



Länsstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

1 (17)

Datum
2025-05-12

Diarienummer
3143-2025

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.smf@regeringskansliet.se

Yttrande från Länsstyrelsen i Norrbottens län över remissen *SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk*

Er beteckning: LI2024/02430

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att underrättelser enligt skogsvårdslagen även i fortsättningen automatiskt ska utgöra samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen anser att den nuvarande situationen är både mer rättssäker för skogsägare och mer sannolik att fånga upp områden med höga naturvärden och särskilda hänsynsbehov än förslagen i delbetänkandet när det gäller samråd enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser inte att det är möjligt att ta fram kartunderlag eller andra geografiska avgränsningar som på förhand visar var samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är nödvändiga och var de inte behövs. Att ta fram detaljerade underlag på beståndsnivå för alla områden där skogsbruk förekommer, och dessutom hålla dem uppdaterade, skulle kräva så stora resurser att det inte bedöms vara praktiskt genomförbart.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser inte att det är möjligt att hinna göra bedömningar av skogsbruksåtgärders påverkan på naturmiljön på bara 10 dagar, speciellt inte där underlag saknas och fältbesök krävs. Det gäller både för Skogsstyrelsen i sin roll som prövnings- och tillsynsmyndighet och för andra intressenter, exempelvis ideella föreningar med överklaganderätt och Länsstyrelsen i sitt arbete med områdesskydd.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att det finns stora praktiska fördelar med att samla ansvaret för tillsynen av ändringar av naturmiljön genom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken,

artskyddstillsynen och prövning av artskyddsdispenser som rör skogsbruket hos en myndighet, Skogsstyrelsen. Men Länsstyrelsen befarar att Skogsstyrelsen inte kommer att ges förutsättningar att kunna utföra dessa uppdrag fullt ut enligt miljölagstiftningens krav och att detta kommer att leda till negativa konsekvenser både för naturmiljön och för skogsägarna.

Länsstyrelsen i Norrbottens län kritiserar att förslagets påverkan på kulturmiljön inte har utretts. Länsstyrelsen befarar att risken att fornlämningar i skogsmiljöer skadas eller förstörs kommer att öka.

Avsnitt 5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Avsnitt 5.3.1

Underrättelse enligt skogsvårdslagen bör även fortsatt utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken

Utredaren föreslår att kopplingen mellan underrättelse enligt skogsvårdslagen, här kallad avverkningsanmälan, och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska tas bort. Länsstyrelsen ser inga fördelar varken för miljön, för samhället eller för den ekonomiska tillväxten med att ta bort den här regeln som handlar om att underlätta den administrativa bördan för skogsägare.

Avsnitt 5.3.6

Kopplingen mellan underrättelse enligt skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är viktig för att uppfylla Sveriges åtaganden när det gäller skydd av Natura 2000-områden

Länsstyrelsen anser att Skogsstyrelsen även i fortsättningen ska ansvara för tillsynen över skogsbruksåtgärder som kan påverka Natura 2000-områden enligt 2 kap. 10 § punkt 3 miljötillsynsförordningen. Om lagstiftningen skulle ändras så att avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och samrådsanmälan enligt miljöbalken frikopplas från varandra anser Länsstyrelsen att denna ändring inte ska gälla på platser där skogsbruksåtgärder skulle kunna påverka Natura 2000-områden som är skyddade enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. På sådana platser anser Länsstyrelsen

bestämt att samråd med Skogsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken även i fortsättningen ska vara obligatoriskt för skogsbruksåtgärder. Den förebyggande tillsynen som myndigheten ska utföra i samråden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är mycket viktig för att undvika att skogsbruket orsakar betydande negativ påverkan på naturmiljön i Natura 2000-områdena. Detta är Sveriges metod för att uppfylla sina åtaganden enligt EU:s fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv när det gäller att minimera skogsbrukets påverkan på Natura 2000-områden.

Länsstyrelsen påminner om att detta omfattar stora delar av Norrbottens län eftersom en mycket stor andel av alla vattendrag och sjöar i länet är skyddade Natura 2000-områden där betydande negativ påverkan inte är tillåten, oavsett om den är direkt eller indirekt. Det är ändå inte praktiskt möjligt att rita ut på en karta exakt var skogsbruksåtgärder kan påverka alla de olika Natura 2000-vattnen i länet eftersom både de lokala markförhållandena, topografin och typen av skogsbruksåtgärd har betydelse för hur breda skyddszoner som behövs för att säkerställa att sjöar och vattendrag inte på något betydande sätt påverkas negativt av skogsbruksåtgärder. Länsstyrelsen anser att fördelarna med en automatisk koppling mellan avverkningsanmälan och samrådet enligt miljöbalken överväger nackdelarna.

