



Handläggare:
Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli,
Ledningssekretariatet

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

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) att inkomma med synpunkter på promemorian *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* (SOU 2024:91). Universitetet anser att det finns goda ambitioner med utredningen, inte minst vad gäller att försöka skapa ett tydligare rättsläge för enskilda. Exempelvis instämmer universitetet i slutsatsen (avsnitt 6.3.9, ss. 216f.) att arealgränsen inte bör höjas och att utredningen på ett tydligt sätt har presenterat för- och nackdelar för de olika alternativen. Samtidigt befarar universitetet att flera av förslagen kan medföra risker för nya tillämpningsproblem, konflikter med EU-rätten samt bristande helhetssyn. Detta diskuteras vidare i det följande.

Samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken (kapitel 5, ss. 161ff.)

Stockholms universitet avstyrker förslaget (avsnitt 5.3, s. 171) att ta bort kopplingen mellan underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan för samråd. Att svåra miljöbedömningar, samt även bedömningen av behovet av samråd, faller på markägaren får anses innebära stora risker för miljön. För att förslaget inte ska sänka miljöbalkens skyddsnivå förutsätts att skogsvårdslagstiftningen uppnår minst samma miljöskyddsnivå.

Förslaget (avsnitt 5.3.7, ss. 179ff.) om en uttömmande lista på områden där samrådsplikt ska gälla som ett alternativ kan delvis motverka dessa problem. Risken är dock att åtgärder som riskerar att medföra en väsentlig förändring inom andra områden inte fångas upp. För att fungera ändamålsenligt måste också listan uppdateras regelbundet, med hänsyn till förändringar i miljö och kunskapsläge. En sådan lista skulle dock kunna utgöra ett viktigt *komplement* och en precisering av nuvarande regel. Att behålla kopplingen och införa en sådan lista skulle kunna bidra till ökad tydlighet och ökad förutsebarhet för enskilda samtidigt som risken för att åtgärder inte fångas upp åtminstone inte ökar i jämförelse med hur det ser ut idag. Stockholms universitet håller med om att samrådsområden bör pekas ut i bindande föreskrifter, givet att föreskrifterna tas fram genom samrådsförfarande, samt att Skogsstyrelsen ska vara den myndighet som pekar ut områden och antar föreskrifterna. Detta bör dock lämpligen ske i samråd med länsstyrelserna samt andra berörda myndigheter.

Att samrådsplikten inte ska anses gälla för markägare som vidtar hänsyn i enlighet med vägledningarna kan komma i konflikt med EU-rättens krav på ett *heltäckande, bindande och effektivt system*. I motsats till vad som anges i utredningen kräver vidare artikel 5 i fågeldirektivet att alla vilda fåglar omfattas av ett strikt skyddssystem (inte enbart vissa fåglar). Förbudet mot störning gäller emellertid endast på populationsnivå (och inte individnivå). Givet att det ofta saknas dispensgrund för skogsbruksåtgärder måste säkerställas att artskyddsförbuden inte alls aktualiseras, och myndigheter måste försäkra sig om att så är fallet. Det kan antas vara mycket svårt att i praktiken nå upp till de högt ställda beviskraven. Både EU-domstolen och Europeiska kommissionen har därtill redan riktat kritik mot Sverige avseende bristen på rättsligt bindande regler för att säkerställa genomförandet av artskyddet i skogen. Med utredningens förslag försvinner i princip den enda rättsligt bindande kontrollen som kan fånga upp skogsbruksåtgärder som kan påverka artskyddet. Förslagen innebär med andra ord ett steg i fel riktning. Det bör dock även samtidigt nämnas att det ofta finns ett behov av bra vägledningar. Det viktiga är då att de inte ersätter rättsligt bindande regler.

Ädellövskog (kapitel 8, ss. 233ff.)

