

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
Naturmiljöenheten
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.nm@regeringskansliet.se

Diarienummer
KN2026/00535

Datum
2026-03-22

Yttrande från BirdLife Sverige gällande promemorian *Tillfälliga undantag från fridlysningsbestämmelser vid omhändertagande av stormskadad skog*

BirdLife Sverige har beretts möjlighet till yttrande över promemorian *Tillfälliga undantag från fridlysningsbestämmelser vid omhändertagande av stormskadad skog*. Promemorian syftar till "att säkerställa att skog som har skadats till följd av stormen Johannes eller snöovädret Anna i december 2025 respektive januari 2026 kan omhändertas så fort som möjligt så att ytterligare skada förhindras". Av promemorian framgår att den ytterligare skada som avses att förhindras är av ekonomisk karaktär. BirdLife Sverige har stor insyn i hur svenskt skogsbruk bedrivs, främst när det gäller påverkan på fåglar och andra naturvärden. Vi delar gärna med oss av denna kunskap för att regeringen ska kunna fatta beslut på faktabaserad grund.

Bakgrund

BirdLife Sverige finner det relevant att citera Skogsstyrelsens alldeles färsk rapport¹, där av oss understrukna delar är särskilt viktiga för sammanhanget: "Biologisk mångfald i skogen är en central ekonomisk resurs och utgör en grundläggande förutsättning för skogsekosystemens funktion och för leveransen av ekosystemtjänster, såsom virkesproduktion, klimatreglering, vattenrening, erosions- och översvämningsskydd samt rekreativvärden. Minskad biologisk mångfald kan därmed få negativa följder både för miljön och för samhällsekonomin. Internationella studier visar att förlust av naturkapital redan idag påverkar ekonomisk tillväxt, finansiell stabilitet och försörjningssystem negativt.

Tillståndet för den biologiska mångfalden i Sveriges skogar är allvarligt. Ett stort antal skogslevande arter är hotade, främst till följd av förlust av livsmiljöer, fragmentering och brist på skoglig kontinuitet. Bakomliggande orsaker är bland annat ett långvarigt, storskaligt trakthyggesbruk med begränsad miljöhänsyn, minskad brandfrekvens, dikning, upphörd hävd och igenväxning.

En trakthyggesavverkad skog saknar i regel förutsättningar att utvecklas till naturskog eller kontinuitetsskog, för detta behövs flera hundra år av naturlig succession. Den långa tidshorisonten för utvecklingen av livsmiljöer och strukturer innebär att avverkning av naturskogar och kontinuitetsskogar i praktiken ger en irreversibel förlust.

Avverkningstakten i skogar med höga biologiska värden är hög. Analyser visar att omkring 26 000 hektar kända skogliga värdekärnor och sannolika kontinuitetsskogar avverkas årligen nedanför gränsen för fjällnära skog. Om 26 år har cirka 670 000 hektar skog med värden som inte kan återskapas inom överskådlig tid avverkats. Då finns ingen oskyddad skog med kända värdekärnor eller sannolika kontinuitetsskogar kvar nedan fjällnära gränsen.

Den försämrade ekologiska funktionaliteten i skogslandskapet (enligt ovan) gör det allt svårare för Sverige att nå både nationella miljö kvalitetsmål samt internationella och EU-rättsliga åtaganden. Den senaste

¹ Biologisk mångfald i skogen. Rapport 2026/07, dnr 2025/850, Skogsstyrelsen.

fördjupade utvärderingen av miljömålet *Levande skogar*² visade tydligt att skyddsvärda skogar fortsätter att avverkas och utarmningen av den biologiska mångfalden i Sverige förvärras kontinuerligt³. Skogsstyrelsen har tydligt signalerat till regeringen att myndigheten saknar tillräckliga verktyg för att leva upp till riksdagens beslut⁴ om att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas utan bevaras långsiktigt.

Promemorians förslag riskerar att avsevärt försämra situationen för Sveriges biologiska mångfald ytterligare, vilket i sig är skäl nog för BirdLife Sverige att avstyrka förslagen.

BirdLife Sveriges ståndpunkter

Föreningen ser det som rimligt att skogsägare som drabbats av betydande stormfällen och snöbrott får statlig hjälp att ta hand om virket. Att sätta naturvårdslagstiftningen ur spel, och därigenom möjliggöra omfattande avverkning av skogar med höga naturvärden, är likväl oacceptabelt. Risken att stormfällt virke sjunker i värde, samt den ökade risken för barkborreutbrott som det stormfällda virket orsakar, står inte i proportion till den skada som det föreslagna undantaget riskerar att få för biologisk mångfald i 26 kommuner.

