapskravet i miljöbalken som utredningen föreslår för skogsbruksåtgärder innebär dock ett avsteg från gängse tillämpning av miljöbalken i förhållande till andra typer av verksamheter. Att sätta ett ekonomiskt tak för kunskapskravet i stället för att låta den redan befintliga rimlighetsavvägningen och proportionalitetsbedömningen vara avgörande kan i vissa fall bli problematisk då till exempel verksamhetsutövare och Skogsstyrelsen skulle kunna göra olika bedömningar kring kostnaden för en inventering.

Skogsstyrelsen anser att myndigheter ska bidra med planerings- och beslutsunderlag på ett generellt plan så att åtgärder eller verksamheter inte genomförs i strid med miljöbalken. I ett enskilt ärende måste dock verksamhetsutövaren sätta den generella informationen i relation till den åtgärd som denne planerar att utföra.

Skogsstyrelsen noterar att utredningen avser att återkomma i frågan i slutredovisningen i uppdraget.

11 Alternativa tillsynsmodeller

11.1.2 Lösningsförslag om införandet av egenkontroll och systemtillsyn som ersättning till nuvarande system

Skogsstyrelsen anser att systemtillsyn skulle vara ett bra komplement till nuvarande system med underrättelser i skogsvårdslagen, men delar bedömningen att inte helt ersätta nuvarande system med ett system med egenkontroll och systemtillsyn i skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen anser att en möjlighet till systemtillsyn i skogsvårdslagen, som komplement till nuvarande system med underrättelser, skulle effektivisera samt skapa en mer ändamålsenlig tillsyn.

Egenkontroll innebär att verksamhetsutövaren ska ha ett system för att kontrollera att den egna verksamheten följer det regelverk som omfattas. Det som verksamhetsutövaren genom kravet på egenkontroll ytterligare behöver åstadkomma vid systemtillsyn är att kunna visa för myndigheten hur verksamheten uppfyller kraven i regelverken. Därigenom blir antalet regler fler. Samtidigt behöver en underrättelse enligt skogsvårdslagen inte generera tillsynsåtgärder från myndighetens sida, vilket ger stora möjligheter att anpassa tillsynen utifrån behov och att med växelverkan mellan objektstillsyn

och systemtillsyn utöva träffsäker tillsyn. En effektiv systemtillsyn bör på sikt kunna minska behovet av tillsyn i enskilda ärenden.

12 Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

12.2.1 Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor i skogen

Skogsstyrelsen tillstyrker att Skogsstyrelsen, i stället för länsstyrelserna, blir ansvarig tillsynsmyndighet för artskydd när det gäller skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen anser dock att ansvarig tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder i förhållande till Natura 2000-områden särskilt behöver förtydligas om den föreslagna förändringen genomförs.

12.2.2 Skogsstyrelsen ska fatta beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna

Skogsstyrelsen tillstyrker att beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna när det gäller utförandet av sådana åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen ska fattas av Skogsstyrelsen, i stället för som i dag av länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen instämmer däremot inte i att varje anmälan för samråd regelmässigt ska uppfattas som en ansökan om dispens från artskyddsreglerna.

En dispensprövning kräver redovisning av andra kriterier och underlag än det som behöver framgå i en anmälan för samråd. Att regelmässigt avkräva den informationen i varje anmälan för samråd där en fridlyst art riskerar att påverkas skulle innebära en stor administrativ börda för både markägare och myndigheten. Det bör vara upp till markägaren att själv avgöra om denne vill ansöka om dispens från artskyddsreglerna och tillhandahålla den ytterligare information till myndigheten som en sådan prövning kräver.

13 Domstolsprocesser

13.1.3 Lösningförslag

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol i stället för, som i dag, till förvaltningsdomstol.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut från Skogsstyrelsen som gäller en viss skogsbruksåtgärd ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförts eller avser att utföras.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut som Skogsstyrelsen kan fatta enligt andra lagar än skogsvårdslagen, och som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, även i fortsättningen bör överklagas till förvaltningsdomstol snarare än till mark- och miljödomstol.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att mark- och miljödomstolarnas kompetens ska förstärkas med tekniska råd med skoglig kompetens samt med särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

I samtliga av ovan nämnda förslag delar Skogsstyrelsen utredningens motivering till förslagen.

Skogsstyrelsen avstår från att lämna synpunkter på utredningens uppmaning att frågan om överklagandeavgifter bör utredas.

Frågan om överklagandeavgifter har utretts tidigare vid ett flertal tillfällen, är komplex och av principiell natur samt berör ett flertal andra delar av samhället. Frågan bör därför beredas vidare politiskt utifrån ett brett samhällsperspektiv, innan en ny utredning tillsätts.

13.2.3 Lösningförslag

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstolen även när ideella miljöorganisationer överklagar.

Skogsstyrelsen delar utredningens motivering till förslaget.

14 Ersättningsmodell

Inledande synpunkter

Utredningens intention att skapa ett robust ersättningssystem är efterfrågat och Skogsstyrelsen har vid ett flertal tillfällen lyft att incitamenten för skogsägare att bevara och utveckla naturvärden är låga, eftersom rätten till ersättning från staten eller marknaden är otydlig eller saknas. En sådan ordning är mycket olycklig.