Utredaren föreslår att markägaren ska kunna omfördela arealen ädellövskog inom brukningsenheten. Givet klimatförändringarna är det viktigt att på allvar börja expandera arealer med olika slags ädellövträd, gärna i blandning för att minska risker och öka den biologiska mångfalden. Det kan absolut vara mer lämpligt att ha ädellövskog på andra delar av brukningsenheten än i nuläget, beroende på hur markförhållandena ser ut. Dock finns också stora risker för den biologiska mångfalden med förslaget eftersom det enbart fokuserar på trädskiktet. För många organismer, inte minst för svampar som har mykorrhiza med träden, är kontinuiteten på en plats med levande träd viktig att bibehålla. I detta sammanhang är det viktigt att beakta de långa tidsperspektiv som brukandet av skog och bevarandet av skogens miljövärden innebär. Utgångspunkten bör därför vara att, givet klimatförändringarna och därför en ökad möjlighet och ett ökat behov av ädellövskog, bestånd som redan har ädellövskog får finnas kvar på samma ställe men att man också uppmuntrar ett utökande till nya platser inom brukningsenheter.

Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder (kapitel 9, ss. 249ff.)

Stockholms universitet avstyrker förslaget (avsnitt 9.1.2, ss. 249ff.) att tiden från underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen till dess att en åtgärd för genomföras förkortas från sex veckor till 10 dagar. En sådan kort tidsfrist eliminerar i praktiken grannars och allmänhetens möjligheter att reagera och komma till tals och får därmed anses stå i strid med såväl Århuskonventionen som EU-rättens krav. Det finns också stor risk att inte heller Skogsstyrelsen hinner reagera i tid, och särskilt inte göra den utredning som kan behövas för att kunna fatta ett ändamålsenligt beslut om att agera eller inte. Förslaget förstärker snarare än motverkar de problem som redan finns idag med ett stort antal avverkningar som går igenom systemet utan något ingripande från det allmänna trots höga naturvärden, och är således även problematiska med hänsyn till artskyddet. Det bör också poängteras att skogliga

åtgärder är irreversibla, genom att de naturvärden som förloras normalt inte går att återställa. Detta är särskilt fallet i fråga om trakthyggesbruk som är det huvudsakliga skötselsättet inom svenskt skogsbruk idag.

Kunskapskrav och bevisbörda (kapitel 10, ss. 267ff.)

Stockholms universitet avstyrker förslaget (avsnitt 10.3, ss. 279ff.) att införa en preciserad skälighetsbedömning samt att en åtgärd inte ska kunna förbjudas eller avvisas med hänsyn till otillräckliga miljöunderlag/utredning. Skälighetsbedömningen innebär redan idag en avvägning mellan nytta och kostnad samtidigt som det finns utrymme att anpassa kraven efter verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt var och vem (t.ex. huruvida det handlar om en yrkesmässig verksamhet eller en enskild privatperson) som ska bedriva/vidta en verksamhet/åtgärd. Därtill bör tilläggas att 2 kap. 7 § miljöbalken inte kan tillämpas i fråga om prövning av exempelvis dispens från artskyddet, då endast artskyddets egna avvägningsregler kan tillämpas. Att vissa verksamheter som kan ge minst lika stor miljöpåverkan ska omfattas av lägre krav kan också ifrågasättas utifrån ett rättvis- och legitimitetsperspektiv. Det är vidare en missuppfattning att miljökraven inte ska gälla fullt ut för pågående markanvändningar. Däremot kan en rätt till ersättning föreligga, eftersom åtgärden annars kan anses bli oproportionerlig. Detta kan även gälla under speciella omständigheter i fråga om rådighetsinskränkningar i pågående markanvändning av miljöskyddsskäl som innebär ett avsevärt försvårande i förhållande till berörd del av fastigheten, trots att det saknas en lagstadgad ersättningsrätt. Det måste dock handla om omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll och att inskränkningen drabbar den enskilde särskilt hårt. Som konstaterats av Högsta domstolen bör det dock i sådana fall endast handla om en rätt till ersättning för *faktisk* skada. Av Europadomstolens praxis följer vidare att långtgående ingrepp i äganderätten av miljöskäl har ansetts vara förenliga med egendomsskyddet, i vissa fall även utan rätt till ersättning.

Med detta sagt instämmer Stockholms universitet i att det bör ligga ett stort ansvar på det allmänna att ta fram, kvalitetssäkra, samordna och tillgängliggöra kunskapsunderlag, särskilt när det handlar om övergripande information om arter och naturmiljöer och deras spridning i landskapet. Detta förutsätter också avsättandet av finansiella resurser till myndigheter samt till forskning. Det är också viktigt att öka incitamenten för att bevara höga naturvärden.

