



**Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91)
(LI2025/02430)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattande bedömning

Som grund för utredningen anges att de jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ska ligga fast och särskilt beaktas i utredningsarbetet. Juridiska fakulteten bedömer att utredningen inte har hittat en jämn balans mellan dessa mål då liggande förslag till övervägande del stärker produktionsmålet på bekostnad av miljömålet. Ett särskilt uppdrag för delbetänkandet har varit att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket. Även i denna del menar fakulteten att utredningen inte uppfyller målbilden då förslagen snarare leder till försämrade förutsättningar för tillsynsarbetet. Förslagen försvårar därmed möjligheten att nå miljömål och att efterleva de krav som följer av EU-rätten om en effektiv styrmedelsmodell för att bevara livsmiljöer och arter i skogen. Sammantaget ställer sig därför Juridiska fakulteten kritisk till ett flertal av utredningens förslag.

Disposition av remissvaret

Inledningsvis ges en mer övergripande bedömning av utredningens förslag innan några av de konkreta förslagen kommenteras. Juridiska fakulteten har valt att ta ställning till och ge kommenterar på förslagen som presenteras i avsnitten 7.1.2, 8.2, 9.1, 9.3.2, 11.1, 11.3, 12.2, 12.3 och 13.1.

Övergripande bedömning

I den årliga utvärderingen av miljömålet *Levande skogar* anges att utvecklingen i miljön är negativ (se Naturvårdsverket, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2025). För att bevara skogens biologiska mångfald krävs förstärkta åtgärder för att motverka förlust av livsmiljöer. Det framhålls även att den gröna infrastrukturen har stora brister och att pågående klimatförändringar ökar behovet av att skapa spridningsvägar i landskapet. Skydd av skogar med höga naturvärden liksom ökad variation i skogen är enligt utvärderingen viktiga insatser som behöver intensifieras. Juridiska fakulteten menar att flera av



utredningens förslag snarare bidrar till att ytterligare försvåra möjligheten att möta identifierade brister och att nå uppställda miljömål.

Enligt Naturvårdsverkets utvärdering bidrar myndigheternas arbete positivt till miljömålen och det konstateras att tillståndet i miljön skulle vara betydligt sämre utan dessa insatser. Även Juridiska fakulteten vill framhålla vikten av tillsynen i sammanhanget. Nu liggande förslag ger enligt fakulteten avsevärt försämrat utrymme för myndigheterna att fånga upp och styra undan skogsbruksåtgärder som riskerar att ytterligare utarma biologisk mångfald och skogsekosystemens resiliens.

Även i ljuset av EU-rätten kan utredningens förslag kritiserars. I de förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, låg den svenska implementeringen och tillämpningen av naturvårdsdirektiven (art- och habitatdirektivet, 92/43, och fågeldirektivet, 2009/147) i fokus för EU-domstolens förhandsavgörande. Av målen kan utläsas att den svenska tillämpningen inte motsvarade kraven i EU-rätten. EU-rätten ställer krav på ett rättsligt bindande system för artskydd, ett fullgott kunskapsunderlag vid beslutsfattande liksom transparens och möjligheter för den berörda allmänheten att komma till tals. Juridiska fakulteten menar att den svenska förvaltningen av skog redan idag uppvisar brister i förhållande till de krav EU-rätten ställer på ett strikt skyddssystem, ett effektivt genomförande av artskyddsreglerna liksom möjligheter för berörd allmänhet att, i enlighet med effektivitetsprincipen, komma till tals. Med nu liggande förslag försämrars efterlevnaden i dessa delar.

Kommentar

Kontrollsystem för skogen

Juridiska fakulteten delar utredarens bedömning att införandet av egenkontroll och systemtillsyn respektive efterkontroll som alternativ till avverkningsanmälan inte möter kraven i EU-rätten (avsnitt 11.1 respektive 11.3). Fakulteten motsätter sig på samma grunder förslaget om att korta ned tiden mellan en underrättelse om en skogsbruksåtgärd och tidpunkten då åtgärden får påbörjas från sex veckor till 10 dagar (avsnitt 9.1).

Av EU-domstolens dom i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, framgår högt ställda krav på ett nationellt kontrollsystem för skogsbruk. Efter angivande av olika omständigheter i målet, såsom påståendet att Skogsstyrelsen inte bedömt någon skogsbruksplan i samband med handläggningen av avverkningsanmälan eller kontrollerat huruvida avverkningen kan genomföras med iakttagande av artskyddsförbuden (p. 72), fann EU-domstolen anledning att erinra om att det:



för att medlemsstaterna ska följa artikel 12.1 a–c, inte enbart krävs att de inför ett heltäckande regelverk, utan även att de vidtar konkreta och specifika skyddsåtgärder. Ett strikt skyddssystem förutsätter på motsvarande sätt vidtagandet av förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade. Ett strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas på de sätt som anges i denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:458, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

(p 75)

Vidare anförde EU-domstolen att:

[d]et ankommer [...] på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida skogsbruksåtgärder, såsom dem som är aktuella i de nationella målen, grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.

(p. 77)

För att kunna säkerställa att kraven i naturvårdsdirektiven iakttas krävs sålunda att behöriga myndigheter har effektiva möjligheter att förhindra att åtgärder som kan vara skadliga för arter vidtas. Vid prövningen av anmälan måste en bedömning göras av skyddade arters förekomst i området, om dessa arter påverkas av avverkningen och, om så är fallet, vilka skyddsåtgärder som behöver föreskrivas för att skada inte ska uppstå (se MÖD M 9596–22). I den bedömningen behöver det säkerställas att den kontinuerliga ekologiska funktionen hos häcknings- och rastplatser upprätthålls trots avverkningen och att berörda populationer bibehålls eller återupprättas på en tillfredställande nivå (se MÖD M3677-23).

Mot den bakgrunden menar Juridiska fakulteten att utredningens förslag i avsnitt 9.1, om att tiden mellan en underrättelse om en skogsbruksåtgärd och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas ned från sex veckor till 10 dagar, inte är förenligt med EU-rättens krav på ett effektivt kontrollsystem. Fakultetens bedömning är att Skogsstyrelsens möjlighet att ingripa mot förbjudna åtgärder redan idag är bristfällig givet bland annat bristande kunskapsunderlag och myndighetens knappa resurser i förhållande till antalet anmälningar. Med förslaget förvärras situationen. Det automatgranskningssystem som utredningen grundar sitt förslag på uppvisar uppenbara brister i förhållande till EU-domstolens krav på att effektivt säkerställa att artskyddsreglerna inte träds förnär. Systemet har bland annat underkänts av mark- och miljödomstolen.



Domstolen anger att det framstår som uppenbart att kriterierna för den automatiska granskningen inte är lika långtgående som de krav som ställs i MÖD:s praxis vad gäller handläggning av artskyddsärenden, (se MMD/Växjö, M 6616-23 och vidare Darpö, Koll på arterna i skogen? Om skogsstyrelsens granskningssystem för skogsåtgärder, Infotorg 10 april 2025).

Tillsynsansvar för artskydd i skogen

Juridiska fakulteten avstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen istället för länsstyrelsen ska vara ansvarig tillsynsmyndighet för artskyddsförordningen när det gäller skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen (avsnitt 12.2) liksom att Skogsstyrelsen istället för länsstyrelsen ska fatta beslut om dispens från artskyddsförbuden (avsnitt 12.3).

Länsstyrelsen har traditionellt haft ansvar för artskyddsfrågor och har en bred kompetens inom naturvård och biologisk mångfald. Det är angeläget att artskyddsdispenser prövas enhetligt och i enlighet med uppställda rekvisit i artskyddsförordningen. Det ges här inte utrymme att i artskyddsärenden vikta in skogliga perspektiv på det sätt som utredningen tycks påskina. Utrymmet för dispens från artskyddsförbuden för skogsbruksåtgärder är därtill mycket begränsat.

Statistik från underrätterna visar att Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden med hög framgång utmanats av miljöorganisationer. Under 2024 överklagades 98 av Skogsstyrelsens ärenden (ofta så kallade 0-beslut, det vill säga ett ställningstagande från myndigheten att inte agera på information om hotade naturvärden). I 83 av dessa underkände mark- och miljödomstolen Skogsstyrelsens bedömning. I 85 % av fallen gjorde med andra ord domstolen en annan bedömning i artskyddsfrågan än Skogsstyrelsen, (se vidare Darpö, Koll på arterna i skogen? Om skogsstyrelsens granskningssystem för skogsåtgärder, Infotorg 10 april 2025).

Det är tydligt att mark- och miljödomstolarna underkänner Skogsstyrelsens system för granskning av avverkningsanmälningar och är kritiska till Skogsstyrelsens passivitet. Att mot denna bakgrund lägga förslag om att Skogsstyrelsen istället för länsstyrelsen ska ansvara för tillsynen över artskyddsförordningen och handläggningen av artskyddsdispenser är förnuftsstridigt.

Det kan även noteras att Skogsstyrelsen redan har tillsynsansvar för sådana skogsbruksåtgärder som omfattas av 12:6 MB och för att dessa bedrivs i enlighet med artskyddsbestämmelserna. Genom det tillgodoses att den skogliga kompetensen i dessa ärenden tillvaratas.



Uttag av grenar och toppar

Juridiska fakulteten motsätter sig utredningens förslag om att Skogsstyrelsen inte särskilt behöver underrättas om uttag av grenar och toppar enligt 14 § skogsvårdslagen (avsnitt 7.1.2).

En ny syn på ädellövskogen

Juridiska fakulteten är starkt kritisk till förslaget om att avskaffa tillståndsplikten vid avverkning av ädellövskog och ersätta denna med en anmälningsplikt (avsnitt 8.2).

Som utredningen lyfter fram är ädellövskogen viktiga miljöer för naturvården och sociala värden. Den hyser många gånger höga naturvärden och Sverige har ett internationellt och EU-rättsligt ansvar för att bevara dessa värden. Vissa typer av ädellövskog är även listade som så kallade livsmiljötyper under art- och habitatdirektivet och omfattas därmed av restaureringsförordningen (2024/1991).

Enligt artikel 4.1 i restaureringsförordningen ska medlemsstaterna genomföra nödvändiga restaureringsåtgärder för att förbättra tillståndet till gott i områden med listade livsmiljötyper och som inte är i gott tillstånd. Medlemsstaterna ska även enligt artikel 4.4 genomföra de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att återetablera listade livsmiljötyper i områden där dessa inte förekommer i syfte att uppnå den gynnsamma referensarealen för livsmiljötypen. Referensareal är den areal som behövs av en viss livsmiljötyp för att säkerställa att livsmiljötypen och dess typiska arter ska finnas kvar och långsiktigt vara livskraftiga. Om en medlemsstat saknar tillräcklig areal behöver arbete genomföras för att återetablera den. Som utredningen noterar kan det, beroende på val av referensareal, finnas behov av ytterligare skydd av befintliga ädellövskogar och behov av restaurering av ytterligare ädellövskogar.

Mot den bakgrunden är det svårt att förstå argumenten i utredningen om att avskaffa tillståndsplikten för avverkning av ädellövskog. Juridiska fakulteten delar inte utredningens bedömning att slopandet av tillståndsplikten inte kommer att leda till negativa konsekvenser för miljö, klimat eller sociala värden. Tvärtom ser fakulteten en överhängande risk för sådana följder, och som en konsekvens att Sverige inte uppfyller EU-rättsliga förpliktelser.

I utredningen görs en jämförelse mellan olika definitioner av ädellövskog, där definitionen i skogsvårdslagen är snävare än definitionen av listade ädellövsskogstyper under art- och habitatdirektivet. Det innebär att det finns en högre areal ädellövsskogstyper än areal av den ädellövskog som definieras i



skogsvårdslagen. Den omständigheten menar fakulteten snarare talar för att definitionen i skogsvårdslagen bör breddas för att även omfatta listade ädellövsskogstyper än att avskaffa tillståndsplikten, inte minst mot bakgrund av kraven i restaureringsförordningen. Detsamma gäller argumentet om att beslut om tillstånd till avverkning enbart baseras på föryngringsfrågan, inte miljöhänsynsfrågan. För att möta kraven i restaureringsförordningen om att undvika försämring av livsmiljötyper bör snarare tillståndsprövningen breddas till att omfatta miljöhänsynsfrågan.

I sammanhanget vill Juridiska fakulteten särskilt uppmärksamma utredningens kommentar om att förslaget om slopad tillståndsplikt även baseras på "ett principiellt synsätt att skogsbruk, i egenskap av pågående markanvändning, inte bör vara tillståndspliktig" (se utredningen s. 239). Det är riktigt att tillståndsplikt många gånger indikerar att den åtgärd som kräver tillstånd innan den påbörjas inte utgör "pågående markanvändning". Enligt fakultetens uppfattning har detta dock varit lagstiftarens avsikt – att med tillståndsplikten signalera att ädellövskogsbruket skiljer sig från brukande av den produktionsskog som definieras i 2 § skogsvårdslagen.

I sammanhanget kan noteras att det saknas ersättningsrätt kopplat till tillståndsplikt vid avverkning av ädellövskog till skillnad från rätten till ersättning om tillstånd till avverkning av fjällnära skog nekas (jfr 19 § skogsvårdslagen). En sådan ordning är följdriktig då krav enligt 27 § skogsvårdslagen inte ställs i naturvårdssyfte (jfr 2 kap. 15 § 2 st regeringsformen). Istället erbjuds ekonomiskt stöd för föryngring och skötselåtgärder.

Som utredningen lyfter har den nuvarande regleringen sannolikt bidragit till att arealen ädellövskog bibehållits och till och med ökat. Utredningen pekar även på att en betydande andel av ädellövskog med höga naturvärden utanför formellt skyddad skog sannolikt finns som frivilliga avsättningar eller sköts med långa omloppstider. Detta indikerar att nuvarande system signalerar att dessa typer av skogar bör prioriteras för skydd och naturvårdande skötsel. Att avskaffa tillståndsplikten och reglera ädellövskogen som produktionsskog riskerar att bryta denna ordning och leda till att ett mer intensivt nyttjande av ädellövskogen på sikt betraktas som en normal och naturlig rationalisering av pågående markanvändning. Som kommenterats ovan uppvisar den svenska förvaltningen av skog redan stora brister vad gäller effektiv tillsyn och de liggande förslagen kommer att ytterligare försvåra den. Genom att därtill avskaffa tillståndsplikten riskerar höga naturvärden i ädellövskogen att gå förlorade.

Fakulteten delar utredningens bedömning att arealen ädellövskog behöver öka. Ett argument som talar för avskaffandet av tillståndsplikten



är att den hämmar ökningen av arealen ädellövskog. Det saknas incitament för markägaren att på frivillig väg öka inslagen av ädellövskog om konsekvensen blir att den faller under tillståndsplikt. Att avskaffa tillståndsplikten utan andra kompletterande verktyg menar emellertid Juridiska fakulteten inte är en rimlig ordning (om kompletterande verktyg till ett strikt skyddssystem, se EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet, 2021, s. 23).

Mot bakgrund av ovan ställer sig Juridiska fakulteten starkt kritisk till förslaget om att avskaffa tillståndsplikten vid avverkning av ädellövskog genom att ersätta den med en anmälningsplikt.

Överklagande och Skogsstyrelsens skyldighet att agera

Juridiska fakulteten motsätter sig förslaget att det i skogsvårdslagen förtydligas att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen (avsnitt 9.3.2).

Juridiska fakulteten tillstyrker förslaget om att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstolen istället för till förvaltningsdomstol (avsnitt 13.1).

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Maria Forsberg. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer