

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
hans.nilsagard@regeringskansliet.se

Diarienummer
LI2024/02430

Datum
2025-05-13

Remissvar från BirdLife Sverige gällande SOU 2024:91 *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk*

BirdLife Sverige har givits tillfälle att yttra sig över delbetänkandet *Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk*. Utredarens uppgift är att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket. BirdLife Sverige har under de senaste åren kunnat konstatera att tillsynen i skogen är mycket bristfällig, vilket också bekräftas av juridisk expertis.¹ Skogsstyrelsens generaldirektör har vid flertal tillfällen varit mycket tydlig med att myndigheten saknar resurser för att kunna bedriva en väl fungerande tillsyn.

Huvudsakliga ståndpunkter

Såväl Naturvårdsverkets som Skogsstyrelsens utredningar (till exempel gällande miljömålet *Levande skogar*) visar att utvecklingen i skogen är negativ. Utredarens förslag till förändrad lagstiftning och tillämpning skulle leda till att naturvärden missgynnas ännu mer än idag, exempelvis genom att fler avverkningar hinner genomföras innan Skogsstyrelsen och/eller ideell naturvård hinner ingripa mot potentiella lagöverträdelser (artskyddsbrott), samt genom att försvåra för ideell naturvård att överklaga Skogsstyrelsens beslut. BirdLife Sverige finner det på sin plats att påpeka att den grundlagsskyddade äganderätten definitivt inte ger skogsägare rätt till förstörelse av värdefull natur. Det ändrade synsätt som måste till, är att skogsindustrins företrädare accepterar att även skogsbruk måste följa gällande lagstiftning om upprätthållande av kontinuerlig ekologisk funktionalitet, så att biologisk mångfald och friska ekosystem kan bibehållas även i framtiden. Det kan konstateras att sektorsansvaret ("frihet under ansvar") inte räcker för att uppfylla gällande lagstiftning (miljöbalken/artskyddsförordningen och EU:s naturvårdsdirektiv), nationella miljömål eller internationella konventioner som Sverige har ratificerat. Det saknas tillräckliga styrmedel för att säkerställa biologisk mångfald och för att upprätthålla skogens ekosystemtjänster långsiktigt.

BirdLife Sverige anser att regeringen är skyldig att bistå med såväl ekonomiska medel som ändrad lagstiftning och tillämpning, då det i nuläget är uppenbart att Sverige inte kan leva upp till gällande EU-rätt. Det framgår till exempel av de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* att svenska myndigheter och domstolar måste "pröva huruvida skogsbruksåtgärder grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv." Sådan strategi saknas ännu, liksom grundläggande kunskap om förekomst av de arter som lagstiftningen kräver ska finnas till hands vid myndighetsbeslut om skogsbruksåtgärder.¹ Ideell naturvård står idag för majoriteten av den informationsinsamling som sker i det svenska skogsbrukslandskapet.

BirdLife Sverige avstyrker å det bestämdaste de flesta av utredarens förslag gällande samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som bland annat innebär att "sexveckorsregeln" ändras så att avverkning får ske redan tio dagar efter anmälning, om Skogsstyrelsen inte fattar något beslut under den angivna tidsperioden. Av förslaget följer att markägare åläggs ansvaret att avgöra om en skogsbruksåtgärd träffas av miljöbalkens bestämmelser, vilket innebär ett tungt straffansvar. För såväl Skogsstyrelsen som miljöorganisationer innebär

¹ Darpo J. 2025. *Koll på arterna i skogen? Om Skogsstyrelsens granskningssystem för skogsåtgärder*. Uppsala universitet.

utredarens förslag en extremt kort tidsperiod att samla nödvändig kunskap om artförekomster inom den avverkningsanmälda ytan. Då Skogsstyrelsen i oroväckande stor utsträckning inte hinner fatta förväntade beslut inom sex veckor, förefaller det orimligt att inskränka tiden som står till buds ytterligare. Miljöorganisationer måste, i händelse av att förslaget tillämpas, utgå ifrån att avverkningar kommer att genomföras redan tio dagar efter anmälan, vilket sannolikt tvingar fram en kraftig ökning av överklagade "nollbeslut", då Skogsstyrelsen (i än mindre omfattning än nu) hinner hantera inkomna anmälningar inom angiven tidsperiod. Utredarens förslag motverkar således uppdragsbeskrivningen att skapa effektivare, enklare och mer välfungerande tillsyn av skogsbruket.

