

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

Yttrande över SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

Förord

Svensk skogsnäring spelar en avgörande roll för Sveriges ekonomi, klimatmål och samhällsutveckling. Skogen täcker närmare 70 procent av landets yta och utgör grunden för en av våra mest betydelsefulla basindustrier. Genom export av sågade trävaror, massa, papper och förpackningsmaterial bidrar skogsnäringen med cirka 10 procent av Sveriges totala varuexport och genererar årligen exportintäkter på omkring 185 miljarder kronor.

Samtidigt fungerar skogen som en viktig kolsänka och möjliggör substitution av fossila material, vilket gör sektorn central i arbetet med att nå Sveriges och EU:s klimatmål. Skogsnäringen skapar också direkt och indirekt över 140 000 arbetstillfällen, särskilt i landsbygdsområden där den ofta är avgörande för lokal tillväxt och välfärd. De skatteintäkter som genereras från verksamheten bidrar i hög grad till att finansiera den gemensamma välfärden.

Skogsnäringens betydelse är särskilt påtaglig i norra Sverige, där näringen genererar ett årligt värdeskapande på cirka 52 miljarder kronor och står för en nettoexport på omkring 27 miljarder kronor. Dessutom bidrar skogsnäringen i de fyra nordligaste länen med kommunala och regionala skatteintäkter samt sociala avgifter motsvarande över 4,4 miljarder kronor, vilket motsvarar kostnaderna för grundskola och förskola i länens största kommuner. Utöver de ekonomiska bidragen skapar skogen och dess produkter en årlig klimatnytta motsvarande Sveriges samlade territoriella utsläpp, genom både kolinlagring och substitutionseffekter.

Utöver detta är svensk skogsindustri en drivande kraft inom forskning, innovation och utveckling av nya hållbara produkter som ersätter fossilbaserade alternativ. Neringen är därmed en central aktör i övergången till en biobaserad cirkulär ekonomi, som kombinerar tillväxt med minskad miljöpåverkan.

Mot denna bakgrund vill vi betona vikten av att politiska beslut och regelverk utformas på ett sätt som stödjer skogsnäringens fortsatta möjligheter att bidra till Sveriges exportframgångar, klimatnytta, sysselsättning och regionala utveckling. Vår ambition med detta remissvar är att belysa dessa aspekter och föreslå åtgärder som främjar en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig skogsnäring i hela landet.

SCA Skogs yttrande

Inledande kommentarer

Skogsbruk är en pågående markanvändning som omfattas av äganderättsskyddet i regeringsformen. En skogsbruksåtgärd är oftast en förväntad del av ett pågående skogsbruk. Utgångspunkten är därför att de flesta skogsbruksåtgärder är både tillåtna och önskvärda. Detta har också varit premisen vid utformningen av skogslagstiftningen och dess två jämställda mål för miljö och produktion, där den svenska välfungerande modellen har varit grundad på ett berättigat förtroende för skogsägarnas vilja och förmåga att upprätthålla denna balans. De skogspolitiska målen, som förvalts enligt principen om frihet under ansvar, kompletterar varandra och ska inte på något sätt ses som motsatser, varken då eller nu. Aktivt och ansvarsfullt brukad skog är tvärtom en ständigt förnybar resurs och en avgörande faktor för vår förmåga att nå klimatmålen.

De senaste årens rättstillämpning, där skogsbruket i princip kommit att behandlas som en miljöfarlig och tillståndspliktig verksamhet, är varken rättvis, skälig eller hållbar. Förändringen innebär att myndigheterna kan tillämpa miljölagstiftningen på ett oförutsägbart sätt, och så att stora arealer undantas från skogsbruk utan att ersätta markägaren. Det urholkar äganderätten och försämrar tillgången på råvara samt skapar stor osäkerhet och misstro. Sammantaget leder detta till lägre sysselsättning, mindre skatteintäkter och avsevärt minskade incitament till hållbara förvaltningsåtgärder och investeringar. För att skogsbruket ska kunna fortsätta att leva upp till de dubbla målen även framgent är det ytterst angeläget att den förlorade balansen återskapas och att detta sker med ett långsiktigt perspektiv.

Mot denna bakgrund lämnar vi följande yttrande till utredningens delbetänkande.

