

## Kommittédirektiv

### Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2019

#### Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Syftet med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag, och säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Syftet är också att belysa eventuella målkonflikter och att synergier nyttjas mellan internationella och relevanta nationella åtaganden om biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi. Utredaren ska dessutom föreslå hur incitament för hållbart skogsbruk och en förbättrad legitimitet för den förda skogs- och miljöpolitiken kan skapas. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

#### Utredarens utgångspunkter

Det finns ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer och förbättra legitimiteten för den förda politiken. Utgångspunkten är att stärka och värna den privata äganderätten

till skog. Inskränkningar i äganderätten till mark måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen, vilket kräver att åtgärden syftar till att nå det mål som eftersträvas och att den inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Utgångspunkten är att beslut om formellt skydd av mark eller andra inskränkningar i äganderätten ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund, och att ersättning ska lämnas enligt principerna i grundlagen. Utöver detta finns frivilliga avsättningar. Rättssäkerheten ska stärkas för markägare och företag och det ska säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Anslagen för ersättningar för skyddad mark ska vara tillräckliga för detta. En viktig del för utredningen är att klargöra markägares rätt till ersättning, och hur denna bör beräknas.

Av principen om frivillighet under ansvar följer att betydande miljöhänsyn idag tas på frivillig grund och utan ersättning. Utredningen ska, utan att utöka markägares skyldigheter, överväga sätt att främja skydd som sker på frivillig grund. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. I september 2015 enades världens stater om en agenda för hållbar utveckling med bl.a. 17 nya globala mål som gäller fram till 2030 (Agenda 2030). Agendan rör alla delar av hållbar utveckling som fred, rättvisa, jämlikhet, fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, klimat och miljö. Agendan är universell, dvs. den ska genomföras av alla länder, såväl nationellt som internationellt. I Sverige utgår miljöarbetet från generationsmålet och 16 miljö kvalitetsmål som fastställts av riksdagen.

Den svenska skogspolitiken bygger på två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet. Skogspolitikens grunder ligger fast (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). En grundläggande del av skogspolitiken är skogsbrukets sektorsansvar och skogsägarnas frihet under ansvar. Markägare och andra aktörer inom skogsbruket har ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett hållbart sätt, så att skogspolitikens två jämställda mål nås och för att bidra till de nationella miljömålen. Skogsbrukets sektorsansvar innebär att utöver de krav som lagstiftningen ställer är det avgörande med frivilliga insatser för att dessa mål ska nås, t.ex. genom frivilliga avsättningar och hänsyn (prop. 2013/14:141).

Skyddet för äganderätten, det så kallade egendomsskyddet, är en grundläggande fri- och rättighet enligt regeringsformen (RF) och Europakonventionen. Äganderätten inkluderar bl.a. en rätt för ägaren att använda och bruka det ägda. Av 2 kap. 15 § RF följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Vid samtliga slag av ingrepp i egendomsskyddet gäller enligt såväl RF som Europakonventionen en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång som sker i skyddet för egendom med hänvisning till det allmännas intresse måste balanseras mot den skada den enskilde drabbas av till följd av intrånget. Av 2 kap. 15 § andra stycket RF följer vidare att den enskilde ska vara tillförsäkrad ersättning när det allmänna inskränker någons användning av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I de fall en lag innebär att användningen av mark eller byggnad inskränks av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller att rätten till ersättning bestäms genom lag. För sådana rådighetsinskränkningar får det alltså övervägas om en rätt till ersättning ska införas. I 31 kap. 4 § miljöbalken anges sådana beslut enligt miljöbalken som berättigar till ersättning, exempelvis beslut som gäller naturreservat och beslut om biotopskyddsområden. I 31 kap. 2 § miljöbalken anges att bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) som huvudregel ska gälla vid ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. År 2010 höjdes den ersättning som betalas vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång (prop. 2009/10:162).

Skogsbruk och renskötsel bedrivs parallellt i stora delar av norra Sverige. Av rennäringslagen (1971:473) framgår att den som är same och medlem i en sameby får använda mark och vatten inom renskötselområdet till underhåll för sig och sina renar när renskötsel är tillåten där. Renskötselrätten är en kollektiv rättighet som grundas på urminnes hävd eller i vissa fall på sedvana.

Den omfattas av egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § RF. Renskötselrätten ska inte försvagas.

En cirkulär ekonomi minskar miljö- och klimatpåverkan samtidigt som den gynnar näringslivsutveckling, export och tillkomst av nya jobb, bl.a. genom att nya produkter sätts på marknaden och nya affärsmodeller utvecklas.

För att säkerställa tillgången till ett långsiktigt hållbart uttag av skogsråvara för den växande cirkulära bioekonomin behöver incitament skapas för ett hållbart skogsbruk och ett hållbart skydd av skog så att Sverige uppnår relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Ovanstående utgångspunkter gäller generellt för problembeskrivningarna och uppdraget som utvecklas nedan. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk, inklusive ökad tillgång på hållbar skogsråvara.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller i jordabalken. I uppdraget ingår inte heller att se över frågor om strandskydd, riksintressen eller artskydd då dessa har hanterats eller ska hanteras i andra utredningar, eller att lämna förslag på nya etappmål.

De förslag som lämnas ska vara kostnadseffektiva och de utgifter för staten som förslagen medför ska vara förutsebara. Förslagen ska syfta till att öka förutsebarheten för enskilda och företag i de frågor som utredningsdirektivet omfattar. Utredaren ska beakta de möjligheter som finns till regelförenkling.

### **Uppdraget att finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog**

#### **Tillståndsplikt och formellt skydd i fjällnära skog**

I det fjällnära området finns huvuddelen av Sveriges större sammanhängande naturskogar. I dag är ungefär hälften (46 procent) av den fjällnära skogen formellt skyddad genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken (t.ex. naturreservat och biotopskyddsområde) eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Därutöver tillkommer att ca sex procent av skogsmarken bevaras genom frivilliga avsättningar som skogsägare gör inom ramen för sektorsansvaret. I övriga delar av landet är det formella skyddet av skog avsevärt lägre. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram en nationell strategi för formellt skydd av skog men den omfattar inte skydd av skog inom det fjällnära området.

Bestämmelser om avverkning av skog finns i skogsvårdslagen (1979:429). För avverkning av skog på produktiv skogsmark krävs normalt att åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen (14 §). All avverkning i fjällnära skog, utom röjning och gallring som främjar skogens utveckling, kräver dock Skogsstyrelsens tillstånd (15 §). Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden, kulturmiljövärden eller rennäringen, eller det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel (2 b § första stycket). Tillstånd får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden (18 §). Om tillstånd lämnas ska Skogsstyrelsen besluta vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen (18 b §). Tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog ska ses som ett komplement till reglerna om formellt skydd i miljöbalken. Om det blir fråga om att skydda större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvärden bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas (prop. 1990/91:3 s. 45). År 2010 fastslog riksdagen att gränsen för det fjällnära området skulle behållas oförändrad och att tillståndsplikten skulle vara kvar (prop. 2009/10:201, bet. 2009/10:MJU28, rskr. 2009/10:352). Varje år tar Skogsstyrelsen emot ca 300 ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära området och ca 60 000 anmälningar om avverkning när det gäller övriga delar av landet.

#### **Rätt till ersättning vid formellt skydd och nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog**

Om naturvärden skyddas genom naturvårdsavtal mellan enskilda och det allmänna bestäms ersättningen för inskränkningar i markanvändningen i avtalet. I de fall natur- eller kulturmiljövärden i fjällnära skog skyddas genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken har markägare rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Av 19 § skogsvårdslagen framgår att 31 kap. 4 § miljöbalken även gäller i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Detsamma gäller i fråga om ersättning för skada till följd av ett beslut om vilka hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövärden när tillstånd till avverkning ges.

Försvårad markanvändning kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för skogsägare och företag bl.a. vad gäller förväntad avkastning som säkerhet vid lån. Tydlighet och förutsebarhet vad gäller förutsättningar för brukande och ersättning är därför mycket viktigt för markägare.

För närvarande pågår det ett flertal domstolsprocesser där markägare har stämt staten sedan de helt eller delvis nekats tillstånd till avverkning i fjällnära skog och inte fått någon ekonomisk kompensation för detta. Den huvudsakliga frågan i målen är om staten är ersättningsskyldig enligt 19 § skogsvårdslagen och 31 kap. 4 § miljöbalken till följd av Skogsstyrelsens beslut att neka tillstånd till avverkning och, om så bedöms vara fallet, vilken ersättning som ska betalas. En förutsättning för ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken är att avverkningen är ett led i en pågående markanvändning och inte innebär en ändrad markanvändning. Frågan har prövats av mark- och miljödomstolen till de markägarnas fördel men domarna har överklagats av staten genom Kammarkollegiet.

### **Behovet av en översyn**

Skogsstyrelsen har i en hemställan till regeringen den 31 maj 2018 pekat på behovet av en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen (N2018/03651/SMF). Skogsstyrelsen anser att det är oklart om syftet med bestämmelsen i 18 § uppfylls med nuvarande reglering och hur förhållandet mellan tillståndsplikten i skogsvårdslagen och områdesskyddsbestämmelserna i miljöbalken ska fungera ur ett helhetsperspektiv. Skogsstyrelsen anser även att ersättningsregleringen i 19 § skogsvårdslagen behöver ses över.

Skogsstyrelsen har också, i samråd med Naturvårdsverket, begärt att det klargörs vilka arealer som ska ges ett formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog (M2018/01660/Nm). Frågan om vilka arealer som ska ges ett formellt skydd hänger nära samman med en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket anser därför att lagstiftaren bör ta ett helhetsgrepp i frågorna om i vilken form skogen ska skyddas och hur intrång och ersättning ska bedömas.

Trots att tillståndsplikten relativt nyligen varit föremål för översyn (prop. 2009/10:201) finns det skäl att på nytt se över bestämmelserna om fjällnära skog i skogsvårdslagen. Markägare upplever en osäkerhet kring vilken mark som kommer att vara möjlig att bruka och om ersättning kommer att lämnas vid nekat tillstånd. Dessutom skyddas redan en hög andel av den fjällnära

skogen. Det bör tas ett helhetsgrepp om skyddet och brukandet av skogen i det fjällnära området, inklusive en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen.

Det bör analyseras vilka behov som finns av skydd och särskild hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen i fjällnära skog. I behovsanalysen bör det beaktas vad som redan har skyddats i dessa områden och Sveriges relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Mot bakgrund av skogens viktiga roll för näringslivsutveckling i det fjällnära området behöver behovet av skydd och särskild hänsyn till allmänna intressen även ställas i relation till en analys av enskilda intressen som jobb, företagande och möjligheter till landsbygdsutveckling i det fjällnära området. Bland annat utifrån behovsanalysen bör utredaren analysera om bestämmelserna för det fjällnära området ska lämnas oförändrade eller ändras. Utredaren bör överväga effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövärden och särskild hänsyn till rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skog.

Det bör också analyseras hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövärden ska säkerställas i det fjällnära området, bl.a. om det aktuella området bör skyddas genom formellt områdesskydd enligt miljöbalken, genom naturvårdsavtal enligt jordabalken eller på annat sätt. Utredaren bör också se över hur ersättningsbestämmelserna kan göras tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa. Av 2 kap. 15 § RF följer att vid inskränkningar i pågående markanvändning som sker på grund av miljöskyddsskäl har den enskilde en rätt till ersättning om det följer av lag. Utredaren bör därför förtydliga och föreslå under vilka förutsättningar ersättning ska lämnas samt hur ersättningen bör beräknas. Vid ersättning till aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet kan statsstödsregler aktualiseras och den aspekten behöver beaktas i översynen. Statens kostnader för skydd av skog behöver vara förutsebara och fullt ut finansierade.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av skydd av skog i det fjällnära området i relation till Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald samt konsekvenserna av att skog undantas från virkesproduktion,
- föreslå effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövärden och särskild hänsyn till

rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skogsbruk,

- utreda och beakta eventuella konsekvenser för renskötselrätten vid en stärkt privat äganderätt till skogen,
- föreslå hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövärden ska säkerställas i det fjällnära området samt föreslå under vilka förutsättningar ersättning till markägare ska lämnas och hur sådan ersättning ska beräknas,
- analysera hur sådan ersättning som lämnas till ekonomiska aktörer förhåller sig till statsstödsregelverket,
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga,
- analysera förslagets budgetära konsekvenser för staten,
- analysera vilka konsekvenser ett nekat tillstånd till avverkning får för markägare, och
- analysera eventuella lagakraftvunna domar i frågan om ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

## **Uppdraget att se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper**

### **Begreppet nyckelbiotop**

Begreppet nyckelbiotop är inte reglerat i lagstiftningen men definieras i Skogsstyrelsens handbok för inventering av nyckelbiotoper (2014). Begreppet utarbetades av Skogsstyrelsen 1990 när myndigheten, i syfte att förbättra kunskapsförsörjningen, fick i uppdrag av regeringen att genomföra en försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur. Begreppet och dess tillämpning har förändrats över tid.

### **Nuvarande ansvar och roller för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper**

Skogsstyrelsen har fått flera regeringsuppdrag om nyckelbiotopsinventeringar sedan början av 1990-talet. Skogsstyrelsen och den dåvarande skogsvårdsorganisationen har framför allt inventerat på småskogsbrukets marker. Sedan 2006 har inte någon större systematisk nyckelbiotopsinventering genomförts men myndigheten har medverkat med utbildning, kontrollinventering och viss uppdragsinventering till andra än småskogsbrukets markägare. Till småskogsbruket räknas i huvudsak markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper som



gjorts efter 2006 har mestadels skett vid tillsyn och fältbesök före avverkning på små-, mellan- och storskogsbrukets marker. Dessa nyckelbiotoper registreras hos Skogsstyrelsen.

Stor- och mellanskogsbruket har ansvar för att själva inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om nyckelbiotoper på sina markinnehav. De kan låta registrera uppgifterna hos Skogsstyrelsen.

Det saknas författningsreglering av Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper beträffande inventering och registrering. En registrering av en nyckelbiotop föregås inte av att Skogsstyrelsen fattar något formellt beslut. Det innebär att en enskild markägare inte kan begära överprövning av myndighetens utpekande. Markägaren kan därför inte få prövat om ett registrerat område uppfyller kriterierna för vad som ska anses vara en nyckelbiotop eller om myndigheten har avgränsat området korrekt. Om en markägare eller någon annan berörd intressent ifrågasätter Skogsstyrelsens registrering omprövar Skogsstyrelsen den bedömning som ligger till grund för registreringen enligt en särskild rutin (Skogsstyrelsen, protokoll A42/2014.) Detta har av markägare uppfattats som otydligt och inte rättssäkert medan miljöorganisationer har ansett att Skogsstyrelsen bör förbättra kommunikationen om sina rutiner (Skogsstyrelsens rapport 2016:7, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper).

### **Nyckelbiotopernas roll som kunskapsunderlag**

Uppgifter om nyckelbiotoper utgör ett kunskapsunderlag för Skogsstyrelsen och andra myndigheter som handlägger ärenden och för skogsägare som bedriver skogsbruk. Uppgifterna underlättar den hänsyn som skogsägare och andra verksamhetsutövare ska ta till miljön när skogsbruksåtgärder planeras och utförs och kan utgöra underlag för frivilliga avsättningar. Kunskapsunderlag om höga naturvärden är också ett strategiskt underlag för arbetet med områdesskydd.

Kunskaperna om skogens naturvärden är inte kompletta efter en nyckelbiotopsinventering, vilket innebär att ytterligare kunskap kan krävas inför bl.a. avverkning. En registrering av en nyckelbiotop innebär t.ex. inte nödvändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär i stället en indikation på att sådana arter kan förekomma i området. Inför en avverkning måste därför markägare och myndigheter ta ställning till vilka

naturvärden som området rent faktiskt har för att säkerställa att rätt hänsyn visas.

### **Omfattningen av registrerade nyckelbiotoper**

I dag finns ca 230 000 hektar registrerade nyckelbiotoper huvudsakligen på små- och mellanskogsbrukets marker som har inventerats av Skogsstyrelsen och den tidigare skogsvårdsorganisationen. Till detta kommer ca 240 000 hektar nyckelbiotoper hos stor- och mellanskogsbruket som inventerats av ägarna själva. Två procent av den totala arealen produktiv skogsmark är registrerad som nyckelbiotop. Samtliga registrerade nyckelbiotoper är publika och kan ses via olika webbaserade plattformar. Medelarealen för en registrerad nyckelbiotop är 4,7 hektar. Den senaste landsomfattande uppföljningen på i huvudsak småskogsbrukets marker mellan åren 2002–2008 visade att mellan 150 till 350 hektar registrerad nyckelbiotop avverkades i medeltal per år (Skogsstyrelsen rapport 2009:7, Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden).

### **Nyckelbiotoper och formellt områdesskydd, samråd samt hänsyn enligt skogsvårdslagen**

Att ett skogsområde har registrerats som en nyckelbiotop innebär inte att området är formellt skyddat. Registrering av en nyckelbiotop innebär dock att området kan innehålla värden som kan vara intressanta att skydda genom formellt områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Värdena kan även bevaras och stärkas genom att särskild hänsyn visas enligt 30 § skogsvårdslagen eller genom åtgärder som genomförs efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I vissa fall ersätts markägaren för nyckelbiotoper genom erbjudande om formellt skydd. Andelen nyckelbiotoper inom små- och mellanskogsbrukets marker med formellt skydd uppgår till 39 procent av de samlade registrerade nyckelbiotoperna inom dessa markägarkategorier. Motsvarande andel för storskogsbruket är 33 procent. Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens nationella strategi för formellt skydd av skog är brukningsenheter med en hög andel nyckelbiotop en av de kategorier som bör prioriteras av staten för formellt skydd. De definieras som sådana brukningsenheter där andelen registrerad nyckelbiotop utgör minst fem procent och minst tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen. En uppföljning på delar av småskogsbrukets marker visade att aggregeringar av nyckelbiotoper, dvs. där andelen nyckelbiotop överstiger fem procent av den produktiva skogsmarken finns på 3 841 brukningsenheter och motsvarar ca 23 200 hektar, eller ca 14 procent,

av den totala arealen registrerade nyckelbiotoper. Av dessa nyckelbiotoper är målsättningen enligt strategin att skydda ca 12 000 hektar fram till 2020. Strategin innebär att markägare som har nyckelbiotoper med en lägre andel nyckelbiotoper än fem procent av minimum tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen på brukningsenheten endast undantagsvis kan få ersättning genom att området blir formellt skyddat.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder följer att skogsbruksåtgärder i områden som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper bör anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

### Nyckelbiotoper och certifiering

I takt med miljöfrågornas växande betydelse har efterfrågan på certifierade skogsprodukter ökat. Mot bakgrund av omläggningen och avregleringen av skogspolitiken 1993 har ett certifieringssystem inom skogsbruket blivit ett sätt att visa för marknaden att produkterna kommer från ett långsiktigt ansvarsfullt skogsbruk som syftar till en bärkraftig ekonomisk, social och ekologisk utveckling. Regeringen anförde i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) att certifieringen kan utvecklas ytterligare och på så sätt bidra till att naturvårdens mål uppnås och att sådana styrmedel i första hand bör utvecklas av aktörerna på marknaden. Certifieringarna har varit starkt drivande för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Såväl markägare som virkesuppköpare kan certifiera sig enligt certifieringsstandarderna Forest Steward Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Skogsstyrelsen har fått ett regeringsuppdrag att följa upp och redovisa skogsbrukets frivilliga avsättningar. Av myndighetens redovisning framgår att ca 60 procent, 14 miljoner hektar, av den produktiva skogsmarken är certifierad enligt FSC eller PEFC (meddelande 2017:4). Av det följer att ca 40 procent, ca 9,4 miljoner hektar, inte är certifierad.