Det kan redan nu slås fast att regeringen (skyndsamt) behöver tillsätta en ny utredning som kan leverera en välfungerande skogsförvaltning med tillhörande lagstiftning och tillsynssystem. BirdLife Sverige konstaterar ytterligare en gång, det som i stort sett samtliga aktörer i diverse olika regeringsuppdrag om skogen kommit fram till, att den pågående "konflikten" mellan råvaruuttag och åtgärder/skydd för klimat och biologisk mångfald aldrig kommer att lösas utan att regeringen (lämpligen med hjälp av industrin och markägarkollektivet) avsätter ekonomiska resurser som medför positiva incitament för markägare att gynna naturvärden (och klimat). Dessutom måste Skogsstyrelsen få rejält ökade resurser för tillsyn. Nuvarande situation, med stora antal ärenden som hamnar i domstol, är en onödig och kostsam omväg för att uppfylla miljöbalkens krav.

Ställningstaganden till utredningens förslag

- BirdLife Sverige **motsätter** sig flertalet av utredarens förslag i kapitel 5 avseende tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Flera av förslagen kommer att leda till negativa konsekvenser för såväl naturvärden som markägare, myndigheter och ideella miljöorganisationer.
- BirdLife Sverige delar utredarens uppfattning och **tillstyrker** förslaget i avsnitt 6.3.5, att inte ändra arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning. Föreningen motsätter sig de alternativa förslagen (avsnitt 6.3.6 – 6.3.8).
- BirdLife Sverige **motsätter** sig förslaget i avsnitt 7.1.2, att Skogsstyrelsen inte ska behöva underrättas om uttag av grenar och toppar.
- BirdLife Sverige **motsätter** sig utredarens förslag i avsnitt 8.2, att kravet på tillstånd för avverkning av ädellövskog tas bort och ersätts med samma underrättelseförfarande som tillämpas för annan skog.
- BirdLife Sverige **motsätter** sig förslaget i avsnitt 8.3.1, att ett eventuellt reformerat ekonomiskt stöd för ädellövskog finansieras genom omfördelning av medel från anslaget för skydd för värdefull natur (till Skogsstyrelsens anslagspost 1:2 *Insatser för skogsbruket*). Anslaget för skydd av värdefull natur har redan reducerats till orimligt låga nivåer.
- BirdLife Sverige **motsätter** sig förslaget i avsnitt 9.1. Att ändra tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas från sex veckor till tio dagar är ett utomordentligt dåligt förslag, med negativa konsekvenser för såväl markägare som ideell naturvård och tillsynsmyndighet – och för Sveriges åtagande att stoppa avverkning av ur- och naturskogar.
- BirdLife Sverige **motsätter** sig utredarens förslag i kapitel 10, att införa 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.
- BirdLife Sverige **instämmer** i utredarens bedömningar i kapitel 11, att egenkontroll och systemtillsyn är för osäkert i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden samt att enbart egenkontroll inte är tillräckligt för att upprätthålla en erforderlig tillsyn enligt skogsvårdslagen. Regeringen bör tillsätta en ny skogsutredning att utreda ett nytt tillsynssystem och en mer effektiv skogslagstiftning.
- BirdLife Sverige **instämmer** i utredarens förslag i avsnitt 13.1, att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.

- BirdLife Sverige **motsätter** sig utredarens förslag till ny ersättningsmodell och skyldighet för staten att besluta om biotopskyddsområde (kapitel 14). Andra (bättre) alternativ finns!
- BirdLife Sverige **motsätter** sig utredarens förslag i kapitel 15, att förslagen ska träda i kraft den 1 april 2026.

Specifika synpunkter på utredningens förslag

5.3.7 En uttömmande lista för samråd

Det skulle vara ett svårt, näst intill omöjligt, och omfattande uppdrag för Skogsstyrelsen att upprätta en uttömmande lista för skogsbruksåtgärder som kräver samråd, och en sådan lista utgör onekligen ändå en begränsning av vilka sammanhang och skogsbruksåtgärder som föranleder samråd. Skogsstyrelsen skulle därvid behöva ägna stor möda på att redovisa en stor mängd upptänkliga skogsbruksåtgärder, även sådana som kanske aldrig kommer att tillämpas, för att uppnå en så uttömmande lista som utredaren avser. Detta gäller inte minst eftersom uppfyllande av EU-rättsliga och andra internationella åtaganden ställer högre krav än vad som idag gäller för svenskt skogsbruk.

Utredaren förslår att Skogsstyrelsen ska meddela föreskrifter om samrådsområden, där skogsbruk riskerar att väsentligt ändra naturmiljön. BirdLife Sverige konstaterar att med utredarens utgångspunkt att skogsbruk i princip är att likställa med trakthyggesbruk (se sida 30), så innebär det i praktiken att de allra flesta skogsområden som hyser betydande naturvärden och fridlysta arter måste ingå i sådana samrådsområden som Skogsstyrelsen ska peka ut, eftersom trakthyggesbruket oundvikligen förändrar naturmiljön på ett högst väsentligt sätt för de arter som lever där. Att likställa trakthyggesbruk med skogsbruk är därtill en felaktig utgångspunkt, inte minst eftersom trakthyggesbrukets påverkan på många fridlysta arter i flera avseenden bryter mot miljöbalkens hänsynsregler.

