



Världsnaturfonden WWF

Ulriksdals Slott

170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00

Direkt: 08 624 74 42

Allmänt: info@wwf.se

peter.robertz@wwf.se

www.wwf.se

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

hans.nilsagard@regeringskansliet.se

Ulriksdal 14 maj 2025

WWF:s remissvar - Dnr LI2024/02430

SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

Sammanfattning

- Den sammanlagda effekter av förslagen om ett nytt samråds- och tillsynssystem kommer leda till ökad risk att skyddsvärda skogar fortsatt avverkas, att nationella och EU-regelverk inte följs, att internationella åtaganden inte nås samt en ökad konflikt i skogen.
- Delbetänkandet brister avseende objektiv evidens för att motivera flertalet av förslagen.
- Delbetänkandet överskattar skogsägares förmåga att skaffa sig kunskap om naturvärden inklusive arter och att ta hänsyn till dessa i underrättelser till Skogsstyrelsen.
- Förslaget att betrakta trakthyggesbruk som *sedvanligt skogsbruk* som därmed oftast skulle berättiga en ersättning om en anpassning av bruksmetod skulle krävas ifrågasätter WWF starkt. Det rimmar varken med EUs skogsstrategi eller med förväntningar om ett frivilligt sektorsansvar inom 1993 års skogspolitik.
- Delbetänkandet beaktar inte att Skogsstyrelsens dubbla roller kan utgöra ett problem där produktion får prioritet över bevarandet av naturvärden inklusive skyddet av arter.
- Delbetänkandet beaktar inte heller de resursutmaningar som idag finns inom Skogsstyrelsens tillsyn och rådgivning och som sannolikt förstärks om lagda förslag förverkligas
- Flertalet av delbetänkandets förslag harmoniserar inte med krav i EU regelverk såsom naturvårdsdirektiven, restaureringsförordningen och förnybartdirektivet

Sammanfattningsvis stödjer WWF utredarens förslag;

- **att inte ändra arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning**
- **att i nuläget inte införa systemtillsyn**
- **att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.**
- **att ersättning vid naturvårdsavtal beskattas enligt inkomstlagen kapital och inte inom inkomsttalet näringsverksamhet**

Men WWF avstyrker samtliga övriga förslag i delbetänkandet

Inledning

Delbetänkandet har en sympatisk inledning där utredaren målar upp varför han accepterade uppdraget som skogsutredare; han åberopar ett familjeskogsbruk och en skogsägarkår som har *sitt "hjärta hemma på gården"*. Även WWF stödjer ett engagerat och ansvarsfullt familjeskogsbruk, men det bör inte stå i vägen för en objektiv och saklig utredning. Tyvärr upplever WWF att både regeringens direktiv och utredningen här faller till föga. Tyckanden och uppfattningar som står på skakig grund står i vägen för att se utmaningarna i dagens skogstillstånd och skogsbruk, Sveriges svårigheter att uppfylla EU-regelverk, att nå internationella åtaganden och inte minst att nå större enighet mellan skogens intressenter. Delbetänkandets förslag vilar på bristande objektiv evidens. Möjligen är det subjektiva tyckandet ett av de största hoten för svensk skogsnäring och en hållbar bioekonomi.

Det är tydligt att det finns väldigt delade uppfattningar om vad det frivilliga sektorsansvaret innebar när 1993 års skogspolitik infördes och hur detta sedan har utvecklats. Detta illustreras med ett citat från utredaren som i delbetänkandet uttrycker den *"fulla övertygelse att markägare gärna tar den hänsyn till bevarandevärden som krävs så länge han eller hon kan få ersättning i de fall då sedvanligt skogsbruk omöjliggörs eller försvåras avsevärt."*

Detta kan tolkas som att det frivilliga sektorsansvaret är liktydigt med lagefterlevnad det vill säga en förväntan på finansiell ersättning så fort som hänsyn krävs som överskrider skogsvårdslagens miniminivå. Detta motsvarar dock inte förväntningarna i 1992 års proposition till ny skogspolitik som uttryckte ett avsevärt frivilligt miljöansvar hos skogsägare mot att skatter och avgifter togs bort samt en förväntan om ökad areal naturlig förnyring, alternativa brukningsmetoder, ökad variation, bättre ståndortsanpassning samt främjande av kvalitetsproduktion. WWF menar om man utvärderar 1993 skogspolitik utifrån data och statistik landar det i att den inte har levererat på de politiska intentionerna samtidigt som trycket och konkurrensen om skogen har ökat. Tyvärr har regeringen valt att inte förhålla sig till detta i utformningen av direktiv till denna utredning och utredaren väljer också att då förbise många av de utmaningar som vi står inför.

