



Er ref/dnr: LI2024/02430

Vårt dnr: 2025/0082

li.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm den 14 april 2025

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

Naturskyddsföreningen har givits tillfälle att yttra sig över delbetänkande *Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk* av 2024 års skogspolitiska utredning.

Sammanfattning

Regeringen gav utredaren i uppgift att i delbetänkandet ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket. I sitt arbete skulle utredaren särskilt beakta att de jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ska ligga fast. Naturskyddsföreningen instämmer i regeringens bedömning att tillsynen av skogsbruket behöver bli effektivare, enklare och mer välfungerande.

Föreningen menar dock att utredarens förslag skulle medföra att förutsättningarna för Skogsstyrelsen att bedriva en effektiv och väl fungerande tillsyn försämras avsevärt jämfört med idag. Detta gäller särskilt utredarens förslag avseende tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och förslaget att de sex veckor som måste passera från det att avverkningsanmälan lämnats in till dess att skogen avverkas ska kortas ned till tio dagar. För markägarna innebär utredarens förslag att de under straffansvar får hela ansvaret för att avgöra om en skogsbruksåtgärd träffas av miljöbalkens bestämmelser. För miljöorganisationerna innebär utredarens förslag att inventeringar i större utsträckning inte hinns med och att yttranden till Skogsstyrelsen behöver upprättas ännu snabbare än idag eller till och med ersättas av att ärendet överklagas utan att någon kontakt tagits med myndigheten. Föreningen befarar att en sådan ökad tidspress kan medföra att antalet överklaganden kan öka kraftigt, eftersom full kunskap om naturvärden inte hinner inhämtas innan avverkningarna kan påbörjas.

Det framgår av Skogsstyrelsens egna uppgifter att tillsynssystemet redan idag inte fungerar som lagstiftaren avsett. Föreningen menar att med utredarens förslag blir systemet ännu mer oförutsägbart och ineffektivt för såväl ansvarig myndighet, markägare som miljöorganisationer. Det tillsynssystem som utredaren föreslår är varken effektivare, enklare eller mer välfungerande än det nuvarande. Utredarens förslag lever därför inte upp till regeringens direktiv.

Föreningen menar därför att utredarens förslag inte har beaktat att miljömålet och produktionsmålet fortsatt ska vara jämställda. Det är uppenbart att förslagen kommer att leda till en ökad risk för att skogar med höga naturvärden avverkas. Redan idag framgår av Skogsstyrelsens årsredovisningar och budgetunderlag att myndigheten inte ens har möjlighet att granska den tiondel av de planerade avverkningarna som myndigheten bedömer kräver en mer noggrann handläggning till följd av artskyddsförordningens förbud. Den samlade kunskapen om miljövärden i skogen generellt och förekomsten av fridlysta arter i skogen specifikt är bristfällig. Miljömålet Levande skogar är inte uppnått, utvecklingen i miljön går åt fel håll och ansvarig myndighet konstaterar att det idag saknas tillräckliga styrmedel för att säkerställa bevarad biologisk mångfald i skogen och för att vidmakthålla skogens ekosystemtjänster över tid. Att då avreglera skogsbruket ytterligare och försvåra möjligheterna för tillsyn, vilket förslaget att fristen om sex veckor ska bli tio dagar innebär, kommer förvärra situationen ytterligare.

Utredningens direktiv är tydliga med att förslagen ska vara förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Föreningen anser att utredaren har gjort en bra analys av åtagandena i avsnitt 6.3.2, som ligger till grund för de förslag och bedömningar som utredaren gör i samma kapitel, men att analyserna av konsekvenserna av de EU-rättsliga åtagandena brister i andra kapitel. Åtagandena är också relevanta i förhållande till de förslag som utredaren lämnar i övriga delar av delbetänkandet. I dessa delar saknas en analys av Sveriges EU-rättsliga åtaganden och därmed en viktig grundförutsättning för att kunna lämna förslag som är genomförbara. Föreningen menar att redan dagens lagstiftning och dess tillämpning brister och att Sveriges kontroll- och övervakningssystem inte lever upp till kraven som framgår av artikel 29 i förnybarhetsdirektivet. Föreningen ifrågasätter även om Sverige kan sägas ha genomfört kraven på ett generellt respektive strikt system för skydd enligt fågel- och livsmiljödirektivet så som de tolkats av EU-domstolen. Utredarens förslag innebär ytterligare avreglering av skogsbruket och försämrade möjligheter för Skogsstyrelsen att bedriva sin tillsyn. Föreningen menar därför att om förslagen genomförs så ökar en redan beaktansvärd risk för att Sverige inte lever upp till sina EU-rättsliga åtaganden. Föreningens bedömning är att utredaren även i denna del inte levt upp till direktivens krav på att särskilt beakta förenligheten med EU-rätten.

Sammanfattningsvis motsätter sig föreningen den absoluta merparten av utredarens förslag och anser att regeringen istället behöver tillsätta en ny utredning för att lämna förslag på en ny skogspolitik med tillhörande lagstiftning och tillsynssystem. En ny utredning behöver mer resurser och längre tid än 2024 års skogspolitiska utredning. Därutöver behöver direktiven tydligt peka ut att det är ett nytt tillsynssystem som behövs samtidigt som direktiven bör vara så pass öppna att utredaren inte blir låst till en av politiken på förhand vald lösning. De problem som låg till grund för att regeringen tillsatte 2024 års skogspolitiska utredning kommer till dess att kvarstå och om utredarens förslag genomförs kommer problemen att förvärras. Regeringen bör därför agera skyndsamt.

Ställningstagande till utredarens förslag

- Naturskyddsföreningen motsätter sig samtliga utredarens förslag i avsnitt 5 avseende tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.
- Naturskyddsföreningen instämmer i utredarens förslag i avsnitt 6.3.5 att inte ändra arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning.
Naturskyddsföreningen instämmer i utredarens bedömning att övriga utredda

förslag till författningsändringar, benämnda alternativ 2, 3 och 4 i avsnitt 6.3.6-8, inte bör genomföras. Om regeringen överväger att genomföra något av de alternativa förslagen vill föreningen vara tydlig med att den motsätter sig samtliga alternativa förslag.

- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 7.1.2 att Skogsstyrelsen inte ska behöva underrättas om uttag av grenar och toppar.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 8.2 att kravet på tillstånd för avverkning av ädellövskog tas bort och ersätts med samma underrättelseförfarande som tillämpas för annan skog samt att nuvarande ädellövskogsstöd förändras till ett arealstöd.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 9.1 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.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 9.2 att kravet på särskilda skäl tas bort, för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas tidigare än den i lag angivna tidsfristen.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 9.3 att det i skogsvårdslagen förtydligas att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen.
- Naturskyddsföreningen bestrider det som utredaren framför i avsnitt 9.5 att regeringen är oförhindrad att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering av avverkningsanmälningar i ett öppet kartverktyg.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 10 att införa en preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken som kopplas till skogsbruk och tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten.
- Naturskyddsföreningen instämmer i utredarens bedömning att egenkontroll och systemtillsyn är för osäkert i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden (förslag 11.1). Föreningen instämmer även i utredarens bedömning att enbart egenkontroll inte är tillräckligt för att upprätthålla en erforderlig tillsyn enligt skogsvårdslagen (förslag 11.3).
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 12 att Skogsstyrelsen ska bli tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor i skogen och fatta beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna.
- Naturskyddsföreningen instämmer i utredarens förslag i avsnitt 13.1 att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol. Föreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 13.2 att Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstol även när miljöorganisationer överklagar.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 14 om en ny ersättningsmodell och en skyldighet för staten att besluta om

biotopskyddsområde.

- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 15 att förslagen ska träda i kraft den 1 april 2026.

Specifika synpunkter

5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag om tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Föreningen instämmer i utredarens bedömning att det behövs ett ökat arbete för tydlighet i hur skogsvårdslagen och miljöbalken ska komplettera varandra på ett bra sätt i förhållande till skogsbruket och att samrådet har en viktig betydelse för Skogsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken (se avsnitt 5.3.3). Föreningen motsätter sig dock utredarens övergripande ansats, att skogsvårdslagen ska renodlas till att i huvudsak reglera produktion. Det riskerar att skapa en lagstiftning som delar upp den brukade skogen i produktionsskog som regleras genom skogsvårdslagen och skogar med mycket höga miljövärden som regleras genom miljöbalken. Detta strider mot skogspolitikens grundläggande intentioner och skogsvårdslagens portalparagraf. Enligt direktiven ska miljömålet och produktionsmålet fortsatt vara jämställda och de avverkningar som planeras att utföras i sådan skog som måste prövas enligt bestämmelser i miljöbalken kommer fortfarande att ske på skogsmark enligt definitionen i 2 § skogsvårdslagen. Föreningen anser att utredarens övergripande ansats och det aktuella förslaget strider mot såväl direktiven som skogsvårdslagens systematik.