Maskinell gödsling, maskinell askåterföring, stubbrytning och vägbyggnad är skogsbruksåtgärder som, beroende på i vilka områden de genomförs, kan innebära en väsentlig förändring av naturmiljön, varför samrådsplikten bör kvarstå för dessa. Detsamma gäller dikesrensningar, som i och med insikterna om nödvändigheten av att restaurera och återväta skogsområden (följer även av restaureringsförordningen) bör ingå i tillstånds-/tillsynsmyndighetens ansvar att samråda kring.

En avgörande orsak till att BirdLife Sverige kommer till en helt annan slutsats än utredaren, är konstaterandet att kunskapen om naturvärden i det svenska skogslandskapet i dagsläget är högst otillfredsställande och så fragmentarisk att den inte kan ligga till grund för utpekande av samrådsområden. Visserligen menar utredaren att det kan finnas skogar som det behöver samrådas kring, men att det då ska finnas tydliga möjligheter för verksamhetsutövaren att identifiera de värden/anledningar som medför samrådsplikt. BirdLife Sverige konstaterar därvid att de flesta markägare svårigen kan identifiera exempelvis urskog och gammal skog i enlighet med förnybartdirektivet och avskogningsförordningen, eller definierade livsmiljötyper enligt art- och habitatdirektivet samt restaureringsförordningen. Naturtypsklassning i direktivens och förordningarnas mening är tämligen komplext och kräver en sammanvägd bedömning som bygger på gedigen kunskap och erfarenhet. Många markägare finner det svårt att känna igen fridlysta arter, och säkerligen ännu svårare att identifiera skogsekosystemens strukturer och processer. Att ålägga markägare ett sådant omfattande ansvar, som dessutom är straffbelagt, leder definitivt inte mot en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn.

För att utredarens förslag skulle kunna bli genomförbart och rättssäkert krävs ett heltäckande kunskapsunderlag över de skogstyper som omfattas av EU:s regelverk, samt god kännedom om var särskilt skyddsvärda arter förekommer. Sådan kunskap saknas i nuläget. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket skulle behöva genomföra ett mycket omfattande arbete med att ta fram vägledning för hundratals fridlysta arter

som har skogen som livsmiljö. Vidare anges inte nivån för lagens krav på hänsyn i redan befintliga vägledningarna, vilket Skogsstyrelsen motiverar med att hänsynen som den aktuella arten kräver i ett enskilt ärende kan vara mer eller mindre omfattande än det som beskrivs i vägledningen. Hänsynen i det enskilda fallet måste alltid avgöras utifrån den skogliga åtgärd som planeras och platsens specifika förutsättningar.

Enligt utredarens förslag ska vägledningarna framöver ange nivån för lagens krav på hänsyn. Föreningen ifrågasätter om det är möjligt att i vägledningarna föreskriva vilken hänsyn som lagen kräver i enskilda fall. En sådan vägledning skulle bland annat behöva beskriva vilken hänsyn som ska tas i ett flertal olika situationer som är beroende av var i landet avverkningsverksamheten utförs, i vilken omfattning avverkningsverksamheten har utförts och planeras att utföras i det omkringliggande landskapet, samt de strukturer och egenskaper för biologisk mångfald och de livsmiljöer som den aktuella avverkningsverksamheten påverkar. Det skulle innebära väldigt omfattande vägledningarna och höga kostnader för att ta fram dem.

BirdLife Sverige har mycket god insyn i hur dagens avverkningsanmälningar ser ut. I skrämmande många fall saknar de blanketter som lämnas in uppgifter om fridlysta arter och vilken hänsyn som eventuellt avses att tas till dem. Detta omöjliggör i de flesta fall för Skogsstyrelsen att avgöra om den i underrättelsen (icke) angivna hänsynen är tillräcklig för att inte artskyddsförordningens förbudsregler ska aktualiseras, och resulterar ofta i att myndigheten fattar så kallade nollbeslut. Då ideell naturvård ofta besitter mer kunskap än myndigheterna om förekomster av fridlysta arter, blir ett vanligt scenario att Skogsstyrelsens nollbeslut överklagas. Mark- och miljödomstolarna återförvisar mer eller mindre konsekvent sådana ärenden till Skogsstyrelsen för komplettering och vidare handläggning, vilket nog samtliga inblandade anser är en ineffektiv hantering av resurser.