Avsnitt 5.3.7

De efterfrågade kartunderlagen kommer inte att kunna tas fram för Norrbottens län med tillgängliga resurser

Enligt förslaget ska markägaren själv bedöma om samråd behövs eller inte. Därför ska det vara tydligt när samråd ska ske. Lösningen som föreslås är att det ska tas fram en lista med förutsättningar som avgör när skogsbruksåtgärder kräver samråd. Skogsstyrelsen ska genom föreskrifter peka ut dessa samrådsområden och områdena ska även vara kopplade till kartskikt.

Vilka områden ska ingå?

Grunden för vilka specifika områden som ska kräva samråd vid skogsbruksåtgärder är att områdena ska anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. Det kan vara exempelvis kända skogar med höga naturvärden men även urskog och gammal skog i enlighet med förnybartdirektivet och

avskogningsförordningen eller livsmiljötyper i enlighet med art- och habitatdirektivet samt med restaureringsförordningen.

Då utredaren anser att nuvarande vägledning vad gäller skogliga naturtyper enligt art- och habitatdirektivet är för otydliga så föreslås en översyn av vägledningarna. Här vill Länsstyrelsen understryka att det är svårt att beskriva en komplex naturtyp som västlig taiga, där olika trädslag, strukturer och funktioner varierar i olika successionsstadier. Det är inte så enkelt att det bara är att dra en gräns vid exempelvis en viss ålder på skogen eller en viss mängd död ved. Det är viktigare att definitionerna av naturtyperna i habitatdirektivet är korrekta än enkla att tolka för markägaren. Risken om vi förenklar för mycket är att vi får den typ av definitioner som används för exempelvis gammal skog där en definitiv åldersgräns är grundkriteriet (180 år för bestånd i norra Sverige enligt miljömålsberedningens förslag). Det finns en uppenbar risk att stora arealer av skogar med höga naturvärden faller utanför den här typen av definitioner.

Hur ska kartunderlagen tas fram?

I texten framgår det att utredaren är medveten om att befintliga kartunderlag inte är heltäckande utan det kan finnas skogar med höga värden som inte är karterade. Utredaren bedömer dock att det redan i dag finns tillräckligt mycket kartlagt för att detta system kan genomföras, i vetskap om att det behöver fyllas på med ytterligare kvalitetssäkrade uppgifter.

Utredaren skriver vidare att det finns kartunderlag som inte är lämpliga som informationskällor till definitionen av samrådspliktiga områden på grund av att de inte är tillräckligt kvalitetssäkrade, till exempel potentiella kontinuitetsskogar. Här vill Länsstyrelsen påpeka att kvalitén på kontinuitetsskogsskiktet är olika i olika delar av landet. I Norrbottens län bedömer vi på Länsstyrelsen att kontinuitetsskogsskiktet är det bästa underlag som än så länge finns tillgängligt utanför de kända områden som redan är skyddade eller klassade som skogar med höga naturvärden genom fältinventeringar.

En kvalitetssäkring på beståndsnivå av kartunderlag skulle innebära att alla potentiella naturvärdesskogar skulle behöva inventeras i fält. Detta är orimligt för heltäckande underlag. Att Skogsstyrelsen eller någon annan skulle klara detta på kort tid utan resurser är helt enkelt inte möjligt. Därför undrar Länsstyrelsen vad som avses med tillräcklig kvalitetssäkring i detta fall?

Utredaren hänvisar till DVIS som ett potentiellt modellbaserat underlag. DVIS är ett regeringsuppdrag som syftar till att ta fram digitala geografiska kunskapsunderlag om natur- och kulturmiljövärden i skog som komplement till fältinventeringar. Förhoppningsvis blir DVIS ett heltäckande bra underlag som kan visa på sannolikheten för att det ska finnas naturvärden på beståndsnivå, men än så länge finns inga färdiga kartor producerade och det finns begränsat med resurser inom projektet DVIS. De kartor som ska tas fram kommer inte att kunna kvalitetssäkras heltäckande i fält utan de kommer att bli sannolikhetskartor som kan ge en bild av när fältbesök behövs i bestånden. När dessa kartunderlag är färdiga är oklart, men regeringsuppdraget ska redovisas först 2027.

De enda kartunderlag som Skogsstyrelsen kommer att kunna ta fram än så länge blir därför en sammanställning av redan kända områden. Dessa kartunderlag finns redan och är tillgängliga, men kartsskikten är absolut inte kompletta vad gäller skogar med naturvärden.