5.3.5 Miljöorganisationernas överklagandefrist

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag om ändring av 16 kap. 13 § tredje stycket miljöbalken.

Föreningen anser att den föreslagna lagtexten är mycket svår att läsa. Den riktar sig i huvudsak till ideellt engagerade medlemmar i miljöorganisationer som riskerar att lida rättsförlust om de tolkar bestämmelsen fel. Utredarens förslag skulle kunna förenklas genom att "inom den för parterna föreskrivna tiden för överklagande" ersätts med "inom tre veckor". Utredarens förslag till ändring medför att miljöorganisationerna får kortare tid på sig att analysera och eventuellt överklaga beslutet än parterna till beslutet. Detsamma gäller föreningens alternativa förslag. Tillgången till effektiva rättsmedel ska vara så likvärdig som möjligt. Med utredarens förslag skulle skillnaderna mellan å ena sidan parter och å andra sidan intressenter öka.

Föreningen menar dessutom att ändringen inte behövs. Utredarens förslag går ut på att Skogsstyrelsen i varje enskilt ärende där miljöbalken aktualiseras ska meddela beslut som lever upp till förvaltningslagens krav. När Skogsstyrelsen idag fattar formriktiga beslut så delges dessa enligt föreningens uppfattning markägaren. Den föreslagna ändringen av 16 kap. 13 § tredje stycket tar sikte på sådana situationer där delgivning inte används och behövs därför inte om Skogsstyrelsen framöver skulle handlägga miljöbalksärenden i enlighet med utredarens förslag.

5.3.7 En uttömmande lista för samråd

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag att en uttömmande lista ska avgöra när skogsbruksåtgärder kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt utredaren avses med uttömmande att det enbart är under angivna förutsättningar som samråd kan krävas och därigenom anser utredaren att det tydligt klargörs när samråd ska ske och när det inte behövs.

Grunden för vilka specifika områden som kräver samråd vid skogsbruksåtgärder är, enligt utredaren, att dessa områden ska anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. Även vissa nationella krav kan behöva tillgodoses genom samråd men dessa bör i normalfallet kunna hanteras genom tillämpningen av skogsvårdslagen. Enligt utredaren är åtskilliga av de områdena sannolikt redan kartlagda via olika inventeringar.

Föreningen bestrider att de inventeringar som skett och den kunskap om skogsmiljön som finns hos myndigheterna är så omfattande och heltäckande att den kan ligga till grund för utpekande av samrådsområden. Föreningen menar därför att ett genomförande av utredarens förslag innebär en ökad risk jämfört med nuvarande system för att Sverige inte ska uppfylla EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Vidare menar utredaren att det i vissa fall kan finnas skogar som bör inkluderas i områden som är samrådspliktiga men att det kan finnas behov av att inkludera dem på annat sätt där det saknas komplett kartunderlag från befintliga inventeringar. I sådana fall måste det i stället gå att hänvisa till en så tydlig definition att verksamhetsutövaren själv kan förväntas identifiera dem. Är definitionen tillräckligt tydlig och enkel att tillämpa kan områden som omfattas av definitionen anses samrådspliktiga även utan att de finns utpekade i en karttjänst. Utredaren bedömer att ett sådant förfarande kan vara aktuellt för urskog och gammal skog i enlighet med förnybartdirektivet och avskogningsförordningen och livsmiljötyper i enlighet med art- och habitatdirektivet samt med restaureringsförordningen.

Föreningen bestrider att det är möjligt att identifiera de typer av skog som omfattas av EU:s regelverk utifrån så tydliga och enkla definitioner. Naturtypsklassning och bedömning av om något utgör urskog eller gammal skog i förordningarnas och direktivens mening är komplext och kräver en sammanvägd bedömning som bygger på kunskap och erfarenhet. I skogsdebatten förekommer ofta kritik mot att markägare ska kunna identifiera fridlysta arter i sina skogar. Om det är svårt att identifiera fridlysta arter så menar föreningen att det är ännu svårare att identifiera livsmiljöer. Det kräver såväl kunskap om arter som ingående kunskap om skogsekosystemens strukturer och processer. Den enda rättssäkra och fungerande lösningen vore enligt föreningen att tillse att befintliga inventeringar kompletteras med en ny inventering, så att vi får ett heltäckande kunskapsunderlag över de skogstyper som omfattas av EU:s regelverk.

Utredaren har försökt att skapa ett system där ansvaret för att avgöra om en avverkning måste anmälas för samråd enligt miljöbalken läggs över på markägaren. Det är ett ansvar som är förenat med straffansvar. Utredaren är väl medveten om det och har därför haft som ambition att utforma ett så tydligt regelverk som möjligt. Föreningen menar dock att utredarens förslag inte lever upp till utredarens ambitioner eftersom utredaren förlitar sig på att den kunskap som redan finns om miljön i skogen är så pass omfattande att Skogsstyrelsen via föreskrifter med betryggande säkerhet kan peka ut så kallade samrådsområden. Eftersom den befintliga kunskapen är långt ifrån heltäckande kommer markägarna dock, enligt

föreningen, i många fall stå inför betydande osäkerheter kring om skogen har så pass höga miljövärden att den måste anmälas för samråd. Dessa osäkerheter kommer även leda till överklaganden från såväl markägare som miljöorganisationer samt en ökad mängd åtalsanmälningar avseende uteblivna anmälningar om samråd.

5.3.7 Tillräcklig hänsyn till arter

Enligt utredaren går det inte att, på samma vis som för områden med höga naturvärden, peka ut samrådsområden utifrån kända förekomster av fridlysta arter. För dessa arter bör i stället behovet av hänsyn utgöra grund för eventuell samrådsplikt. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har påbörjat ett arbete att ta fram vägledningar och kunskapsstöd för vilken hänsyn som de specifika arterna behöver. I de fall markägaren avser att lämna hänsyn i enlighet med dessa vägledningar finns det enligt utredaren inget behov av samråd. Samrådsplikten ska enbart träda in i de fall där markägaren inte avser att följa vägledningen utan vill hantera artförekomsten på annat sätt. Begreppet tillräcklig hänsyn hänvisar alltså till myndigheternas arbete med den hänsyn som olika arter kräver. Dessa hänsynbeskrivningar behöver enligt utredaren vara anpassade för skogsbruk och ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. För det fall då det ännu inte finns några framtagna riktlinjer för skogsbruk som avser hänsyn för en specifik art, kommer samråd att krävas.

Föreningen konstaterar att utredarens förslag förutsätter att myndigheterna genomför ett mycket omfattande arbete med att ta fram vägledningar för de hundratals fridlysta arter som har skogen som livsmiljö. Innan dess att vägledningar är framtagna kommer samtliga ärenden som berör en fridlyst art att utlösa samrådsplikten även om markägaren faktiskt avser att ta tillräcklig hänsyn till arten. I konsekvensutredningen beskrivs detta arbete med den mycket svepande beskrivningen att förslagen innebär kostnadsdrivande åtgärder för Skogsstyrelsen, se sida 195. Föreningen anser att konsekvensutredningen är allt för kortfattad och summarisk i denna del för att leva upp till kraven i förordning om konsekvensutredningar.

Föreningen konstaterar att Skogsstyrelsen redan idag har vägledningar för ett flertal fågelarter. För andra grupper av fridlysta arter är antalet vägledningar betydligt färre. Det finns därmed ett omfattande behov av nya vägledningar. Även dagens vägledningar kommer dock behöva ses över. Dagens vägledningar anger inte nivån för lagens krav på hänsyn. Lagens nivå måste enligt Skogsstyrelsen alltid avgöras i det enskilda fallet utifrån den skogliga åtgärd som planeras och platsens förutsättningar. Hänsynen som den aktuella arten kräver i ett enskilt ärende kan av olika skäl vara mer eller mindre omfattande än det som beskrivs i vägledningen beroende på platsens specifika förutsättningar.

Enligt utredarens förslag ska vägledningarna framöver ange nivån för lagens krav på hänsyn. Föreningen ifrågasätter om det är möjligt att i vägledningar föreskriva vilken hänsyn som lagen kräver i enskilda fall. En sådan vägledning skulle behöva beskriva vilken hänsyn som ska tas i ett flertal olika situationer som är beroende av var i landet avverkningen utförs, i vilken omfattning avverkningar har utförts och planeras att utföras i det omkringliggande landskapet samt de strukturer och egenskaper för biologisk mångfald och de livsmiljöer som den aktuella avverkningen påverkar. Det skulle innebära väldigt omfattande vägledningar vilket skulle medföra att även kostnaderna för förslaget skulle bli omfattande.