BirdLife Sverige menar att det inte är artskyddet som utgör de drabbade skogsägarnas främsta hinder, då den allra största andelen av planerade åtgärder för att omhänderta den stormfällda skogen redan i dagsläget inte träffas av förelägganden på grund av artskydd. Omhändertagande av stormfällt virke kan därför genomföras mer effektivt, och med avsevärt mindre allvarlig skada för biologisk mångfald, via andra åtgärder än vad som föreslås i promemorian, t.ex. genom tillhandahållande och samordning av skogsmaskiner för snabbare uttransport, effektiv hantering och omhändertagande av råvaror vid sågverk och massafabriker, utökade resurser för myndigheternas hantering av inkomna ärenden samt undantag från reglerna om växtskydd.

Det är anmärkningsvärt att ett (tillfälligt) avvecklat artskydd föreslås som regeringens huvudsakliga åtgärd. I promemorian anses produktionsmålet i den uppkomna situationen vara hotat i sådan omfattning att det överskuggar miljömålet till den grad att det motiverar ett näst intill fullständigt åsidosättande av gällande lagstiftning. Promemorians prioritering innebär att "mjuka" miljövärden får stå tillbaka för "hårda" produktionsvärden som mäts i volymer och kronor.

Undantag från gällande förbudsregler som artskyddsförordningen och naturvårdsdirektiven tillhandahåller är knutna till specifika projekt och situationer, knappast avsedda att tillämpas övergripande i hela landsregioner. Promemorian saknar förslag om hur de tvingande kriterier som gäller för naturvårdsdirektivens möjligheter till undantag ska kunna uppfyllas, däribland hur undantagens omfattning ska kunna överblickas och rapporteras till EU-kommissionen, vilket är ett uttalat krav för att få tillämpa möjligheten till undantag. Det är omöjligt för Skogsstyrelsen att uppfylla kravet om rapportering i (alla) de fall då kunskapsunderlag saknas för vilka arter som förekommer på en plats som anmäls för avverkning.

För att undantag från förbuden i de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna ska vara förenliga med EU-rätten krävs till att börja med att det föreligger en uppenbar risk för allvarlig skada. BirdLife Sverige motsäger inte att allvarlig ekonomisk skada och utökade barkborreangrepp riskeras i fall som avses att omfattas av det föreslagna undantaget, men undantaget innebär också en uppenbart stor risk att användas som förevändning för att avverka höga naturvärden där grund för allvarlig skada inte föreligger. Det måste därför säkerställas att så inte sker, på annat sätt än att det lämnas upp till enskilda markägare att göra den

² *Levande skogar – Fördjupad utvärdering 2023*. Rapport 2022/12, Skogsstyrelsen.

³ *Biologisk mångfald i skogen*. Rapport 2026/07, dnr 2025/850, Skogsstyrelsen.

⁴ Proposition 2021/22:58.

bedömningen. I en knappast försumbar andel av de avverkningar som kommer att genomföras inom ramen för undantaget kommer det högst sannolikt varken att föreligga allvarlig skada eller avsaknad av andra lämpliga alternativ. Skogsstyrelsens tillsyn kommer därvid endast att utgöra stickprov. Det föreslagna undantaget är därmed inte förenligt med EU-rätten.

Promemorians förslag i detalj

Enligt promemorian riskerar artskyddsförordningen "...att få orimliga konsekvenser i situationer där det finns ett behov av att skyndsamt omhänderta stormskadad skog... Undantagen bör inte vara bredare än vad som behövs för att behovet ska kunna tillgodoses och därför begränsas till skogsbruksåtgärder som utförs på produktiv skogsmark, och enbart gälla om åtgärderna behövs för att omhänderta skog som har skadats på grund av storm eller kraftigt snöfall i december 2025 eller december 2026."

Promemorian presenterar emellertid inga konkreta förhållanden som styrker de påstådda konsekvenserna av orimlig karaktär. BirdLife Sverige ifrågasätter promemorians påståenden i denna del och menar att förutsättningar för undantag saknas i förhållande till behovet, då det i sammanhanget (enligt efterforskningar som Naturskyddsföreningen redovisat) förefaller vara relativt få avverkningsanmälningar i den aktuella regionen som träffas av artskyddsförordningens förbudsregler. Dessutom verkar berörda länsstyrelser inte ha några problem att hantera de dispensansökningar som kommit in, vilket bekräftar att det inte har uppstått en sådan situation som uppfyller de obligatoriska kraven för att undantag från naturvårdsdirektiven ska kunna meddelas. Nuvarande ordning förefaller vara en lämplig lösning. Det är regeringen som har bevisbördan för att förutsättningarna för undantag är uppfyllda.