Det finns en missuppfattning om att skogspolitikens miljö- och produktionsmål idag inte står emot varandra, vilket grundar sig i brist på kunskap och förståelse för ekologi. Utredaren menar att "en våg som metafor" avseende miljö- och produktionsmålet leder fel. Att utredaren har fel illustreras inte minst i den fördjupade utvärderingen av miljömålet Levande skogar som pekar på fragmentering av skogliga livsmiljöer, bristande hänsyn mot skogliga vattendrag och negativ inverkan på många av skogens ekosystemtjänster. Det schablonmässiga kalhyggesbruket, som utgör 97% av brukandet, konkurrerar alltså med tusentals skogsarter om den skogliga resursen. Detta motsatsförhållande ligger också till grund för dagens konflikt i skogen vilket forskningen bekräftar.¹

Dagens situation leder tyvärr till en eroderande av många miljöorganisationers men även samisk tillit till dagens skogspolitik. Detta har tyvärr inte beaktats av vare sig regeringen eller i utredarens förslag vilket tyvärr har besannat WWFs farhågor;

WWF menar att det finns överväldigande evidens som pekar på att regelverk och tillsyn behöver stärkas i stället för att försvagas för att styra skogsbruket mot ökad hållbarhet. Flertalet förslag i detta delbetänkande riskerar att regelverket och tillsynen går från dåligt till sämre. Detta riskerar att ytterligare underminera hållbarheten i det svenska skogslandskapet, förvärra konflikten i skogen,

¹ Karin Beland Lindahl et al, 2017, The Swedish forestry model: More of everything? Forest Policy and Economics, Volume 77, 2017, 44-55, <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.10.012>.

underminera trovärdigheten för svenskt skogsbruk samt öka antalet rättsfall nationellt och på EU-nivå. Det som behövs är en grundlig, faktabaserad och holistisk översyn av dagens skogspolitik och regelverk!

WWF noterar också att utredaren är motsägelsefull; dels menar han inom uppdraget *"inte kan påverka regelverken kring artskyddet eller äganderätten"* men ändå lägger han ett antal förslag som just gör detta. Därtill menar utredaren att han inte har som uppgift *"att implementera specifika [EU] rättsakter"* såsom avskogningsförordningen, förnybartdirektivet eller restaureringsförordningen men sedan lägger förslag som sannolikt försvårar genomförandet av dessa rättsakter. Restaureringsförordningen innehåller krav på restaurering och icke försämring av skogliga naturtyper, men utredarens förslag riskerar att leda till just försämringar med bland annat fortsatt avverkning av Sveriges ur- och naturskogar. Utredaren gör en genomgång av olika relevanta EU-rättsakter inledningsvis men brister sedan i både analys och förslag om hur dessa förhåller sig till EU-regelverk i bred bemärkelse med undantag för artskyddet. Utredaren uttrycker bland annat att det är viktigt *"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"* (sid 2010), men misslyckas med att koppla ihop lagda förslag och leda i bevis att dessa sammantaget inte försvagar möjligheterna för tillsynen att förhindra skadliga skogsåtgärder och ett försämrat miljötillstånd i skogen.

Synpunkter på enskilda förslag

Förslag om samråd enligt miljöbalken

- WWF bestrider förslaget att en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen inte ska utgöra en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utredaren börjar bakvänt med att föreslå en ändring av samrådsförfarandet när förutsättningarna för en trovärdig tillämpning inte föreligger.
- WWF anser visserligen att det behövs en förtydligande lista på när samråd krävs men WWF anser inte att det går att utforma en uttömmande lista av förutsättningar som på ett tydligt och trovärdigt sätt säkrar att skogsägare alltid begär samråd när så krävs i enskilda ärenden.
- WWF framhåller att anmälan av avverkning och andra skogsbruksåtgärder fortsatt ska utgöra anmälan för samråd och behov av sådant bedöms av Skogsstyrelsen.
- WWF avstyrker därmed förslaget på författningsändring i 12 kap. 6 § miljöbalken

WWF anser att många skogsägare idag saknar både underlag och kompetens för att kunna avgöra behov av samråd. Både det växande antal domstolsärenden och växande antalet klagomål inom FSC certifieringen från flera samhällsorganisationer visar dessutom på ett bristande förtroende gentemot skogsnäringen att man själv har förmågan alternativt viljan att bedöma när samråd enligt lag krävs.

Visserligen håller WWF med om att det är olyckligt ifall skogsägare upplever att Skogsstyrelsens grund för beslut är otydliga men då bör man arbeta så att beslut blir tydligare. Men utredaren gör ett teoretiskt och föga övertygande antagande att regeringen i en förordning kan ange en uttömmande lista som gör det tydligt för skogsägare med bristfällig kunskap kunna avgöra när samråd krävs i varje enskilt ärende. Utredaren uttrycker vidare en uppfattning om att det går att tydligt avgränsa områden som kräver skydd av EU-rättslig karaktär. Men detta kräver dels inventeringar som idag är ofullständiga och det föreligger även utmaningar kring efterlevnaden av andra regelverk såsom vattendirektivet där det finns krav på förebyggande åtgärder för att inte skada vattendrag. Dessutom undrar WWF vad utredaren menar med att lagtillsyn och samråd inte är relevant avseende *generell hänsyn*. Det finns inte någon vedertagen avgränsning avseende *generell hänsyn*, medan dagens skogsvårdslag anger en tydlig prioritering av

hänsynen i relation till EU-rätt.² Att Skogsstyrelsen inte ska ges möjlighet att agera vid fel prioritering av hänsyn vid en enskild avverkning skulle motverka skogsvårdslagens syfte.

Utredaren verkar ha en förställning om att hänsyn oftast är tillräcklig för att värna fridlysta arter och därtill att skogsägare själva kommer identifiera dessa arter och anmäla sådan hänsyn för samråd när arterna inte finns digitalt registrerade. Detta är ett närmast utopiskt perspektiv av följande skäl; hänsyn under 0,5 hektar, som är den vedertagna gränsen mellan hänsyn och skydd, i en kalavverkning kan vara otillräcklig för hundratals skogsarter³, skogsägare saknar ofta kunskapen för att identifiera vissa arter och därtill kan även viljan hos vissa skogsägare saknas. Utredaren gör ett antagande att *”anmälningarna för samråd sannolikt kommer vara mer genomarbetade än dagens anmälningar”* men beaktar inte att Skogsstyrelsen i och med alla förslag om ändrad tillsynsordning kommer att få det svårare att bedöma underlåtenhet avseende samrådsanmälan. Utredaren menar att bestämmelseförändringen minskar en sådan underlåtenhet på grund av rädsla för straffansvar, men en sådan rädsla bygger på risken att bli upptäckt. Men WWF anser att utredarens förslag ökar risken att samråd inte sker där sådana borde ha genomförts.

Därmed inte sagt att det inte finns grund för att utveckla en tydligare lista som på ett övergripande sätt beskriver samrådsplikt men varje enskilt fall har specifika förhållanden som kräver expertis för beslut om samråd eller inte. Utredaren verkar ha en orealistisk syn på att de flesta områden som är skyddsvärda och som skulle kräva samrådsplikt redan är kartlagda (sid 180) och att det *”inte kommer kräva några omfattande fältinventeringar eller undersökningar”* (sid 195). Många förekomster av skogliga livsmiljöer och arter som kräver skydd är idag inte kartlagda. Därtill finns flyktiga fridlysta arter, såsom fåglar, som inte låter sig permanent geografiskt kartläggas. Men visionen om en karttjänst om samrådspliktiga områden som ett av flera underlag är det inte något fel på.

Utredarens konsekvensanalys om hur förslag skulle påverka miljön är formulerat i två meningar, och påstår utan någon slags objektiv analys att de skulle innebära positiva effekter för miljö och klimat. Med andra ord har utredaren inte gjort en konsekvensanalys avseende miljöeffekter.

Utredarens förslag innebär en ökad risk för att skogsägare hamnar i en situation där man underlåtit, av okunskap eller ovilja, anmäla samråd, vilket är förenat med straffansvar men också ökad risk för att naturvärden avverkas. WWF menar därför att en anmälan av skogsbruksåtgärder även fortsatt utgör en samrådsanmälan för vidare bedömning och beslut hos Skogsstyrelsen.

Förslag om arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

- WWF stödjer utredarens förslag att inte höja arealgräns för krav på anmälan om avverkning.
- WWF avstyrker därmed de alternativa förslag på författningsändringar avseende arealgräns under 12 kap i miljöbalken (sid 63) och inte heller alternativa ändringsförslag under 15§ skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Här vill vi tydligt peka på att det utifrån EU-rätt snarare krävs en utvidgad anmälan av skogsbruksåtgärder som även inkluderar gallring, då denna åtgärd kan leda till att utpekade livsmiljöer och arter skadas. WWF håller med utredaren om att en höjning av arealgränsen för underrättelse in nödvändigtvis innebär en förenkling för markägare och detta kan komma att strida mot EU-rätt. I stället

² Skogsvårdslagen 30§ Allmänna råd 7:33 a Prioritering av hänsyn

³ Enligt studie från SLU Artdatabanken uppskattades att 60% av 850 rödlistade skogslevande arter kunna leva kvar i lika stor mängd som före avverkningen ifall hänsynsyrtorna var 0,5 ha. SLU Artdatabanken, 2013. Betydelsen av skoglig miljöhänsyn för ett urval rödlistade arter samt skogslevande arter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv respektive fågeldirektivet

kan en underrättelse till Skogsstyrelsen skapa en trygghet och bekräftelse att en markägare gör en korrekt bedömning och inte strider mot lagen.

Ifall regeringen avser att höja arealgränsen för anmälan om avverkning kommer detta inte förbättra tillståndet för den biologiska mångfalden och sannolikt även öka misstroendet mot skogsbruket. Därtill bedömer WWF att detta inte vore förenligt med EUs rättsakter såsom art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet, vattendirektivet och förnybartdirektivet.

Förslag om övriga krav på underrättelse av skogsbruksåtgärder

- WWF stödjer inte utredarens förslag om att Skogsstyrelsen inte behöver underrättas om uttag av grenar och toppar (grot) enligt 14 § skogsvårdslagen då det strider mot EUs förnybartdirektiv.
- WWF menar att utredaren, genom att lägga förslag som tillåter fortsatt stubbskörd, ignorerar att verksamheten inte är förenligt med EUs förnybartdirektiv.
- WWF stödjer inte heller utredarens förslag om att samråd inte behöver anmälas avseende maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar.
- WWF noterar att utredaren helt och hållet har förbisett vattendirektivet.
- Därmed avstyrker WWF utredarens förslag till författningsändringar under 14§ i skogsvårdslagen, under 15§ skogsvårdsförordningen (1993:1096), under 6§ och 7§ förordningen (1998:904) och inte heller de alternativa författningsförslagen.

Utredaren har en anmärkningsvärd uppfattning att *”maskinell gödsling, maskinell askåterföring, stubbrytning och vägbyggnad inte behöver samrådås så länge dessa utförs på det sätt som anges i Skogsstyrelsens föreskrifter och utifrån de rekommendationer som oftast anges i allmänna råd”* och att detta skulle vara tillräckligt för att det inte sker någon väsentlig ändring av naturmiljön. Detta är ett önsketänkande som saknar evidens.

