

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

Remissyttrande: Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, delbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning

Om Södra

Södra bildades 1938 ur idén om att vi är starkare tillsammans. I dag är Södra Sveriges största skogsägarförening med fler än 50 000 familjeskogsbrukare som medlemmar. Tillsammans äger Södras medlemmar en världsledande industri som förädlar skogsråvaran till förnybara produkter inom massa, trä, byggsystem, flytande bioprodukter och energi. I vår skogsindustri jobbar 3 400 medarbetare och under 2024 omsatte Södra 29 miljarder kronor. Våra produkter exporteras över hela världen och tillsammans bidrar vi till ett naturligare samhälle. Med rötterna i skogen skapar vi framtiden.

Inledning

Södra har tagit fasta på utredarens inledande beskrivning av uppdraget, om att förslagen som lämnats i delbetänkandet ska ses som en helhet. Om ett förslag förändras eller tas bort kan det påverka utfallet av ett annat. Med respekt för komplexiteten och omfattningen av förslagen kan vi konstatera att utredarens förslag i sin helhet skulle förbättra situationen för Sveriges skogsägare på ett väsentligt sätt givet den brist på rättssäkerhet, förutsägbarhet och likabehandling som råder i dag. Det är vår uppfattning att de förslag som vi lägger fram i detta remissvar inte rubbar denna helhet.

Övergripande synpunkter

Skogsbruk är en långsiktig verksamhet som ofta sträcker sig över generationer. Sveriges skogsägare behöver stabila förutsättningar där deras pågående markanvändning säkerställs.

Vi anser att det bör klargöras i lag att pågående markanvändning inte kan omdefinieras genom rättspraxis eller ny lagstiftning. Endast ett konkret myndighetsbeslut i det enskilda fallet ska kunna bryta pågående markanvändning, vilket då också bör medföra rätt till ersättning. En naturlig utveckling av brukningsmetoder inom jord- och skogsbruk ska fortsatt omfattas av begreppet, även vid förändrade regelverk.

Vid inskränkningar ska utgångspunkten vara att pågående markanvändning ska kunna fortsätta. Staten ska bära bevisbördan för att visa att markanvändningen inte längre är tillåten.

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

Slutligen bör det förtydligas att bedömningen av vad som utgör ett ”avsevärt försvårande” ska utgå från markägarens perspektiv. Inkomstbortfall och osäkerhet kring tidsaspekter måste vägas in, inte enbart arealbegränsningar.

Kap 5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap 6 §

Det är positivt att utredningen förtydligar samrådsplikten och vi delar uppfattningen om att samråd utgör ett stöd till markägaren. Samråd är inte synonymt med förbud utan främst med rådgivning. Södra delar också uppfattningen att en anmälan om samråd möter kraven som ställs i kommande implementeringar av rättsakter beslutade inom EU, och att Sverige med det kan bedömas som ett land med tillfredsställande tillsyn och låg risk för överträdelser av regelverken. Södra ser betydande utmaningar och risker med det förslag som lämnats, men vägt mot hur dagens system är utformat med stort utrymme för godtycklighet i myndigheternas bedömningar välkomnar vi förslaget om att ta fram en förordning för i vilka situationer en anmälan om samråd krävs och därmed också skilja samråd från avverkningsanmälan. Ur ett markägarperspektiv innebär förslaget ett ökat egenansvar, men det nya regelverket blir också bättre gällande rättssäkerhet, förutsägbarhet och likabehandling.

Södra anser att en sådan lista för samråd inte ska kunna justeras genom myndighetsföreskrift, utan gälla enligt angiven förordning. På så sätt minskar risken för att samrådsplikten förändras och utvidgas över tid med följden av att det på nytt uppstår oklarheter kring vad som gäller för markägarna. Mot den bakgrunden ställer vi oss kritiska till att myndigheter ska ges ett utvidgat bemyndigande att föreskriva om vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att en skogsbruksmetod ska anses medföra en väsentlig ändring av naturmiljön. Villkoren bör så tydligt det är möjligt framgå av den förordning regeringen fattar beslut om och som bör vara så utförlig att behovet av föreskrifter och vägledningar hålls på miniminivå. Det är av yttersta vikt att det inte uppstår någon gråzon i tolkningen av huruvida samråd bör ha ägt rum och hur samråd ska tolkas, då det kan leda till systematiska överklaganden. Skyldigheten att anmäla för samråd enligt 12:6 miljöbalken ska enbart gälla om det särskilt framgår av den nya samrådsförordningen.

Södra stödjer förslaget om att upphäva Skogsstyrelsens bemyndigande att föreskriva om när samråd behöver ske och att separera avverkningsanmälan från samrådsanmälan. **Däremot bör det införas en skyldighet för myndigheten att upplysa markägaren i fall där Skogsstyrelsen anser att samråd bör ske.** Anledningen till det är att vetskap om exempelvis artförekomster bör vara ett delat ansvar mellan Skogsstyrelsen och markägaren. I de fall där arter inte är registrerade bör samråd endast krävas om myndigheten upplyst markägaren om

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

artförekomsten eller om markägaren själv har erhållit (genom egna undersökningar eller genom att ha blivit informerad av tredje man) faktisk kunskap om artförekomsten. Om markägaren varken vet, eller erhållit kunskap, om exempelvis en artförekomst ska samrådsplikt således inte föreligga (varvid straff för otillåten miljöpåverkan inte kan dömas ut).

Med utpekade samrådsområden blir det tydligt när samråd krävs, men samtidigt riskeras en situation där marknaden bedömer virke från sådana områden likt nyckelbiotopområden. Är samrådsområdena inte utpekade uppstår i stället en mycket svår bedömningsfråga för markägaren där denne riskerar straffansvar för felaktiga bedömningar. Utöver det finns betydande risker med att ge myndigheter ett mandat att utan politiska beslut förändra, omtolka och styra vad som ska klassas som samrådspliktigt.

En möjlig lösning skulle kunna vara att samrådsområdena utgår från en definition snarare än geografiskt utpekade områden **och att samma upplysnings-skyldighet för Skogsstyrelsen som föreslås ovan rörande artförekomst även tillämpas i relation till samrådsområden**. Således, i de fall där samrådsområden inte är utpekade bör samråd endast krävas om myndigheten upplyst markägaren om samrådsområdet eller om markägaren själv har erhållit faktisk kunskap därom. På så sätt läggs ett ansvar på Skogsstyrelsen att ge information till markägaren samtidigt som det är markägarens ansvar att begära samråd.

I och med att ett större ansvar för samråd läggs på markägaren stödjer Södra också förslaget om att upphäva sekretessen för uppgifter om djur- och växtarter. Den nya modellen för samråd kräver att markägaren har tillgång till all relevant information som rör den egna fastigheten.

Det finns skäl att förvänta sig en ökad ärendehantering. Därför bör det införas tydliga tidsgränser för beslut om anmält respektive avslutat samråd. Södra stödjer förslaget om att straff för otillåten miljöpåverkan inte kan dömas ut om åtgärden inte finns med i listan för anmälan om samråd.

Det bör vidare införas en rätt till frivilligt samråd/frivillig underrättelse (alternativt motsvarande typ av rådgivning) vilken en markägare kan begagna sig av om denne önskar ha ett samråd/motsvarande dialog rörande ett område eller en åtgärd där samrådsplikt inte föreligger.

Kap 6 Arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

Södra förordar alternativ 4, det vill säga en gräns på 2 hektar för avverkningsanmälan. Vår bedömning är att EU-rättsliga och internationella åtaganden inte utgör något hinder för att gå vidare med ett förslag om en höjd arealgräns för avverkningsanmälningar. Givet en samrådspplikt vid avverkning i urskog och gammal skog och om det läggs till en anmälningsplikt om skogsägaren har för avsikt att omvandla mark till skogsplantage så uppfylls enligt vår bedömning samtliga EU-rättsliga krav.