Ett annat sätt att bidra till att lösa problemet skulle kunna vara mindre omfattande vägledning som utformats utifrån försiktighetsprincipen och därför tillämpar mesta möjliga hänsyn oavsett vilka de specifika förutsättningarna är i det enskilda fallet. Sådana vägledning skulle därmed inte anpassa kraven på hänsyn utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet utan skulle innebära att markägarna alltid måste ta den hänsyn som krävs i de mest krävande fallen. En sådan lösning säkerställer att EU-rätten inte överträds men föreningen förutser att skogsnäringen kommer att motsätta sig en sådan ordning.

Föreningen vill även framföra att utredningen inte nämner hur en markägare ska gå till väga för att underrätta Skogsstyrelsen om en avverkning där tillräcklig hänsyn till berörda fridlysta arter avses att tas. Dagens blankett och webbtjänster för underrättelse om samråd kräver inte att markägarna uppger vilka arter som finns i och i närheten av en planerad avverkning. För att Skogsstyrelsen ska kunna avgöra om den i underrättelsen angivna hänsynen är tillräcklig krävs det att markägaren har angett vilka arter som berörs av avverkningen.

Markägaren kan inte förlita sig på den information som finns i Artportalen, eftersom den informationen inte är heltäckande. I vissa områden där det till exempel noterats signalarter eller finns indikationer på lång kontinuitet är artinventeringar en förutsättning för att kunna bedöma om samråd krävs. I mer trivial skog utan indikationer på naturvärden krävs antagligen inte heltäckande inventeringar inför varje enskild avverkning, men ett platsbesök i skogen där observationer av arter och livsmiljöer dokumenteras torde behövas inför en avverkning. Därutöver skulle utrymmet i blankett och webbtjänst för avverkningsanmälan för att ange vilken hänsyn som avses att lämnas utökas så att alla de olika hänsynsåtgärder som nämns i de hundratals vägledningarna kan anges genom kryss. Om det inte sker måste istället hänsynen anges i fritext av markägaren. Om fritextsvar används faller utredarens argument om att handläggningen effektiviserats genom digitala analyser eftersom dessa system inte kan hantera fritextsvar. Om hänsyn har angetts genom fritextsvar krävs idag, enligt föreningens kontakter med Skogsstyrelsens tillsynsenhet, att ärendet handläggs av en tjänsteman.

6 Arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning

Naturskyddsföreningen instämmer i utredarens förslag att inte ändra arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning. Naturskyddsföreningen instämmer i utredarens bedömning att övriga utredda alternativ inte bör genomföras och motsätter sig därför utredarens förslag benämnda alternativ 2, 3 och 4.

Utredaren lägger stor vikt vid att de EU-rättsliga och internationella kraven på tillsyn och kontroll inte begränsas till någon hektarsgräns. Utredaren gör mot den bakgrunden bedömningen att en ökad arealgräns skulle kunna få en negativ påverkan på Sveriges uppfyllande av framför allt EU-rättsliga regelverk. Utredaren anser att "om något av förslagen att undanta avverkningar från underrättelse- eller anmälningsskyldighet antas finns behov av att på andra sätt implementera de rättsakter som nämns i kapitel 4 i förhållande till att tillräcklig kontroll och tillsyn behöver säkerställas. Att gå ifrån objektsvis tillsyn i vissa fall innebär till exempel att markägare på andra sätt behöver kunna visa på hur man följer lagstiftningen i förhållande till bland annat det reviderade förnybartdirektivet och avskogningsförfordningen". Några förslag på hur det ska göras har utredaren inte lämnat. Om regeringen, i strid med utredarens rekommendation, avser att ändra arealgränsen behöver därför ytterligare en utredning tillsättas med uppdrag att ta

fram författningsförslag för att säkerställa EU-rättens fulla genomslag när avverkningar genomförs på en yta som understiger det nya arealkravet.

Vidare vill föreningen göra regeringen uppmärksam på att föreningen tidigare i år inledde en omprövningsprocess av ett hållbarhetsbesked och överklagade ett annat hållbarhetsbesked. Båda processerna avser hållbarhetsbesked för fasta biobränslen som utgörs av restprodukter från skogsbruk i Sverige. I båda fallen argumenterar föreningen för att det nuvarande kontroll- och övervakningssystemet har sådana brister att Sverige inte kan anses vara ett så kallat "A-land". Föreningen har i sitt arbete kommit i kontakt med flera andra internationella miljöorganisationer som överväger liknande processer.

Föreningen bedömer att ytterligare avregleringar av skogsbruket skulle medföra att Sverige fjärrar sig ytterligare från kraven i förnybartdirektivet och därmed ökar risken för rättsliga problem som måste lösas i domstol. Den risk som utredaren redogör för är enligt föreningen reell och utredaren har möjligtvis beskrivit riskerna som mindre än vad de faktiskt är.

7.1 Inget krav på underrättelse för uttag av grenar och toppar

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag att Skogsstyrelsen inte ska behöva underrättas om uttag av grenar och toppar.

Utredaren bedömer att arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen inte bör ändras, se avsnitt 6. Utredaren gör denna bedömning eftersom det är av stor vikt att Sverige kan uppvisa tillräckligt effektiv kontroll, övervakning och tillsyn av att skogsbruksåtgärder inte försämrar vissa tillstånd i naturen i relation till flera EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Föreningen ställer sig frågande till varför denna bedömning inte gör sig gällande även för uttag av grenar och toppar. Grenar och toppar används som biobränslen. För att biobränslen ska vara hållbara måste de leva upp till de krav som EU:s förnybarhetsdirektiv ställer upp. Utredaren föreslår att skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen om uttag av grenar och toppar ska ersättas av mer information och rådgivning. Föreningen konstaterar att information och rådgivning inte utgör ett kontroll- eller övervakningssystem i den mening som avses i artikel 29 i förnybarhetsdirektivet. Att avskaffa kravet på att underrätta Skogsstyrelsen om uttag av grenar och toppar skulle innebära samma risker som utredaren beskriver i avsnitt 6.3.6.

Avseende förslag 7.2.2, att Skogsstyrelsen bör utveckla och kvalitetssäkra sina föreskrifter om underrättelsernas innehåll, så framför föreningen sina synpunkter under avsnitt 9.1 Sex veckor blir tio dagar.

8.2 En ny syn på ädellövskog

Tillstånd för avverkning ersätts med underrättelse

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag om att tillstånd för avverkning ersätts med underrättelse.

Förslaget skulle kunna leda till betydande förluster av artrikedom och värdefulla lövskogsmiljöer. Föreningen befarar att om förslaget genomförs skulle det kunna bli ett hårt slag mot naturvården i landet.

Utredaren framför att Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning baseras enbart på föryngringsfrågan och inte miljöhänsynsfrågan. Det är ett mycket formalistiskt synsätt som inte beaktar att Skogsstyrelsen ofta samtidigt meddelar beslut enligt miljöbalken om miljöhänsyn. Föreningen är av uppfattningen att dessa beslut överklagas i mindre omfattning än beslut som meddelats av Skogsstyrelsen avseende avverkningar av övrig skog. I tillståndsärenden har Skogsstyrelsen betydligt mer tid på sig att utreda ärendet. Denna ordning fungerar väl och bör inte ändras.

Som utredaren skriver så är vissa typer av ädellövskog utpekade som livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet och omfattas därmed också av naturrestaureringsförordningen. Definitionerna av dessa ädellövstyper skiljer sig från skogsvårdslagens definition av ädellövskog genom att de förra i vissa fall har ett lägre krav på andelen ädellövträd i beståndet. Arealkravet för vad som ska räknas till ädellövskogstyperna är också lägre i den svenska karteringsinstruktionen än skogsvårdslagens definition av ädellövskog. Allt detta talar enligt föreningen för att tillståndsplikten för avverkning bör utökas till att omfatta mer än det den omfattar idag. Systemet med tillståndsprövning fångar i högre utsträckning in och beaktar miljövärden som måste skyddas enligt EU-rätten än systemet med avverkningsanmälningar. Detta medför att om utredarens förslag genomförs så ökar risken för att Sverige inte ska uppfylla EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Ett ändrat ekonomiskt stöd

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag om att ädellövsstödet omvandlas till ett arealstöd.