BirdLife Sverige menar att skyndsam bedömning hos Skogsstyrelsen, med tillfälligt begränsat⁵ krav på kunskapsunderlag inför avverkning, skulle vara en rimlig åtgärd. Även detta innebär att annan lämplig lösning föreligger och medför att kraven för undantagsmöjligheter inte är uppfyllda. Total befrielse från miljöhänsyn är däremot orimligt och skulle innebära ett oerhört mycket bredare undantag än vad som behövs. Undantaget förefaller också vara påtagligt "överdimensionerat" i tid, då de stormfällda träden främst bidrar till eventuellt utökade barkborreangrepp fram till sommaren. Att medge undantag till nästa vår fyller därför inte det syfte som regeringen uppger vara skälet för att införa undantaget. Åtgärdsförlagen "verkställs" dessutom inte förrän tidigast den 16 juni (sex veckor efter undantagets införande den 5 maj), en tid då de flesta skadorna orsakade av granbarkborre riskerar att redan ha inträffat. Sannolikheten för att det föreslagna undantaget uppnår sitt syfte är därmed liten, vilket diskvalificerar undantagets legitimitet.

Ett annat krav som ställs för att aktivera möjligheten till undantag är att undantaget, samt i vilken utsträckning det tillämpas, kan kontrolleras och genomgå rättslig prövning. Enligt regeringens förslag kommer inget beslut om undantag att meddelas, varför det svårigen kan prövas i domstol. Skogsstyrelsen genomför i dagsläget så begränsad tillsyn för avverkningsanmälningar att den aldrig kan anses uppfylla kravet på kontroll och uppföljning av det eventuella undantagets effekter. Vidare ingår det inte i Skogsstyrelsens tillsynsansvar att bedöma om de anmälda skogsbruksåtgärderna behöver utföras för att undvika allvarlig skada på skog, att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos de på platsen förekommande arterna. Det ansvaret ligger i dagsläget hos länsstyrelsen (inom ramen för dispensprövning).

⁵ BirdLife Sverige anser att den i promemorian föreslagna begränsningen, att endast artobservationer rapporterade innan de inträffade väderfenomenen ska beaktas vid prövningen, är för snäv. EU-domstolen har uttalat, med hänvisning till försiktighetsprincipen, att för att fastställa om fridlysta arter förekommer i ett område så kan medlemsstaterna utgå från observationer av arter men även, och i synnerhet, från skogens typ och ålder (se EU-domstolens dom i mål C-784/23 *Voore Mets*, punkt 61). Skogsstyrelsen har digitala kartor som visar var det sannolikt finns höga naturvärden. Dessa, liksom andra tillgängliga habitatmodeller, bör användas för att leva upp till EU-domstolens krav på beslutsunderlag när/om inventeringar som normalt krävs för att uppfylla kunskapskravet inte kan utföras.

På det remissmöte som Regeringskansliet höll fredagen den 13 mars förtydligades det att föreslagna undantagsregler lägger ansvaret för behovsprövning av när undantaget kan tillämpas på enskilda markägare. Det innebär även att straffansvaret för felaktiga bedömningar, med konsekvensen att genomförda åtgärder sannolikt har aktualiserat artskyddsförordningens förbudsregler, hamnar på enskilda markägare.

Att skadorna måste vara omfattande bör föras in som rekvisit i de två föreslagna lagrummen, men hur ska markägare kunna styrka att behovströskeln för undantaget uppfylls och att vederbörande därigenom inte riskerar att begå artskyddsbrott vid utförd avverkning? Räcker det med att tio träd per hektar har blåst ner och hur ska markägaren i så fall belägga att så har skett? BirdLife Sverige instämmer med vad Mark- och miljödomstolen i Östersund framförde på remissmötet, d.v.s. att det föreligger en uppenbar risk att regionens mark- och miljödomstolar kommer att översållas av överklaganden gällande sådana avverkningsanmälningar där behoven av att tillämpa undantaget inte bedöms vara tillräckligt stora, och att artskyddsförordningens förbudsregler därvid ska tillämpas utan undantag.