6 Arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning

BirdLife Sverige delar utredarens uppfattning att en höjning av arealgränsen, eller andra lättnader, innebär (ytterligare) risker för att Sverige inte uppfyller nationens EU-rättsliga åtaganden och internationella krav på tillsyn och kontroll, som inte begränsas av någon hektarsgräns. *"Att gå ifrån objektsvis tillsyn i vissa fall innebär till exempel att markägare på andra sätt behöver kunna visa på hur man följer lagstiftningen i förhållande till bland annat det reviderade förnybartdirektivet och avskogningsförordningen."* Några förslag på hur det ska göras har utredaren emellertid inte lämnat, varför – i händelse av att regeringen, i strid med utredarens rekommendation, avser att ändra arealgränsen – ytterligare en utredning måste tillsättas med uppdrag att ta fram författningsförslag för att säkerställa EU-rättens fulla genomslag när avverkningsverksamhet genomförs på en yta som understiger det nya arealkravet.

7.1 Inget krav på underrättelse för uttag av grenar och toppar

Uttag av grenar och toppar kan i flera avseenden och situationer väsentligt ändra naturmiljön, vilket miljöbalken kräver att Skogsstyrelsen måste få kännedom om för att kunna föreskriva nödvändiga åtgärder för att förhindra att verksamhetsutövare begår lagbrott (artskyddsbrott). Detsamma gäller för övrigt även gallring samt för-/underröjning, vilket Skogsstyrelsen har konstaterat utgöra några av de främst bidragande orsakerna till dålig status och negativ trend hos exempelvis naturtypen *västlig tajga*.² Underrättelse/anmälan om sådana skogsbruksåtgärder skulle således snarare krävas i större utsträckning än i dagsläget.

I konsekvensutredningen (7.1.4) uppger utredaren att *"Skogsstyrelsen har fortsatt möjlighet att agera i samband med en underrättelse om avverkning"*. Utredaren bortser därvid ifrån det faktum att uttag av skogsbränsle kan genereras vid gallring och för-/underröjning, vilket sker innan en eventuell anmälan om avverkning, men som likväl kan orsaka stor påverkan på förekommande naturvärden (till exempel fåglar som

² Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018. SLU Artdatabanken, 2019.

är beroende av undervegetation för sin fortplantning). På så sätt undkommer ett i dagsläget omfattande skogsbränsleuttag myndigheternas möjlighet till granskning gentemot miljöbalken/artskyddsförordningen, samtidigt som Sverige därigenom sannolikt bryter mot vårt EU-rättsliga åtagande att uppfylla naturvårdsdirektiven. Här behövs alltså helt andra förslag än de som utredaren har lagt fram, ifall effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn ska uppnås.

Utredaren borde ha kommit till samma slutsats gällande grenar och toppar som när det gäller arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen (se kapitel 6), nämligen att det är av stor vikt att Sverige kan uppvisa tillräckligt effektiv kontroll, övervakning och tillsyn av att skogsbruksåtgärder inte försämrar naturen i relation till EU-rättsliga och internationella åtaganden. För att biobränslen (grenar och toppar) ska vara "hållbara" måste de leva upp till förnybartdirektivets krav. BirdLife Sverige konstaterar därvid att utredarens förslag, att skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om uttag av grenar och toppar ersätts av mer information och rådgivning, inte utgör ett kontroll- eller övervakningssystem i den mening som avses i artikel 29 förnybartdirektivet. Att avskaffa kravet på att underrätta Skogsstyrelsen om uttag av grenar och toppar skulle innebära samma risker som utredaren beskriver i avsnitt 6.3.6 (ökad arealgräns för avverkningsanmälan).

7.2 Underrättelse för fler åtgärder samt dess innehåll

Utredaren presenterar i avsnitt 5.3.7 förslag om att maskinell gödsling, maskinell askåterföring, stubbrytning, vägbyggnad och dikesrensning ska undantas från samrådsplikten (se ovan). Maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar längre än 300 meter föreslås i stället (i avsnitt 7.2.2) kräva underrättelse (det vill säga lägre krav än för samråd). Utredaren lämnar därvid upp till markägaren att bedöma huruvida nämnda åtgärder medför en väsentlig ändring av naturmiljön. BirdLife Sverige anser att det är en bedömning som bör göras av Skogsstyrelsen, och inte kan lämnas åt enskilda markägare utan särskild kunskap om svåra bedömningsavvägningar. En situation där ansvaret läggs på markägaren skulle skapa en påtaglig rättsosäkerhet för dessa.

Utredaren bedömer att förslagen om att ändra reglerna för ovanstående åtgärder inte kommer att få några konsekvenser för tillsynen (se 7.2.4). BirdLife Sverige delar inte den uppfattningen, då sannolikheten att Skogsstyrelsen inleder ett tillsynsärende lär vara betydligt lägre vid underrättelse jämfört med samråd. Tillsynen kommer därmed att minska, med risk för ökad negativ påverkan på naturmiljön. Även detta förslag från utredaren motverkar alltså en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn.