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

5.3.1 Det ska vara tydligt när anmälan för samråd krävs

SCA tillstyrker förslaget att ta bort kopplingen mellan en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan förändring, som innebär att det blir markägarens ansvar att avgöra om en samrådsanmälan behövs eller inte, kräver dock att det görs mycket tydligt i vilka situationer kravet på anmälan är tillämpligt. Det är problematiskt med en straffsanktion för den mycket oprecisa bestämmelsen om anmälningsplikt i 12 kap 6 § miljöbalken idag. SCA vill understryka att det är av största vikt att det görs tydligt när samrådsplikt gäller och att detta inte ska kunna gå att tolka på olika sätt och/eller missförstå.

5.3.4 Tydliga beslut och överklagandefrist

SCA delar utredarens uppfattning att det finns behov av ökad tydlighet och förutsägbarhet samt att motiverade beslut med en bestämd överklagandefrist kan verka för detta. Det förutsätter dock att de berörda ställningstagandena fortsättningsvis kommer att utformas på sätt som utredaren föreslår, vilket är ett krav som utredaren borde ha gjort tydligare.

5.3.6 Samråd krävs när en verksamhet eller åtgärd riskerar strida mot miljölagstiftningen

SCA instämmer i utredarens bedömning att samråd bör ske när en skogsvårdsåtgärd genomförs i specifika områden med mycket höga naturvärden.

5.3.7 En uttömmande lista för samråd

SCA stödjer utredarens förslag om en uttömmande lista över förutsättningar som avgör när skogsbruksåtgärder kräver samråd. Vi vill dock återigen betona vikten av att listan görs mycket tydlig och inte lämnar utrymme för tolkning. Den föreslagna förändringen kräver en betydligt större grad av precision än enligt dagens system, där anmälan om samråd sker automatiskt vid en avverkningsanmälan. Mot denna bakgrund är vi kritiska till att utredaren inte tagit ställning till hur listan närmare ska se ut. SCA anser inte att "samrådslistan" ska kunna utformas genom myndighetsföreskrift utan förordar en ordning där den gäller enligt angiven förordning.

Vi ställer oss också kritiska till förslaget om att låta peka ut geografiska så kallade samrådsområden. Utredningens ansats att skapa ökad förutsägbarhet är visserligen positiv, men den beskrivna metodiken väcker farhågor kring hur kriterierna för kategoriseringen närmare ska fastställas så att utpekandet blir rättvisande. En klassificering av ett område som samrådsområde riskerar med stor sannolikhet att påverka värdet på en enskild skogsfastighet negativt, med en alltför osäker möjlighet till kompensations. Det får då exempelvis inte komma i fråga att låta schabloniserade bedömningar ligga till grund för mer statiska ställningstaganden, som enligt förslaget ska ske genom föreskrifter och därmed inte heller vara möjliga för den enskilde att överklaga. Ett sådant förfarande vore rättsosäkert.

SCA stödjer utredarens syn att dikesrensning bör utgå samt att maskinell gödsling, maskinell askåterföring, stubbrytning och vägbyggnad inte behöver samråd så länge dessa utförs på det sätt som anges i Skogsstyrelsens föreskrifter och utifrån de rekommendationer som oftast anges i allmänna råd. En viktig utgångspunkt måste vara att skogsbruksåtgärder, med vissa undantag, är tillåtna.

5.3.8 Tillräcklig hänsyn till arter

SCA delar utredarens uppfattning att kända artförekomster inte är lämpliga att hantera enligt modellen för samrådsområden och att frågan om samrådsplikt istället bör vara kopplad till artens behov av hänsyn samt markägarens planering av åtgärden i förhållande till denna. Vi är försiktigt positiva till en modell som innebär att samråd inte bör krävas i de fall en markägare avser att lämna hänsyn i enlighet med framtagna vägledning. En absolut förutsättning för detta är dock att de hänsynsbeskrivningar som tas fram är ändamålsenligt anpassade för skogsbruk och, som utredaren påpekar, även tar hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Återigen vill vi understryka ett starkt behov av tydlighet. Det faktum att utredningen lämnar frågan om utformningen öppen väcker oro.