Promemorian framställer alltså inga gångbara förslag om hur det, annat än i de mycket få undantagsfall då Skogsstyrelsen – på eget initiativ – ska utöva tillsyn (och därtill överta länsstyrelsens uppgift om "dispensprövning"), ska kontrolleras att de åtgärder som kommer att utföras inom ramen för undantaget verkligen behövs för att omhänderta skog som har skadats på grund av storm eller kraftigt snöfall i december 2025 eller december 2026. Därmed uppstår en situation som, i händelse av att undantagsreglerna införs, leder till omfattande avverkning av skogar med höga naturvärden⁶, även i sådana delar av de aktuella kommunerna där behov av skyndsamt omhändertagande stormskadad skog inte föreligger samt i naturreservat och nationalparker. Föreningen anser att undantaget inte ska gälla för områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Tillfredsställande nivå för relevanta fågelarter

EU-domstolen har slagit fast att försiktighetsprincipen ska tillämpas så att om bedömning av bästa tillgängliga vetenskapliga data ger utrymme för en viss osäkerhet om huruvida en exploatering/åtgärd är förenlig med bibehållandet av gynnsam bevarandestatus för arter i fråga får medlemsstaten inte meddela tillstånd (se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-629/23 *Eesti Suurkiskjad*, punkt 42, och däri angiven rättspraxis). Detta återkommande uttalande har gjorts utifrån bestämmelserna i livsmiljödirektivet men är även giltigt för motsvarande bestämmelser i fågeldirektivet (se t.ex. EU-domstolens domar i mål C-131/24 *Virus*, punkt 57, samt mål C-217/19 *Vårjakt på handjur av ejder*, punkt 84). Regeringen har i sammanhanget varken tillämpat försiktighetsprincipen eller gjort en bedömning utifrån bästa tillgängliga vetenskapliga data.

EU-domstolen har, vilket promemorian framhåller, slagit fast att det vid prövning av undantag från bestämmelserna om skydd av fåglar i fågeldirektivet ska göras en bedömning av om undantaget påverkar möjligheten att bibehålla de berörda fågelarternas respektive populationer på en tillfredsställande nivå. För arter vars populationsnivåer i dagsläget inte är på en tillfredsställande nivå ska undantaget inte försvåra möjligheterna att återupprätta populationerna till en tillfredsställande nivå. Av Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår att en tillfredsställande nivå bör vara en nivå som innebär att en fågelart långsiktigt kan finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde. I den bedömningen behöver lokala förekomster och regional status beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 februari 2023 i mål nr M 11988-21 och MÖD 2024:24). Regeringen har inte gjort någon bedömning som är förenlig med domstolarnas praxis.

⁶ Produktiv skogsmark – i den mening som avses i 2 § 2 skogsvårdslagen (1979:429) – omfattar som bekant även skogar med höga naturvärden.

Det är för BirdLife Sverige obegripligt hur det kommer sig att den föreslagna bilaga 4 – arter vars bevarande på populationsnivå riskerar att påverkas negativt av undantaget – endast består av tio fågelarter, varav tre (blåsand, skogsgås och stjärtand) är irrelevanta i förhållande till skogsbruk och ytterligare tre (brun glada, dvärgsparv och tajgablåstjärt) inte ens förekommer inom de 26 berörda kommunerna. Det framgår inte av promemorian hur man har kommit fram till att arterna i bilaga 4 riskerar att påverkas på ett otillåtet sätt av åtgärderna som omfattas av undantaget från förbuden. Inte heller redovisas någon grund för bedömningen att bevarandestatusen hos alla övriga arters populationsnivåer inte kommer att försämrats om undantagsreglerna införs. EU-rapporteringen av tillämpade undantag kräver specificering av vilka arter som undantaget gäller för, samt en redogörelse för hur dessa arter sannolikt har påverkats av åtgärderna som omfattas av undantaget från förbuden.

För att uppfylla fågeldirektivets krav i fråga om huruvida undantaget påverkar möjligheten att bibehålla eller återupprätta de berörda fågelarternas population på/till en tillfredsställande nivå måste rimligen samtliga rödlistade fågelarter vars populationsstatus riskerar att påverkas negativt av det skogsbruk som undantaget avser att omfatta vara med på listan. Tydliga exempel är arter som tretåig hackspett, talltita, lavskrika, pärluggla och järpe.

För BirdLife Sverige,



Daniel Bengtsson, Fågelskyddsansvarig
070 515 45 33, daniel.bengtsson@birdlife.se



Kjell Carlsson, Ordförande
070 226 77 62, kjell.carlsson@birdlife.se