



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

Svar på remiss av SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

Ert diarienummer LI2024/02430

Sammanfattning

Länsstyrelsen är positivt inställd till utredningens ambition att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet.

Länsstyrelsen tillstyrker delar av förslaget men vill särskilt lyfta fram följande utmaningar:

- Länsstyrelsen anser att det finns en alltför stor kunskapsbrist om naturvärden, både inom enskilda områden och på landskapsnivå för att förslaget inte ska ge negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden. Det är problematiskt att ingen tar ansvar för kunskapsinhämtningen i skogen och att detta inte nämns i utredningen. Länsstyrelsen föreslår att en omfattande nationell inventering av skog med höga naturvärden eller betydelse för fridlysta arter återinförs.
- Länsstyrelsen är i grunden positiv till att minska handläggningstiderna, men anser att en minskning från sex veckor till tio dagars handläggning för skogsärenden, med krav på samråd för längre hantering skapar rättsosäkerhet, framför allt kopplat till artskyddslagstiftningen. Att utredningen, inom vissa områden, saknar förslag om när samrådsplikten enligt miljöbalken ska gälla och hur den ska

tillämpas måste lösas för att inte ytterligare osäkerhet ska uppstå.

- Länsstyrelsen ser positivt på att artskyddsfrågor hanteras av samma myndighet för en viss verksamhet, det skapar tydlighet och effektivitet. Länsstyrelsen menar dock att man bör hantera både artskyddsfrågor och Natura 2000 lika. Länsstyrelsen förordar att detta ansvar ska ligga hos länsstyrelserna.
- Länsstyrelsen står bakom utredningens förslag till ersättningar i samband med kunskapsinhämtning och bevarande av naturvärden. Vi vill likväl flagga för att det finns en risk att naturvärden alltmer uppfattas som ett myndighetsansvar, snarare än ett gemensamt ansvar där markägaren har en central roll.

Övergripande synpunkter

Kunskapsbrist

Länsstyrelsen föreslår att nationell inventering av skogar med höga naturvärden eller kartläggning av potentiella livsmiljöer för fridlysta arter återinförs. Syftet är att möjliggöra genomförandet av flera av de föreslagna förändringarna som syftar till snabbare och mer effektiv handläggning, utan att riskera negativ påverkan på skyddade och hotade arter, föreslår

Kunskapsbristen om skogslandskapets naturvärden gör det idag svårt, ibland omöjligt, för enskilda markägare att förutse om en avverkning kan påverka skyddade arter eller andra höga naturvärden. Problemet är särskilt stort i områden som ännu inte har inventerats, där det finns stor sannolikhet för förekomst av fridlysta arter, till exempel i Bergslagens skogar.

Historiskt låg ett stort ansvar på Skogsstyrelsen som genom riksomfattande inventeringar kartlade naturvärdena i skog genom utpekande av nyckelbiotoper och naturvärden. Även om man genom detta identifierade långt ifrån alla värdekärnor har underlaget gett värdefull kunskap. Därefter togs Skogsstyrelsens roll i att peka ut skogliga naturvärden bort och markägare skulle själva ta ett större ansvar för naturvärden på sin fastighet.

Sekretessuppgifter

Länsstyrelsen anser att utredningen förslag att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas ut till berörd fastighetsägare under vissa omständigheter är otydligt. Om tillräcklig hänsyn till skyddade arter ska kunna tas behöver i vissa fall även grannfastigheter få kännedom om till exempel boplatser. Utlämnande av uppgifter ska vara behovsstyrd och bedömas i vart fall, inte skickas ut utan bedömning. Inte heller bör uppgifter om arter som inte påverkas av enskilda avverkningar lämnas ut.

Grundläggande lagkrav

Förvaltningslagen ställer krav på likabehandling inför lagen och Miljöbalken ställer krav på alla verksamhetsutövare att inhämta nödvändig kunskap. Dessa krav anser Länsstyrelsen inte kan åsidosättas.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till utredningens förslag som innebär att ansvaret för att bedöma behovet av samråd enligt miljöbalken förskjuts från myndigheten till markägaren. Detta kan leda till att markägare med olika förutsättningar (till exempel kunskap) bedömer behovet av samråd på olika sätt. Om myndigheten inte aktivt säkerställer att alla markägare får likvärdigt stöd och information, kan detta leda till en ojämn tillämpning av lagen och därmed en risk för bristande likabehandling.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att markägaren ska bära vissa kostnader, men ser även risken att detta kan skapa en ekonomisk tröskel för markägare, särskilt de med små eller lågproduktiva fastigheter, vilket kan leda till att de avstår från att inhämta nödvändig kunskap. Om markägare inte har råd att skaffa den kunskap som krävs, kan detta leda till att bevarande av naturvärden åsidosätts, vilket strider mot miljöbalkens syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön. Länsstyrelsen föreslår därför att denna fråga följs upp om förslaget genomförs.

Kulturmiljölagen

Länsstyrelsen anser att förslaget till ändringar skapar en otydlighet för sökande kring vad som gäller beträffande kulturmiljön. Exempel på detta är förslaget om att tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas från sex veckor till tio dagar.

Konsekvensen kan bli att sökande gör sig skyldig till skador på fornlämningar som skulle kunna undvikas med yttrande eller beslut från Länsstyrelsen. Att inte beakta kulturmiljövårdens processer riskerar att kulturmiljömålen inte uppnås. En utredning som syftar till förändringar i lagstiftningen kopplade till avverkningsanmälningar, myndighetsansvar och ersättningsfrågor bör beakta alla aspekter- och alla relaterade lagstiftande processer som berör frågan, inklusive processerna relaterade till Kulturmiljölagen.

Synpunkter på utredningens föreslagna författningsförändringar

Tydliggörande av samråd enligt miljöbalken, kapitel 5

Länsstyrelsen tillstyrker delar av förslaget. Bland annat att det inte finns föreslagna undantag från samrådsplikten baserat på åtgärdens storlek och att skogar med höga naturvärden omfattas via så kallade samrådsområden. Länsstyrelserna har genom flera år samlat på sig kunskap om skogar med höga naturvärden. Länsstyrelsen vill därför påpeka att det är viktigt att Skogsstyrelsen har en nära samverkan med Naturvårdsverket och Länsstyrelserna i samband med utpekandet av samrådsområden för skog med höga naturvärden.

Länsstyrelsen anser dock att det utifrån artskyddet är otydligt i utredningen när samrådsplikten enligt miljöbalken faktiskt ska gälla och hur den ska tillämpas. Det föreslås reglering både i form av förordningar och föreskrifter med allmänna råd, men det framgår inte tillräckligt klart vilka områden och kriterier som ska utlösa samrådsplikt. Innan den föreslagna lagstiftningen träder i kraft måste detta klargöras, annars riskerar markägare att omedvetet begå artskyddsbrott på grund av bristande information.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till om det ens är möjligt att formulera så exakta regler att påverkan på skyddade arter helt kan undvikas. Det skulle kräva mycket detaljerad kunskap om till exempel trädens ålder, strukturer och fuktighetsförhållanden. Dessutom saknas ofta tillräcklig vetenskaplig kunskap om vilken hänsyn som krävs för vissa arter. Därför måste det vara tydligt att samråd ska ske även i de fall där man inte kan ge generell vägledning.

Kriterierna för samrådsplikt bör vara flexibel, eftersom ny forskning och rättspraxis kan förändra vad som anses tillräckligt. För att försiktighetsprincipen inom artskyddet ska kunna följas bör samråd gälla för alla arter som riskerar påverkan, även om de inte är hotade på nationell nivå, utan bara regionalt eller lokalt. Det är viktigt att det tydliggörs att artskyddslagstiftningen alltid ska beaktas vid alla typer av skogsbruksåtgärder, oavsett storlek. Även små åtgärder, som dikesrensning, kan påverka skyddade arter om de görs på fel sätt eller vid fel tidpunkt – till exempel för groddjur.

Slutligen motsätter vi oss förslaget att samråd aldrig ska krävas i områden som redan är skyddade enligt 7 kap miljöbalken. Vi menar att samråd alltid bör krävas i dessa områden om skogsbruk är tillåtet, som i äldre naturreservat där marken inte lösts in ekonomiskt. Dessa områden har ofta mycket höga naturvärden och skyddade arter.

En ny syn på ädellövskog, kapitel 8

Länsstyrelsen ser positivt på idén att skapa ett arealstöd för ädellövskog, men anser att i kombination med ett förenklat samrådsförfarande finns det likväl en risk att förslaget medför att värdefulla ädellövskogar minskar i landskapet – trots utredarens intentioner. Ädellövskogarna är de biologiskt rikaste skogsmiljöerna och i synnerhet i de norra delarna av arternas utbredningsområden kan förlusten av enskilda lokaler få stora ekologiska konsekvenser.

Hantering av underrättelser, kapitel 9

Länsstyrelsen är i grunden positiv till minskad handläggningstid och det är möjligt att handläggningstiden kan kortas något, men 10 dagar är för kort tid för att hinna bedöma ärenden rättssäkert med tanke på den förväntade mängden ärenden.

Vi bedömer därför att myndighetens arbete med bevarande av värdefull natur kommer att påverkas negativt om förslaget går igenom och att skogar med höga naturvärden avverkas. Som exempel kan nämnas skogar som inte omfattas av de föreslagna samrådsområdena men ändå ur myndighetens perspektiv skulle vara intressanta att utreda för formellt eller frivilligt skydd.

Länsstyrelsen föreslår därför att myndigheten bör kunna begära att en underrättelse om avverkning ska kunna flyttas så att den hanteras som ett 12:6 samråd i de fallen myndigheten för

bedömningen att det aktuella området utgörs av skog med höga naturvärden.

Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning, kapitel 10

Länsstyrelsen instämmer med att det är rimligt att staten tar ett större ansvar för kunskapsinhämtning. Detta ansvar bör delas av Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen eftersom det är ett underlag som inte bara berör skogsbruksåtgärder utan gäller generellt gentemot alla verksamhetsutövare. Det kräver både att tid ges för utförande och samordning samt att tillräckliga ekonomiska resurser tilldelas alla berörda myndigheter som förväntas bidra.

Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen, kapitel 12

Länsstyrelsen ser positivt på att tillsyn och provning hanteras av samma myndighet för en viss verksamhet, det skapar tydlighet och effektivitet. Länsstyrelsen menar även att man bör hantera ärenden kopplat till artskyddsfrågor och Natura 2000 lika. Länsstyrelsen förordar därför att detta ansvar ska ligga hos länsstyrelserna som har god kompetens inom detta område. För verksamhetsutövare blir det otydligt om man har olika ansvarsfördelning för olika typer av miljöbalkslagstiftning.

I dag upplever många en särskilt stor osäkerhet kring Natura 2000, och därmed är behovet av samordning ännu viktigare just på det området. Att samla ansvar hos en myndighet stärker incitamenten för tydlig och enhetlig hantering.

Om Skogsstyrelsen får ansvar för artskyddsfrågor i skogen bör de dessutom få ett ökat ansvar för att, i likhet med länsstyrelserna, agera med föreläggande eller förbud för att undvika spridning av invasiva främmande arter vid avverkningar.

Oavsett hur man fördelar ansvaret enligt ovan kommer behovet av kalibrering och samordning mellan myndigheter kvarstå i stor utsträckning eftersom all avverkning som har annat ändamål hanteras av Länsstyrelserna. Dessutom har Länsstyrelsen ansvar för artskyddsärenden och Natura 2000 gällande övriga verksamheter. Samma krav på hänsyn till skyddade arter och Natura 2000 måste ställas oavsett syfte med åtgärden för att upprätthålla principen om likabehandling.

Ny ersättningsmodell, kapitel 14

Länsstyrelsen instämmer med utredarens avsikt att markägaren ska få ersättning för oskäligen kostnader för att stärka naturvärden eller biologisk mångfald, som till exempel vid områdesskydd. Samtidigt ser vi en brist i utredningen vad gäller konsekvensanalysen av detta förhållningssätt.

Som betänkandet redan nämner kommer dock myndigheternas (både Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen) strategiska arbete kring formellt skydd bli än mer begränsat och mer händelsestyrt. Förslaget kommer även att innebära att myndigheterna kommer behöva arbeta med formellt skydd i områden som utifrån nuvarande strategi för formellt skydd av skog inte skulle uppfylla de kraven för när ett område ska vara prioriterat för skydd något som är problematiskt.

Vi vill särskilt lyfta risken att bevarandet av naturvärden och biologisk mångfald i högre grad än tidigare kommer att uppfattas som ett myndighetsansvar, snarare än ett gemensamt ansvar där markägaren har en central roll. En sådan förskjutning i ansvarsfördelning kan få långtgående negativa konsekvenser. Markägarnas aktiva medverkan är en förutsättning för att miljömålen ska nås, särskilt i landskap där skyddade arter och värdefulla biotoper förekommer utanför formellt skyddade områden. Om ansvar, incitament och delaktighet minskar riskerar vi både sämre resultat i naturvårdsarbetet och en ökad distans mellan myndigheter och markägare. Det krävs därför en tydligare balans mellan statligt stöd och fortsatt ansvarstagande från markägare. Stödsystemen bör förstärka viljan och förmågan att bidra, inte skapa en bild av att naturvård i första hand är en offentlig angelägenhet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Johan Sterte med naturvårdshandläggare Mårten Gustafsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också vikarierande länsråd Stefan Renlund, enhetschef Mårten Berglind, naturvårdshandläggare Jacob Rudhe, kulturmiljöhandläggare Ivonne Dutra Leivas, samt naturvårdshandläggare Kristina Hanson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.