Länsstyrelsen anser att utredningen inte tar tillräcklig hänsyn till det faktum att vi inte har kunskap om skogliga naturvärden på beståndsnivå i större delen av landet. I bästa fall får vi fram sannolikhetskartor för naturvärden på beståndsnivå inom de närmsta åren. Dessa kartor kommer dock aldrig räcka som underlag. För att kunna bedöma naturvärden på beståndsnivå kommer alltid fältbesök att vara nödvändigt oavsett hur bra kartunderlag vi får fram.

Avsnitt 5.3.9

Att ett område är skyddat utesluter inte automatiskt samråd om väsentlig ändring av naturmiljön

Länsstyrelsen påminner om att det bara delvis stämmer att områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte också kan omfattas av krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får inte genomföras om samma åtgärd omfattas av tillstånds- eller anmälningsskydd enligt någon annan paragraf i miljöbalkslagstiftningen. Men många av de skyddade områdena enligt 7 kap. miljöbalken omfattas av förbudslagstiftning som inte inkluderar någon möjlighet att ansöka om tillstånd eller att anmäla åtgärden. Det som krävs för att få utföra en åtgärd som bryter mot förbuden är i stället ett beslut om dispens (undantag) från förbuden. Det är fullt möjligt att både ansöka om dispens för och ha ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om

samma åtgärd. Detta kan ibland behövas eftersom dispensansökningar bara behandlar det som uttryckligen är förbjudet medan samma skogsbruksåtgärd även kan medföra andra typer av väsentliga ändringar av naturmiljön.

Avsnitt 5.4

Att separera avverkningsanmälan från samråd enligt miljöbalken kommer inte att höja kvaliteten på samrådsanmälningarna och ökar dessutom risken för administrativa brott

Ett av argumenten som utredaren för fram är att skogsägare kommer att bli bättre på att lämna in ordentligt genomarbetade och kompletta samrådsanmälningar enligt miljöbalken om detta görs separat. Erfarenheten från Länsstyrelsen, där samrådsanmälningar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vanligen lämnas in separat från andra sorters anmälningar och ansökningar för samma åtgärd, visar tydligt att myndigheten ändå ofta behöver begära in kompletteringar. Samrådsanmälningarna innehåller ofta inte alls tillräckliga underlag för att kunna bedöma hur naturmiljön kommer att ändras och påverkas av de samrådsanmälda åtgärderna, eller om de försiktighetsåtgärder som eventuellt planeras är tillräckliga. Länsstyrelsen anser att det är orealistiskt att förvänta sig att skogsbrukare kommer att vara bättre än andra branscher på att lämna in genomarbetade och kompletta samrådsanmälningar enligt miljöbalken när en sådan anmälan lämnas in separat. Länsstyrelsen anser därför att det vore bättre att satsa på att höja kvaliteten på de underrättelser om skogsbruksåtgärder som idag lämnas in till Skogsstyrelsen så att de i större utsträckning än nu uppfyller både skogsvårdslagens och miljöbalkens krav redan från början.

I nuläget behöver skogsägaren bara lämna in en avverkningsanmälan för att i praktiken också ha uppfyllt lagkravet att även ha lämnat in ett samråd om väsentlig ändring av naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Även om de inlämnade anmälningarna i nuläget inte innehåller tillräckliga underlag för att kunna handläggas som ett samråd enligt miljöbalken utan kompletteringar så betyder denna koppling att skogsägaren inte kan dömas till böter eller fängelse i upp till 2 år för otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § g miljöbalken så länge skogsägaren har lämnat in en avverkningsanmälan.

Att man ska anmäla skogsbruksåtgärder till Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen är mycket välkänt i samhället, och något som alla skogsägare kan förväntas känna till. Att kräva att alla skogsägare ska förstå att de ibland, men inte alltid, framöver ska anmäla samma skogsbruksåtgärd två gånger till samma myndighet, en gång enligt skogsvårdslagen och en gång enligt miljöbalken, innebär en onödig ökning av den administrativa bördan för skogsägare. Länsstyrelsen anser dessutom, tvärt emot utredarens slutsats, att detta inte alls kommer att minska skogsägarnas oro för straffansvar om de gör fel och att risken att skogsägare döms för brott enligt miljöbalken i själva verket kommer öka.

Avsnitt 9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

Avsnitt 9.1

10 dagars handläggningstid räcker inte för att kunna bedöma skogsbruksåtgärders påverkan på naturmiljön

Enligt utredningen har den tekniska utvecklingen gjort att handläggningstiden för skogsbruksåtgärder borde kortas ned från sex veckor till 10 dagar.