Utredaren landar i förslag att samråd enligt miljöbalken inte behöver ske för maskinell gödsling, maskinell askåterföring, samt byggande av skogsbil- och traktorvägar längre än 300 meter och dikesrensning utan dessa ska enbart underrättas. Därtill ska stubbskörd fortsatt vara tillåtet med samrådsanmälan men grot-uttag ska inte behöva underrättas. Delbetänkandet innehåller inte någon miljökonsekvensanalys värd namnet och brister även i analys avseende förhållande till EUs rättsakter. Därtill förstår WWF inte heller grunden till varför enbart skogsbilvägar och traktorvägar om sådana är längre än 300 meter skulle kräva underrättelse till Skogsstyrelsen. Att som utredaren argumentera att han valt 300 meter då det är denna sträcka som i dag används i Skogsstyrelsen föreskrifters gällande upprustning av vägar håller inte. Nybyggnation utgör en betydligt större miljörisk än en upprustning av väg och även en byggnation av väg som är betydligt kortare än 300 meter kan potentiellt ge stora negativa miljöeffekter på naturvärden och vattendrag!

Noterbart är att utredaren lägger stor vikt på Skogsvårdslagens föreskrifter, rekommendationer och allmänna råd men saknar evidens om hur de tillämpas i det verkliga skogsbruket. Rekommendation och allmänna råd är inte lagligt bindande och stubbskörd är inte är förenligt med EUs förnybartdirektiv. Även utredarens argumentation och motivering om att grot-uttag inte ska underrättas är inte heller förenligt med förnybartdirektivet. Utredaren menar att förslaget inte strider mot direktivet med hänvisning av att den enda restriktionen är att grot inte får komma från skog med höga bevarandevärden och detta kan säkras genom underrättelse av slutavverkning. Men förnybartdirektivet är inte enbart begränsat till grot-uttag vid slutavverkning utan även i gallringar. Därtill anger direktivet andra hållbarhetskriterier som ska efterlevas såsom säkrandet av tröskelvärden av lämnandet av död ved. Frågan uppstår också hur Skogsstyrelsen ska kunna följa upp att skogsägares grot-uttag faktiskt följer föreskrifter och rekommendationer om uttaget inte underrättas och registreras. Att Skogsstyrelsen till utredaren har uppgett *”att anmälningar om biobränsleuttag inte leder till någon form av tillsyn och*

att anmälningssplikten därmed inte leder till att myndigheten påverkar tillståndet i skogen” (sid 221) visar snarare på behov av en uppstramning av tillsynen än den förslappning som utredaren föreslår. Därtill förhåller sig utredaren sig inte alls till att Skogsstyrelsens rådgivning har minskat med 60-70% sedan 1990-talet⁴ vilket belyser den obesvarade frågan om skogsägare faktiskt har kunskapen och faktiskt följer rekommendationer och allmänna råd. Utredaren menar att ifall ”Skogsstyrelsens föreskrifter följs finns en möjlighet att förenkla regelverket” och ”föreslår därför att underrättelseskylldigheten för skogsbränsle i form av grenar och toppar tas bort”. Men återigen bygger utredaren sina förslag på personliga uppfattningar snarare än på evidens.

WWF bestrider därför utredarens förslag – Flertalet av dessa åtgärder kan påverka naturmiljön starkt negativt och utan samråd, lagtillsyn och möjlighet till uppföljning finns ingen möjlighet att säkerställa att så inte sker. Detta ökar också risken att det svenska skogsbruket kommer strid mot EUs förnybartdirektiv, vattendirektiv, markhälsodirektiv, avskogningsförordning samt naturrestaureringsförordning.

Förslag om en ny syn på ädellövskog

- WWF avstyrker förslaget om att avverkning av ädellövskog enbart ska ske via en underrättelse och inte genom ett tillståndsförfarande som idag.
- WWF avstyrker därmed också förslagna författningsändringar under 25 § och 27 § i Skogsvårdslagen.
- WWF avstyrker även en förändring av ädellövskogsstöd och förslag till författningsändringar under 5§ förordningen (2010:1879).

WWF hade möjligen kunnat stödja förslaget att avverkning av ädellövskog enbart skulle behöva ske via en anmälan förutsatt att utredaren hade behållit samråd enligt miljöbalken samt dagens 6 veckors regeln. Men givet att WWF bedömer att övriga förslag försämrar Skogsstyrelsens tillsynsmöjligheter och även myndigheternas arbete med områdesskydd i samband med avverkning kan WWF inte stödja förslaget.

WWFs tveksamhet till en förändring av det nuvarande ädellövskogsstödet grundar sig bland annat på att dagens ädellövskogar sannolikt har en lång ädellövskontinuitet med därtill knutna arter. I utredarens förslag finns inte någon garanti att denna kontinuitet inte bryts även om det skulle etableras ny areal med ädellövskog. I det hänseendet kan utredarens förslag mer uppfattas som ett produktionsstöd. Vidare stärker en tillståndsplikt myndigheternas arbete med utredning om eventuellt behov av formellt skydd. WWF skulle snarare vilja se att dagens stödsystem kompletterades med bidragsmöjlighet till skogsägare som vill ställa om från barrskogs- till ädellövskogsproduktion samt att denna tillkommande areal med produktionsskog av ädellöv inom en brukningsenhet då inte är låst till att fortsatt behöva föryngra med ädellöv i framtiden.