8.2 En ny syn på ädellövskog

Äldre ädellövskogar innehåller ett mycket stort antal hotade arter med krav på skydd. Förslaget om att kravet på tillstånd för avverkning av ädellövskog tas bort och ersätts med samma underrättelseförfarande som tillämpas för annan skog, riskerar att ädellövskog med höga naturvärden avverkas och ersätts med ädellövskog med låga naturvärden. Ädellövskog (med höga värden) ska bevaras, inte "flyttas" till annan del av fastigheten. Utredaren konstaterar att vissa typer av ädellövskog är utpekade som livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet och omfattas därmed också av naturrestaureringsförordningen. Vid tillståndsprövning tas större hänsyn till miljövärden som måste skyddas enligt EU-rätten än vad som sker vid anmälan om avverkning. Om utredarens förslag genomförs så ökar risken för att Sverige inte uppfyller EU-rättsliga och internationella åtaganden, samtidigt som effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn försvåras.

9.1 Sex veckor blir till tio dagar

Utredaren uppger att en kortare tidsfrist ska ge bättre underrättelser (se avsnitt 9.1.2). BirdLife Sverige bedömer detta som högst osannolikt. Vi vill uppmärksamma om Mark- och miljööverdomstolens avgörande ÖM 6957-24, som innebär att ett kompletteringsföreläggande från Skogsstyrelsen medför att

”sexveckorsfristen” inte har inletts. Detta sker först när ärendet har kompletterats och är fullständigt. Utredarens antagande, att avverkningsanmälningar lämnas in ofullständiga för att tidsfristen ska börja löpa, är således inte förankrat i gällande praxis.

Även andra delar av utredarens beskrivning av Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar har avgörande brister. När det gäller automatgranskningen, som selekterar vilka avverkningsanmälningar som ska hanteras manuellt av myndighetens tjänstepersoner, gäller strikta urvalskriterier som egentligen diskvalificerar systemet från att utgöra en bärande del av ett övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer lagenlighet och hänsyn till biologisk mångfald, vilket EU-domstolen fastslog i domen *Skydda skogen* att unionens medlemsländer måste tillämpa, och som artikel 29.6 i förnybartdirektivet kräver. BirdLife Sverige konstaterar att urvalskriterierna för vilka rapporterade observationer som ”flaggas” i systemet har lagts på en orimligt hög nivå, som resulterar i att endast någon enstaka procent av relevanta rapporter av vissa prioriterade arter ”faller ut” för granskning. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i mål M 9596-22 automatgranskningens undermålighet, specifikt att den bara sträcker sig 100 meter utanför ett avverkningsanmält område och inte heller tar hänsyn till rapporter med mer än 100 meters noggrannhet för lokalangivelsen.

Med anledning av, bland annat, den uppenbara resursbrist som råder hos Skogsstyrelsen när det gäller möjligheten att utöva tillsyn så att inte en högst avsevärd andel avverkningar genomförs trots, eller utan kännedom om, fridlysta och hotade arter som innebär att artskyddsbrott begås, anser BirdLife Sverige att utredarens förslag är högst orimligt. Skogsstyrelsens tjänstepersoner har i praktiken mycket små möjligheter att, inom sex veckor från det att avverkningsanmälan lämnas in, utreda om den (eventuellt) planerade hänsynen till relevanta arter är tillräcklig för att bibehålla arternas populationsnivå på en tillfredsställande nivå. Utredarens slutsats, att anmälda avverkningar kan utföras omgående och att sex veckor kan förkortas till tio dagar, baseras således på felaktiga grunder. Förslaget försämrar Skogsstyrelsens möjlighet att utöva tillsyn och ökar därmed risken för att skogsbiomassa från Sverige inte anses vara hållbar enligt förnybartdirektivet. För att nå upp till en acceptabel nivå skulle tiden från komplett anmälan till möjlighet att genomföra avverkning behöva förlängas. Förslaget om förkortad tidsfrist försämrar också länsstyrelsernas arbete med att bevaka avverkningsanmälningar som riskerar att påverka kultur- och naturmiljövärden negativt. Effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn motverkas av förslaget.