Redan idag är det mycket svårt att hinna med att kontrollera effekterna av skogsbruksåtgärder inom den angivna handläggningstiden. En förkortad handläggningstid innebär att det kommer begås ännu fler misstag. Avverkningar, byggande av skogsbilvägar, skogsgödsling och dikesrensningar är åtgärder som om de utförs på fel sätt eller på fel mark kan orsaka stor skada i ekosystemfunktioner. Det handlar inte bara om att ha en bra bild av platsen för åtgärden, utan även om att kunna bedöma hur omgivningarna påverkas. Förutom effekter på skogsbestånden och skogsmarken kan åtgärderna påverka våtmarker och vattendrag i omgivningarna. Förändringar i konnektivitet, hydrologi, näringstillförsel och sedimenttransport är exempel på faktorer som sällan hinner beaktas. Det handlar även om kumulativa effekter av olika åtgärder som tillsammans påverkar landskapets långsiktiga ekologiska funktionalitet.

Enligt restaureringsförordningens icke-försämringskrav får inte arealen skogar som är av naturtyp enligt habitatdirektivet minska i omfattning. Detta uppmärksammas i SOU 2025:21,

Miljömålsberedningens förslag. Där bedömer Miljömålsberedningen att riksdagen och regeringen bör ge Skogsstyrelsen förutsättningar att följa bestämmelserna i miljöbalken som innebär att avverkning av skog med höga naturvärden ska förbjudas i de fall detta är nödvändigt för skyddet av naturmiljön. Miljömålsberedningens bedömning och förslaget i denna remiss om att handläggningstiden för skogsbruksåtgärder ska kortas ned till 10 dagar är motsägelsefulla.

Länsstyrelsen befarar att fler skogar med både kända och okända höga naturvärden kommer att avverkas när handläggningstiden kortas ned. Det blir i praktiken omöjligt att hinna med att granska avverkningsanmälningarna om det inte redan finns kännedom om höga naturvärden. Det finns även en större risk att misstag begås i skogar som har kända naturvärden.

En handläggningstid på 10 dagar omöjliggör även att utomstående, som andra myndigheter och ideella naturvårdsorganisationer, hinner inventera området i fält. Förslagen i delbetänkandet innebär att vårt svenska skogsbruk kommer att behöva ta ännu större eget ansvar än de redan gör. Att utomstående hinner bidra med aktuell information om områdets natur- och kulturvärden innan skogsbruksåtgärder, som exempelvis avverkning, får genomföras borde vara önskvärt. Det kan förhindra att markägare eller utförare av skogsbruksåtgärder oavsiktligt bryter mot svensk lag eller internationella åtaganden.

Utredaren skriver att allmänheten kan anmäla åtgärden till Skogsstyrelsen för tillsyn enligt miljöbalken även efter att tidsfristen på 10 dagar löpt ut. Det stämmer i och för sig, men enda syftet med att korta tidsfristen överhuvudtaget är att skogsägaren ska ha rätt att utföra den anmälda åtgärden efter bara 10 dagar. Och när skogsbruksåtgärden väl är genomförd, exempelvis när skogen redan är avverkad, är det för sent att stoppa eller anpassa åtgärden. Skadan är redan skedd.

Andra myndigheter och kommuner kommer inte heller att hinna granska avverkningsanmälningar mot deras redan kända data. De kan ha kännedom om höga kultur- eller naturvärden i det avverkningsanmälda området som Skogsstyrelsen bör känna till innan de fattar beslut i ärendet. Det är även viktigt att sådan information hinner nå fram till skogsägaren eftersom skogsbruksåtgärder kan behöva anpassas.

Länsstyrelsen befarar att den kortare handläggningstiden som utredaren förespråkar kommer resultera i att Skogsstyrelsen behöver fatta många fler interimistiska förbud i väntan på inventering eller annan kunskapsinsamling. I norra Sverige är fältsäsongen begränsad. Naturvärdesinventeringar kan bara göras när det är barmark och vägarna är körbara, och inventeringar av de flesta fridlysta arter kan bara göras under korta perioder på året. Resultatet blir då ökad administration i stället för minskad.