Föreningen menar att det saknas grund för utredarens slutsats att dagens stöd endast medför små incitament för att skapa ny ädellövskog. Dagens stöd syftar till att anlägga och vårda ädellövskog, vilket innefattar nyanläggning. Enligt Förordning (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket får Skogsstyrelsen prioritera mellan inkomna ansökningar om stöd. Skogsstyrelsen har valt att i sista hand prioritera ansökningar om nyanläggning av ädellövskog, men enligt uppgift från stödansvarig på myndigheten har den fastställda prioriteringen inte begränsat möjligheten att få stöd till nyanläggning. Prioriteringen aktualiseras endast vid medelsbrist och under de senaste 10 åren har det bara skett under några få månader. En utvärdering har också visat att stödet medfört att nyanläggning av ädellövskog ökat.¹

Tidigare fanns ett liknande stöd för att anlägga ädellövskog inom Sveriges landsbygdsprogram. Detta stöd utgick, precis som nuvarande statliga stöd, från faktiska kostnader för åtgärder. En studie av stödet inom landsbygdsprogrammet fastslog att det varit vitalt för att öka arealen ädellövskog. Utan stöd skulle ökningen ha uteblivit.²

Arealstöd för ädellövskog är däremot oprövat och vilken effekt det skulle få på incitament för nyanläggning är oklart. Samtidigt skulle statens kostnad för stödet minst fördubblas, enligt utredarens förslag. Föreningen menar att det inte vore samhällsekonomiskt försvarbart att fördubbla statens kostnad för ädellövsstöd på så

¹ Skogsstyrelsen, 2015. *Utvärdering av ekonomiska stöd*. Meddelande 2015:6.

² Ekologigruppen, 2010. *Öka arealen ädellövskog – utvärdering av stödet i förhållande till vetenskap och erfarenhet*.

osäker grund. Om staten är villig att öka sina kostnader för att åstadkomma en ökning av arealen ädellövskog blir utfallet säkrare om staten i stället ökar anslaget till dagens åtgärdsbaserade stöd, där ersättning enbart utbetalas för ädellövskog som faktiskt anläggs.

Utredaren har dessutom inte redogjort för möjligheten att ändra prioriteringsordningen för nuvarande stöd så att nyanläggning ges högre prioritet, vilket står Skogsstyrelsen fritt att göra.

9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

9.1 Sex veckor blir tio dagar

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag att tiden mellan att en underrättelse om en skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas från sex veckor till tio dagar.

Utredaren anser att den tekniska utvecklingen och den handläggning som i dag sker hos Skogsstyrelsen ser helt annorlunda ut än den gjorde när sexveckorsregeln infördes. Utredaren anser att Skogsstyrelsens prioritering för kontroll av handläggare, det som tidigare benämnts som den automatiska granskningen, gör att bara någon dag efter inlämning har underrättelsen registrerats, kontrollerats att den är komplett samt genomgått en automatprioritering mot kända miljö- och produktionsförhållanden som resulterar i förslag om eventuell kontroll av handläggare hos Skogsstyrelsen. Utredaren anser därför att åtgärden borde kunna påbörjas omgående.

Föreningen har undersökt den automatiska granskningen och har pågående processer i domstol huruvida granskningen lever upp till EU-rättens krav. Den automatiska granskningen kan enbart ta hänsyn till kända naturvärden som registrerats i de databaser som använts. Föreningens undersökning visar att Skogsstyrelsen har ställt upp ytterst strikta kriterier för vilka artfynd i Artportalen som den automatiska granskningen beaktar vid sin analys. Det innebär att endast ett fåtal artfynd leder till att den automatiska granskningen skickar vidare en avverkningsanmälan för manuell granskning. Endast de artfynd som uppfyller Skogsstyrelsens urvalskriterier leder till att ärendet handläggs manuellt av en tjänsteman. När föreningen analyserat kriterierna utifrån data från SLU har det visat att granskningen blundar för över 99 procent av de registrerade förekomsterna av entita, talltita, lappmes, lavskrika, mindre hackspett, tretåig hackspett, järpe och tjäder. Arterna är nationellt rödlistade eller upptagna på bilaga 1 till fågeldirektivet. Samtliga arter påverkas negativt av trakthyggesbruk. Dessutom utförs ingen analys av hur avverkningen påverkar vattenförekomster och miljökvalitetsnormerna för vatten.

Föreningen har mot denna bakgrund mycket svårt att se att den automatiska granskningen kan anses vara en del av ett övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer bland annat lagenlighet och hänsyn till biologisk mångfald vilket artikel 29.6 i förnybarhetsdirektivet kräver. Av detta skäl bestrider föreningen utredarens slutsats att anmälda avverkningar kan utföras omgående och att sex veckor kan förkortas till tio dagar.

Vidare skriver utredaren att i de fall underrättelser väljs ut för handläggning av en tjänsteman sker denna oftast genom ytterligare granskning utan fältbesök och eventuellt bara en muntlig kontakt med anmälaren. Denna kontroll sker enligt utredaren oftast inom någon vecka.

Föreningen är mycket överraskad av utredarens uppgift att kontrollen av de ärenden som prioriterats för handläggning av en tjänsteman sker inom någon vecka. Föreningen har det senaste året vid upprepade försökt få fram motsvarande uppgift och vänt sig till Skogsstyrelsens tillsynsenhet och myndighetens statistiker i detta syfte. Vid samtliga tillfällen har Skogsstyrelsen svarat att det inte går att få fram sådana uppgifter. Tjänstemän har även uppgett att Skogsstyrelsen har identifierat ett behov av den här typen av uppgifter för att kunna följa upp effektiviteten i tillsynsarbetet. Att ta fram sådana uppgifter skulle kräva att systemen för ärendehantering görs om eftersom nödvändig information i dagsläget inte registreras i systemen för att kunna ta fram de nu diskuterade uppgifterna.

Hur utredaren kunnat göra bedömningen att kontrollen sker inom någon vecka går inte att utläsa ur delbetänkandet.

Föreningen bestrider därför att utredaren redovisar en korrekt beskrivning av handläggningstiden för denna typ av ärenden. Föreningen har gjort ett stickprov vid ett av Skogsstyrelsens kontor. Genom att söka fram ärenden som under en månad prioriterats för manuell handläggning och i dagboksbladet för ärendet identifiera handläggningsåtgärder så har föreningen kommit till en helt annan slutsats än utredaren. I mer än nio av tio fall har ingen handläggningsåtgärd vidtagits inom sexveckorsfristen. I mindre än ett av tio fall har en handläggningsåtgärd vidtagits. Inte sällan har handläggningsåtgärden föranletts av synpunkter från berörd allmänhet eller ideella föreningar. I inget av fallen har ärendet varit slutligt handlagt under sexveckorsfristen. Föreningen gör inte gällande att dessa uppgifter ger en fullständig och korrekt bild av tiden för handläggning av ärenden som prioriterats för manuell handläggning. Uppgifterna är just ett stickprov. Men föreningen menar bestämt att utredarens uppgift om att kontrollen oftast sker inom någon vecka, utan referens eller närmare redogörelse för varifrån den är hämtad, inte kan läggas till grund för förslaget att sex veckor kan kortas ned till tio dagar.

I andra avsnitt i delbetänkandet för utredaren fram en uppgift som härrör från Skogsstyrelsens budgetunderlag för 2023-2025 att cirka tio procent av de 70 000 underrättelser som inkommer till myndigheten varje år innehåller observationer av arter som kräver en mer omfattande utredning. Denna uppgift behandlas inte av utredaren i avsnitt 9 i delbetänkandet. Det är en brist. Uppgiften om att 7 000 ärenden kräver en mer omfattande utredning bör ställas mot att Skogsstyrelsen under 2023 gick vidare till någon form av tillsyn med färre än 1 000 ärenden. Under 2025 minskade antalet förelägganden och förbud för första gången på fem år. Skälet är att Skogsstyrelsen måste prioritera överklagade och återförvisade ärenden framför tillsyn. Föreningen menar att det finns en uppenbar risk att mängden överklagade ärenden ökar om sex veckor blir tio dagar. När tiden för Skogsstyrelsen att reagera på brister eller felaktigheter i underrättelser minskar kommer miljöorganisationer i än högre utsträckning behöva överklaga Skogsstyrelsens underlåtenhet att agera till domstol. Detta kommer att öka konfliktnivån i skogsbruket ytterligare vilket inte på något sätt är önskvärt.