Kraven för certifiering har successivt skärpts. Certifierade skogsägare förbinder sig att i sin skogsbruksplan, eller liknande, frivilligt avsätta nyckelbiotoper. Certifierade virkesköpare får enligt standarderna inte kontraktera, avverka eller sälja ett sortiment som kommer från skogsmark som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper oavsett om det kommer från en certifierad eller en icke-certifierad markägare. Certifieringarna har därmed varit drivande

för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Eftersom majoriteten av virkesköpande företag och organisationer i Sverige är certifierade innebär det i praktiken att avverkning och försäljning av virke från en nyckelbiotop inte går att genomföra, oavsett om den är registrerad eller inte. Det senare innebär att skogsägare som inte har certifierat sitt skogsbruk sannolikt påverkas på samma sätt som certifierade skogsägare. Som konstaterats ovan innebär en registrering av en nyckelbiotop inte nödvändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär endast en indikation på att sådana arter kan förekomma i området.

### **Identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur**

För att tillgodose behov av ekologiska samband i landskapen har länsstyrelserna fått i uppdrag av regeringen att utarbeta och genomföra handlingsplaner för grön infrastruktur. Syftet med grön infrastruktur är att bevara biologisk mångfald och att upprätthålla ekosystemtjänster. I uppdraget ingår att länsstyrelserna tar fram regionala handlingsplaner som kunskapsunderlag som visar på hur och var den gröna infrastrukturen kan genomföras. Uppgifter om dessa värden och platser identifieras och registreras av länsstyrelserna. Bevarande av områdena sker exempelvis genom frivillighet, miljösättningar, formellt skydd samt att hänsyn tas enligt skogsvårdslagen.

### **Översyn av ansvaret för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper och uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur**

Konsekvenserna av att en nyckelbiotop registreras har förändrats sedan regeringen lämnade det första regeringsuppdraget om nyckelbiotopsinventering. Certifieringsstandarder har införts som innehåller krav på att särskild hänsyn måste tas till nyckelbiotoper. Kopplingen till certifieringen innebär att nyckelbiotopernas ursprungliga syfte som kunskapsunderlag har förändrats. Registreringen har därmed fått konsekvenser för markägaren som inte var avsedda. Den ökade certifieringen innebär att en stor andel av nyckelbiotoperna undantas från virkesproduktion. När Skogsstyrelsen registrerar en nyckelbiotop synliggör myndigheten således den hänsyn som skogsbruket ska visa till höga naturvärden. Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag. Certifieringarnas stora genomslag innebär att även en skogsägare som inte är certifierad får mindre möjligheter att sälja virke från en nyckelbiotop. Samtidigt saknas det möjligheter för markägaren att få en överprövning av om

Skogsstyrelsen har identifierat och avgränsat nyckelbiotopen korrekt eller att ändra en registrering på grundval av nya uppgifter. Med hänsyn till att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad, bör en analys ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper. Utredaren bör göra en liknande analys som för nyckelbiotoper när det gäller identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur.

Utredaren bör belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald, samt under vilka förutsättningar ersättning ska ges i de fall där bevarandet av naturvärden eller registrering av en nyckelbiotop innebär en betydande inskränkning av möjligheterna att bruka marken. Förslag ska inte lämnas som innebär utökat ansvar för markägare. Metodiken för nyckelbiotopsinventering ska inte utredas. Vidare bör beaktas vilka behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs, samt att begreppet nyckelbiotop och dess tillämpning har förändrats från sin ursprungliga användning som enbart ett kunskapsunderlag. Förslag bör lämnas om vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att beakta kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportiona- litet vad gäller konsekvenser för äganderätten.

Utredaren ska därför

- analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper och områden som är av betydelse för grön infrastruktur identifieras och registreras samt statens roll i arbetet med nyckelbiotoper och grön infrastruktur,
- belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas,
- utreda vilket kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning samt markägarens möjligheter att bedriva hållbart skogsbruk,
- analysera möjligheten och konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav,

- vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta kunskapskravet i miljöbalken och skogspolitikens princip om frihet under ansvar,
- föreslå vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten, och
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

### **Uppdrag att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer**

#### **Befintliga skydds- och ersättningsformer**

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med ett anpassat brukande, frivilliga avsättningar och det formella skyddet av land- och sötvattensområden, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljö kvalitetsmålen, framför allt miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Det finns flera olika typer av formellt skydd. Regleringen finns i 7 kap. miljöbalken och i föreskrifter meddelade med stöd av balken. Inför olika åtgärder för områdesskydd förhandlar myndigheten med fastighetsägarna för att försöka nå en överenskommelse om ersättning. Rätten till ersättning vid ingripanden av det allmänna regleras i 31 kap. miljöbalken.

Komet, som används i hela landet, är ett arbetssätt som uppmuntrar skogsägare att ta initiativ till formellt skydd. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som regleras i jordabalken. Frivilliga avsättningar är ett viktigt komplement till det arbete som staten och kommuner utför och utgör markägarnas del i det mellan markägare och staten delade ansvaret för skydd av värdefull natur.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog har reviderats och vägleder arbetet med skydd av skog sedan 2017 (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2018). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har utvärderat hur markägare upplever myndigheternas beslut om formellt skydd på deras fastigheter.

## Hur kan både skyddet och det hållbara nyttjandet av skogen bli mer flexibelt och effektivare?

Det är viktigt att utveckla väl fungerande skydds- och ersättningsformer med förbättrad legitimitet hos skogsägare för att skapa effektivare skyddsformer. Uppföljning av de nationella miljömålen visar att det behövs ytterligare insatser för att målen ska nås (Naturvårdsverket 2019, Årlig uppföljning av miljömålen rapport 6865 och Skogsstyrelsen 2019, Fördjupad utvärdering av Levande skogar). Det finns även ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer, grundat i arbetssätt som bygger på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet. De senaste tio åren har skogspolitiken debatterats flitigt. Det finns således behov av att klargöra och belysa såväl de formella verktygen som arbetssätten så att samverkan och förtroende mellan berörda aktörer kan stärkas och arbetet bli mer effektivt.

Det behövs utvecklade och positiva incitament för att bevara biologisk mångfald i skogsbruket. Det ska löna sig för markägare att värna allmänna intressen som biologisk mångfald, friluftslivsvärden och värden för rennäringen. Nya flexibla skydds- och ersättningsformer ska därför utredas som bygger på frivillig grund och stärker incitamentsstrukturen i skogsbruket. I utredningen ingår därför att föreslå nya flexibla skydds- och ersättningsformer som ekonomiskt eller på annat sätt gynnar markägare som bevarar biologisk mångfald och gynnar allmänna intressen, samtidigt som det är möjligt att utveckla och få verksamheter med bas i skog att växa. Formerna ska vara effektiva för att bidra till en förvaltning där den biologiska mångfalden säkras långsiktigt.

Artbevarande och landskapsvård är ofta förknippat med en stor variation av aktiva skötselinsatser. Det finns då ofta förutsättningar att kombinera bevarande av biologisk mångfald med uttag av skogsråvara. Det kan också finnas behov av att skydda mark med lägre biologiska värden och utvecklingsmark för att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden i skogen. Sådan mark bör kunna skyddas på ett mer kostnadseffektivt sätt.

Naturvårdsavtal är en modell som har potential att kunna utvecklas och standardiseras ytterligare för olika syften och som medger brukande och skydd på samma mark. Nya modeller kan även utvecklas för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att

formellt skydda sin mark. Det nya arbetssättet Komet, som bygger på markägarens frivilliga vilja att skydda sin mark, bedöms kunna utvecklas ytterligare. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har konstaterat att det finns ett behov av ökad transparens av de frivilliga avsättningarnas läge, omfattning och kvalitet. Utredaren bör därför belysa skogsägarnas eget ansvar, inom rådande skogspolitik, till exempel genom frivilliga avsättningar och information om dessa. Det är viktigt att innovation och marknadsbaserade lösningar inte hämmas av statens insatser. I arbetet med de nya ersättningsformerna ska lösningar eftersträvas som innebär en effektiv och enkel administration.

Liknande arbetssätt finns t.ex. i Norge och Finland, vilka lett till ökat skydd på frivillig grund, minskade konflikter och bättre samarbete mellan markägare, stat och andra aktörer. Utredaren ska analysera och överväga dessa metoder och föreslå vilka delar av dem som kan användas även i Sverige.

Riksrevisionen uppmärksammade i sin granskning av skyddet av värdefull skog 2018 att statens samlade insatser för skydd av värdefull skog kan förbättras och bli mer kostnadseffektiva. Det finns också ett flertal andra förslag som tagits upp i olika sammanhang som berör behovet av nya kompletterande flexibla skydds- och ersättningsformer, t.ex. förslag från arbetsgrupper i det nationella skogsprogrammet, i Fördjupad utvärdering av miljömålen (Naturvårdsverket 2019, rapport 6865) och i betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34). Riksdagen har även lämnat ett tillkännagivande om behovet av en översyn av olika typer av ersättningsmodeller vid skyddande av skog i syfte att skapa effektivare skyddsformer (bet. 2017/18: MJU17, rskr. 2017/18:215).

Det finns skäl att förtydliga vilken hänsyn och vilka åtgärder skogsägare och skogsbruket förväntas genomföra, med andra ord klargöra var gränserna går för miljöhänsyn utan rätt till ersättning.