Ett skogsbestånd avverkas idag med mellanrum på 80 - 100 år. Att skogsägare behöver tänka mycket mer långsiktigt än andra företagare och planera flera decennier, ofta flera mänskliga generationer, framåt i tiden för att få god ekonomisk avkastning på investeringar är något som skogsbranschen är stolt över och ofta lyfter fram. Länsstyrelsen ställer sig därför frågande till hur det samtidigt kan vara ett vanligt förekommande problem att det är så bråttom att få avverka ett bestånd att det inte går att planera för och anmäla detta åtminstone 6 veckor i förväg. Länsstyrelsen tycker inte att det är orimligt att begära att skogsägarna har så pass god framförhållning att de lämnar in avverkningsanmälningarna 6 veckor innan de planerar att genomföra avverkningen. Utredarens förslag innebär en ökad risk för misstag. Markägarna uppmuntras till snabba och ogenomtänkta beslut och berörda myndigheter får sämre möjligheter att bidra med sin kunskap för att bidra till bättre beslut och säkrare och mer korrekta bedömningar.

Det är uppenbart att det finns stora risker för naturmiljön med att korta handläggningstiderna för skogsbruksåtgärder. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vad vinsterna är?

Avsnitt 9.5

Skogsstyrelsen bör fortsätta att publicera inkomna avverkningsanmälningar

Utredaren konstaterar att det inte finns några juridiska olämpligheter eller motsättningar i att avverkningsanmälningar i dagsläget publiceras av Skogsstyrelsen genom en karttjänst. Han påpekar trots detta att publiceringen skulle innebära "betänkligheter" och Länsstyrelsen anser att det i utredningen inte presenteras någon rimlig grund för detta. Utredningen konstaterar även att det inte finns några hinder för regeringen att instruera Skogsstyrelsen att avsluta publiceringen.

Avverkningsanmälningar som skickas in till Skogsstyrelsen är offentliga allmänna handlingar. Länsstyrelsen kan inte se någon annan anledning till att sluta publicera avverkningsanmälningar än att försvåra för utomstående som kan tänkas vilja inventera det avverkningsanmälda området och skicka in nya relevanta uppgifter som kan påverka Skogsstyrelsens bedömning. Utredaren förbiser helt den oersättliga och uppenbara nyttan i att andra myndigheter, ideell naturvård och enskilda tack vare publiceringen (och 6 veckors handläggningstid) har möjlighet att inventera områden efter tidigare okända värden innan den planerade avverkningsprocessen får påbörjas. Detta är värden som riskerar att gå förlorade, och som dessutom inte sällan är skyddade enligt svensk lag eller internationella åtaganden. Dessa värden kan även vara grund för att inleda en process om formellt områdesskydd.

Natur- och kulturvärden som enligt lag ska skyddas finns redan runtom i våra skogar, oavsett om någon har hittat dom inom ett visst område eller inte. Skogsstyrelsens generaldirektör Herman Sundqvist sammanfattade nyttan med publiceringen av avverkningsanmälningar i en artikel från 2016¹.

Om regeringen ändå väljer att instruera Skogsstyrelsen att avsluta sin publicering av avverkningsanmälningar är det avgörande att i alla fall den länsstyrelse och kommun som berörs av anmälan fortsatt och enkelt kan ta del av dessa data. Länsstyrelsen granskar avverkningsanmälningar löpande mot kända områden med höga naturvärden. När en avverkningsanmälning kolliderar med ett sådant skyddsvärt område kan Länsstyrelsen inleda en dialog med markägaren för att utreda om denne i stället vill skicka in en intresseanmälan om att formellt skydda sin skog.

Avsnitt 10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Avsnitt 10.4

Att begränsa kunskapskravet och bevisbördan för skogsbrukare på bekostnad av skattebetalarna skulle

¹ ["Skogsstyrelsen fortsätter publicera avverkningsanmälningar" - Altinget](#), hämtad 25-04-14

ge en orättvis fördel gentemot övriga företagare och privatpersoner

Miljöbalkens 2 kapitel brukar kallas för hänsynsreglerna. Dessa utgör en uppsättning grundregler för miljö- och hälsoskydd i Sverige och gäller för "alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd". Alla betyder verkligen alla, inklusive privatpersoner och ideella organisationer, och reglerna gäller både på jobbet och på fritiden. Att reglerna faktiskt gäller för alla är väldigt viktigt för trovärdigheten och legitimiteten för den svenska miljölagstiftningen. Att undanta en viss grupp, i det här fallet skogsägare, från några av de mest grundläggande lagkraven i miljölagstiftningen skulle ge dem en orättvis fördel gentemot alla andra i samhället. Skogsägare är visserligen ofta småföretagare, men det är inte på något sätt unikt för skogsbranschen. Majoriteten av alla företag i landet som behöver hantera miljöbalkens hänsynsregler i sin verksamhet är små företag som ofta består av bara en person eller en handfull personer. Länsstyrelsen ser inget skäl att undanta just skogsägare. Länsstyrelsen anser att det skulle uppfattas som orättvist och riskera att allvarligt skada både allmänhetens och andra verksamheters förtroende för lagstiftningen och för staten om reglerna skulle gälla alla, förutom skogsägare.

Att säga att en myndighet ska betala för de undersökningar som en skogsägare är skyldig att utföra enligt miljöbalken innan skogsbruksåtgärder utförs är bara ett annat sätt att säga att skattebetalarna ska betala räkningen. En av anledningarna till att reglerna ser ut som de gör är att det inte finns något som tyder på att majoriteten av skattebetalarna accepterar att de ska betala för miljökonsekvenserna av verksamheter eller åtgärder som utförs för privat vinning. Skogsbranschen lyfter ofta fram principen om frihet under ansvar. Men om det är skattebetalarna i stället för skogsbranschen som ska stå för ansvarsdelen av ekvationen riskerar det även att skada allmänhetens och andra verksamheters förtroende för skogsbranschen. I de fall där förtroendet redan är lågt skulle tilltron försämrast ytterligare, vilket riskerar att förvärra en existerande konflikt i samhället.

Otillräckliga resurser resulterar i otillräckligt beslutsunderlag

Utredaren kan inte se att förslaget skulle innebära några negativa konsekvenser för miljön. Tvärtom ser utredaren en möjlighet i att staten får ett större ansvar för bedömningarna av åtgärderna.

Utredaren menar även att förslaget bör öka incitamenten för Skogsstyrelsen att skynda på det egna arbetet med att ta fram mer heltäckande information som i de flesta fall kan ge tillräcklig kunskap inför planering och anpassning av en skogsbruksåtgärd.

Här undrar Länsstyrelsen om utredaren är medveten om att det förutom kunskapsbrist främst är resursbrist som gör det omöjligt att ta fram heltäckande information om naturvärden i skogslandskapet. Det handlar inte om att Skogsstyrelsen eller någon annan myndighet jobbar långsamt. DVIS, som utredaren lyfter fram i förslaget, har inte tilldelats några riktade resurser. Resurserna är därför begränsade. Dessutom är kunskap i detalj på beståndsnivå om naturtypernas status och artförekomster något som aldrig kommer att kunna fångas in med modeller. Det enda vi kan få fram är indikationer om naturvärden. För detaljkunskap på beståndsnivå krävs fältbesök och till det finns inte tillräckligt med resurser. Förutom ekonomiska resurser krävs även tid, vilket det kommer bli ännu mer brist på om detta förslag genomförs.

Avsnitt 12 Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

Avsnitt 12.2

Skogsstyrelsen bör ansvara för artskyddet i skogsbruket under förutsättning att de ges realistiska möjligheter att utföra uppdragen

Länsstyrelsen håller med om att artskyddstillsynen och dispensprövningar enligt artskyddsförordningen som rör skogsbruksåtgärder bör utföras av Skogsstyrelsen. Men den bedömningen gäller bara under förutsättning att Skogsstyrelsen får både tillräckliga ekonomiska resurser och tillräckliga juridiska förutsättningar för att utföra uppdragen.

En vid det här laget lång rad domar har tydligt visat att Skogsstyrelsen redan har stora svårigheter att klara av att utföra sitt uppdrag när det gäller artskyddstillsynen i skogsbruket. Detta beror delvis på resursbrist. I teorin ska skogsägaren långt i förväg ha komplett kunskap om vilka fridlysta arter som förekommer där skogsbruksåtgärden ska utföras, känna till hur var och en av arterna kommer att påverkas och sedan redovisa allt detta i sin anmälan till Skogsstyrelsen, men så fungerar det mycket sällan i

verkligheten. Att bara kolla vad som finns registrerat i Artportalen räcker inte heller för där finns bara en ytterst liten bråkdel av de verkliga förekomsterna av fridlysta arter redovisade, dessutom mycket ojämnt fördelat över landet beroende på var majoriteten av artintresserade personer som har som hobby att registrera artobservationer i Artportalen bor. Att tillåta avverkningar bara 10 dagar efter att underrättelse lämnats in kommer inte heller att ge tillräcklig tid att hinna utföra artskyddstillsyn innan den anmälda åtgärden redan har utförts. Och då är det för sent. De fridlysta arterna har redan drabbats av de negativa konsekvenserna och skogsbrukaren har i värsta fall begått ett artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken.

Otillräcklig artskyddstillsyn, främst förebyggande tillsyn men också kontroll i fält av själva åtgärderna och deras konsekvenser, riskerar naturligtvis att ha negativa konsekvenser för de fridlysta arternas populationer. Det gäller särskilt de många arter som redan är rödlistade till följd av påverkan från det moderna skogsbruket. Men det är viktigt att komma ihåg att det också kan ha negativa konsekvenser för utförarna som riskerar att dömas till böter eller i värsta fall fängelse för artskyddsbrott. Sådan brottslighet beror inom skogsbruket sällan på något verkligt uppsåt att skada fridlysta arter och kan därför ofta undvikas genom att tillsynsmyndigheten ingriper med förebyggande artskyddstillsyn innan skadan har skett.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten förstår att tillsynsuppdraget enligt miljöbalken inkluderar förebyggande tillsyn (se 26 kap. 1 § punkt 2 miljöbalken). Det innebär att tillsynsmyndigheten ska hjälpa verksamhetsutövare att tolka miljölagstiftningen och ska informera verksamhetsutövare om olika sätt som verksamheter i den aktuella branschen kan bedrivas i enlighet med miljölagstiftningens krav. Tillsyn enligt miljöbalken inkluderar alltså en hel del arbete med att utbilda och informera verksamhetsutövare. Artskyddsreglerna har visserligen egentligen gällt länge, men det är först på senare tid som de på allvar har börjat tillämpas i skogsbruket. Det finns därför ett särskilt stort behov av förebyggande artskyddstillsyn i skogsbruket eftersom behovet av att bygga upp grundläggande kunskap och erfarenhet i artskyddsfrågor fortfarande är stort i den branschen.

Utredaren anger att Skogsstyrelsen regelmässigt skulle kunna uppfatta en anmälan om samråd enligt miljöbalken där frågor om artskydd aktualiseras som att den per automatik även utgör en dispensansökan enligt artskyddsförordningen. Länsstyrelsen håller inte med om detta utan anser att utgångspunkten i stället borde

vara att försöka hitta sätt att planera och utforma åtgärderna så att dispens enligt artskyddsförordningen inte behövs. På så sätt undviker man att negativt påverka en art som är i behov av skydd och därför kräver extra hänsyn. Länsstyrelsen påminner dessutom om att det överhuvudtaget inte är möjligt att bevilja dispens enligt 14 § artskyddsförordningen för arter som är skyddade enligt fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet för utförande av normala skogsbruksåtgärder eftersom sådana åtgärder inte uppfyller något av kriterierna i punkt 3 i dispensparagrafen.

Länsstyrelsen instämmer i att den nuvarande situationen, där ansvaret för artskyddstillsynen inom skogsbruket i praktiken är delat mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen, inte fungerar väl och att en förändring är nödvändig. Delat ansvar betyder i praktiken otydlig ansvarsfördelning, vilket aldrig är en bra idé. Den otydliga ansvarsfördelningen försvårar tillsynsarbetet för båda myndigheterna och gör dessutom att det är otydligt för skogsägare, privatpersoner, ideella föreningar med flera som har frågor om eller synpunkter på artskyddet i skogsbruket vilken myndighet de ska vända sig till. Det finns i nuläget en risk att de två tillsynsmyndigheterna gör olika bedömningar av samma situation och ger olika besked, vilket ökar förvirringen hos alla inblandade över vad som egentligen gäller. Som det är nu riskerar även både verksamhetsutövare och de som vill framföra klagomål att bollas mellan myndigheterna, vilket skapar osäkerhet, irritation och i förlängningen kan skada båda sidornas förtroende för staten.

Eftersom det är Skogsstyrelsen, inte Länsstyrelsen, som får in både underrättelserna om skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen och samråden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är det Skogsstyrelsen som har kännedom om vilka skogsbruksåtgärder som planeras och därmed i praktiken har möjlighet att utföra artskyddstillsyn över dessa åtgärder. Skogsstyrelsen har också god kännedom om hur skogsbruksåtgärder brukar utföras i praktiken, vilket gör det lättare att bedöma åtgärdernas konsekvenser för naturen och de vilda arter som finns där. Det är också fördelaktigt om samma myndighet har både prövning och tillsyn av artskyddet inom skogsbruket eftersom det då är lättare att arbeta strategiskt med artskyddsfrågorna.

Avsnitt 14 Ersättningsmodell

Konsekvenserna av den föreslagna ersättningsmodellen har inte utretts tillräckligt

Länsstyrelsen ser en risk att ersättningsmodellen som föreslås kan bli ett incitament för markägare att avverkningsskogsanmäla skog med höga naturvärden. Väntetiden för att få ett områdesskydd på sin mark via en intresseanmälan är idag lång. Markägare skulle därför kunna se den här ersättningsmodellen som ett bättre alternativ.

Länsstyrelsen är tveksam till behovet av ytterligare en skyddsform och anser att det mest blir förvirrande. Vad är skillnaden mellan skyddsformen skogsmarksskyddsområde och ett vanligt biotopskyddsområde? Länsstyrelsen anser att den föreslagna nya skyddsformens definition och begränsningar behöver utvecklas ytterligare i utredningen.

Utredningen konstaterar att områden som får ett förbud mot avverkning borde vara prioriterade enligt strategin för formellt skydd av skog, och att det förslag som utredningen presenterar bara skulle påverka i vilken ordning områden skyddas. Länsstyrelsen påpekar att det inte är så enkelt. Innebär förslaget att alla strategins prioriteringsgrunder, även ett områdes långsiktiga ekologiska funktionalitet, ska beaktas vid ett beslut om förbud mot avverkning? Om förbud mot avverkning endast grundar sig i värden på beståndsnivå ser Länsstyrelsen en risk att större sammanhängande områden på landskapsnivå fragmenteras. Detta på grund av att större skyddsvärda områden kan innehålla bestånd med lägre naturvärden som ändå bidrar till områdets långsiktiga ekologiska funktionalitet.

Länsstyrelsen anser även att det behöver ytterligare utredas och klargöras vilka beslut av andra myndigheter än Skogsstyrelsen som ska omfattas av förslaget på ersättningsmodell. Formuleringarna på sidan 382 och 394-395 anger att alla beslut av vilken myndighet som helst, inklusive Länsstyrelsen, i vilket ämne som helst som på något sätt begränsar rätten att avverka träd och som är kopplade till bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald ska medföra att den föreslagna ersättningsmodellen ska tillämpas. Länsstyrelsen fattar många beslut varje år som på ett eller annat sätt reglerar om, och i sådana fall hur, avverkningar får utföras i ärenden som inte rör skogsbruksåtgärder. I många av dessa fall vore det varken rimligt

eller lämpligt att införa områdesskydd på platsen. Länsstyrelsen anser att konsekvenserna av detta förslag inte har utretts tillräckligt.

Allmänna synpunkter

Förslagens konsekvenser för kulturmiljön har inte utretts – Risk att fornlämningar skadas eller förstörs

Utredningen är i sin helhet bristfällig i sin hantering av kulturmiljövärden och fornlämningar i skogsmark. Det framgår inte i delbetänkandet att någon med kompetens kring kulturmiljölagen eller kulturmiljöer bidragit, vilket är undermåligt eftersom kulturlämningar i hög grad påverkas negativt av skogsbruket redan idag. Utredningen måste tydligt redovisa vilka effekter förslagen har på fornlämningar med hänsyn till att alla fornlämningar, så väl kända som okända, har ett lagskydd enligt 2 kap. kulturmiljölagen:

- Åtgärder som innebär ingrepp i en fornlämning eller dess tillhörande fornlämningsområde kräver tillstånd från Länsstyrelsen.
- Tillståndspliktiga åtgärder inkluderar bland annat markberedning, plantering, övertäckning och anläggande av skogsbilvägar.
- Att göra ingrepp i en fornlämning eller dess fornlämningsområde utan tillstånd från Länsstyrelsen är ett lagbrott, oavsett om man har beviljats tillstånd enligt andra lagstiftningar.
- Bedömningen av om en fornlämning berörs eller inte beror på fornlämningsområdets storlek, vilket bedöms i varje enskilt fall av Länsstyrelsen.

Ur ett kulturmiljöperspektiv är det därför mycket viktigt att skogsbolag och markägare samråder med Länsstyrelsen i god tid inför skogsbruksåtgärder som sker i närheten av fornlämningar. Sedan Skogsstyrelsen ändrade sina rutiner 2019 och upphörde med att skicka vidare ärenden som berör fornlämningar till Länsstyrelsen har antalet skogsbruksrelaterade fornlämningsärenden minskat märkbart, trots att en sådan minskning inte går att se i antalet avverkningsanmälningar som berör fornlämningar.

Förslagen i delbetänkandet, exempelvis den kortare handläggningstiden eller den större ytan för krav på

avverkningsanmälan, får inte medföra en ökad risk att skogsbolag och markägare begår lagbrott genom otillåtna ingrepp i fornlämningar. Förslagen i delbetänkandet måste därför utredas ytterligare med avseende på förslagets effekter på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp. Föredragande var naturvårdshandläggare Erika Groth. Helena Lindvall, enhetschef för naturmiljöenheten, har medverkat i beslutet. I den slutliga handläggningen har också handläggare från miljöanalysenheten, naturskyddsenheten och enheten för samhällsplanering och kulturmiljö på Länsstyrelsen i Norrbottens län medverkat.