



Regeringskansliet
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Remiss om ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91)

Er beteckning: LI2024/02430

Sammanfattning

Länsstyrelsen avstyrker flera förslag i utredningen i dess nuvarande form men tillstyrker de förslag till ändringar som tydliggör lagstiftningen och som syftar till att förenkla för den enskilde markägaren.

Rekommendationer i utredningen riskerar att sänka kvalitet och effektivitet på Länsstyrelsens arbete med områdesskydd och kulturmiljö. Förslag som att skogsbruksåtgärder får påbörjas tidigare riskerar orsaka stora utmaningar i detta arbete. Etableringen av en ny form av skydd, skogsmarksskyddsområden, riskerar urholka skogsbrukets sektorsansvar för att uppnå miljömålen och markägarnas egna ansvar att inte avverka skyddsvärd skog.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen tar över ansvaret för tillsyn av artskyddsfrågor i skogen. Denna ändring underlättar för markägare och tydliggör ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Nedan följer Länsstyrelsens synpunkter på utredningen i enlighet med remissens disposition.

5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Avsnitt 5.3.1 Det ska vara tydligt när anmälan för samråd krävs

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. En uttömmande lista på samråd bör innehålla information om när samråd ska sökas hos andra myndigheter. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att en förordning

med önskvärd tydlighet kan fånga samtliga åtgärder som bör vara samrådspliktiga.

Avsnitt 5.3.5 Miljöorganisationers överklagandefrist

Förslaget begränsar i viss mån miljöorganisationers möjlighet att agera. Länsstyrelsen ser dock fördelar då detta skulle medföra att överklagandetiden får en bestämd frist, vilket ökar tydligheten och förutsägbarheten för parter och övriga sakägare. Detta gäller inte minst i de fall beslut inte delges, t.ex. när sökanden får bifall till en ansökan.

Det nya förslaget skulle dock komma att påverka samtliga beslut enligt miljöbalken som miljöorganisationer har rätt att överklaga. Förslagets konsekvenser bör därmed utredas ytterligare utifrån denna aspekt innan det genomförs.

Avsnitt 5.3.11 Tillgång till information är en förutsättning för samråd

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.

Länsstyrelsen vill betona att det är viktigt att säkerställa att skyddet för arter mot plundring och illegal jakt inte urholkas genom den föreslagna bestämmelsen. Förslaget får betydelse även i andra avseenden än när det gäller frågor och provningar om skogsbruk, eftersom lagförslaget innebär att en berörd fastighetsägare som huvudregel ska få del av informationen och en begäran inte kan kopplas till visst syfte, som t.ex. skogsbruksåtgärder. Detta kan innebära att sekretessskyddet påverkas negativt på ett sätt som inte är avsett. I förslaget finns visserligen en ventil för att kunna säkerställa skydd mot berörd fastighetsägare i vissa fall.

Länsstyrelsen bedömer dock att denna ventil inte är tillräcklig eftersom bestämmelsen kommer att innebära att fastighetsägare som huvudregel har rätt att ta del av uppgifterna utan begränsningar av deras möjligheter att lämna uppgifterna vidare.

I dagsläget finns dock en möjlighet att lämna ut dessa uppgifter med förbehåll enligt 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i syfte att förhindra ytterligare spridning av uppgifterna. Med hänsyn till möjligheten att använda sig av detta sekretessförbehåll ser Länsstyrelsen att det redan idag är möjligt att tillgodose berörda fastighetsägares behov av information samtidigt som skyddet för arter bevaras. Förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL förutsätter dock att det råder sekretess för uppgiften. Utredningens

förslag innebär att sekretess som huvudregel inte kommer råda mot berörd fastighetsägare och därför kommer det inte gå att begränsa vidare spridning av uppgifterna. En konsekvens av utredningens förslag blir därför att skyddet för arter mot plundring och illegal jakt urholkas på ett sätt som inte kan vara utredningens avsikt.

6 Arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

Avsnitt 6.3.9 Samlad bedömning

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning om att arealgränsen för när en avverkning ska underrättas bör kvarstå på 0,5 hektar.

7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse

Avsnitt 7.2 Underrättelse för fler åtgärder samt dess innehåll

Om fornlämning berörs kan åtgärder som maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar vara tillståndspliktiga enligt 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950). Länsstyrelsen understryker att förslaget om att ersätta kravet om samrådsanmälan med underrättelseplikt för vissa åtgärder inte undantar markägarens skyldighet att ta hänsyn till annan lagstiftning, t.ex. kulturmiljölagen.

8 En ny syn på ädellövskog

Avsnitt 8.2 Lösningförslag

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Förslaget om att ädellövskog kan planteras på valfri lokal på fastigheten ger markägaren mer rådighet att själv styra sitt skogsbruk. Ett årligt arealstöd uppbyggt på liknande sätt som arealstödet för jordbruksmark kan locka flera till att investera i ädellövskog. Administrationen skulle minska för markägaren och även för den handläggande myndigheten.

9 Hantering av underrättelse om skogliga åtgärder

Avsnitt 9.1 Sex veckor blir tio dagar

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Förslaget motiveras med att det ofta rör sig om "enkla" bedömningar och att Skogsstyrelsen har möjlighet att meddela interimistiskt förbud mot skogsbruksåtgärden om det finns anledning.

I propositionen 2021/22:58 framhålls vikten av att skydd av skog ska ske frivilligt och åstadkommas via information till markägare samt dialog mellan myndigheter och markägarna. Beslut mot markägarnas vilja ska undvikas. Att utfärda interimistiska beslut där ett område eventuellt har höga naturvärden riskerar att skapa konflikter. Länsstyrelsen konstaterar även att som grund för ett interimistiskt beslut krävs ett underlag som motiverar detta relativt ingripande beslut. Såväl detta som det faktum att det innebär en ökad administrativ börda för myndigheten medför att tidsfristen sannolikt blir alltför kort för att hinna fatta beslut vilket kan medföra att områden med höga naturvärden inte hinner uppmärksammas.

Förslaget skulle även begränsa länsstyrelsens möjlighet att ta del av inkomna avverkningsanmälningar inom områden med särskilt värde för biologisk mångfald. Detta komplicerar möjligheten att bedriva tillsyn och ökar sannolikheten för att biologisk värdefull skog avverkas. Länsstyrelsen har ett gemensamt ansvar tillsammans med Skogsstyrelsen att skydda skog som är särskilt viktig för biologisk mångfald. Om förslaget blir realiserat blir det omöjligt för Länsstyrelsen att hinna granska inkomna avverkningsanmälningar på grund av den begränsade tiden. Tio dagar är inte tillräckligt för att föra dialog med Skogsstyrelsen eller den berörda markägaren för att undersöka alternativ till en avverkning, t.ex. olika skyddsformer.

Länsstyrelsen vill även påpeka vikten av att avverkningsanmälningar förblir offentliga eftersom informationen utgör ett viktigt verktyg i myndighetens dagliga arbete.

Utöver ovan konstaterar Länsstyrelsen att handläggning inom ramen för kulturmiljölagen även skulle påverkas. I dagsläget bär skogsägare själva ansvar för att samråda eller ansöka tillstånd om en skoglig åtgärd berör en fornlämning och dess fornlämningsområde. En farhåga är att skogliga åtgärder som berör fornlämningar inte kommer till länsstyrelsernas kännedom på grund av den korta processen på tio dagar. Detta riskerar att ge en ökande mängd skador på fornlämningar i skogen, utifrån en skadenivå som redan är hög.

10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Avsnitt 10.3.5 Kunskapskravet begränsas av kostnaden för inhämtande av kunskap

Länsstyrelsen avstyrker båda förslagen i det föreslagna lagrummet.

Länsstyrelsen bedömer att det saknas tillräckliga skäl att särreglera skogsnäringen och konstaterar att det redan finns ett utrymme att göra en bedömning av rimligheten enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, utan den föreslagna preciseringen av rimlighetsbedömningen. Det föreslagna andra stycket i samma § innebär i sig ett avsteg från hänsynsregeln i 2 kap. 2 § miljöbalken.

Länsstyrelsen konstaterar att kunskapsunderlaget behöver vara tillräckligt för att t.ex. kunna utesluta att en skogsbruksåtgärd vidtas i strid med artskyddsförordningen (2007:845). Förslagen riskerar medföra att ärenden inte blir tillräckligt utredda, och att tillräcklig hänsyn därmed inte tas till Sveriges EU-rättsliga åtaganden och till förvaltningslagens krav att ärenden ska bli utredda i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

12 Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

Avsnitt 12.2.1 Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor

Förslaget om att Skogsstyrelsen istället för länsstyrelserna ska bli ansvarig tillsynsmyndighet för artskydd när det gäller skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen tillstyrks. Skogsstyrelsen gör redan idag bedömningen av vilka åtgärder som krävs för att inte utlösa artskyddet i 12:6-samråd om skogsbruksåtgärder och bör därför redan idag besitta den kunskap som krävs för att kunna verka som tillsynsmyndighet. Förslaget skulle underlätta för markägaren och minska otydligheter i dagens ansvarsfördelning gällande artskyddsfrågor. Länsstyrelsen betonar dock att en förflyttning av ansvaret förutsätter att Skogsstyrelsen har resurser att hantera dessa frågor.