Förslag om hantering av underrättelser

- WWF invänder starkt mot utredarens förslag 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.
- WWF invänder också starkt mot att Skogsstyrelsen inte har skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 §.
- WWF avstyrker därmed föreslagna författningsändringar under 35 § i skogsvårdslagen
- WWF vill starkt avråda regeringen från att sekretessbelägga avverkningsanmälningar.

⁴ Skogsstyrelsens rapport 2024/16. Förändringar av Skogsstyrelsens verksamhet sedan 1993 - Underlag till 2024 års skogspolitiska utredning

Utredningen saknar en fördjupad analys och diskussion om dagens tillsyn avseende brister och möjligheter och hur lagda förslag förbättrar eller försämrar tillsynen i relation till miljöbalken. Utredaren bygger detta förslag utifrån en uppfattning om att Skogsstyrelsens tillsyn genom digitala system har effektiviserats så till den grad att denna förkortning är möjlig utan att förlora avseende både tillsynskvantitet och -kvalitet. Därtill finns en övertro avseende automatisering i hantering av underrättelser. Förslaget bygger vidare på att markägare har förmågan och viljan till att skicka in "kompleta underrättelser", men utredaren fördjupar sig sedan inte avseende vad "komplett" kan innebära. Utredaren verkar också motivera förslaget med att jämföra med Finland utan att för den skull göra någon utvärdering avseende effektiviteten i deras tillsynssystem. Förslaget att drastiskt förkorta tiden för när en skogsåtgärd får påbörjas efter att den har anmälts kommer också att kraftigt försvåra det förebyggande arbetet med artskydd.

WWF menar att det finns stark evidens att tillsynssystemet redan idag lider av undermåliga avverkningsanmälningar till myndigheten, otillräckliga underlag om naturvärden, otillräckliga resurser och en bristande automatprioritering för att på ett trovärdigt sätt kan hantera anmälningar/underrättelser. En eventuell ökad effektivitet genom digitala system måste också relateras till Skogsstyrelsens resurser vilket utredaren bortser ifrån. Utredaren påstår att den *"individuella rådgivningen i skogen har minskat i takt med att tillsynsärenden har tagit alltmer av Skogsstyrelsens tid"* (sid 293), men detta är inte korrekt; Skogsstyrelsens har avsevärt minskat antal dagsverken både inom rådgivning och tillsynen. Antalet dagsverken inom Skogsstyrelsens tillsyn har minskat med mellan 40-50% sedan första hälften av 1990-talet för att idag enbart ligga på cirka 100 dagsverken (2023).⁵ WWF bedömer att förslagen kommer leda till att tillsynssystemet i skogen kommer utvecklas från att vara dåligt till att bli sämre.

Utredaren gör antaganden om att anmälningar för samråd kommer vara mer genomarbetade, att tillsynsärenden kommer att öka men att överklagandeärenden går ner (sid 194). WWF tror snarare att det på medellång sikt finns risk för fler överträdelseärenden då varken skogsbruket eller tillsynen idag varken har kunskapen eller resurserna för att säkerställa detta. Vill man bygga ett hållbart system behöver man först lägga grunden!

WWF avstyrker även förslaget att ett tillägg görs i skogsvårdslagen om att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14§ skogsvårdslagen och att detta i praktiken inte skulle innebära någon förändring. Ifall detta inte har någon praktisk betydelse förstår WWF inte varför utredaren lägger ett sådant förslag. Snarare väcker förslaget misstankar om utredaren vill skapa ett lagstöd för att Skogsstyrelsen ska kunna gå fri även om de borde ha agerat för att förhindra ett lagbrott. WWF delar inte uppfattningen om att en underlåtenhet i Skogsstyrelsen tillsynsarbete i förhållande till lagstiftning och EU-rätt inte kan bli föremål för överklagande i enlighet med Århuskonventionen.

Utredaren konstaterar också att det inte finns skäl att införa en regel i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretessbelägga avverkningsanmälningar. Men samtidigt framhåller han att det inte finns några hinder att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering av avverkningsanmälningar i ett öppet kartverktyg. Utredaren pekar på att det står regeringen fritt att besluta att Skogsstyrelsens ska ta bort kartverktyg med avverkningsanmälningar.

Detta vill WWF starkt avråda regeringen till. Transparens är grunden i en demokrati och för en trovärdig politik samt näringsverksamhet. Om allmänhet och sakintressenter inte känner till att ett område ska

⁵ Skogsstyrelsens rapport 2024/16. Förändringar av Skogsstyrelsens verksamhet sedan 1993 - Underlag till 2024 års skogspolitiska utredning

avverkas kan de heller inte bidra med information som kan stödja skogsägare att göra rätt. Därtill skulle det leda till ökad misstro och försämrade möjligheter för miljöorganisationer att få tillgång till information, beslutsprocesser och kunna överklaga enligt Århuskonventionen. Samtidigt skulle sannolikt Skogsstyrelsens administrativa börda öka på grund av ökade förfrågningar om avverkningar. Kartverket för avverkningsanmälningar utgör ett transparent verktyg för miljöorganisationer som då kan fokusera på relevanta fall, viktig informationskälla för konsulter vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivning samt inte minst andra ekonomiska verksamhetsutövare som ska säkra efterlevnaden av avskogningsförordningen och förnybartdirektivet.

Sammantaget skulle förslagen om ändrat samrådsförfarande och förändringar i tillstånds- samt underrättelseplikt leda till ökad risk för skador på natur-, kultur- och sociala värden, ökad konflikt i skogen, försvåra efterlevnaden av EUs rättsakter såsom EUs naturvårdslagstiftning med en sannolik ökning av rättsärenden nationellt och på EU-nivå.

Förslag om kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

- WWF stödjer inte förslaget avseende en generell kostnadsdelning för kunskapsinhämtning som förslaget nu är utformat. WWF vill se en differentierad modell som skiljer mellan enskilda privata skogsägare och skogsbolag, där de senare själva ska bekosta kunskapsinhämtningen.
- WWF avstyrker därmed också föreslagna författningsändringar under 2 kap i miljöbalken

Delbetänkandet problematiserar i otillräcklig grad om den bristfälliga kunskapen som skogsägare har idag och därmed oförmåga att handla i förhållande till kunskapen. Därtill verkar utredaren tro att alla skogsägare gör rätt om de har kunskapen vilket inte alls är givet. Exempelvis uttrycks ”*vikten av att låta kunskap föregå handling eller, enkelt uttryckt, vikten av att tänka efter före*” vilket visar på en sammanblandning mellan att ha kunskap och att verkligen handla utifrån den. Utredaren konstaterar att miljöbalken föreskriver att verksamhetsutövare ska ha kunskap för att förhindra skador på miljön. Tyvärr finns idag stora brister i både innehåll i avverkningsanmälningar samt påtagliga negativa miljöeffekter efter utförda åtgärder. Med andra ord måste kunskapen vara handlingsstyrande vilket utredaren i otillräcklig grad förhåller sig till. Hur många av Sveriges 310 000 enskilda privata skogsägare känner exempelvis till Skogsstyrelsens vägledningar för hänsyn och skydd av olika arter⁶ och hur många tillämpar dessa? Det är effekten i skogen som räknas!

Utredaren menar att markägaren inte ensam ska bära ansvaret för att visa att en skogsbruksåtgärd är godtagbar och att myndigheterna bör ta ett större ansvar för utredningen. WWF menar dock att utredaren inte särskiljer mellan förutsättningarna hos stora skogsbolag och Sveriges 310 000 enskilda privata skogsägare att ta detta ansvar. WWF menar att det är rimligt med en kostnadsdelning mellan stat och verksamhetsutövare avseende kunskapsinhämtning om förslaget skulle begränsas till enskilda privata skogsägare. Men WWF anser också att utredarens bedömning att den rimliga kunskapskostnaden som skogsägare bör tåla på maximalt 3 procent av virkesvärdet på berörd del är godtycklig och skulle behöva utredas vidare. Därtill bör större skogsbolag och skogsnäringen i stort kunna stå för en större andel av kostnaden avseende inventering och kunskapsinhämtning. Att staten ska stå för kostnaden avseende kunskapsinhämtning för större vinstdrivande skogsföretag skulle innebära en icke jämlig hantering jämfört med företag inom andra sektorer, som exempelvis vindkraftsbolag. Att skogsbruket hos stora skogsföretag utgör pågående markanvändning bör inte förändra ett relativt större utredningsansvar för att undvika en väsentlig ändring av naturmiljön enligt miljöbalken.

⁶ <https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/hansyn-till-miljo-och-skyddade-arter/vagledningar-och-kunskapsstod-artskydd/>

Utredaren tar upp behovet av att utveckla kunskapsunderlag och hänvisar upprepade gånger till bland annat till pågående regeringsuppdrag som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har avseende utveckling av digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden. Men i vilken mån detta regeringsuppdrag *de facto* förväntas leverera i förhållande till utredarens förhoppning bedöms inte. WWF har vid flera tillfällen fått information från Skogsstyrelsen har regeringsuppdraget *Digitala värden i skogen (DVIS)* har otillräcklig finansiering. Därtill kommer den föreslagna ordningen innebära ett ökat utredningsbehov och administration hos Skogsstyrelsen för att bedöma den absoluta kostnaden, virkesvärdet samt fördelningen som finns i ett enskilt ärende. Över lag är resurs- och finansieringsbehovet i delbetänkandet otillräckligt belyst vilket väcker frågor om förslagets implementering.

Bedömning om alternativa tillsynsmodeller

- WWF stödjer att utredaren i nuläget inte lägger förslag om en ny tillsynsmodell
- WWF noterar dock att Sverige behöver se över miljötillsynen i skogen i sin helhet för att efterleva EU-rätt.

Utredaren menar att införandet av egenkontroll och systemtillsyn som ersättning till nuvarande system med underrättelser i dagsläget bedöms vara för osäkert, framför allt i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden. WWF stödjer denna slutsats men vill samtidigt poängtera att utredaren faktiskt lägger förslag som innebär försämringar i dagens tillsynsmodell som WWF inte stödjer.

Som redan påtalats behöver Sverige se över hela sin skogspolitik. Behovet att planera och styra åtgärder på bestånds- och fastighetsnivå i förhållande till ett landskapsperspektiv har lyfts av skogliga intressenter men även av forskningen under decennier. Men väldigt lite har skett politiskt i frågan. WWFs utsedda expert i utredningen föreslog ett utkast på idé till utredaren som skulle kunna innebära en systemhierarki från bestånd, fastighet till landskap och där inventeringar, utvecklade skogsbruksplaner samt prövning och styrning skulle kunna ligga till grund i ett nytt tillsynssystem. Detta skulle medge att staten, med både hårda (lag) och mjuka styrmedel (incitament), skulle kunna styra mot optimerad nytta och minimera risker samtidigt som det skulle kunna innebära ökad tydlighet och i vissa fall förenklad tillsyn för skogsbruket. Utredaren valde dock att inte lägga förslag om detta, vilket visar på de inlåsningar som idag finns med dagens skogspolitik.

Förslag om tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

- WWF noterar att utredaren avseende EU-rätt helt har fokuserat på artskyddet men bortsett från annan EU-rätt såsom vattendirektivet. Därtill har restaureringsförordningen inte alls beaktats.
- WWF stödjer inte förslaget att artskyddstillsyn och dispensförfarande helt överförs till Skogsstyrelsen från länsstyrelserna.
- WWF avstyrker därmed utredarens förslag på författningsändring under 14§ och 15§ artskyddsförordningen (2007:845) samt 2 kap miljötillsynsförordningen (2011:13)

Utredaren tar upp EU-regelverk inledningsvis men sedan beaktas inte flertalet, såsom vattendirektivet, förutom artskyddet. Förebyggande åtgärder för att förhindra negativ påverkan på miljövärden såsom vattendrag som går utöver Skogsvårdslagens intrångströskel kan krävas utan rätt till ersättning.⁷ Just skydd av vatten är aktuellt då den senaste hänsynsuppföljningen enligt Skogsstyrelsens statistik visade på att 35 procent av strandlinjer i slutavverkningar saknade kantzoner och där kantzoner lämnades var

⁷ Skogsstyrelsens meddelande 1, 2014 https://cdn.abicart.com/shop/9098/art5/22427305-696887-Meddelande_30_.pdf

medelbredden 11 meter (2019/2020). För privata enskilda skogsägare ser statistiken ännu sämre ut.⁸ Detta är tillståndet i skogsbruket vilket ska relateras till forskning som pekar på en miniminivå på 15 meters kantzon för att inte påverka vattendrag negativt.⁹

Utredaren är motsägelsefull i sin argumentation avseende tillsyn av artskyddet– Å ena sidan skriver utredaren att *”genom att skogsvårdslagen kan renodlas till att i huvudsak reglera produktion, och miljöhänsyn inom intrångsbegränsningen, får Skogsstyrelsen mer utrymme att anpassa sitt arbete till de områden där behovet av tillsyn och stöd är stort”* (sid 174), men samtidigt föreslår utredaren att Skogsstyrelsen helt ska överta ansvaret för artskyddsärenden i skogen enligt miljöbalken.

Utredaren föreslår att artskyddstillsyn och -dispens helt överförs Skogsstyrelsen. WWF gav inte stöd till detta i tidigare artskyddutredning¹⁰ och anser inte att läget har förändrats sedan dess. Skogsstyrelsen ligger idag under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som inte har ett huvudansvar för miljöfrågor. Det också viktigt att påpeka att det EU rättsliga artskyddet trumfar produktionsintresset ur ett juridiskt perspektiv. Skogsstyrelsens hemvist och dubbla uppdrag riskerar att färga beslut om dispens till fördel för produktion och till nackdel för artskydd. Därtill har länsstyrelserna inarbetade rutiner och kompetens i frågor som rör artskydd. Idag har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gemensamma riktlinjer om vad som gäller vid artskyddsärenden och dessa har utvecklats över tid. WWF anser att denna ordning bör kvarstå tills vidare.

Som EU-medlemsland behöver Sverige ha ett förebyggande system för artskydd vilket EU domstolen slår fast i "Skydda skogen" domen. Det är dock svårt att se hur utredarens förslag skulle bidra till att Sverige verkligen utvecklar ett sådant system.

Sammantaget anser WWF att Skogsstyrelsen idag varken har rutiner, resurser eller det förtroende som krävs för att överta länsstyrelsernas ansvar avseende artskyddsarbetet. WWF delar inte utredarens övertygelse om att förslagen inte kommer att innebära några negativa för biologisk mångfald.

Förslag om domstolsprocesser

- WWF stödjer utredarens förslag om att överklaganden av beslut rörande skogsvårdslagen hanteras i mark- och miljödomstolen.
- Därmed stödjer WWF även förslagna författningsändring under 40 § i Skogsvårdslagen
- WWF avstyrker förslag till författningsändring i 5 kap 2§ i miljöbalken det vill säga att Skogsstyrelsen som enda myndighet ska anses ha rätt att vara motpart i ett överklagande ärende av en miljöorganisation eller juridisk person.

WWF har principiellt inget att invända mot att Skogsstyrelsen ges partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Men detta bör då gälla för alla myndigheter rörande mål kopplat till 16 kap. 13 § miljöbalken och även inom andra sektorer.

Förslag om ersättningsmodell

- WWF stödjer inte utredarens förslag om ersättningsmodell och införandet av *sedvanligt skogsbruk* och dess avsevärda försvårande som grund för ersättning
- WWF ser inte något mervärde med förslaget om skogsskyddsområden och stödjer inte förslaget att markägare ska kunna tvinga fram skyddsform.

⁸ Skogsstyrelsens statistikdatabas

https://pxweb.skogsstyrelsen.se/pxweb/sv/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas_Miljohansyn/

⁹ Skogsavverkning leder till uppvärmda skogsbäckar | Externwebben

¹⁰ <https://www.regeringen.se/contentassets/8e9ede25862c4f85a458ddcd3b90c136/wwf.pdf>

- WWF stödjer att ersättning vid naturvårdsavtal beskattas enligt inkomstslaget kapital och inte inom inkomstavtalet näringsverksamhet
- WWF avstyrker därmed föreslagna författningsändringar under 7 kap, 8 kap, 12 kap och 31 kap i miljöbalken

WWF invänder mot att utredaren behandlar ersättningsfrågan då detta inte ingick i utredningsdirektivet och att detta utreds inom Klimat- och näringslivsdepartementet i ärende KN2024/01639.

Med det sagt stödjer WWF i princip utredarens förslag om att ”*markägaren ska få ersättning när Skogsstyrelsen eller annan myndighet beslutar om begränsningar i rätten att avverka på produktiv skogsmark och beslutet grundas på regler om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald*”. Men WWF stödjer inte hur utredaren uttolkar detta. Det vill säga;

- Att den nuvarande intrångströskeln bibehålls med en ojämlig toleransnivå där mindre avverkningar ska kunna tåla 10 procents intrång medan större avverkningar enbart behöver tåla 3 procents intrång.
- Att det inte görs någon åtskillnad avseende intrångstolerans mellan större skogsbolag och enskilda privata skogsägare.
- Att trakthyggesbruk ska anses vara pågående markanvändning vilket innebär att en anpassning av bruksmetod för att värna om vissa arter, exempelvis marksvampar, innebär en ersättningsrätt.

Avseende den sista punkten uttrycker utredaren en uppfattning om att ”*sedvanligt skogsbruk*” ska anses vara trakthyggesbruk men att det visserligen ska vara tillåtet med andra alternativa skogsbruksmetoder som blädning (sid 376) men underförstått att dessa ska ses som ett undantag. WWF invänder mot detta snäva perspektiv och menar att val av skogsbruksmetoder ska kunna ingå som ett alternativ i bedömning av hänsyns- och skyddsbehov. Att exempelvis en anpassning av skogsbruksmetod inte nödvändigtvis leder till rätt till ersättning, kan anses ligga i linje med Högsta Domstolens utslag i målet ”*Tjäderspelet i Malsättra*”. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tolkar denna dom som att det normalt inte föreligger rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen.¹¹ Det utredaren gör är att utforma ett eget prejudikat som inte stämmer överens med flera domar. Med andra ord kan WWF inte stödja ett förslag om att markägare i alla lägen ska kunna kräva ett biotopskydd i fall där trakthyggesbruk inte kan bedrivas och där en anpassning av skogsbruksmetod skulle vara möjlig.

WWF har svårt att förstå vilket mervärde som utredaren ser med att införa *sedvanligt skogsbruk* och inte behålla *pågående markanvändning*. WWF ser samma behov av att förtydliga detta oavsett begrepp. Vidare förhåller sig utredaren inte till att *normalt sedvanligt skogsbruk* kan förändras över tid mot ökad intensitet. Detta skapar en rättsosäkerhet och ett behov av att avgränsa och förtydliga *sedvanligt skogsbruk* för att undvika en glidning över tid som kan innebära att ett alltmer intensivt skogsbruk ska kunna få ökad ersättningsrätt vid behov av skydd. Därtill menar utredaren att rätt till ersättning ska vara tillämplig på alla myndighetsbeslut överhuvudtaget. Detta öppnar upp för ersättningsrätt även vid åtgärder för att förebygga skada som till exempel på vattendrag eller mark.

Utredaren lägger ett förslag att inrätta en speciell typ av biotopskyddsområde, ett *skogsskyddsområde*, som markägare ska kunna kräva. Det är svårt att förstå mervärdet med detta förslag och dessutom anser WWF att det är felaktigt att markägare ska kräva vilken typ av skyddsform som ska inrättas. Ett sådant

¹¹ <https://www.naturvardsverket.se/4acf33/globalassets/vagledning/arter-och-artskydd/artskyddshandboken/naturvardsverkets-och-skogsstyrelsens-gemensamma-analys-av-dom-fran-hogst-domstolen-i-mal-t-538-22.pdf>

beslut måste utgå från myndigheternas bedömning av lämpligt skyddsverktyg från fall till fall utifrån vad som ska skyddas. Men oavsett ska markägare självklart ha rätt att få den ersättning som då gäller.

WWF anser därmed inte att föreslagna författningsändringar i miljöbalken bör genomföras och vidare förstår WWF inte heller mervärdet av tillägg under 31 kap då rätt till intrångsersättning vid biotopskydd redan framgår i dagens lagtext.

Förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Då WWF avstyrker merparten av förslagen innebär detta också att dessa naturligtvis inte bör träda i kraft vid det föreslagna datumet, det vill säga 1 april 2026. Men detta datum är inte heller rimligt utifrån att många av det antagna förutsättningarna inte finns på plats och sannolikt inte hinner komma på plats till detta datum. Därtill pågår andra utredningar som innebär behov av harmonisering med dessa, bland annat hur Sverige kommer implementera restaureringsförfordningen vilket inte kommer vara klart till 1 april 2026.

För Världsnaturfonden WWF

Gustaf Lind
Generalsekreterare
Världsnaturfonden WWF

Peter Roberntz
Senior Skogsrådgivare
Världsnaturfonden WWF