När utredaren analyserar behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden ska befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhälle användas.

Vid utredandet av nya flexibla former av skydd behöver syftet med skyddet, dvs att nå nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald och behovet av stärkt äganderätt tillgodoses och vara i fokus. Detta tillgodoses genom exempelvis nya flexibla ersättningsformer i syfte att skapa ökad



legitimitet för naturvårdsåtgärder och ökat incitament för hållbart skogsbruk. Förslag ska inte lämnas som innebär ett utökat ansvar för markägare.

Utredaren ska därför

- beskriva och utvärdera befintliga skydds- och ersättningsmodeller för skydd av skog i Sverige samt frivilliga avsättningar och miljöhänsyn,
- beskriva skydds- och ersättningsmodeller som används i andra länder med liknande förutsättningar som Sverige, exempelvis Norge och Finland samt analysera och om det är relevant, lämna förslag med utgångspunkt i dessa modeller, och
- utreda och föreslå nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer som kan användas i hela landet, som bygger på frivillighet och som skapar incitament att skydda och bevara biologisk mångfald och andra allmänna intressen (t.ex. kulturmiljövärden, friluftslivsvärden och rennäring) samtidigt som de stärker äganderätten, beaktar principen om frihet under ansvar och stimulerar en växande cirkulär bioekonomi på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredarens förslag ska

- innefatta skydds- och ersättningsformer som sker på markägarens eget initiativ och som premierar markägare som sköter sin skog så att höga naturvärden utvecklas eller har skött sin skog så att sådana värden har utvecklats,
- innefatta ersättningsformer som är samhällsekonomiskt effektiva och styr mot hållbart skogsbruk, och
- säkerställa att markägare får ersättning för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till.

Utredaren ska även

- utveckla nya modeller, för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att formellt skydda sin mark,
- analysera skogsägarnas eget ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik, genom t.ex. frivilliga avsättningar och andra naturvårdande insatser i syfte att bevara biologisk mångfald,

- analysera och vid behov lämna förslag på finansiering av föreslagna nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer, och
- använda befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhället vid analysen av behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden om biologisk mångfald samt lämna de förslag till åtgärder som eventuellt behövs.

### **Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?**

Sverige ska ha en hög ambition i arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster nationellt, internationellt och inom EU så att miljömålen nås, och samtidigt bli världens första fossilfria välfärdsland. Det finns behov av att belysa betydelsen av en växande bioekonomi och de anspråk denna kan komma att ställa på samhällets behov av skogsråvara för ett fossilfritt samhälle och därmed på skogsekosystemen. Detta inkluderar hur dessa anspråk kan komma att påverka möjligheterna att nå internationella och av riksdagen beslutade nationella mål om i första hand biologisk mångfald.

### **Internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat**

En rik variation av levande organismer är en förutsättning för liv på jorden, både på land och i vatten. Denna variation, den biologiska mångfalden, förser oss med förutsättningar för jordbruk, skogsbruk fiske, vattenrening och mycket mer som behövs för vår överlevnad. FN:s konvention om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity, CBD) trädde i kraft 1993 och har som mål att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden, och att nyttan av att använda genetiska resurser ska fördelas rättvist. År 2010 antogs under konventionen 20 mål för arbetet med konventionen – Aichimålen, av vilka de flesta ska nås till år 2020.

Sverige har som part till konventionen förbundit sig att genomföra konventionens mål och de beslut som har fattats av konventionens partsmöte. Åtaganden för biologisk mångfald finns även i EU-rätten bl.a. i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).

Regeringen har i överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna aviserat att artskyddsförordningen ska ses över.

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) angavs de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen har beslutat samt insatser som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen, generationsmålet, Aichimålen och målen i EU:s strategi för biologisk mångfald 2011–2020. Den svenska strategin har även betydelse för genomförandet av Agenda 2030 och riksdagens mål för friluftslivspolitik och de tio friluftslivsmålen.

I oktober 2018 lanserade Europeiska kommissionen en ny bioekonomistategi som tar sin utgångspunkt i bland annat i Parisavtalet, och FN:s hållbarhetsmål. EU:s bioekonomistategi sätter upp tre mål: 1) skala upp och stärka bio-baserade sektorer, 2) snabbt sprida bioekonomin i Europa, och 3) skydda ekosystem och förstå bioekonomins ekologiska begränsningar. En omställning till en cirkulär och biobaserad ekonomi har betydelse för att nå de nationella miljö- och klimatmålen samtidigt som det stärker konkurrenskraften, gynnar näringslivsutvecklingen och bidrar till att skapa nya jobb. Omställningen till ett fossilfritt samhälle och ett hållbart nyttjande av naturresurser är också en stark drivkraft för strukturomvandling till en cirkulär och bio-baserad ekonomi där innovationer skapar möjligheter för ökad export, tillväxt och sysselsättning. I en cirkulär ekonomi produceras material och produkter på ett hållbart sätt och återanvänds, genom exempelvis reparation och uppgradering. Produkter återvinns och avfall hanteras som en resurs vilket innebär att farliga kemikalier i produkter måste fasas ut. Att ställa om från en linjär till en cirkulär ekonomi innebär att effektivisera material- och energianvändning.