Skogsstyrelsen anser dock att den föreslagna ersättningsmodellen inte är tillräckligt utredd och konsekvensbedömd, till exempel utifrån laglighetsprincipen. Förslaget riskerar att leda till betydande oklarheter i tillämpningen som kan behöva prövas i domstol.

Skogsstyrelsen anser att en mer tudelad ersättningsmodell bör övervägas, där första typen avser beslut om förbud mot skogsbruksåtgärder med lång varaktighet och andra typen beslut av mer temporär art. Livsmiljöer med höga naturvärden och särskild betydelse för bevarandet av biologisk mångfald på lång sikt, skulle föras till den första typen. För dessa områden skulle ett permanent områdesskydd eftersträvas. Andra typen skulle i ett alternativt ersättningssystem avse situationer där besluten bedöms kunna ändras vid en ny prövning eller där krav på försiktighetsmått inte förbjuder skogsbruk. Exempel på den senare typen av beslut är inskränkningar i gallringsskogar eller områden med en övergående betydelse för en arts bevarandestatus. Ersättningen bör i denna del anpassas efter tidsaspekten i rådhetsinskränkningen. Om en sådan anpassad ersättningsrätt inrättas, i synnerhet vid beslut om inskränkningar kopplat till artskyddsförordningen

(2007:845), skulle Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets förslag om ett så kallat artskyddsavtal⁷ kunna tillämpas.

14.2.1 Markägaren ska få ersättning för bevarande av natur om skogsbruk avsevärt försvåras

Skogsstyrelsen avstyrker den föreslagna ersättningsrätten.

Skogsstyrelsens instämmer i att en ersättningsrätt är motiverad, men utredningens förslag saknar önskad tydlighet och bedöms inte vara tillräckligt rättssäker.

Skogsstyrelsen noterar att utredningen saknar analys av flera centrala aspekter kopplat till förslagen, exempelvis saknas en redogörelse för de överväganden som gjorts avseende beslut av temporär varaktighet. När ett område saknar bestående naturvärdeskvaliteter och karaktäristika kan förekomsten av exempelvis en enskild fridlyst art vara temporär, om än betydelsefull. Även det omgivande landskapet kan förändras över tid vilket betyder att framtida prövningar av skogsbruksåtgärder kan komma att resultera i ett annat ställningstagande.

Ett beslut vid en tidpunkt om att inte tillåta en viss skogsbruksåtgärd, helt eller delvis, exempelvis med hänvisning till artskyddsförordningen, är inte detsamma som att alla åtgärder som kan skada naturmiljön är förbjudna permanent. Det senare är betydligt mer långtgående och påverkar samtliga allmänna och enskilda intressen och verksamheter, inte enbart skogsbruk. Dessa skillnader i beslutens omfattning och verkningar borde ha tagits hänsyn till vid utformningen av förslaget. Förslagets kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet borde analyserats mer ingående. Inte heller beskrivs risken att förslaget kan medföra att produktiv skogsmark tas ur produktion för all framtid, trots att förbudet som utlöst ersättningsrätten kan ha temporär varaktighet.

Därutöver är det väsentligt för ersättningsrättens principer vad som ska anses vara den *berörda delen* i den föreslagna ersättningsmodellen. Skogsstyrelsen ser en betydande risk för olika uttolkningar i enskilda situationer. Begreppet kan exempelvis avse endast det avverknings- eller samrådsanmälda området eller även inkludera intilliggande områden som på fackmannamässiga grunder bedöms utgöra samma behandlingsenhet. Som Skogsstyrelsen uppfattar utredningen förespråkas den senare uttolkningen vid bedömning av intrångets omfattning men det är inte helt tydligt då en annan tolkning av begreppet *berörd del* kan göras under avsnitt 10.3.5.

Om utgångspunkten ska vara att *berörd del* ska likställas med hela behandlingsenheten (sidan 350), oavsett hur stor del som är anmäld, finns en risk att det lämnas till rättsutvecklingen att bedöma vad som ska anses vara den *berörda delen*. För det fall *berörd del* i stället knyts strikt till det avverknings- eller samrådsanmälda området, vilket varit den gängse uttolkningen, kan den föreslagna modellen medföra att hänsyn som lämnas inte utlöser en ersättningsrätt. Om avverkningsanmälningarna delas upp i flera

⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området (rapport 2023/9)

mindre delområden kan däremot ersättningsrätt utlösas. Förslaget riskerar enligt Skogsstyrelsen att bli godtyckligt och rättsosäkert.

Skogsstyrelsen förordar i stället att avgränsningen sker utifrån den aktuella naturmiljöns utbredning, på samma sätt som för befintliga biotopskyddstyper i bilaga 2 till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera. En sådan avgränsning ger en rättssäkrare och tydligare tillämpning och ett mer ändamålsenligt skydd.

14.2.2 Statens skyldighet att besluta om biotopskyddsområde eller ingå naturvårdsavtal

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att staten ska vara skyldig att besluta om biotopskyddsområde eller ingå naturvårdsavtal.

Skogsstyrelsen anser att förslag till ersättningsmodell inte är tillräckligt utredd och det saknas nödvändiga författningsändringar. Bland annat behöver det klargöras hur inrättandet av det föreslagna skogsmarksskyddsområdet ska hanteras i förhållande till miljöbalkens regler om intresseprövning i det enskilda fallet enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Därutöver saknas analys kring Skogsstyrelsens bemyndigande att i dag få bilda biotopskyddsområden med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken i förhållande till mark- eller vattenområden i omedelbar anslutning till bebyggelse. Skogsstyrelsen konstaterar att det finns ett flertal situationer där det med hänvisning till motstående intressen inte finns förutsättningar för myndigheten att teckna ett naturvårdsavtal eller bilda ett biotopskyddsområde, även i de fall markägaren är positiva.

Förslaget riskerar att leda till att många areellt mycket små skogsmarksskyddsområden eller naturvårdsavtal inrättas, kanske på endast några tiondels hektar, eftersom ett beslut om förbud att avverka och som utlöser ersättningsrätten kan avse flera mindre delytor inom det anmälda området. Skogsstyrelsen saknar en skattning av genomsnittsarealen för dessa områden samt en analys kring de statsfinansiella effekterna och lämpligheten av förslaget med avseende på kostnadseffektivitet. Om förslaget om skogsmarksskyddsområden införs rekommenderar Skogsstyrelsen en minimiareal på 1,0 hektar.

Skogsstyrelsen vill samtidigt betona att formellt skydd bör kunna utgöra en väsentlig del av lösningen om en ersättningsrätt införs. Bedömningen behöver dock göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

14.2.3 Ersättnings storlek och andra liknande frågor

Mot bakgrund av att Skogsstyrelsen avstyrker förslaget i avsnitt 14.2.2 samt som en följd av vad Skogsstyrelsen angett under Inledande synpunkter om att beslut kan ha olika varaktighet och vara av temporär art och att ett mer tudelat ersättningssystem därför bör övervägas, avstyrks även utredningens förslag i denna del.

Skogsstyrelsen avstår från att lämna synpunkter avseende beskattningsfrågor.

Skogsstyrelsens avstyrkande innebär inte att myndigheten vänder sig mot den rådande ersättningsrätten som finns i 31 kap. miljöbalken vid bildande av

biotopskyddsområden (som innebär att markägare har rätt till ersättning för fastighetens minskade marknadsvärde plus ett påslag på 25 procent).

Enligt utredningen ska fastighetsägaren alltid ha rätt till ersättning vid ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde av särskilt slag. Vidare föreslås att ersättningen motsvara 125 procent av fastighetens marknadsvärde och betalas ut vid ett enda tillfälle. Skogsstyrelsen vill här understryka att intrångsersättningen vid nekande av tillstånd i fjällnära skog samt vid bildande av biotopskyddsområde motsvarar fastighetens *minskade* marknadsvärde till följd av intrånget och 25 procent därutöver, vilket alltså skiljer sig från vad utredningen föreslår. Skogsstyrelsen noterar dock att utredningen i författningsförslaget och författningskommentaren till den föreslagna 31 kap. 4 § miljöbalken anger att den föreslagna ersättningen ska beräknas och behandlas på samma sätt som annan ersättning enligt 31 kap. miljöbalken och förutsätter därför att utredningens förslag innebär att ersättning ska utgå från marknadsvärdesminskningen plus ett påslag om 25 procent. Oaktat detta, och som framgår ovan, avstyrker dock Skogsstyrelsen den föreslagna ersättningsrätten samt ersättningens storlek.

14.3.1 Finansiella konsekvenser för staten

Utredningen antar att 1 750 hektar skulle kunna bli föremål för ersättning under ett år, grundat på 2022 och 2023 års beslut i enlighet med 12 kap. 6 § miljöbalken. Kostnaden för ersättningen, inklusive Skogsstyrelsens handläggningskostnader, antas uppgå till mellan 300 - 600 miljoner kronor årligen. Skogsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning (sidan 398) att om inte betydligt mer medel tillförs kommer förslaget leda till undanträngningseffekter i form av minskad omfattning av nuvarande arbetet med formella skydd.

I detta ärende har Herman Sundqvist, generaldirektör, beslutat och Stefan Karlsson, biträdande enhetschef, varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Staffan Norin, avdelningschef, Magnus Viklund, enhetschef, Andrea Airosto, chefsjurist, Anna Fridh, verksjurist, Mari Hansson, processförvaltare, Åsa Lundberg, processförvaltare, Tove Thomasson, senior rådgivare, Andreas Drott, markspecialist, Per Hazell, skogsskötselspecialist, Cecilia Persson, specialist skogsbruk-rennärning, Thomas Eriksson, specialist områdesskydd, Johan Åberg, processförvaltare och Carin Gagner, processförvaltare, deltagit.

Herman Sundqvist

Stefan Karlsson

Kopia till

hans.nilsagard@regeringskansliet.se