Utredaren har heller inte tagit höjd för att de föreslagna ändringarna kan förmodas leda till att planerade avverkningar endast har blivit föremål för en underrättelse och inte en anmälan om samråd. Skogsstyrelsen måste ha effektiva möjligheter att upptäcka sådana ärenden och genom antingen ett föreläggande om att inkomma med en anmälan om samråd eller beslut meddelade med stöd av 26 kap. miljöbalken säkerställa att ärenden som måste handläggas enligt miljöbalken också blir handlagda enligt balken. Hur Skogsstyrelsen ska hinna med denna tillsynsuppgift på

tio dagar, när myndigheten redan idag inte kan fullgöra sina skyldigheter som tillsynsmyndighet på sex veckor, går inte att utläsa ur delbetänkandet.

Om Skogsstyrelsen inte skulle hinna med att granska underrättelserna inom de föreslagna tio dagarna och inte hinner hantera avverkningarna enligt miljöbalken så innebär det att Sverige inte har ett övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att de krav som framgår av artikel 29.6 i förnybarhetsdirektivet efterlevs. Redan idag kan det ifrågasättas om Skogsstyrelsens tillsyn lever upp till kraven i förnybarhetsdirektivet.

Föreningen menar att det är uppenbart att förslaget att korta tidsfristen från sex veckor till tio dagar försämrar Skogsstyrelsens möjlighet att utöva tillsyn och därmed ökar risken för att skogsbiomassa från Sverige inte anses vara hållbar enligt EU-rätten.

Utredaren skriver att den föreslagna ändringen i praktiken, från en funktionell synpunkt, kommer att motsvara det finska systemet. Föreningen saknar dock en analys för hur det finska systemet fungerar och om det på ett effektivt sätt säkerställer att EU-rätten efterlevs. Föreningen har de senaste åren haft löpande kontakt med sina finska systerorganisationer. Den svenska rättsutvecklingen saknar motsvarighet i Finland och finska miljöorganisationer har, enligt de uppgifter som framkommit i de regelbundna avstämningar som sker inom föreningarnas samarbetsorgan, inte möjlighet att överklaga icke-beslut om enskilda avverkningar till domstol. Att EU-kommissionen enligt utredaren ännu inte har haft några synpunkter på hur Finland genomfört livsmiljö- och fågeldirektivet kan inte tas för intäkt för att det finska systemet för tillsyn av avverkningar uppfyller EU-rättens krav.

Föreningen anser att det är en brist att utredaren inte berört hur länsstyrelserna påverkas av förslaget. Sedan ett antal år tillbaka måste länsstyrelserna själva bevaka avverkningsanmälningar som berör exempelvis reservatsobjekt och fornlämningar. Skogsstyrelsen har upphört med att skicka över ärenden som berör dessa typer av objekt. Det måste säkerställas att länsstyrelsernas arbete med att bevaka avverkningsanmälningar som riskerar att påverka kultur- och naturmiljövärden negativt inte ytterligare försvåras av förslaget. Föreningen befarar dock att deras arbete skulle försvåras om utredarens förslag om att korta tidsfristen genomförs.

Utredaren skriver att förslaget om en kortare tidsfrist ska ge bättre underrättelser genom att det genomförs tillsammans med förslaget om att det ska vara tydligt vad en underrättelse ska innehålla (förslag 7.2.2). Föreningen konstaterar att det förslaget endast går ut på att Skogsstyrelsen *bör* utveckla och kvalitetssäkra sina föreskrifter om underrättelsernas innehåll. Föreningen erinrar om att Skogsutredningen 2019 i SOU 2020:73 föreslog ändringar av 14 § skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen i syfte att precisera kravet på vad en underrättelse ska innehålla avseende hänsyn till naturmiljön. Dessa förslag har dock inte genomförts i lag eller förordning.

Föreningen anser att det bör ställas tydligare och högre krav på vad en underrättelse bör innehålla. Utredarens förslag räcker dock inte. Föreningen motsätter sig utredarens förslag även om ovan nämnda förslag från Skogsutredningen 2019 skulle genomföras.

9.2 Särskilda skäl tas bort

Föreningen motsätter sig att kravet på särskilda skäl tas bort, för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas tidigare än den i lag angivna tidsfristen.

Föreningen instämmer i utredarens bedömning att dagens diskrepans mellan skogsvårdslagen och miljöbalken bör undanröjas. Det talar emellertid starkt emot utredarens förslag om att sex veckor ska bli tio dagar. Föreningen har därutöver svårt att se att möjligheten till undantag kommer att utnyttjas i någon större omfattning när tidsfristen kortas till tio dagar. I de fall då en markägare inte vill invänta att tio dagar passerat bör det ställas krav på att särskilda skäl föreligger för undantag.

Därutöver anser föreningen att om tidsfristen kortas till tio dagar så är det av yttersta vikt att behålla kravet om särskilda skäl för att ytterligare förkorta tiden från det att anmälan kom in till dess att avverkning får utföras.

9.3 Skogsstyrelsens skyldighet att agera enligt skogsvårdslagen

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag att det i skogsvårdslagen förtydligas att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen.

Föreningen menar att utredarens förslag i övriga delar av delbetänkandet inte täcker upp alla de situationer där EU-rätten gör sig gällande på ett sådant sätt att ett krav på tillgång till domstolsprövning uppkommer i enlighet med EU-domstolens praxis och artikel 47 i rättighetsstadgan.

Detta gäller inte minst beträffande ramdirektivet för vatten. Skogsbruket har en omfattande påverkan på vatten. Den rättsutveckling som beskrivs i delbetänkandet har nästan uteslutande handlat om artskyddet. Föreningen vill dock betona att ramdirektivet för vatten innehåller förbudsbestämmelser som träffar skogsbruket och som Skogsstyrelsen genom tillsyn måste se till att Sverige efterlever.

Utredarens förslag om samrådsområden och en uttömmande lista för samråd i avsnitt 5 omfattar inte miljö kvalitetsnormer för vatten. Föreningen kan inte tolka det på något annat sätt än att i merparten av fallen ska förbuden i ramdirektivet för vatten genomföras genom tillämpning av skogsvårdslagen med förordning och föreskrifter (se 7 kap. 24 § SKSFS 2011:7). Föreningen vill dock betona att föreskriften inte är ett korrekt genomförande av icke-försämringskravet, föreskriften förbjuder inte försämring av statusen. Vidare begränsas möjligheten till hänsyn av 30 § tredje stycket skogsvårdslagen och hänsyn till vatten prioriteras inte enligt 7 kap. 5 § SKSFS 2011:7. Dessa brister måste åtgärdas. Även om bristerna åtgärdas kräver ett sådant genomförande att Skogsstyrelsen är skyldiga att agera när ett föreläggande eller förbud krävs för att en miljö kvalitetsnorm för vatten riskerar att överträdas annars äventyras den ändamålsenliga verkan av EU-rätten.

Föreningen vill även göra regeringen uppmärksam på det vägledande avgörandet MÖD 2024:24. I målet var bland annat fråga om buffertzon mellan en anmäld avverkning och Natura 2000-område. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att en anmälan om frivillig hänsyn inte tillgodosåg det stränga krav på ett effektivt rättsligt skydd av Natura 2000-områden som uppställs i livsmiljödirektivet. I stället fanns skäl att förbjuda avverkning inom det område som behöver lämnas som buffertzon. Föreningen gör gällande att samma synsätt bör gälla för att uppfylla de tvingande

kraven som följer av ramdirektivet för vatten och naturvårdsdirektivens förbudsbestämmelser avseende fridlysta arter. Det innebär att den hänsyn som behöver tas för att efterleva EU-rätten inte kan vara frivillig utan måste vara rättsligt bindande. För att så ska vara fallet kan utredarens förslag inte genomföras utan Skogsstyrelsen måste vara skyldiga att fatta rättsligt bindande beslut om den hänsyn som måste tas. Sådana beslut måste också i praktiken meddelas i betydligt större utsträckning än idag.

Vidare kräver EU-rätten, genom artikel 29.6 i förnybarhetsdirektivet, att avverkningar är lagenliga. Kravet på lagenlighet innebär att avverkningar måste utföras så som miljöbalken och skogsvårdslagen med förordningar och föreskrifter kräver. Vidare krävs enligt artikel 29.6 att det finns ett tillsynssystem som säkerställer att de följer de lagar som finns i medlemslandet följs. Utredarens förslag innebär att Skogsstyrelsen inte är skyldiga att utföra tillsyn. Det är en sådan formell brist i genomförandet av EU-rätten som EU-kommissionen vid upprepade tillfällen har initierat överträdelseärenden mot medlemsstater om för att åstadkomma rättelse. Föreningen menar därför att utredarens förslag inte bör genomföras eftersom det står i uppenbar strid med EU-rätten.