Avsnitt 12.2.2 Skogsstyrelsen ska fatta beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna

I likhet med ovan (Avsnitt 12.2.1) tillstyrks även detta förslag.

13 Domstolsprocesser

Avsnitt 13.1.3 Beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstolen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Mark- och miljödomstolarnas kompetens ska förstärkas

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att kompetensen förstärks med tekniska råd med skoglig kompetens.

Avsnitt 13.2.3 Skogsstyrelsen ska vara part när miljöorganisationer överklagar

Förslaget att begränsat reglera Skogsstyrelsens ställning som part avstyrks. Även om det kan uppfattas som en trygghet för mindre markägare ser Länsstyrelsen inte att det föreligger tillräckliga skäl till denna särreglering. Frågan bör utredas i ett bredare sammanhang gällande beslutsmyndigheters partsställning i allmänhet.

14 Ersättningsmodell

Avsnitt 14.2.1 Markägaren får ersättning för bevarande av natur om skogsbruk avsevärt försvåras

Länsstyrelsen ser positivt på att ersättning utgår till markägare som får begränsningar i rätten att avverka på sin produktiva skogsmark. Ekonomisk ersättning är ett viktigt verktyg för att skapa incitament bland skogsägare att skydda biologisk värdefull skog.

Länsstyrelsen anser dock att det finns risk att detta förslag på ersättningsmodell riskerar att urholka skogsvårdslagens portalparagrafer där produktionsmålet och miljömål jämföras. Markägare har ett gemensamt sektorsansvar att nå båda målen genom att ta större hänsyn. Denna roll betonas i nya Nationella strategin för formellt skydd av skog.

Enligt förslaget utgör grunden för ersättningsrätt när ett beslut medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras. Sedvanligt skogsbruk definieras som *trakthyggesbruk enligt fackmannamässiga principer*, dvs. skogsbruk som normalt bedrivs på produktiv skogsmark. Ett försvårande av sedvanligt skogsbruk skulle kunna ske genom artskyddsbeslut. Länsstyrelsen konstaterar att hänsyn till artskyddsbestämmelserna i många fall kan åstadkommas genom alternativa bruksformer som kontinuitetsskogsbruk. Andemeningen av portalparagraferna i skogsvårdslagen är att skogsägare behöver anpassa sina bruksformer för att beakta och bevara biologisk mångfald. Därmed bör trakthyggesbruk inte utgöra grunden för bedömningen av vad sedvanligt skogsbruk är när alternativa bruksformer skulle kunna tillämpas för att visa adekvat hänsyn till artskyddsbestämmelserna.

Redan idag finns möjligheter för Skogsstyrelsen att ta stöd av den rimlighetsavvägning som är lagfäst i 2 kap. 7 § miljöbalken, enligt vilken de allmänna hänsynsreglerna endast måste uppfyllas i den utsträckning det inte är orimligt. Om mer ingripande åtgärder ska vidtas med stöd av artskyddsbestämmelserna bör tillämparen därför överväga om det är mer proportionerligt att till exempel inrätta ett naturreservat med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 4 § miljöbalken och lämna ersättning till verksamhetsutövaren.

Länsstyrelsen betonar att om skogsmarksskyddsområden införs ska det inte konkurrera med resurser som läggs på andra skyddsformer. Att skydda större områden i utpekade värdetrakter har större betydelse för biologisk mångfald på en biogeografisk nivå.

Övriga generella synpunkter

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 framhålls vikten av att ur- och naturskog skyddas. Dessutom framgår det i restaureringsförordningen artikel 4.17 att listade livsmiljötyper, b.la olika skogsmiljöer, ska öka i areal till dess att minst 90% är i gott tillstånd. Enskilda medlemsstater ska säkerställa att en gynnsam referensareal för varje livsmiljötyp uppnås.

Miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2025:21) framhåller att avverkning ses som en avsevärd försämring och föreslår därför att *urskog och gammal skog, som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar och anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och därigenom skyddas.*

Länsstyrelsen ifrågasätter förslaget om förkortad tid för hantering av avverkningsanmälningar på grund av risk för att urskogar, gammal skog samt skogar som betecknas som livsmiljötyp inte hinner upptäckas och därmed avverkas. Detta försvårar Sveriges efterlevnad av konventionen om biologisk mångfald och måluppfyllelsen av nationella miljömål, främst levande skogar, ett rikt växt- och djurliv och även myllrande våtmarker och levande sjöar och vattendrag.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnad länsöverdirektör Helena Remnerud med miljöhandläggare David Falk som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Johanna Lindgren, avdelningschef Ulrika Lundberg, avdelningschef Anna

Conzen, avdelningschef Helene Munkner och tillförordnad
chefsjurist Shiva Norvad medverkat.