### **Behovet av att hantera målkonflikter**

Det finns målkonflikter bland annat mellan bevarande av biologisk mångfald och ökat uttag av skogsråvara. Enligt riksdagens beslut ska miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Det finns därför behov av att kartlägga och beskriva målkonflikter och synergier och lämna förslag på hur målkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

Det finns ett brett samförstånd om att den svenska skogspolitiken ska bygga på de jämställda målen om miljö och produktion och skogsägarnas frihet under ansvar. Produktion av skoglig råvara är en viktig del i omställningen till en biobaserad ekonomi och för att fasa ut fossil energi. Samtidigt finns en ökande efterfrågan på biomassa. EU:s lagstiftning ställer krav på ökad andel biodrivmedel och de av riksdagen antagna klimatmålen, inklusive målet om nettonollutsläpp senast 2045, etappmålen för 2030 och 2040 samt målet för transportsektorn till 2030 bedöms kräva ökad substitution av fossila material och bränslen med biobaserade produkter. I en växande cirkulär bioekonomi måste ett hållbart uttag av skogsråvara säkras.

Uttaget av trädbiomassa från skogen har under lång tid ökat i Sverige. Samtidigt har den totala skogstillväxten ökat i ungefär samma takt vilket sammantaget inneburit att nettoupptaget av koldioxid i skogen varit relativt konstant.

Sverige har goda förutsättningar att förena ett aktivt skogsbruk med höga miljöambitioner samtidigt som en ökad substitution av fossila material kan ske med hjälp av skoglig råvara. Sverige har också goda förutsättningar att ställa om till en cirkulär biobaserad ekonomi och öka värdeskapandet från biobaserade näringar, t.ex. skogsbruk och mångbruk av skog, jordbruk, fiske och vattenbruk och natur- och kulturturism. Det finns en stor potential för att höja förädlingsvärdet hos de förnybara råvaror som dagens svenska processindustri använder. En effektivare användning av råvaror och användning av restprodukter, biprodukter och avfall minskar belastningen på ekosystemen. En utvecklad cirkulär bioekonomi kan även stödja strukturomvandlingen i berörda branscher.

Åtgärder för att minska utsläppen behövs inom alla samhällssektorer för att nå etappmålen i det klimatpolitiska ramverket. Kompletterande åtgärder, bland annat ökad kolinlagring kan användas för att nå etappmålen. Framtida ytterligare utsläppsminskningar, inklusive i inrikes transporter, bedöms förutsätta en ökad användning av hållbart producerad bioenergi från skogsbruket. Detta kan minska den framtida potentialen att bokföra ökat nettoupptag och således utnyttja en ökning av kolsänkan. Detta analyseras nu av den Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M 2018:07, dir. 2018:70). Vid sidan av en ökad elektrifiering inom transportsektorn kommer även hållbara förnybara bränslen att spela en viktig roll i transportsektorns klimatomställning. Konkurrensen om tillgången till biodrivmedel kommer sannolikt att öka på grund

av ökad svensk efterfrågan, EU:s krav på hållbara biodrivmedel och ökad internationell efterfrågan från flyget. En successivt ökad användning av hållbara biodrivmedel kan ersätta en betydande del av dagens användning av fossil bensin och diesel i transportsektorn till 2030.

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren utgå från de åtaganden som följer av konventionen om biologisk mångfald, samt hur de kan förenas med en växande bioekonomi. Utgångspunkten för utredningen ska också vara att säkerställa att de jämställda skogspolitiska målen om produktion och miljö och Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat uppnås. Utredaren bör utgå från befintliga kunskapsunderlag om den biologiska mångfaldens behov och tillgång och efterfrågan på skogsråvara samt hur dessa målkonflikter belysts tidigare.

Utredaren ska därför

- sammanställa Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald,
- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag vad som krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen,
- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara i syfte att främja utvecklingen av hållbara, konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen,
- använda befintligt kunskapsunderlag och behovsanalyser om skydd av skog och ökande efterfrågan på skogsråvara och med beaktande av det föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat,
- analysera hur behovet av skydd av skog påverkar förutsättningarna för inhemsk produktion av bioråvara för en växande cirkulär bioekonomi samt att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken, och
- kartlägga och beskriva målkonflikter och synergier utifrån de analyser som görs enligt ovan och lämna förslag på hur målkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, klimatmässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv.

De samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas ska analyseras. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa

parallellt under utredningsarbetet. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska redovisa hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas och hur en sådan utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvist införande. Vid behov ska utredaren lämna förslag avseende detta. Detta gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredningen ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, näringslivet, intresseorganisationer och övriga intressenter. Vidare ska utredningen samråda och inhämta synpunkter från relevanta pågående utredningar inom kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

(Miljödepartementet)