En höjd arealgräns skulle minska den administrativa bördan för såväl skogsägare som myndighet och förenkla befintliga processer. Eventuella negativa konsekvenser torde vara små givet att storleken på ytan trots allt inte är särskilt omfattande och en positiv bieffekt kan vara att i de fall det inte motverkas av rationalitet i samband med bruksåtgärden skulle det kunna leda till mindre avverkningsytor. En sådan utveckling torde tilltala en bred krets av skogliga intressenter och borge för en mer långsiktig skogspolitik.

Det kan också tilläggas att det svenska systemet med avverkningsanmälningar inte utgör någon norm inom EU. Tillsyn kan bedrivas av myndigheten även utan anmälningar om slutavverkning. Det kan ske på många olika sätt. I och med samrådspplikten blir tillsynen i dessa fall mer träffsäker och relevant för myndigheten att lägga resurser på. Det ursprungliga syftet med avverkningsanmälan det vill säga att kontrollera utförda återväxtåtgärder och att dessa gett godtagbara resultat går med dagens teknik att följa på ett betydligt mer rationellt och precist sätt via etablerad skillnadsanalys.

Kap 7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse

Södra stöder utredningens förslag om att avskaffa kravet på underrättelse för uttag av grenar och toppar. De behov av anpassning som behöver vidtas vid åtgärden kopplat till långsiktig näringsbalans och miljöhänsyn bedömer vi kan hanteras via Skogsstyrelsens rekommendationer.

Vidare stöder Södra utredningens förslag om att undanta dikesrensning, maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar längre än 300 meter från samrådspplikten. Samt stöder förslaget om att lägga maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar längre än 300 meter till underrättelseplikten.

Vi anser det nödvändigt att en markägare som avser att etablera skogsplantage anmäler detta, för att vi som EU-medlemsland ska ha kontroll över denna typ av etableringar.

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

Kap 8 En ny syn på ädellövsskog

Södra stöder förslaget att tillstånd för avverkning i ädellövskog ersätts med ett underrättelseförfarande. Att minska byråkratin kring avverkning av ädellövskog är viktigt för att stimulera brukandet av ädellövskogen. Ett aktivt brukande skapar värde för skogsägaren och incitament att öka dagens arealer med ädellövskog vilket skulle gynna både biologiska och sociala värden i sydligaste Sverige. Att koppla arealen ädellövskog till brukningsenheten är ett bra förslag som minskar oklarheterna kring dagens gränsdragningar samt verkar för en aktiv skötsel.

Utredningens förslag att omvandla dagens ädellövskogsstöd till ett arealstöd menar vi är kontraproduktivt och skapar en onödig administration. Vi ser dock gärna en ändring i dagens stödform för en bättre effekt. Administrationen kring ett arealstöd är väldigt resurskrävande både för sökande och myndighet och ger liten effekt då de stora omkostnaderna, som utredaren beskriver, ligger i de tidiga faserna i beståndets omloppstid. Ett arealstöd riskerar att konservera äldre skog och motverkar ett aktivt brukande. Klimatförändringarna kommer troligen också kräva att vi anpassar odlingsmaterialet i ädellövskogen till ett förändrat klimat och att stimulera att man ersätter skadade skogar med ett bättre anpassat material är av största vikt.

För att stimulera ökad areal förnygrad med ädellövskog förespråkar vi i stället att man behåller ädellövskogsstödet men reformerar det samt ser mer till slutmålet än till de enskilda åtgärderna. Genom att:

- Stöd kan beviljas för att all anläggning oavsett om det gäller återbeskogning eller nyanläggning.
- En fastställd ersättning för olika åtgärder. Vilket underlättar administration, skapar trygghet för skogsägaren att stöd beviljas efter utförd åtgärd samt stimulerar effektivisering av metodik vilket, motverkas i dagens stödform. Det underlättar särskilt för mindre skogsägare.
- Tillåt hjälpplantering med andra trädslag som skapar förutsättningar för en bättre kvalitet på produktionsskogen, en bättre produktion och en bättre ekonomi.
- Tillåt övergångsfaser med betydande andel andra trädslag, barr och trivallöv, för ett slutbestånd dominerat av ädellöv.

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

Kap 9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

Södra stöder förslaget om kortare handläggningstid för skogsbruksåtgärder, från sex veckor till tio dagar. Den digitalisering av kartmaterial som skett på senare år bör innebära att ledtiden kan kortas. En miljömässig fördel är att planering av skogliga åtgärder förenklas då avverkningar blir åtkomliga tidigare. Det innebär minskade utsläpp och minskat vägsitage då avverkningsmaskinernas rutter bättre kan optimeras.

En kortare handläggningstid innebär att de särskilda skäl som i dag finns för att påbörja en åtgärd tidigare kan tas bort. Det skulle underlätta Skogsstyrelsens arbete genom färre fysiska besök och minskad administration.

Utomstående aktörer bör inte ha möjlighet att överklaga nollbeslut i samband med underrättelse enligt 14 kapitlet i skogsvårdslagen med stöd av Århuskonventionen. Södra instämmer i förslaget att Skogsstyrelsen inte har skyldighet att agera med anledning av en underrättelse.

Utredaren kommer vidare fram till att det inte finns skäl att införa en ny regel i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess ska råda för avverkningsanmälningar helt eller delvis. Utredaren konstaterar dock att regeringen, om den så önskar, är oförhindrad att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering av avverkningsanmälningar i ett öppet kartverktyg.

Södra anser att avverkningsanmälningar fortsatt bör vara offentlig handling som kan begäras ut. Det är emellertid stor skillnad på att låta allmänheten ha tillgång till avverkningsanmälningar genom möjligheten att begära ut handlingar och att publicera dem öppet i ett kartverktyg. Dels är det en fråga om respekt för markägarens integritet som verksamhetsutövare, dels ett onödigt intrång i den pågående näringsverksamheten. Det är som utredaren konstaterar svårt att föreställa sig att liknande information, exempelvis rörande plan- och byggärenden, skulle publiceras på liknande sätt utan att det skulle mötas med reaktioner. På så sätt är denna fråga också intimt förknippad med förtroendet för Skogsstyrelsen bland markägare. En hög tillit är den bästa förutsättningen för en god dialog och uppfyllnad av politiska mål. Det torde därför ligga i Skogsstyrelsens eget intresse att inte tänja på gränserna för vad som anses acceptabelt i myndighetsutövningen. Mot den bakgrunden föreslår vi att regeringen instruerar Skogsstyrelsen att omgående upphöra med publiceringen av avverkningsanmälningar. Som alternativ skulle Skogsstyrelsen kunna efterfråga ett publiceringsgodkännande i den underrättelse som skickas in till myndigheten och endast publicera åtgärden i den mån markägaren lämnat ett sådant godkännande.

Kap 10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Södra ser positivt på förslaget avseende en begränsning av kostnaden (tre procent av berörd areal) för en skogsägare att hämta in kunskap begärd av myndighet.

Förslaget kan förbättras genom att kompletteras med:

- 1) en regel som sätter ett tak på kostnaden för skogsägaren;
- 2) en regel att kostnaden för kunskapsinhämtning delas 50/50 mellan skogsägare och myndighet redan från första kostnadskronan upp till det att den samlade kostnaden för skogsägare nått tre procent av värdet för berörd areal eller det fastlagda kostnadstaket. Därtill skulle då ansvaret för kunskapsinhämtning också delas mellan skogsägare och myndighet. I beräkning av nedlagd kostnad bör skogsägarens egen tid värderas och räknas in.

På så sätt finns det goda förutsättningar att ambitioner för kunskapsinhämtning hålls på såväl relevant som kostnadseffektiv nivå.

Kap 11 Alternativa tillsynsmodeller

Södra delar utredningens mening att de alternativ för tillsyn som utvärderats i utredningen, under nuvarande förutsättningar, inte tillför fördelar i den utsträckning som motiverar förändringar.

Att införa systemtillsyn som ett ytterligare regelverk utan att ta bort nuvarande system riskerar att dels öka komplexitet och otydlighet, dels öka den sammanlagda administrationen, regelbördan och kostnaden för både skogsägare och tillsynsmyndighet.