5.3.10 Skogsstyrelsen ska inte meddela föreskrifter om obligatoriskt samråd

SCA stödjer förslaget om att upphäva Skogsstyrelsens bemyndigande att föreskriva om när samråd behöver ske, då ett sådant bemyndigande annars riskerar att krocka med den uttömmande listan. Vi anser dock att det bör införas en skyldighet för myndigheten att upplysa markägaren i fall där Skogsstyrelsen anser att samråd bör ske, till vägledning för markägarens utökade ansvar kring dessa frågor.

5.3.11 Tillgång till information är en förutsättning för samråd

SCA stödjer förslaget att häva sekretessen för fastighetsägaren. Behovet av detta finns redan idag, men kommer att bli än större om ansvaret för bedömningen av om en åtgärd ska anmälas till samråd eller inte överlämnas till markägaren.

Undantag bör naturligtvis kunna ske om det finns särskilda skäl för detta, vilket vi dock bedömer bör vara ovanligt.

5.3.12 Då föreskrifterna om samråd följts kan straff för otillåten miljöpåverkan inte dömas ut

SCA tillstyrker förslaget om ett förtydligande i detta avseende. Det är problematiskt med straffsanktion för den mycket oprecisa bestämmelsen om anmälningssplikt i 12 kap 6 § miljöbalken idag. Det bör dock påpekas att innebörden och effekten av förslaget i hög utsträckning är beroende av hur tydligt samrådsbestämmelsen slutligen kommer att utformas.

6 Arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

6.3.5 Alternativ 1, ingen ändring

SCA avstyrker förslaget.

6.3.6 Alternativ 2, utifrån direktivets uppdrag

SCA avstyrker förslaget med separata regelverk för enskilda skogsägare.

6.3.7 Alternativ 3, utifrån direktivets uppdrag

SCA avstyrker förslaget med separata regelverk för enskilda skogsägare.

6.3.8 Alternativ 4: en mellanväg

SCA stödjer förslaget, som vi menar bör minska den administrativa bördan för myndigheterna och förenkla för skogsägare.

7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse

7.1 Inget krav på underrättelse för uttag av grenar och toppar

SCA stödjer förslaget. De underrättelser som görs enligt nuvarande regelverk fyller ingen större praktisk funktion och är inte högt prioriterade hos myndigheten. Skogsstyrelsen kommer även fortsättningsvis att ha möjlighet att agera i samband med en avverkningsanmälan och en avverkning är i normalfallet en förutsättning för uttag av grenar och toppar.

7.2 Underrättelse för fler åtgärder samt dess innehåll

SCA stödjer förslaget om underrättelseplikt för maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt anläggande av skogsbilvägar längre än 300 meter och traktorvägar längre än 300 meter. Vidare anser SCA, bland annat med hänsyn till behovet av kontroll i enlighet med EU-rättsliga åtaganden, att även etablering av en skogsplantage bör vara underrättelsepliktigt.

9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

Kärnan i SCAs verksamhet är skogen, Europas största privata skogsinnehav. Kring denna unika resurs har vi byggt en välutvecklad värdekedja baserad på förnybar råvara från våra egna och andras skogar. Vi erbjuder papper för förpackningar, massa, trävaror, förnybar energi, tjänster för skogsägare och effektiva transportlösningar.

SCA Skog AB
851 88 Sundsvall
Besökare: Skepparplatsen 1
Tel: 060-19 30 00

www.sca.com

9.1 Sex veckor blir tio dagar

SCA delar uppfattningen att det är motiverat med en förändring, då den tekniska utvecklingen och handläggningen hos Skogsstyrelsen idag ser helt annorlunda ut än när sexveckorsregeln infördes. Vi delar också uppfattningen att tio dagar framstår som en väl avvägd tidsfrist för de ärenden som inte föranleder manuella kontroller eller tillsyn, vilket, som utredaren påpekar, också är vad som tillämpas exempelvis i vårt grannland Finland.

9.2 "Särskilda skäl" tas bort

SCA har inga invändningar mot förslaget givet att ovanstående förändring genomförs.

9.3 Skogsstyrelsens skyldighet att agera enligt skogsvårdslagen

SCA anser att det är bra att praxis uttrycks i lagtext och stödjer förslaget.