Tillsyn över artskyddet (kapitel 12, ss. 303ff.)

Stockholms universitet avstyrker förslaget (avsnitt 12.2.1, ss. 308f.) att Skogsstyrelsen ensam ska ha tillsyn över artskyddet och vara den myndighet som beslutar om dispens från artskyddsreglerna när det gäller skogsbruksåtgärder. Även om det finns samordningsvinster med att pröva skogsbruksåtgärder samlat av en myndighet finns också risker för att helhetssynen på artskyddet och den biologiska mångfalden och ekosystemen i stort försvåras med en sådan "sektorsförvaltning". Mycket forskning tyder på att sektorsförvaltning är en av orsakerna till att målen om bevarandet av biologisk mångfald inte nås. Därtill finns en betydande risk för att denna uppdelning leder till olika tillämpningar beroende av vilken typ

av verksamhet det är frågan om, vilket i sin tur kan stå i konflikt med likabehandlingskrav. En sådan ändring bör i så fall kompletteras med ett krav på ett godkännande från berörd länsstyrelse, alternativt, som ett minimikrav, att Skogsstyrelsen ska samråda med berörd länsstyrelse.

Domstolsprocesser (kapitel 13, ss. 313ff.)

Stockholms universitet är positivt till att förtydliga överklagandetiden för miljöorganisationer men anser att det är av stor vikt att överklagandetiden inte blir för snäv samt att det även vore ändamålsenligt att införa ett krav på att miljöorganisationer, åtminstone av en viss storlek, ska delges beslut. Ju kortare överklagandetid, desto viktigare kan delgivning antas vara. Detta borde därtill vara möjligt att automatisera för att minimera administrativa kostnader.

Stockholms universitet tillstyrker förslaget (avsnitt 13.1.3, ss. 323ff.) att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol samt förslaget (avsnitt 13.2.3, ss. 340ff.) att Skogsstyrelsen ska vara part när miljöorganisationer överklagar beslut av de skäl som utredningen anger.

Ersättningsmodell (kapitel 14, ss. 345ff.)

Stockholms universitet anser att förslag som exkluderar skydd av biologisk mångfald från 2 kap. 15 § 3 st. regeringsformen och delar upp skydd av och bevarande av miljön i två olika kategorier är svåra att förena med principen om att förorenaren betalar samt EU-rättsligt förbud mot statsstöd. Det är därtill ofta svårt att dra en gräns mellan skydd mot skada och bevarandet av natur, och även skogsbruk kan innebära miljöfarlig verksamhet med utsläpp och annan skada som naturen måste skyddas mot. Förslaget (avsnitt 14.2.1, ss. 371ff.) innebär i princip en helt onödig återgång till liknande svårigheter som följer av uppdelningen i miljö- eller naturvårdsskäl. Genom praxis står det nu klart att åtgärder för att bevara miljön också utgår åtgärder av miljöskäl. Tydliggörandet att alla åtgärder som antas med stöd av miljöbalken kan anses utgöra åtgärder av miljöskäl förhindrar inte att detta gränsdragningsproblem åter uppstår.

Ett betydligt tydligare och mer förutsebart ersättningssystem skulle vara att införa en rätt till ersättning vid inskränkningar till följd av artskyddet vid avsevärt försvårande. Områden som skyddas med stöd av artskyddshänsyn och där ersättning betalas ut bör dock ges skydd som exempelvis biotopskyddsområde, för att säkerställa långsiktigt skydd. En rätt för en markägare att kräva bildande kan inte anses tillräckligt för att säkerställa långsiktigt skydd av naturvärden. Nya ersättningsgrunder kan vidare läggas till i framtiden, när lagstiftaren anser att behov av detta finns. Detta skulle ligga i linje med egendomsskyddets nuvarande utformning enligt grundlagen, samt även i hur bestämmelserna har tillämpats i praxis.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Hans Adolfsson, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande ärendet har varit Jacob Färnert,

Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.