Kap 12 Tillsyn artskyddsfrågor

Södra stöder utredarens förslag. Att ha en myndighet som hanterar hela bedömningsprocessen och att dispens meddelas eller nekas redan i anslutning till det ursprungliga samrådet framstår som en i alla delar effektivare modell än den nu förevarande. En ändring i linje med utredarens förslag bedömer vi skulle innebära snabbare processer och därmed minskade förluster i form av tidspillan för stat och enskilda.

Kap 13 Domstolsprocesser

Södra stöder utredarens förslag. Förslagen innebär en ökad rättssäkerhet och likabehandling samt skapar, genom att Skogsstyrelsen ges en partsställning och

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

att domstolens kompetens förstärks, förutsättningar för tydligare och mer motiverade domar. Utredarens förslag skapar också bättre förutsättningar för markägarna, som ofta är okunniga om rättsliga prövningar och har begränsade resurser, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för rättvisa domar.

Södra instämmer med utredaren att frågan om överklagandeavgifter bör utredas av regeringen. Det är Södras bedömning att införandet av en sådan måttlig avgift skulle leda till att endast beslut där en domstolsprövning är nödvändig skulle överklagas och att många av de mål som idag överklagas till domstol endast för att genast återförvisas till Skogsstyrelsen i stället skulle kunna hantleras genom dialog mellan markägaren, överklagande förening och Skogsstyrelsen.

Kap 14 Ersättningsmodell

Södra stöder utredarens förslag kring ersättningsrätten. Rättsutvecklingen har inneburit att rådighetsinskränkningar baserade på artskyddsbestämmelser lämnar berörda markägare utan ersättning oavsett omfattning och konsekvenser för det enskilde. Det är ett djupt orättfärdigt system som formats av domstolar och myndigheter som förändrat vägledningar och tillämpningar utan demokratiskt fattade beslut. Osäkerheten är så stor att innebörden av begrepp som tidigare varit vedertagna inte längre går att använda på grund av nya omtolkningar i domstol. Vi noterar att det också är därför utredaren inför begreppet sedvanligt skogsbruk.

På sikt riskerar dagens system att rubba förtroendet för den svenska demokratin och dess institutioner. I dag kan myndigheter efter eget godtycke förbjuda eller avgränsa skogsbruk utan att ersättning behöver betalas ut. Konsekvenserna är stor osäkerhet och lägre incitament hos skogsägare att vilja investera och planera sin verksamhet för framtiden. Det har också lett fram till en situation där många tvekar att ta kontakt med myndigheter för rådgivning. Det innebär således också risker för den biologiska mångfalden och naturvården.

Det är Södras uppfattning att dagens skyddsformer behöver uppdateras och ligga i linje med ett förändrat kunskapsläge kring biologisk mångfald. Som Miljömålsberedningen föreslår bör alla formellt skyddade områden genomgå en prövning om området ska förvaltas genom naturvårdande skötsel eller genom ett aktivt beslut om fri utveckling. Att lämna områden för fri utveckling kan vara kontraproduktivt för den biologiska mångfalden. Fri utveckling ligger också kvar som en rest i en ansenlig del av bevarandeplaner som inte uppdaterats på decennier.

PM

DATUM

2025-05-12

TJÄNSTESTÄLLE, HANDLÄGGARE

Södra Medlem Näringspolitik

Marcus Svensson

För en skogsägarförening som Södra är denna problematik inte ny. Familjeskogsbruket har under de senaste hundra åren återkommande skyddat naturen från statliga riktlinjer som varit skadliga för naturmiljöerna.

Utgångspunkten att skydda arealer in i evigheten harmonierar inte med vetenskapen om att naturen är i konstant förändring och att statusen på naturvärden förändras över tid. Därför bör lagstiftaren öppna upp för flexibla skyddsformer med tidsbegränsade avtal åtföljda av uppföljning av naturvärdenas utveckling. Förslaget som utredaren lämnar kring skogsmarkskyddsområde bör därför betraktas som ett sista alternativ, men likväl en rättighet för markägaren att begära.