9.5 Särskilt om publicering av avverkningsanmälningar

SCA anser att det är principiellt fel att publicera uppgifter som rör enskild näringsverksamhet i en offentlig karttjänst, utan att det finns några lagliga krav på detta, såvida inte markägaren själv samtyckt till detta. Dessa uppgifter är närliggande till affärshemligheter, vilka som utgångspunkt bör skyddas från obehörig insyn. I vart fall bör den regelmässiga publiceringen av uppgifterna upphöra. Som utredaren konstaterar är det svårt att föreställa sig en liknande hantering i några andra liknande sammanhang, t.ex. i plan- och byggärenden, och vi ser inte skäl till någon särställning gällande uppgifter som härrör ur inkomna handlingar i avverkningsärenden.

10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

SCA anser att det är mycket angeläget att fastställa en tydlig och skälig borte gräns för den enskildes ansvar för kunskapsinhämtning. Detta skulle kunna åstadkommas genom flera olika metoder, varav ett sätt är att utgå från kostnadsansvaret. SCA instämmer i utredarens bedömning att kostnaden utgör en viktig faktor. Det är dock också mycket viktigt att det blir tydligt hur kunskapskravet ska se ut, både generellt och i ett enskilt fall. De senaste årens praxis har kommit att innebära att miljöbalkens regler tillämpats på ett sätt som ålagt skogsägare ett i princip heltäckande kunskapskrav, vilket bland annat inkluderar fullständig artinventering, och därtill en omvänd bevisbörda. Vi menar att det inte är rimligt att undantagslöst tillämpa regler som är skapade för potentiellt miljöskadlig verksamhet på åtgärder inom ramen för en pågående markanvändning, som dessutom omfattas av andra regler till skydd för natur- och kulturmiljövård, enligt en speciallagstiftning som är anpassad efter de särskilda villkor som gäller för skogsbruk och beaktar skogspolitikens dubbla syften.

Som framgår av förarbetena till ändringarna av skogsvårdslagen 1993 ska det inte ställas större krav på markägaren än vad som är rimligt med hänsyn till utbildning och förväntade kunskaper.¹ Vi menar att det är rimligt att skogsägaren själv skaffar sig sådan kunskap som är nödvändig för att efterleva skogsvårdslagens bestämmelser. Omfattande inventeringar och annan detaljerad kunskapsinhämtning som behövs för att utreda det allmännas intresse av mer omfattande inskränkningar bör ligga på staten. Vi anser därför att det bör förtydligas genom lag att staten har bevisbördan och utredningsansvar vid hänsyn eller förbud som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

I fråga om ansvaret för kostnader stödjer SCA den begränsning som utredaren föreslår. Dock menar vi att den föreslagna ändringen i miljöbalken inte är tillräckligt tydlig. Vår uppfattning är att gränsen om maximalt tre procent av värdet på den berörda delen av fastigheten bör framgå uttryckligen. Vidare anser vi att dessa tre procent bör inkluderas vid beräkningen av toleranströskeln.

¹ Prop. 1992/93:226, s. 73

Kärnan i SCAs verksamhet är skogen, Europas största privata skogsinnehav. Kring denna unika resurs har vi byggt en välutvecklad värdekedja baserad på förnybar råvara från våra egna och andras skogar. Vi erbjuder papper för förpackningar, massa, trävaror, förnybar energi, tjänster för skogsägare och effektiva transportlösningar.

11 Alternativa tillsynsmodeller

11.1 Egenkontroll och systemtillsyn

SCA delar utredarens uppfattning att det för närvarande är för osäkert att införa ett nytt system, bland annat i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden, samt likaså att parallella system skulle innebära ökad regelbörda för verksamhetsutövare och ökad administration för tillsynsmyndigheten. Sammantaget är vi eniga med utredaren om att inte införa egenkontroll och systemtillsyn som ersättning till nuvarande system, och att även avstå från dubbla system.

11.2 Förhandsprövning av skogsbruksplan som alternativ till anmälan

SCA delar bedömningen att det inte är en framkomlig väg att införa en förhandsprövning av en skogsbruksplan som alternativ till avverkningsanmälan. Systemet med anmälan är i grunden välfungerande. Skogsbruksplaner är ett visserligen ett värdefullt verktyg för skogsförvaltningen, men att införa en förhandsprövning av dessa löser inte de problem vi ser idag.

11.3 Efterkontroll som alternativ till avverkningsanmälan

SCA instämmer i bedömningen att det inte är en framkomlig väg.

12 Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

12.2.1 Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor i skogen

SCA anser att förslaget att föra artskyddet från länsstyrelserna till Skogsstyrelsen avseende skogsbruksåtgärder är bra, då detta bör öka förutsättningarna för att reglerna tillämpas i en kontext där skogliga perspektiv beaktas i högre grad.

12.2.2 Skogsstyrelsen ska fatta beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna

SCA anser att förslaget är bra då detta, som utredaren konstaterar, är en naturlig konsekvens av att Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddsfrågorna inom skogsbruket.

13 Domstolsprocesser

13.1 Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstolen

SCA välkomnar en ordning som innebär att det blir tydligt utpekad vilken domstol som ska hantera ett ärende, så att inte samma ärende kan överklagas till både förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol. Vad gäller vilken domstol som är bäst lämpad att hantera dessa ärenden är vår grundinställning att det är fel att föra över förvaltningsrättslig prövning från förvaltningsdomstol till allmän domstol. Att låta mark- och miljödomstolar bli forum för dessa ärenden riskerar också att ytterligare försvaga skogsvårdslagstiftningens särställning som speciallagstiftning. Vi menar därför att ärendena bör hanteras av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Om ärendena ska hanteras av mark- och miljödomstol är en absolut förutsättning att den skogliga- och skogsbrukskompetensen i domstolen säkerställs.

Beslut ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförts

SCA stödjer förslaget.

Mark- och miljödomstolarnas kompetens ska förstärkas

SCA stödjer förslaget.

Kärnan i SCAs verksamhet är skogen, Europas största privata skogsinnehav. Kring denna unika resurs har vi byggt en välutvecklad värdekedja baserad på förnybar råvara från våra egna och andras skogar. Vi erbjuder papper för förpackningar, massa, trävaror, förnybar energi, tjänster för skogsägare och effektiva transportlösningar.

SCA Skog AB
851 88 Sundsvall
Besökare: Skepparplatsen 1
Tel: 060-19 30 00

www.sca.com

Särskilt om frågan om överklagandavgift

SCA tillstyrker utredningens förslag om att tillsätta en utredning för att behandla frågan om överklagandavgifter, inte minst för att säkerställa rätt prioriteringar hos domstolar och myndigheter, mot bakgrund av det extremt ökade antalet överklaganden under de senaste åren.

13.2 Skogsstyrelsens ställning i mark- och miljödomstol

Den ordning som gäller idag, där enskilda ställs till svars för Skogsstyrelsens beslut eller ageranden och står som ensam motpart till ideella miljöorganisationer, är direkt olämplig. SCA välkomnar en ändring med innebörd att Skogsstyrelsen blir part i domstolen i dessa fall och stödjer förslaget, dock med reservation för vad som nämnts om rätt domstol i punkten 13.1 ovan.

14 Ersättningsmodell

14.2.1 Markägaren ska få ersättning för bevarande av natur om skogsbruk avsevärt försvåras

SCA välkomnar ett förslag till ersättningsmodell. Av skäl som inte behöver upprepas finns ett starkt behov av ett förtydligande med innebörd att inskränkningar i pågående markanvändning inte kan sträcka sig längre än toleranströskeln utan att staten blir skyldig att ersätta markägaren. Vår uppfattning är att detta borde långsiktigt lösas bäst genom ett tydliggörande i 2 kap. 15 § regeringsformen. I vart fall borde ett förtydligande föras in i miljöbalkens bestämmelser. Kan inte något av detta genomföras innebär utredningens förslag dock en acceptabel kompromiss. SCA anser emellertid att man borde använda det etablerade begreppet "avsevärt försvårande av pågående markanvändning". Att införa ett nytt begrepp riskerar att skapa rättsosäkerhet under en avsevärd tid och därmed onödiga processer.

SCA anser också att det bör införas en tydlig rätt för juridiska personer att återanskaffa motsvarande skogsmark enligt markbalansmodellen (likabehandling i förhållande till vad som gäller vid reservatsbildning).

Beskattningsfrågor

Slutligen vill SCA vill understryka utredarens uppmaning till regeringen att frågan om beskattning av ersättning för naturvårdsavtal bör hanteras, med inriktning på att sådan ersättning ska beskattas i inkomstslaget kapital i stället för i inkomstslaget näringsverksamhet, alternativt att de förslag om att på visst sätt periodisera intäkterna från ett naturvårdsavtal som redan lämnats till regeringen av Skatteverket genomförs.