Förslaget skulle dessutom, om det genomförs, i praktiken omöjliggöra den kontroll av vad som sker i skogen, som de miljöcertifierade företagens revisorer måste kunna göra. Vilket skulle hota möjligheten att certifiera svenskt skogsbruk

10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Utredaren föreslår att en preciserad skälighetsbedömning införs 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. Underlag som krävs för att utreda ärenden enligt miljöbalken och som går utöver denna kostnadsgräns ska vara tillsynsmyndighetens ansvar att inhämta (avsnitt 10.3). BirdLife Sverige anser att det inte i alla lägen kan anses skäligt att genomföra omfattande inventeringsarbete vid beslut om vilken hänsyn som krävs för att artskyddsförordningens förbudsregler inte ska aktualiseras vid skogsbruk, men menar att det vore orimligt att ålägga tillsynsmyndigheten (det vill säga staten) att stå för merparten av kostnaderna, bland annat med anledning av att det skulle innebära en väsentlig skillnad gentemot hur insamlande av kunskapsunderlag hanteras i samband med andra exploaterande verksamheter i skogen. Bevisbördan måste åligga verksamhetsutövaren och åtgärder måste även fortsättningsvis kunna förbjudas på grund av att verksamhetsutövaren inte har inkommit med tillräcklig utredning (se avsnitt 10.3.3).

Utredaren skriver i avsnitt 10.3.5 att staten *"har ett stort ansvar för att tillse att geografisk information om naturvärden finns liksom möjligheten att med hjälp av kunskapen göra sammanvägda bedömningar i samband med ärendehandläggning."* BirdLife Sverige håller med om detta, men kan i sammanhanget konstatera att det i dagsläget inte genomförs några inventeringar som syftar till att fylla detta behov, och Sverige har hittills motsatt sig en skogsövervakningslag med samma syfte. Det förefaller som att regeringen inte har några avsikter att prioritera kunskapsinhämtning, varför utredarens förslag antagligen är orealistiskt.

När det gäller kompletteringsförelägganden om inventering i samband med avverkningsanmälningar menar vi att det vore högst skäligt att skogsindustrin och markägarföreningar tar ett gemensamt initiativ till att skapa en "fond" som kan nyttjas för såväl kunskapsinhämtning som ekonomisk kompensation i sådana fall då detta anses rimligt och om beslut från Skogsstyrelsen medför minskade intäkter jämfört med om myndigheten inte hade förelagt aktuell avverkning med förbud eller försiktighetsmått med avseende på artskydd.

För att bidra till uppfyllande av kunskapskravet (se avsnitt 2.1.2) för både myndigheter och markägare, måste regeringsuppdraget att utveckla digitala kunskapsunderlag (2023–2027) prioriteras. Det skulle även öka Sveriges möjligheter att uppfylla internationella åtaganden och EU-lagstiftning.

11 Alternativa tillsynsmodeller

BirdLife Sverige instämmer i utredarens bedömning att egenkontroll och systemtillsyn är för osäkert i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden (se avsnitt 11.1). Föreningen håller även med utredaren om att enbart egenkontroll inte är tillräckligt för att upprätthålla en erforderlig tillsyn enligt skogsvårdslagen (avsnitt 11.3). Egenkontroll och systemtillsyn kommer att kunna fungera först när starka (främst ekonomiska) incitament att uppfylla gällande lagstiftning är på plats. Det är det ännu lång väg att gå för den svenska skogsförvaltningen. Skogsvårdslagen och dess tillsynssystem klarar varken av att leva upp till EU-rättens krav eller ställa om skogsbruket så att nationella miljömål uppnås. Det är i sammanhanget noterbart att endast tio sidor av delbetänkandet ägnas åt alternativa tillsynsmodeller, när bristerna i dagens tillsynssystem är omfattande. BirdLife Sverige anser att regeringen bör tillsätta en ny skogsutredning att utreda ett nytt tillsynssystem och en ny skogslagstiftning.

13 Domstolsprocesser

BirdLife Sverige instämmer i utredarens förslag att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol. Att driva separata processer i förvaltnings- respektive mark- och miljödomstol är onakligen ett påfallande ineffektivt sätt att hantera skogsbruksärenden. Även om underrättelse om avverkning skulle sluta att betraktas som en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, så kvarstår möjligheten för miljöorganisationer att lämna in en anmälan om tillsyn enligt 26 kap. 1 § miljöbalken. Århuskonventionens regelverk garanterar miljöorganisationers rättigheter att få planerade skogsbruksåtgärders överensstämmelse med miljöbalkens hänsynsregler prövade i domstol.

BirdLife Sverige anser vidare att det vore orimligt att gå vidare med utredarens förslag att överväga frågan om överklagandeavgift för ideella miljöorganisationer. En sådan avgift skulle kraftigt underminera den ideella naturvårdens möjligheter att bedriva vår grundverksamhet i fråga om att föra naturens talan och se till att naturvårdslagstiftningen upprätthålls. Utredaren framlägger nuvarande situation, då miljöorganisationer måste överklaga ett stort antal nollbeslut från Skogsstyrelsen, eftersom myndigheten uppvisar sådana uppenbara brister i sin tillsynsverksamhet (se till exempel avsnitt 9.1 ovan), som ett problem. Med hänvisning till att mark- och miljödomstolarna i princip konsekvent återförvisar Skogsstyrelsens nollbeslut som vi överklagar, skulle det beskrivna "problemet" till avgörande stor del försvinna om Skogsstyrelsen i större

utsträckning började tillämpa artskyddsförordningens kunskapskrav i sin tillsynsverksamhet gällande avverkningsanmälningar.

14 Ersättningsmodell

BirdLife Sverige delar utredarens uppfattning att den nuvarande situationen, där både staten och branschen lämnar markägare utan ersättning vid förekomst av naturvärden som kräver lagenliga inskränkningar för trakthyggesbruk, är ohållbar. Till skillnad från utredaren anser emellertid BirdLife Sverige att den enda hållbara lösningen på situationen är att instifta goda ekonomiska incitament som motiverar markägare att gynna naturvärden och investera i biologisk mångfald. Staten är förhindrad att ge ekonomisk ersättning för sådant som krävs för att uppfylla lagen, och bland annat därför måste skogsbranschen ta sitt ansvar för att undvika att enskilda markägare "hamnar i kläm".

I kapitlets inledande avsnitt beskriver utredaren konstitutionellt skydd för egendomsrätten, och konstaterar att den omdiskuterade situationen, då miljöbalkens/artskyddsförordningens grundläggande bestämmelser innebär att en planerad avverkning inte kan utföras enligt anmälan, handlar om rådighetsinskränkningar. Två aktuella frågor i sammanhanget är vilka rådighetsinskränkningar som krävs för att tillgodose det angelägna allmänna intresset som uppfyllande av naturvårdsdirektiven innebär, samt huruvida trakthyggesbruk kan anses vara grundlagsskyddat?

BirdLife Sverige anser det vara tämligen självklart att sådana rådighetsinskränkningar som innebär begränsning av, eller förbud mot, skogsbruk som riskerar att förstöra den kontinuerligt ekologiska funktionen för fridlysta arter ska bedömas vara proportionerliga vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Att detta gäller för inskränkningar i skogsbruk har Högsta domstolen bekräftat i domen *Tjäderspelet i Malsättra* (NJA 2023), vilket även utredaren konstaterar (avsnitt 14.1.1, sida 354). Detta ger ett tämligen självklart svar även på den andra frågan ovan, nämligen att trakthyggesbruk inte kan bedömas vara grundlagsskyddat, då det finns andra skogsbruksmetoder att tillämpa med avsevärt mindre skadliga effekter för det allmänna intresset att bevara biologisk mångfald och minska skadlig klimatpåverkan. EU-domstolen slog i *Skydda skogen* (punkt 70) fast att Skogsstyrelsen är skyldig att "pröva huruvida det sätt som den skogsavverkning som är aktuell [...] ska utföras på utgör sådant förebyggande och hållbart skogsbruk som är förenligt med bevarandekraven i livsmiljödirektivet." Med andra ord måste Skogsstyrelsen i artskyddsärenden pröva om den skogsbruksmetod som markägaren vill använda är hållbar.

BirdLife Sverige anser att frågan om ersättning till skogsägare som till följd av förelägganden och förbud med stöd av miljöbalken/artskyddsförordningen inte kan bruka sin skog, måste få en tydlig och förutsägbar lösning genom lagstiftning, men lagstiftningen måste högst sannolikt kombineras med initiativ från skogsindustri och markägarorganisationer för att uppnå sådana ekonomiska incitament som situationen kräver. Dessa frågor omfattas emellertid inte av direktiven för denna utredning.

Det ersättningssystem för skogsmarksskyddsområden som utredaren, trots att det inte ligger inom uppdraget, föreslår går betydligt längre än den rätt till ersättning som Högsta domstolen konstaterat ska finnas enligt allmänna rättsprinciper. Av *Tjäderspelet i Malsättra* framgår nämligen att det "normalt" inte föreligger rätt till ersättning i sådana fall som utredaren behandlar i delbetänkandet. Utredaren argumenterar (tvärtom) för att så snart en myndighet meddelat ett beslut som begränsar rätten att avverka skog, och beslutet grundar sig på regler om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, och detta beslut medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, så ska det (enligt utredaren) finnas rätt till ersättning. Att en rätt till ersättning normalt skulle föreligga till följd av beslut som har sin grund i bestämmelser som genomför EU:s naturvårdsdirektiv står i stark kontrast till EU-domstolens praxis och EU:s regler om statsstöd.

Utredaren menar att rätten att bedriva skogsbruk ska innebära att markägaren kan begära att berörd del av fastigheten förklaras utgöra biotopskyddsområde av särskilt slag. Staten ska alltså, under vissa förutsättningar, ha en skyldighet att på markägarens begäran besluta om områdesskydd. Markägaren ska enligt utredarens förslag alltid ha rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett sådant biotopskyddsområde. Det förslag som utredaren har presenterat avviker emellertid från de principer som kommer till uttryck i grundlagens bestämmelse om egendomsskydd och hur Högsta domstolen tolkat dessa principer. Förslaget bör därför inte genomföras.

BirdLife Sverige konstaterar att bevarandet av arter i livskraftiga populationer är ett grundläggande syfte med EU:s naturvårdsdirektiv och en central del i de svenska miljömålen och därmed ett ansvar både för enskilda markägare och för skogssektorn som helhet. Om skogssektorn anser att ett ersättningssystem som är förenligt med statsstödsreglerna och i linje med grundlagens principer för egendomsskyddet leder till att enskilda markägare drabbas orättvist av artskyddsförordningens förbudsbestämmelser finns goda möjligheter att fördela kostnaderna mer rättvist genom att själva ta initiativ till en solidarisk finansiering av den hänsyn som krävs för att efterleva lagstiftningen.

15 Ikraftträdande

De förändringarna som utredaren har föreslagit skulle bland annat kräva omfattande arbete med artvisa vägledningar, nya krav på vad en avverkningsanmälan ska innehålla och rutiner för ärendehandläggning. Vi finner det näst intill omöjligt att detta arbete kan genomföras innan den 1 april 2026. Om förändringarna genomförs utan ett gediget förarbete, och utan sådan framförhållning att skogsbrukets aktörer hinner anpassa sitt arbetssätt, ökar riskerna för att den nya lagstiftningen och det skogsbruk som bedrivs i praktiken inte uppfyller Sveriges EU-rättsliga åtaganden.

Förslagens effekter på marknaden

BirdLife Sverige deltar, som en av få miljöorganisationer i landet, i miljömärkningssystemet FSC. I systemets standard regleras de krav som behöver uppfyllas för produkter märkta med FSC:s symboler. En stor del av alla skogsprodukter som säljs på den internationella marknaden är certifierade enligt FSC-systemet. Syftet är dels att motsvara kunders specifika miljökrav, dels att få ut ett högre värde vid försäljningen. Över hälften av landets skogsmark är FSC-certifierad, då samtliga större skogsbolag har ansett sig behöva FSC i sina kontakter med kunder.

FSC:s skogsbruksstandard är inte strikt styrd av de regler som upprättas genom den svenska skogspolitiken, förutom minimikravet att följa gällande lagstiftning. FSC:s existens bygger på trovärdighet, att marknaden litar på att regelverket följs, och certifieringssystemets trovärdighet gentemot marknaden vilar på transparens, att det finns insyn i vad som sker. Då certifieringen infördes fanns en trygghet i att höga naturvärden inventerades och registrerades som nyckelbiotoper, och att Skogsstyrelsen hade relativt sett hyggliga resurser för tillsyn. Idag är tillsynen (rätteligen) ifrågasatt, och begreppet nyckelbiotoper får Skogsstyrelsen inte längre använda i sitt arbete, vilket medför konflikt med en av FSC-systemets grundpelare.

För den del av skogsbruket som inte anslutit sig till FSC, men levererar råvara, virke eller andra produkter till FSC-anslutna företag gäller regelverket *Controlled wood*. Även här behöver man följa uppställda krav för att erbjudas tillgång till symboler och systemets del av marknaden. Virke från oacceptabla källor, såsom utpekade områden i fjällskogen, livsmiljöer för hotade arter och nyckelbiotoper har inte rätt att levereras till systemet.

I skogsutredningens uppdrag ingår att analysera möjligheterna till och föreslå regelförenklingar vad gäller avverkningsanmälan och samrådsplikt. Utredningens förslag angående samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken lägger över ansvaret på markägarna att identifiera och säkerställa att till exempel urskog, gammal skog och livsmiljötyper enligt art- och habitatdirektivet identifieras och skyddas. Detta kan FSC-systemet svårtligen acceptera som en robust kontroll som hindrar skogsråvara från "förbjudna" områden att äntra marknaden, vilket medför en degradering av värdet på den svenska skogen. Många markägare riskerar därmed att förvägras tillträde till FSC-marknaden. Förslaget skulle nämligen, om det genomförs, i praktiken omöjliggöra den kontroll av vad som sker i skogen, som de miljöcertifierade företagens revisorer måste kunna göra. Detsamma gäller eventuell höjning av arealgränsen för avverkningsanmälan.

Vi ser fram emot vidare delaktighet i arbetet med att skapa ett hållbart svenskt skogsbruk!

För BirdLife Sverige,



Christer Johansson
Sakkunnig fågelskydd (skog och våtmark)
Tel. 073 422 61 57
E-post: christer.johansson@birdlife.se



Daniel Bengtsson
Fågelskyddsansvarig
Tel. 070 515 45 33
E-post: daniel.bengtsson@birdlife.se