9.5 Särskilt om publicering av avverkningsanmälningar

Naturskyddsföreningen bestrider att regeringen är oförhindrad att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering av avverkningsanmälningar i ett öppet kartverktyg.

På en sida, som helt och hållet saknar referenser, redogör utredaren för sin bedömning att regeringen är oförhindrad att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering av avverkningsanmälningar. Utredaren nämner inte den omfattande EU-rätt som handlar om offentliggörande av data generellt och de rättsakter som handlar om offentliggörande av miljödata specifikt i bland annat Inspiredirektivet.

Föreningen anser att utredarens redovisning i denna del inte lever upp till de krav som bör ställas på förslag och bedömningar i en offentlig utredning. Om regeringen överväger att gå vidare med utredarens förslag så menar föreningen att det måste göras en betydligt bättre genomlysning av hur ett sådant agerande förhåller sig till EU-rätten.

Om Skogsstyrelsen skulle upphöra med publicering av avverkningsanmälningar så skulle uppgifter om anmälan, inklusive det geografiska område som anmälan omfattar, ändå utgöra inkomna och offentliga handlingar hos Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen är beroende av dessa uppgifter för att kunna utföra sin tillsyn, övervaka tillståndet i skogen och rapportera om utvecklingen i skogen till andra myndigheter, regeringen och EU. De aktuella uppgifterna skulle därför kunna begäras ut dagligen och omgående publiceras i kartverktyg som flera andra miljöorganisationer tillhandahåller. Det är dock inte ett skäl för regeringen att gå vidare med en instruktion till Skogsstyrelsen i enlighet med utredarens bedömning utan endast en erinran om att ett sådant förfarande inte skulle medföra de konsekvenser som utredaren ser framför sig.

Utredarens förslag skulle leda till en ökad arbetsbörda för Skogsstyrelsen som sannolikt mer eller mindre dagligen skulle behöva hantera krav på utlämnande av en stor mängd allmänna handlingar innehållandes uppgifter som de idag inte behöver lämna ut eftersom de redan finns allmänt tillgängliga.

10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag att inskränka markägarens skyldigheter enligt kunskapskravet i andra kap. miljöbalken. Utredaren vill införa en preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken som kopplas till skogsbruk och tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten.

Föreningen anser att förslaget strider mot miljöbalkens systematik. Balkens generella bestämmelser och de allmänna hänsynsreglerna i synnerhet ska tillämpas lika för alla verksamhetsutövare. Med utredarens förslag så kommer kunskapskravet få olika innebörd för olika verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i skogen. Den som ansöker om tillstånd till en verksamhet med lokalisering i skogen kommer träffas fullt ut av kunskapskravet och därmed missgynnas i förhållande till skogsbruk. Skogsbruk har redan ett skydd enligt 3 kap. 4 § miljöbalken mot att skogsmark exploateras.

Utredaren skriver att förslaget i första hand kommer att aktualiseras i de enstaka fall per år där Skogsstyrelsen förelagt markägaren att inkomma med en heltäckande inventering av flera arter och artgrupper och med krav på att den inventeringen ska vara utförd av personer med särskild expertis. Eftersom utredaren skriver "i första hand" så drar föreningen slutsatsen att förslaget även kommer aktualiseras i begränsad omfattning när Skogsstyrelsen förelägger markägaren att inkomma med en inventering av en specifik art och underlaget ska bestå av en karta med utritade förekomster och vilka försiktighetsmått som planeras. Det är en brist att utredaren inte kunnat precisera närmare hur många av dagens 1 600 förelägganden per år som kommer att träffas av förslaget. Utredaren skriver att det handlar om ett fåtal ärenden per år.

Klart står i alla fall att förslaget kommer att innebära en ökad administrativ börda för Skogsstyrelsens handläggare. De kommer att i betydligt fler fall än de fåtalet ärenden där den föreslagna regleringen faktiskt tillämpas att behöva utreda om den ska tillämpas. Handläggaren kommer då behöva uppskatta kostnaden som föreläggandet innebär för markägaren samt värdet på berörd del av fastigheten. Detta kommer att ta ytterligare resurser i anspråk hos Skogsstyrelsen som redan idag endast kan handlägga en tiondel av de ärenden som myndigheten bedömer skulle behöva utredas vidare enligt artskyddsförordningen.

11 Alternativa tillsynsmodeller

Föreningen instämmer i utredarens bedömning att egenkontroll och systemtillsyn är för osäkert i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden (förslag 11.1). Föreningen håller även med utredaren om att enbart egenkontroll inte är tillräckligt för att upprätthålla en erforderlig tillsyn enligt skogsvårdslagen (förslag 11.3).

Föreningen anser att utredaren har utrett förhandsprövning av skogsbruksplan som alternativ till avverkningsanmälan alltför för summariskt för att utesluta att skogsbruksplaner, tillsammans med andra tillsynsverktyg, skulle kunna utgöra ett alternativ till dagens system (förslag 11.2).

Föreningen beklagar att utredaren valt att lägga så lite utredningsresurser för att se om det finns alternativ till dagens tillsynssystem. Föreningen menar att det är uppenbart att skogsvårdslagen och dess tillsynssystem varken klarar av att leva upp till EU-rättens krav eller ställer om skogsbruket så att nationella miljömål uppnås. Direktiven öppnade upp för att utredaren skulle föreslå ett nytt system för tillsyn men

endast tio sidor av delbetänkandet ägnas åt frågan. Till utredarens försvar ska dock sägas att regeringen satte alldeles för snäva tidsramar för att utreda och föreslå ett helt nytt tillsynssystem.

Föreningen menar dock att bristerna i dagens tillsynssystem är omfattande och att dessa brister kommer att kvarstå om inte lagstiftningen som reglerar skogsbruket genomgår omfattande förändringar. Konfliktnivån i skogen är alldeles för hög och den kommer sannolikt inte att minska innan Skogsstyrelsens tillsyn är tillräckligt effektiv för att säkerställa att lagstiftningen följs.

Regeringen bör därför tillsätta en ny skogsutredning som ges ett bredare mandat, ett större sekretariat och framför allt mer tid att utreda ett nytt tillsynssystem och en ny skogslagstiftning.

12 Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag att Skogsstyrelsen ska bli tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor i skogen och fatta beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna.

Föreningen instämmer i utredarens bedömning att en och samma myndighet bör hantera tillsynen av artskyddet och dispenser från artskyddsförordningens förbud. Föreningen menar dock att prövningen av dispenser bör ligga kvar hos länsstyrelserna och att det bör övervägas att flytta Skogsstyrelsens tillsyn till länsstyrelserna.

Länsstyrelserna har lång och gedigen erfarenhet av att tillämpa dispensbestämmelserna i artskyddsförordningen för vitt skilda verksamheter. Föreningen är även av uppfattningen att länsstyrelserna tillämpar artskyddsförordningen på ett betydligt mer effektivt och rättssäkert sätt än Skogsstyrelsen.

Föreningen tog fram statistik från Domstolsverket som föreningen gav in till utredningen. Av den statistiken framgår att överklagade ärenden från Skogsstyrelsen, som prövas i sak, återförvisas eller upphävs i 76 procent av fallen. Det är vid sidan av bekymmersamma biologiska data ett tydligt belägg för att det rör sig om omfattande systemfel. Bristerna i myndighetens tillsyn är ett av kärnproblemen enligt föreningens uppfattning.

Att flytta Skogsstyrelsens tillsyn till länsstyrelserna föreslogs av SOU 2012:81. Föreningen förordar denna lösning framför utredarens förslag.

13 Domstolsprocesser

13.1 Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol

Naturskyddsföreningen instämmer i utredarens förslag att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.

Som utredaren konstaterar kommer möjligheten kvarstå för en miljöorganisation att lämna in en anmälan om tillsyn enligt 26 kap. 1 § miljöbalken med anledning av en underrättelse om avverkning. På så vis kan en prövning enligt miljöbalken ske även om en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § inte har gjorts av markägaren. Föreningen instämmer därför i utredarens slutsats att det inte är möjligt att "stänga

vägen” för att åstadkomma en prövning av Skogsstyrelsens handlande i skogsvårdslagsärenden i mark- och miljödomstol.

13.2 Skogsstyrelsens ställning i mark- och miljödomstol

Föreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 13.2 att Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstol även när miljöorganisationer överklagar. Föreningen är dock inte en principiell motståndare till att den beslutande myndigheten ska inta partsroll när deras beslut överklagas av en miljöorganisation. Det som utredaren anför om att Skogsstyrelsen, genom sin partsroll i miljöbalksmål, ska övervaka och slå vakt om produktionsmålet i skogsvårdslagen har dock föreningen svårt att se ryms i miljöbalksprövningen. Myndigheten måste begränsa sin talan till att ske utifrån balken. Utredaren framför att produktionsmålet har viss förankring genom 3 kap. 4 § miljöbalken. Föreningen anser att produktionsmålet inte kommer till uttryck i den bestämmelsen, då 3 kap. miljöbalken tillämpas då någon vill ändra markanvändningen (se prop. 1985/86:3 s. 14 f. och 96., se även Michaneks kommentar till 3 kap. 4 § i Karnov). Dessutom tillämpas hushållningsbestämmelsens skydd av skogsmark endast när den aktuella skogen hotas av en åtgärd av något slag. Förelägganden eller förbud till följd av tillämpningen av exempelvis artskyddsförordningen eller bestämmelser om miljö kvalitetsnormer för vatten vid prövningen av en anmälan om samråd är inte en åtgärd i den mening som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Föreningen anser att om regeringen vill gå vidare med utredarens förslag om partsroll, så bör det omfatta samtliga myndigheter som meddelar överklagbara beslut enligt miljöbalken och inte enbart Skogsstyrelsen. Vad utredaren framför som skäl för sitt förslag gör sig gällande för bland annat Jordbruksverket och länsstyrelserna. Att skapa en särlösning för skogsbruket och Skogsstyrelsen skulle strida mot miljöbalkens systematik.

Därutöver anser föreningen att konsekvensutredningen behöver kompletteras. Utredaren framför att det eventuellt kan bli mer arbete för Skogsstyrelsen. Föreningen vill understryka att det snarare är högst sannolikt kommer bli mer arbete för Skogsstyrelsen.

Av myndighetens senaste årsredovisning framgår att under 2024 ”har antalet beslut om hänsyn minskat, mycket beroende på att resurser behövt flyttas till hantering av överklagade ärenden och återförvisade ärenden samt hantering av externa synpunkter och begäran om tillsyn”. Vidare framgår att ”Skogsstyrelsen lägger nu en allt större del av resurserna på yttranden till domstol i överklagade ärenden samt handläggning av återförvisade ärenden, vilket då tränger undan annan tillsyn”. Denna situation kommer att förvärras ytterligare om Skogsstyrelsen ska vara part i varje mål som rör överklagade beslut som myndigheten meddelat.

14 Ersättningsmodell

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om en ny ersättningsmodell och en skyldighet för staten att besluta om biotopskyddsområde.

Föreningen anser att frågan om ersättning till skogsägare som till följd av förelägganden och förbud inte kan bruka sin skog måste få en tydlig och förutsägbar lösning genom lagstiftning. Föreningen vill samtidigt framföra att det är olyckligt att utredaren valt att utreda frågan när den inte omfattas av direktiven. Dessutom var det mycket tydligt av den presskonferens där direktiven och utredaren presenterades att

ansvariga statsråd avsett att ersättningsfrågan skulle utredas på Klimat- och näringslivsdepartementet i ärende KN2024/01639.

Utredaren uppger på sida 88 i delbetänkandet sin inställning till regeringsformens skydd av äganderätten.

Att miljöskyddet [genom 2 kap. 15 § tredje stycket RF] undantas från det egentliga grundlagsskyddet är enligt min uppfattning av mindre betydelse rent principiellt. För i [andra stycket i samma bestämmelse] kan vi, svart på vitt, utläsa vilka principer Sveriges riksdag har ansett vara så viktiga och självklara att de bör befästas i grundlag. Grundlagsbestämmelsen svävar inte fritt i luften, utan vilar på ett grundläggande politiskt och etiskt vägval. Det vägvalet bör vägleda lagstiftaren även utanför grundlagsbestämmelsens strikta tillämpningsområde. Jag har försökt besjäla arbetet med bland annat den föresatsen.

Det ovan återgivna stycket väcker många frågor. Varför utredaren anser att tredje stycket i grundlagen är av mindre betydelse när det, på samma sätt som för andra stycket, ger uttryck för principer som lagenlighet och att förorenaren ska betala som Sveriges riksdag har ansett vara så viktiga och självklara att de bör befästas i grundlag går inte att utläsa. Av Grundlagsutredningen framgår att "enligt svensk rätt [gäller] principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds eller säkerhetsskäl inte medför rätt till ersättning [...]". Denna princip ligger till grund för bestämmelserna i bl.a. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen, som numera inarbetats i miljöbalken". Vidare nämns i samma del av propositionen "den såväl nationellt som internationellt vedertagna principen om förorenarens betalningsansvar" som kommit till uttryck i internationella bestämmelser som Sverige har åtagit sig att följa. Det är dessa överväganden som låg till grund för införandet av det tredje stycket i grundlagens bestämmelse om egendomsskydd.

Föreningen instämmer i att grundlagsbestämmelsen vilar på ett grundläggande politiskt och etiskt vägval. Men det gäller för hela grundlagsbestämmelsen. Den kan inte tolkas och tillämpas genom att helt bortse från det tredje stycket – vilket utredaren gör.

Utredaren gör själv ett politiskt och etiskt vägval som avviker från grundlag som fastställts av två riksdagsmajoriteter, vilket inte enligt föreningens mening är förenligt med offentligt utsedd utredares mandat med mindre än att det tydligt framgår av direktiven. Politiska och etiska vägval ska göras av riksdagen.

Att utredaren försökt besjäla arbetet med föresatsen, att tredje stycket är av mindre betydelse än andra stycket, blir tydligt i det förslag som sedan presenteras i avsnitt 14. Utredaren anser att lagenlighetsprincipen inte kan dras för långt och hänvisar därefter till Högsta domstolens prejudikat NJA 2023 s. 291, *Tjäderspelet i Malsättra*. Vidare anser utredaren att det vore ett uppenbart logiskt felslut att låta ett skydd på grundlagsnivå för egendomsrätten kunna utan vidare, och utan att detta uttryckligen anges i grundlagsbestämmelsen, inskränkas genom vanlig lag.

För föreningen är utredarens uttalanden i denna del mycket svåra att förstå eftersom det av 2 kap. 15 § regeringsformen tredje stycket framgår att skyddet som pågående markanvändning åtnjuter enligt andra stycket i samma bestämmelse inte gäller när inskränkningar sker av bland annat miljöskyddsskäl. Att detta gäller för

inskränkningar i skogsbruk till följd av artskyddet har Högsta domstolen bekräftat i just *Tjäderspelet i Malsättra*.

Det ersättningssystem som utredaren föreslår går betydligt längre än den rätt till ersättning som Högsta domstolen i *Tjäderspelet i Malsättra* slagit fast finns enligt allmänna rättsprinciper. Så snart en myndighet meddelat ett beslut som begränsar rätten att avverka skog, och beslutet grundar sig på regler om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, och detta beslut medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten så ska det enligt utredaren finnas en rätt till ersättning. Av *Tjäderspelet i Malsättra* framgår att det "normalt" inte föreligger en rätt till ersättning i de fall som utredaren behandlar i delbetänkandet. Utredarens förslag innebär tvärtom att det normalt ska föreligga en rätt till ersättning.

Att en rätt till ersättning normalt skulle föreligga till följd av beslut som har sin grund i bestämmelser som genomför EU:s miljö rätt generellt och fågel- och livsmiljödirektivet specifikt står även i stark kontrast till EU-domstolens praxis. Eftersom direktiven inte omfattar frågan om ett nytt ersättningssystem så uttalar sig inte direktiven om detta problem. Det gör däremot regeringens uppdragsbeskrivning till den utredning som pågår på Klimat- och näringslivsdepartementet i ärende KN2024/01639. Enligt uppdragsbeskrivningen ska det säkerställas att förslagen är förenliga med EU-rätten, särskilt EU:s regler om statsstöd.

EU-domstolens praxis om statsstödfrågor är omfattande och föreningen besitter inte expertis på detta rättsområde. Inte heller utredaren, utredningens sekretariat eller expertgruppen har satts samman för att djupgående kunskaper i detta mycket komplexa rättsområde skulle ha varit tillgänglig för utredaren. Men föreningen vill ändå framföra att EU-domstolen uttalat att "kostnaderna för att iakttaga lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön [...] och för att täcka ansvaret för de skador som denna kan orsaka ett företag [ingår] bland de normala driftskostnaderna för ett [...] företag. Beviljandet av ersättning för skada som åsamkats företaget av skyddade djur utgör således en ekonomisk fördel som det berörda företaget i princip inte kan göra anspråk på under normala marknadsvillkor", se EU-domstolens dom i mål C-238/20, *Satini-S*, punkt 44. Utredaren hänvisar till avgörandet men ställer detta sedan mot ett tillkännagivande från EU-kommissionen i vilket det framgår att åtgärder från stats sida som är så pass ingripande att det är att jämföras med en expropriation inte kan vara att anse som en fördel för en juridisk eller fysisk person.

Utredaren gör bedömningen att förbud mot avverkning per definition innebär att det virke som annars skulle ha avverkats överhuvudtaget inte kommer ut på marknaden. Den "vara" som här är på fråga konkurrerar därför inte med andra varor på marknaden enligt utredaren. Men en mycket snarlik argumentation hade kunnat föras angående den uteblivna produktionen av fisk som var föremål för EU-domstolens bedömning i *Satini-S*. Ersättningen till fiskodlingen som var aktuell i målet skulle kompensera för bortfallna intäkter för de fiskar som blivit uppätta av fridlysta fåglar. De fiskarna kom inte ut på marknaden men det lägger EU-domstolen ingen vikt vid. EU-domstolen tar i det målet sikte på den kostnad som ersätts och fann att den ingår bland de normala driftskostnaderna i ett företag eftersom den har sitt uppstått till följd av att företaget iakttagit lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön.

Utredaren skriver att det föreslagna ersättningssystemet som utgångspunkt skulle gynna alla företag som är etablerade i Sverige och bedriver skogsbruk. Men marknaden för skogsbruk är större än Sverige och föreningen menar att bedömningen av om ersättningen är ett stöd som hotar att snedvrider konkurrensen

på marknaden måste omfatta hela den inre marknaden. Utredaren har inte tagit ställning till om förslaget hotar att snedvrider konkurrensen för skogsföretag i andra medlemsstater. Vidare hade föreningen önskat att utredaren analyserat om det är ett problem att en markägare som vill utöva en verksamhet som även den kan hamna i konflikt med artskyddet, till exempel uppförande och drift av vindkraftverk, i skogen inte har rätt till samma ersättning om den verksamheten behöver begränsas för att efterleva artskyddsförordningen.

Föreningen har inget att invända mot utredarens bedömning att ersättning för expropriation inte omfattas av statsstödsreglerna. Men frågan är om det som utredaren föreslår kan anses vara att likställa med expropriation. Utredarens förslag går ut på att ett beslut som inskränker rätten att bedriva skogsbruk ska utlösa en rätt för markägaren att begära att berörd del av fastigheten förklaras utgöra biotopskyddsområde av särskilt slag. Staten ska alltså, under vissa förutsättningar, ha en skyldighet att på markägarens begäran besluta om områdesskydd. Markägaren ska enligt utredarens förslag alltid ha rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett sådant biotopskyddsområde.

Föreningen kan inte se att beslut om inrättande av denna typ av biotopskyddsområde kan jämföras med expropriation eftersom markägaren, enligt utredarens förslag, ges en rätt i lag att tvinga fram ett sådant beslut. Det framstår för föreningen som att utredaren valt denna lösning för att komma runt statsstödsreglerna.

Föreningen menar även att utredarens förslag riskerar att minska incitamenten för att använda andra skogsbruksmetoder än trakthyggesbruk. Av den föreslagna bestämmelsen framgår att ersättningssystemet omfattar sådana myndighetsbeslut som avsevärt försvårar sedvanligt skogsbruk. Av lagkommentaren framgår att med sedvanligt skogsbruk avses trakthyggesbruk. Utredaren uppger visserligen att blädningsbruk omfattas av bestämmelsen. Det finns dock betydligt fler metoder än så och det framgår varken det föreslagna lagrummets lydelse eller av lagkommentaren om sådana metoder omfattas av tillämpningsområdet. Denna osäkerhet skapar inte incitament för att markägare ska anmäla skogsbruksåtgärder som är tänkta att utföras med andra metoder än de som används i trakthyggesbruket. Föreningen vill i detta sammanhang erinra om att EU-domstolen i *Skydda skogen* i punkt 70 slagit fast att Skogsstyrelsen är skyldiga att "pröva huruvida det sätt som den skogsavverkning som är aktuell [...] ska utföras på utgör sådant förebyggande och hållbart skogsbruk som är förenligt med bevarandekraven i livsmiljödirektivet", med andra ord måste Skogsstyrelsen i artskyddsärenden pröva om den skogsbruksmetod som markägaren vill använda är hållbar.

Avslutningsvis vill föreningen framföra att påslaget om 25 procent som ska ske enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen är ytterst osäkert ur statsstödssynpunkt. Frågan har inte besvarats av Högsta domstolen. I *Tjäderspelet i Malsättra* var den yrkade ersättningen inte tvistig i Högsta domstolen. Den yrkade ersättningen motsvarade fastighetens värdeminskning med ett tillägg om 25 procent. HD fann att det förelåg en rätt till ersättning enligt allmänna rättsprinciper och uttalade i domen att då ersättningsrätten "inte följer direkt av 31 kap. 4 § miljöbalken bör ersättningen inte överstiga markägarens faktiska skada", se punkt 32. Eftersom staten hade vitsordat det yrkade beloppet saknade Högsta domstolen skäl att pröva ersättningens storlek. Föreningen bedömer att statsstödsreglerna innebär att ersättningen inte får överstiga den faktiska ekonomiska förlusten.

Föreningen anser att det nuvarande rättsläget, där ersättning utgår enligt allmänna rättsprinciper, inte är tillfredsställande. Högsta domstolens prejudikat *Tjäderspelet i Malsättra* väcker fler frågor än det ger svar. Det behövs därför klargöras i lag när en rätt till ersättning föreligger. Det förslag som utredaren har presenterat avviker från de principer som kommer till uttryck i grundlagens bestämmelse om egendomsskydd och hur Högsta domstolen tolkat dessa principer. Det är dessutom ytterst tveksamt om förslaget är förenligt med statsstödsreglerna. Förslaget bör därför inte genomföras enligt föreningen.

Föreningen har tidigare, med vissa mindre invändningar, tillstyrkt det ersättningssystem som Artskyddsutredningen föreslog i betänkandet *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51). Av uppdragsbeskrivningen till den utredning som utförs på Klimat- och näringslivsdepartementet i ärende KN2024/01639 framgår att avsikten är att komplettera Artskyddsutredningens förslag om ersättning utifrån *Tjäderspelet i Malsättra* och den hovrättspraxis som därefter har utvecklats. Enligt uppdragsbeskrivningen skulle utredningen vara slutförd den 31 december 2024. Föreningen ser fram emot att ta del av utredningens förslag. Det ersättningssystem som Artskyddsutredningen föreslog stod inte i konflikt med statsstödsreglerna och låg i linje med de principer som kommer till uttryck i grundlagens egendomsskydd.

Naturskyddsföreningen konstaterar att bevarandet av arter i livskraftiga populationer är ett grundläggande syfte med EU:s naturvårdsdirektiv och en central del i de svenska miljömålen och därmed ett ansvar både för enskilda markägare och för skogssektorn som helhet. Om skogssektorn anser att ett ersättningssystem som är förenligt med statsstödsreglerna och i linje med grundlagens principer för egendomsskyddet leder till enskilda markägare drabbas orättvist av artskyddsförordningens förbudsbestämmelser finns goda möjligheter att fördela kostnaderna mer rättvist genom att själva ta initiativ till en solidarisk finansiering av den hänsyn som krävs för att efterleva lagstiftningen.

15 Ikraftträdande

Föreningen motsätter sig utredarens förslag att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 april 2026.

Förändringarna kräver, om de ska införas, omfattande arbete med artvisa vägledning, nya krav på vad en avverkningsanmälan ska innehålla och rutiner för ärendehandläggning. Föreningen har mycket svårt att se att detta arbete kan genomföras innan den 1 april 2026. Om förändringarna genomförs utan att det arbetet har genomförts på ett gediget sätt och med en sådan framförhållning att skogsbrukets aktörer i sin tur har hunnit anpassa sitt arbetssätt ökar riskerna för att den nya lagstiftningen inte säkerställer att Sveriges EU-rättsliga åtaganden uppfylls.

Detta remissvar har utarbetats av Josia Hort, miljöjurist, med hjälp av Brita Asplund, sakkunnig skog.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Beatrice Rindevall
ordförande

Paula Andersson
tf. chef för skog och jordbruk

Oscar Alarik
chefsjurist

Bilagor:

Kopia f k: