



## Miljödepartementet

### Betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73)

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Universitetet vill anföra följande.

Uppsala universitet avstyrker förslag 10.2 om frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog. Universitetet delar utredningens bedömning att ökad kunskap behövs för att uppfylla åtaganden om att bevara biologisk mångfald och tillstyrker utredningens förslag om att införa ett kunskapskrav i skogsvårdslagen. Universitetet ser dock utredningens förslag om nyckelbiotoper och samrådspikten som problematiska. Universitetet har i huvudsak valt att fördjupa sig i ovan nämnda delområden. Sammantaget bedömer universitetet att utredningens förslag försvårar möjligheten att efterleva de krav som EU-rätten ställer på en bindande, effektiv och förebyggande modell för att bevara livsmiljöer och arter i skogen och därmed även möjligheten att nå svenska och internationella mål om att bevara biologisk mångfald.

### Ramarna för uppdraget

Skogen har under långt tid varit färgad av en polariserad och infekterad debatt vilken närts av lagstiftarens ambivalens och tystnad. Dagens skogspolitik vilar på modellen om ”frihet under ansvar” som infördes i början av 1990-talet. Skogen avreglerades till förmån för markägarnas vilja och förmåga att på frivillig basis nå uppsatta skogs- och miljöpolitiska mål. Skogsstyrelsens roll som en vägledande myndighet tog form därefter. Parallellt med denna syn på lagstiftningen kring skogen

växte sig emellertid miljölagstiftningen starkare, baserad på nya kunskaper om naturtillståndet och vikten av att nå mål om att bevara biologisk mångfald och stävja klimatförändringar. Sverige blev kort efter avregleringen medlem av EU med bl.a. skyldigheter att införliva de två naturvårdsdirektiven. Riksdagen antog de svenska miljömålen liksom miljöbalken med tillhörande artskyddslagstiftning. Miljölagstiftningen är parallellt tillämplig med skogsvårdslagen och vilar inte på devisen om frihet under ansvar. Dessa två parallellt tillämpliga system med skiftande ambitionsnivå har skapat ett komplext och oförutsebart regelverk kring skogen och en grogrund för konflikter. Mot den bakgrunden har en översyn av regelverken länge varit välkommen.

Även om goda ambitioner kommer till uttryck i utredningen kan konstateras att redan ramarna för uppdraget underminerat utredningens förutsättningar att lyckas. Som utredningen själv konstaterar har den på kort tid varit satt att lösa den strid som pågått i skogen de senaste decennierna. En uttalad och behjärtansvärd vilja hos utredningen har varit att skapa ett sundare diskussionsklimat, men det som i mångt och mycket har varit kärnan i debatten har legat utanför utredningens uppdrag, nämligen artskyddet i skogen. Artskyddet är intimt förknippat med möjligheterna att nå internationella åtaganden och nationella mål för biologisk mångfald. Att ge förslag som främjar såväl en växande skogsnäring som ett hållbart skogsbruk är knappast görligt utan ett helhetsgrepp om lagstiftningen kring skogen. På motsvarande sätt har Artskyddsutredningen (M 2020:03) varit bakbunden då utredningen varit förhindrad att ta ett samlat grepp om förvaltningen av skog. Som kan utläsas av EU-domstolens avgörande i C-473/19 *Skydda skogen* om tolkningen av artskyddsreglerna kan konstateras att EU-rätten ställer krav på ett *rättsligt bindande system* för artskyddet, ett *fullgott kunskapsunderlag vid beslutsfattande* liksom *transparens och möjligheter för den berörda allmänheten att komma till tals*. Det åligger Sverige att införa ett heltäckande, bindande och effektivt system där förvaltningen av skog grundas på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet av skyddade arter och där åtgärder planeras på ett sådant sätt så att artskyddsförbuderna inte åsidosätts. I domen ger EU-domstolen uttryck för kritik av det nuvarande svenska systemet med icke bindande vägledningar för att hantera artskyddet i skogen. Domen kan få långtgående konsekvenser för svenskt skogsbruk. Trots utredningens begränsningar i tid och rum ges ändå förslag som är omfattande och avser bl.a. översyn och förenkling av reglerna för skogsbruket, kunskapskrav i skogsvårdslagen, ersättningsregler och skattelättnader, nyckelbiotoper och

naturvårdsinventeringar, åtgärder för en tydligare politik för att bevara biologisk mångfald, nationella mål och samordning för cirkulär bioekonomi samt inventering och skydd av fjällnära skogar. Begränsningarna i uppdraget har likväl inneburit att mycket har överlämnats till regeringen för vidare utredning. Det blir nu en grannlaga uppgift i den fortsatta processen att trots avsaknaden av en helhetssyn integrera de två separata utredningarna, Skogsutredningen och Artskyddsutredningen, i syfte att lösa konflikterna i skogen, att hörsamma internationella och EU-rättsliga åtaganden och nå de skogs- och miljöpolitiska målen i skogen.

### Frivilligt formellt skydd

Givet de ödesdiga utmaningar mänskligheten står inför idag, där förlusten av biologisk mångfald utgör en av de mest kritiska, är det bekymmersamt att utredningen föreslår att skyddet av viktiga naturvärden i huvudsak ska bygga på frivillighet. I snart tre decennier har skogspolitiken vilat på ”frihet under ansvar” och med facit i hand kan konstateras att miljömålen inte har nåtts. Tvärtom utgör skogsbruket en av de faktorer som orsakar den fortsatta degraderingen av svensk natur. Utredningen baserar likväl sina förslag på principen om ”frihet under ansvar” och menar att så länge principen ligger fast bör principen tillämpas. Detta ligger även i linje med utredningsdirektiven. I sammanhanget bör dock påtalas att när avregleringen av skogsbruket skedde på 90-talet så skedde det med en förväntan om att de skogs- och miljöpolitiska målen skulle nås på frivillig basis och om förväntningarna inte infriades fanns anledning att åter reglera området. Trots att målen inte har nåtts med dagens styrmedelsmodell, ~~effektiviteten vid skydd av värdefull skog ifrågasatts (se t.ex. RIR 2018:17)~~ och den infekterade skogsdebatt som råder menar utredningen att skogspolitiken har ett brett stöd och föreslår därför en utvidgning av principen om ”frihet under ansvar”. Detta ska ske genom att ”låta en större del av naturvärden i skogen behandlas under principen” och genom att ”överföra beslutanderätten om formellt skydd till markägare” (Skogsutredningen, s. 29). Vad som bör noteras i sammanhanget är att utredningen i och med detta, utan närmare överväganden om hur det påverkar miljöbalkens mål och systematik, utvidgar principen om ”frihet under ansvar” till miljöbalkssystemet. Avregleringen av skogsvårdslagen år 1993 och introduktionen om modellen om frihet under ansvar omfattade aldrig den då gällande naturvårdslagen. Tvärtom skulle naturvårdslagen med de formella områdesskydden fortsätta att fungera som ett komplement till skogsvårdslagen och som ett centralt skydds nät för värdefull natur. När skogsvårdslagens krav på naturhänsyn inte räckte till för att skydda värdefull natur skulle istället de

formella skydden tillämpas. Sedan miljöbalken trädde ikraft 1999 regleras de formella områdesskydden i 7 kap miljöbalken och är det viktigaste verktygen för statliga myndigheter och kommuner att operationalisera riksdagens miljömål. Att undergräva möjligheten att skydda höga naturvärdena i landskapet med formellt skydd kommer att försvåra arbetet med att bevara biologisk mångfald.

Frivilliga initiativ bör uppmuntras men sker så redan via bl.a. Nya Komet. Mot bakgrund av utvärderingar av Nya Komet, som visar på lägre kostnadseffektivitet och lägre kvalitet på naturvärdena, är det emellertid förvånande att utredningen föreslår att en liknande modell med frivilligt formellt skydd ska utgöra utgångspunkten i den svenska strategin för formellt skydd av skog, särskilt som utvärderingen också visar på relativt lågt intresse från markägarnas sida (RIR 2018:17, s. 8). Utredningen lyfter själv att en förutsättning för att modellen ska bli framgångsrik är att skogsnäringen och markägarnas organisationer tar ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. Utredningen uppfattar att en sådan vilja och ambition finns hos dessa organisationer (Skogsutredningen, s. 602) trots den ovan nämnda utvärderingen och den samlade bild naturvårdsmyndigheterna gett under utredningens gång - att tidigare erfarenheter visat ett ringa intresse hos organisationerna att medverka till frivilligt skydd (Skogsutredningen, s. 609).

Det system som nu föreslås riskerar att leda till mindre kostnadseffektiva lösningar där större arealer krävs för att nå miljömålen. —Att basera samhällets naturvårdsarbete på markägarnas initiativ försvåra även möjligheten att arbeta mer strategiskt ur ett landskapsperspektiv i syfte att optimera naturvårdsinsatserna. Naturvårdsarbetet behöver planeras och samordnas över ägargränserna (se t.ex. Michanek et al, Landskapsplanering av skog, Naturvårdsverkets rapport 6909). Universitet delar inte utredningens förtröstan om att de begränsningar som arbetssättet ger vad gäller möjligheten att skydda större sammanhängande områden av vikt för biologisk mångfald kommer omhändertags genom handlingsprogrammet. Det föreslagna systemet kan svårligen sägas stämma överens med de krav som följer av EU-rätten på en effektiv, förebyggande och bindande förvaltningsmodell (se bl.a. C-473/19 och Michanek et al.)

Mot denna bakgrund motsätter sig därför Uppsala universitet med emfas förslaget om att frivilligt formellt skydd ska utgöra det huvudsakliga arbetssättet vid formellt skydd av skog och delar därmed de invändningar som bl.a. Naturvårdsverket,

Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelsen för fram om riskerna med förslaget (Skogsutredningen, s. 607). Redan idag tillämpas ett arbetssätt som går ut på att i första hand föra dialog med markägarna i syfte att nå samförstånd om det planerade områdesskyddet. Arbetssättet följer därmed den etablerad förvaltningsrättsliga principen om att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas (proportionalitetsprincipen). När det väl behövs för att kunna skydda och bevara angelägna allmänna intressen är det dock väsentligt att det finns möjlighet för myndigheten att inrätta områdesskydd, även om markägaren motsätter sig bildandet. I sammanhanget kan nämnas att lagstiftaren redan fastslagit att bildandet av områdesskydd utgör ett sådant angeläget allmänt intresse som gör det möjligt att begränsa äganderätten (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen). I samband med bildandet av skyddet ska 7 kap. 25 § miljöbalken beaktas - att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Sammantaget med de ovan beskrivna uttrycken för proportionalitetsprincipen i samband med bildande av områdesskydd kopplad med den idag generösa rätten till intrångsersättning, menar Uppsala universitet att rådande system redan speglar en väl avvägd balans mellan enskilda och angelägna allmänna intressen. Om ett tydliggörande önskas av det redan etablerade arbetssättet i samband med att områdesskydd initieras, kan en kodifiering förtydligas i 7 kap. 25 § MB. I sammanhanget bör också nämnas att utredning föreslår skattelättnader i samband med intrångsersättningar, något som ligger i linje med utredningsdirektiven om att stärka äganderätten men utan att ge de direkta negativa konsekvenserna för biologisk mångfald som förslaget med frivilligt formellt skydd gör. Något som inte ligger i linje med utredningsdirektiven om att stärka förutsebarheten i systemet är att den föreslagna ordningen om frivilliga områdesskydd bara ska gälla vid skydd av skog och inte när andra naturtyper omfattas.

Det ska också påminnas om att förslaget om att formella skydd som huvudregel bara får genomföras om markägaren samtycker inte dockar mot artskyddsreglerna. Artskyddsreglerna baseras inte på ett frivilligt ansvar utan utgör straffsanktionerade förbud under miljöbalkens system. De förbud som artskyddsreglerna stipulerar motsvarar i många fall det skydd av naturvärden som områdesskydden erbjuder. Om en avverkning förbjuds eller begränsas till följd av artskyddsförbuden kan det i vissa situationer vara rimligt att skyddet formaliseras genom t.ex. att

ett formellt skydd skapas, särskilt om en ersättningsrätt införs vid tillämpningen av artskyddsreglerna. Med mindre än att Sverige gör avsteg från EU-rätten kan tillämpningen av artskyddsreglerna inte ske på frivillig bas.

### Nyckelbiotoper

Nyckelbiotopsinventeringen påbörjades 1993 som ett stöd åt småskogsbruket att bygga upp kunskap om naturvärden i skogen. Efter inventering kommunicerades resultaten med markägaren, området registrerades hos Skogsstyrelsen och gjordes allmänt tillgängliga på myndighetens hemsida under fliken Skogens pärlor.<sup>1</sup> Nyckelbiotopsinventeringen pågick mer eller mindre intensivt i drygt tio års tid, men någon systematisk inventering av områden med mycket höga naturvärden har inte skett sedan 2006. Däremot har nyckelbiotoper och andra ”objekt med höga naturvärden” registrerats fortlöpande vid tillsyn och annan verksamhet hos Skogsstyrelsen. Idag finns 100 000 hektar registrerade nyckelbiotoper utanför kända naturvårdsavsättningar, vilket motsvarar ca 0,4% av den produktiva skogsmarken.<sup>2</sup> Särskilt det faktum att nyckelbiotoper identifieras av Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälningar är kontroversiellt, då det kan komma som en obehaglig överraskning för markägaren och försvåra försäljningen av virket från beståndet. En förbättrad metodik för inventering utvecklades under en försöksperiod 2018, men avslutades efter påtryckningar från småskogsbruket. Därefter beslutade Skogsstyrelsen att nyckelbiotoper inte längre ska registreras i samband med tillsyn efter utgången av 2020.<sup>3</sup>

Att nyckelbiotoperna har blivit kontroversiella under senare år beror bland annat på att de båda certifieringssystemen FSC och PEFC anammat begreppet i sina regelverk för sådana områden som inte får avverkas av anslutna företag.<sup>4</sup> Genom att också de stora virkesuppköparna är anslutna till systemen har det därmed blivit svårt eller omöjligt att avyttra virke från sådana områden, även för de markägare som valt att stå utanför FSC eller PEFC. Tanken med marknadsmekanismen i detta avseende är just att styra bort virke från marknaden som inte kopplas samman med hållbara brukningsmetoder. Detta kan även sägas vara i linje med EU:s timmerförordning (995/10) som syftar till att förhindra försäljningen på EU:s marknad av virke som avverkats

<sup>1</sup> <https://kartor.skogsstyrelsen.se/kartor>; Skogens pärlor.

<sup>2</sup> SOU 2020:73, s. 32.

<sup>3</sup> PM från Skogsstyrelsens styrelsemöte 16/12-19, § 7: *Beslutsunderlag 2019-12-05 angående registrering av nyckelbiotoper vid inkommen avverkningsanmälan/ansökan.*

<sup>4</sup> Forest Stewardship Council; <https://fsc.org/en> och Programme for the Endorsement of Forest Certification; <https://www.pefc.org/>

olagligt. Även om nyckelbiotopsbegreppet inte per automatik ger ett rättsligt skydd, så härbärgerar biotoperna ofta sådana värden som artskyddsförordningen skyddar. Med andra ord ; eller motsatsvis, där förbjuder ofta artskyddsförordningen förbjuder skogsbruksåtgärder inom nyckelbiotoper, som skadar dessa värden.

Skogsutredningen föreslår nu inte bara att nyckelbiotopsinventeringen ska avslutas, men också att alla delar som utgör en sammanvägning och klassificering av naturvärden ska utgå ur Skogsstyrelsens register. Bakgrunden är att utredningen efter en genomgång av författningar, förarbeten, regleringsbrev och uppdrag sedan början av 1990-talet inte har kunnat finna lagstöd för inventeringen. Utredningen föreslår därför att begreppen nyckelbiotop och objekt med naturvärde tillsammans med objektets namn ska gallras ur registret. Däremot bör de objektiva fynden som gjorts vid inventeringar kvarstå i register och kartsikt för att kunna användas av myndigheten.<sup>5</sup> Dessutom bör Skogsstyrelsen få i uppdrag att utföra allmänna s.k. naturmiljöbeskrivningar, som dock inte ensamma ska kunna ligga till grund för tillsynsbeslut. Om Skogsstyrelsen vill uttala sig om ett områdes naturvärden måste det ske i ett överklagbart beslut.<sup>6</sup> Utredningen bedömer slutligen att den kvarvarande informationen inte utgör information om ”skogsbiotoper med höga naturvärden” och därför inte omfattas av det s.k. Inspire-direktivet (2007/2).<sup>7</sup>

Uppsala universitet har följande synpunkter på förslagen som berör kunskapsförsörjningen i skogen:

I den tid vi befinner oss och med de utmaningar som ligger framför oss är det väsentligt att samhället och samtliga dess aktörer arbetar tillsammans för att nå miljömålen. Ett led i detta är att bygga upp kunskap om hur vi effektivt kan nå miljömålen. Att bevara befintliga nyckelbiotoper är en viktig nyckel till att bevara biologisk mångfald och en grundförutsättning för att kunna åstadkomma ett sådant skydd är kunskap om var dessa finns. Av EU-domstolens avgörande i C-473/19 framgår att beslut om verksamheter som kan vara skadliga för de skyddsvärda arterna måste ske utifrån ett fullgott kunskapsunderlag. Såväl fågeldirektivet (2009/147) som art- och habitatdirektivet (92/43) bygger nämligen på att medlemsstaterna har koll på arterna och deras livsmiljöer.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> SOU 2020:73, avsnitt 12; se bl.a. på s. 739.

<sup>6</sup> SOU 2020:73, s. 851ff.

<sup>7</sup> SOU 2020:73, avsnitt 12.7.

<sup>8</sup> Se t.ex. artikel 11, 12(4) och 17 AHD.

Kunskapsförsörjning är avgörande för att kunna leva upp till all slags naturvård, oavsett om det är inhemskt eller EU-rättsligt grundat. För att Skogsstyrelsen i sin ärendehandläggning ska kunna fatta välgrundade beslut, t.ex. för att (i enlighet med EU-rätten) kunna garantera att en avverkning inte leder till att ett områdes kontinuerliga ekologiska funktionalitet undermineras (jfr art. 12.1 d AHD och kommissionens vägledning till artikeln), krävs kunskap om landskapsekologiska förhållanden. Undersökningar visar dock att de regionala skillnaderna i artkännedom hos Skogsstyrelsens distrikt är stora. Det här beror på olika faktorer som har att göra med både inflödet av observationer samt administrativa och geografiska faktorer hos myndigheterna, t.ex. möjligheterna till fältbesök.

Allmänt sett genereras kunskap om arter och deras populationer hos myndigheten genom egna undersökningar, tips från allmänheten och lokala ornitologer eller andra naturkännare samt genom träffar i Artportalen. I sammanhanget är det viktigt att förstå att Artportalen är mest riktad mot biologer och andra artintresserade och konstruerad utifrån den gruppens intressen. Därmed har portalen inte alla de funktioner som en skogskonsulent skulle önska sig vid ärendehantering. Man ser exempelvis inte skyddad mark, nyckelbiotoper, ägo gränser mm. Enligt uppgift kan mycket av denna information istället hämtas från Skogsstyrelsens egen databas i systemet för ärendehandläggning ("Navet"), men inte allt. Till detta kommer att kvaliteten i observationerna i Artportalen kan variera, varför informationen alltid kontrolleras genom en kontakt med uppgiftslämnaren. Givetvis bidrar även markägarna med kunskap, men enligt intervjupersoner på Skogsstyrelsen har de inte alltid vetskap om skyddsvärda arter på sina marker. När det gäller myndighetens egna översikter har budgeten för systematiska naturvårdsinventeringar ökat och minskat genom åren, men under senare tid har den i stort sett upphört. Däremot är den allmänna geografiska informationen så pass rikhaltig att en erfaren skogskonsulent ofta kan göra en bedömning av artförekomsten utifrån beskrivningen av trakten med hjälp av data om lutning, fuktiga miljöer, trädslagsblandning, luckighet, mm. Fältbesök är dock inte vanliga och görs mest i samband med samråd eller för att kontrollera uppgifterna i Artportalen. Genomsnittet för fältbesök i samtliga distrikt är enligt uppgifter från Skogsstyrelsen 4%.<sup>9</sup>

Situationen med den nuvarande kunskapsförsörjningen i skogen framstår mot denna bakgrund som problematisk ur ett

---

<sup>9</sup> Se Skogsutredningen (SOU 2020:73, sid. 870).



artskyddsperspektiv. Till detta kommer nu initiativ och förslag som kan leda till ytterligare försämringar, åtminstone på kort sikt. Registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsyn upphörde vid årsskiftet. Skogsutredningen har gått ett steg längre då man föreslår att begreppet ska gallras ur myndighetens register. Som nämnts ovan menar utredningen att det saknas lagstöd för inventeringen. Resonemanget är luddigt. Här ges snarare intrycket att utredningen har låtit analysen styras av ett önskat resultat än tvärtom. I sitt sökande efter ett uttryckligt lagstöd för nyckelbiotopsinventeringen missar utredningen det självklara, nämligen att inventeringar är en given utgångspunkt för tillsynsansvaret för alla myndigheter som ansvarar för naturvård. Att denna inventering sedan gått från att ha varit allmänt accepterad av aktörerna i skogen, och betraktats som en service till småskogsbruket, till att bli kontroversiell de senaste åren beror istället på de radikalt försämrade möjligheterna att avyttra virke från nyckelbiotoper på marknaden.

Utredningen menar att det sällan finns ett skäl för myndigheten att på förhand bygga upp kunskap eller att klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden innan något ärende som berör dessa aktualiseras.<sup>10</sup> Den framförda uppfattningen delas inte av Uppsala universitet. Tvärtom finns ett starkt behov av att dokumentera och hantera befintlig kunskap systematiskt för att kunna åstadkomma det strategiska och förebyggande förvaltningssystem som EU-rätten kräver av medlemsstaterna (Michanek et al, Rapport 6909), och i förlängningen för att Sverige ska kunna nå miljömål om att bevara arter i skogen. Ett sådant system skulle även kunna stärka rättssäkerheten genom att skapa en mer förutsebar ordning för markägarna än det ad-hoc system som finns på plats idag (Forsberg, NMT 2018:1).

En gallring av informationen kan få stor inverkan på artskyddet då begreppet nyckelbiotop avser *”ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna”*, med tillägget att där *”finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter”*. Om registret över nyckelbiotoper som byggts upp sedan 1993 skulle gallras, kan stora mängder uppgifter försvinna som har betydelse för artskyddet. Nu verkar dock utredningen snarare vara inriktad mot att mönstra ut själva begreppen ”nyckelbiotop” och ”objekt med höga naturvärden”. De objektiva uppgifterna ska finnas kvar i register och kartsikt, samtidigt som inventeringarna ska upprätthållas genom s.k. ”naturmiljöbeskrivningar”, då utredningen menar att sloandet av nyckelbiotopsregistreringen och gallringen i befintliga

<sup>10</sup> SOU 2020:73, s. 32, se även avsnitt 14 (bl.a. s. 727).

register kan ge stora konsekvenser för biologisk mångfald om det inte samtidigt införs "ett annat sätt att inventera landets skogar". Utredningen menar att "utan en enhetlig och systematisk möjlighet att redogöra för en skogs potentiella betydelse för biologisk mångfald kan inte heller ett system för formellt skydd som bygger på markägarinitiativ och frivillighet förväntas bli effektivt" (Skogsutredningen, s. 28). Den uppfattningen delar Uppsala universitet. Däremot är universitetet inte övertygat om att det alternativa sättet med naturmiljöbeskrivningar och de objektiva uppgifter som ska finnas kvar i registren kommer att kunna fylla samma ändamålsenliga funktion som dagens kunskapsbas gör. Uppgifterna får inte omfatta någon "bedömning" av ett områdes naturvärden och de utgör heller inte information om "skogsbiotoper med höga naturvärden". Det är svårt att förstå hur en beskrivning kan göras av t.ex. en spelplats för tjäder utan att den inbegriper en "bedömning" av naturvärdet. Skogsutredningen har emellertid inte utvecklat resonemanget i dessa delar och förslaget om gallring framstår därför som oklart och motsägelsefullt. Samtidigt föreslår utredningen att Skogsstyrelsens möjligheter att uttala sig om ett områdes naturvärden ska stramas åt. Frågan uppstår då om hur Skogsstyrelsen ska kunna upprätthålla sin roll som naturvårdsmyndighet i skogen om myndigheten måste sitta tyst på sina kunskaper om naturvärden i skogen.

### **Samrådsplikt och ärendehandläggning enligt miljöbalken och skogsvårdslagen**

När det gäller handläggningen vid Skogsstyrelsen föreslår Skogsutredningen att tiden för att bedöma en avverkningsanmälan bör minskas från dagens sex veckor till tre. Vid särskilda förhållanden ska tiden kunna förlängas till åtta veckor efter beslut av myndigheten. Ett kunskapskrav bör införas i skogsvårdslagen, motsvarande det som gäller enligt 2:2 MB. När en avverkningsanmälan görs, måste hänsynsredovisningen enligt 30 § SVL utgå från denna högre kunskapsnivå. Den ska emellertid inte vara bindande. Vidare föreslår utredningen att 6 § i samrådsförordningen (1998:904) om att den som gjort en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen också anses ha gjort en anmälan om samråd enligt 12:6 MB upphävs. Skälet anges vara att bestämmelsen orsakat en "anmärkningsvärd otydlighet" i förhållandet mellan de olika lagarna och ger alltför vittgående möjligheter för Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalken på avverkningsärenden. Den medför även enligt utredningen att samtliga uppgifter i en avverkningsanmälan omfattas av straffstadgandet om

försvårande av miljökontroll i 29:5 MB. Bestämmelsen i 6 § samrådsförordningen fråntar också markägarna skyldigheten att på egen hand avgöra om åtgärden omfattas av samrådsplikt.<sup>11</sup>

Även 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2013:3) om obligatorisk samrådsskyldighet i enligt 12:6 miljöbalken för skogsbruksåtgärder i områden med höga naturvärden ska upphävas eller åtminstone inte tillämpas.<sup>12</sup> Orsaken är enligt utredningen att föreskriften går utöver bemyndigandet i 7 § samrådsförordningen (1998:904) genom att samrådsskyldigheten täcker alla slags skogsbruksåtgärder och samtliga områden som har sådana kvaliteter, i praktiken nyckelbiotoper eller objekt med höga naturvärden. Det bör i fortsättningen vara markägaren eller verksamhetsutövaren som bedömer om samrådsskyldigheten enligt 12:6 MB föreligger. Om Skogsstyrelsen har en annan uppfattning om behovet av samrådsanmälan bör myndigheten förelägga den enskilda att inkomma med en samrådsanmälan. Samrådsskyldigheten bör emellertid inte vara straffsanktionerad. Därmed kommer miljöbalken att tillämpas i skogsbruket bara när det är befogat, vilket ökar tydligheten vid tillsyn. Enligt utredningen vore detta en *”viktig rättssäkerhetsreform som stärker äganderätten”*.<sup>13</sup>

Uppsala universitet har följande synpunkter på förslagen: Skogsutredningens beskrivning av Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar och andra ärenden om skogsbruksåtgärder är anmärkningsvärt svag i två avseenden, dels om förhållandet mellan skogsvårdslagen och samråd under 12:6 MB, dels om föreskriften om obligatoriskt samråd vid skogsbruksåtgärder i områden med höga naturvärden.

Förslaget om och motiven bakom att upphäva regeln om att den som anmält en slutavverkning enligt 14 § SVL inte samtidigt behöver anmäla till samråd är svår att förstå. Till att börja med anser Skogsutredningen att 6 § samrådsförordningen (1998:904) medför att alla avverkningsanmälningar inleder ett ärende under 12:6 MB.<sup>14</sup> Varför det skulle vara så förklaras dock inte, vilket borde ha skett då det är en helt ny förståelse av reglerna. Som samrådsbestämmelsen har uppfattats hittills kan en samrådspliktig åtgärd komma till myndighetens kännedom på olika sätt; genom en anmälan från en verksamhetsutövare, uppgifter från andra berörda, myndighetens egen verksamhet eller från en annan myndighet. I samtliga fall är det

<sup>11</sup> SOU 2020:73, s. 823.

<sup>12</sup> SOU 2020:73, s. 727.

<sup>13</sup> SOU 2020:73, s. 829.

<sup>14</sup> SOU 2020:73, avsnitt 12, 13 och 14, se bl.a. på s. 703, 792 och 818.

*tillsynsmyndigheten som avgör* om åtgärden kan medföra en väsentlig ändring av naturmiljön och att det därför ska ske ett samråd under 12:6 MB. Det är alltså myndigheten som bestämmer om och när ärendet ska handläggas enligt 12:6 MB, vilket måste kommuniceras med verksamhetsutövaren. Denna ordning framgår också av de riktlinjer som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har meddelat om samrådet i skogsbruket, vilken styr handläggningen ute i distrikten.<sup>15</sup> Uppsala universitet känner inte till något exempel ur rättspraxis där förhållandet mellan sektorslagstiftning och samrådsbestämmelsen uppfattats på annat sätt. Vidare finns det knappast någon otydlighet med denna ordning som går ut på att myndigheten alltid handlägger avverkningsärendena enligt skogsvårdslagen fram till dess man fattar beslut om samråd enligt 12:6 MB och kommunicerar detta med markägaren. De tveksamheter som finns gäller istället Skogsstyrelsen uppfattning om att den *därefter* kan välja att meddela råd eller fatta beslut under endera lagstiftningen.

Universitetet menar vidare att Skogsutredningens resonemang om att alla avverkningsanmälningar enligt skogsvårdslagen automatiskt inleder ett ärende enligt 12:6 MB leder till flera märkliga konsekvenser – bl.a. om bevisbörda och straffansvar – som borde ha fungerat som varningsflaggor för utredningen om att man var inne på fel spår. Så anser utredningen exempelvis att konstruktionen medför att oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan kan medföra ”en oavsiktlig straffsanktion enligt miljöbalken för en åtgärd som vidtas i annan lag”.<sup>16</sup> Det stämmer förvisso att det är straffbelagt enligt 29:5 MB att uppgive felaktiga uppgifter i anmälan om samråd, men det svårt att se hur bestämmelsen skulle kunna användas här. Att straffansvar skulle uppstå, till följd av att Skogsstyrelsen i efterhand tar upp en avverkningsanmälan till samråd enligt 12:6 MB, på grund av att felaktiga uppgifter lämnats i en avverkningsanmälan enligt 14 § SVL saknar all förankring i straffrättsliga grundprinciper och framstår som konstruerad. Såvitt Uppsala universitet känner till har straffbestämmelsen aldrig tillämpats på felaktig information i en samrådsanmälan.

När det gäller förslaget om att upphäva 4 § i föreskrifterna om obligatoriskt samråd i enlighet med 12:6 MB, på grund av att bestämmelsen skulle anses gå utöver bemyndigandet i 12:6 MB och 7 § samrådsförordningen (1998:904), är utredningens bakomliggande resonemang inte klagörande. Det rör sig här om

---

<sup>15</sup> Se särskilt den juridiska analysen för samspelet mellan SVL och MB finns i bilaga 1 till *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket* (2016).

<sup>16</sup> SOU 2020:73, s. 787 f.

en serviceåtgärd mot verksamhetsutövarna för att förtydliga och förenkla bedömningen av samrådsplikten. Syftet med föreskriften i 4 § är att närmare ange när en skyldighet enligt lag och förordning inträder, vilket samrådsplikten typiskt sett gör när åtgärderna ska utföras i eller i närheten av en känslig miljö, t.ex. ett skyddsvärt vatten eller en naturmiljö. Även om utredningen vidhåller att skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper typiskt sett är sådana att de utlöser samrådsskyldighet, synes utredningen fästa särskilt vikt vid att det just är nyckelbiotoper som ”pekas ut” i föreskrifterna, sannolikt mot bakgrund av ovan beskrivna marknadseffekter. Det är svårt att se varför utredningen inte annars anför ett motsvarande resonemang när det gäller obligatorisk samrådsanmälan för vägdragningar över ”värdefulla våtmarker” i 10 § i föreskrifterna (SKSFS 2013:3), ett begrepp som också måste förstås utifrån förhållandena på marken och som anger ”en viss naturmiljö”.

Utredningens resonemang får förstås så att utredningen menar att bemyndigandena bör tolkas så att Skogsstyrelsen behöver lista vilka slags skogsbruksåtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsskyldigheten, men det framgår inte varför den tolkningen är rimligare än den att bemyndigandet täcker alla slags skogsbruksåtgärder i särskilt utpekade och värdefulla naturmiljöer.<sup>17</sup> Påståendet om att det skulle gå utöver bemyndigandet att ange att samrådsplikt råder för sådana åtgärder i dokumenterat värdefulla naturmiljöer är närmast grundlöst och synes mer ha med symbolpolitik att göra. Om det ändå skulle anses lämpligare att lista vilka åtgärder som ska täckas av den obligatoriska samrådsskyldigheten kan man istället ändra i 4 § i föreskrifterna och ange de vanligaste skogsbruksåtgärderna (som annars inte omfattas av avverkningsanmälningarna), t.ex. gallring, röjning, anläggande av skogsbilvägar, stubbskörd, askåterföring, dikesrensningar, m.m. alternativt att bemyndigandet omformuleras. Ett upphävande av 4 § kan leda till en försvagning av EU-rättens genomförande då det skulle komma att saknas en uttalad obligatorisk samrådsskyldighet som specifikt täcker skyddet av arter och deras levnadsmiljöer.

Universitetet delar utredningens uppfattning att det bör ligga ett kunskapskrav på markägaren vad gäller förekomst av arter och behov av samrådsanmälan. För att säkerställa att artskyddsreglerna efterlevs i svenskt skogsbruk, och att markägaren inte gör sig skyldig till artskyddsbrott, är det dock väsentligt att samråd de facto sker när artskyddsbestämmelserna kan komma att aktualiseras i samband med en skogsbruksåtgärd.

---

<sup>17</sup> SOU 2020:73, sid. 707, fotnot 5.

Här upplever universitetet en oro för att artskyddet kommer att falla mellan stolarna, särskilt mot bakgrund av förslaget om halverad handläggningstid som ”förutsätter att markägaren tar ett större ansvar för kunskap om den egna skogen än vad som hittills skett i praktiken” (Skogsutredningen, s. 28).

Förslagen synes bygga på att väl genomförda hänsynsredovisningar kommer att genomföras i samband med avverkningsanmälningar och att Skogsstyrelsens tillsyn kommer att underlättas ”[g]enom att de faktiska förhållandena i skogen redovisas” (Skogsutredningen, s. 45). Här menar universitetet att det finns en risk för en övertro på olika markägares kunskaper. Som utredningen själv påpekar så finns en kunskapsbrist hos många markägare, varför dessa i vissa fall behöver hjälp med kunskapsunderlaget (Skogsutredningen, s. 45). Saknas tillräcklig kunskap finns en övervägande risk att höga naturvärden kommer att avverkas. En halverad handläggningstid minskar även transparensen i systemet och allmänhetens möjligheter att reagera på om anmälda åtgärder riskerar att komma i konflikt med EU:s artskydd. Återigen är det tveksamt om EU-domstolen skulle klassa förslagen som motsvarande en effektiv och förebyggande modell som säkerställer att artskyddet efterlevs i skogen.

Det bör slutligen observeras att Skogsutredningen uttrycker tveksamhet över straffsanktioneringen av 12:6 MB, men lägger inget förslag i den delen då det ligger utanför utredningsuppdraget. En sådan idé skulle försvaga den skogliga naturvården kraftigt, då det skulle göra det straffritt att förstöra viktiga naturmiljöer. Dessa är också i hög grad skyddade av EU-rätten, vilket gör att en sådan reform skulle innebära ytterligare ett steg bort från det ”system med bindande rättsregler” som EU-domstolen efterlyser i rättsfallet C-473/19.

### **Biocirkulär ekonomi och mål om ökad tillväxt i skogen**

Att sätta ett mål om ökad tillväxt i skogen är en politisk fråga men det kan uppmärksammas att användningen av skogsråvara som fossilsubstitution på kort sikt är starkt omdebatterad, särskilt när den övervägande delen av skogens produkter består av kortlivade produkter. Det finns tvärtom forskning som visar att det på kort och medellång sikt är avgörande för klimatet att skogen får stå kvar, det vill säga att avverkningen behöver minska<sup>sf</sup> och inte öka. Universitet delar här de synpunkter som Naturvårdsverkets expert för fram (Skogsutredningen s. 1208). Det saknas mer nyanserade slutsatser om skogens användning i klimatarbetet.

I betänkandet diskuteras förslag om möjligheten att öka tillgången på biomassa och som i delar synes likna förslag om intensivodling som den s.k. MINT-utredningen tidigare föreslagit (SLU, slutrapport av regeringsuppdrag Jo 2008/1885) och som på goda grunder kritiserats (Michanek och Pettersson, **M.**, Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog. Faktaunderlag till MINT-utredningen, Working Paper 2010:8, UU).

I samband med diskussion om tillväxthöjande åtgärder i skogsbruket och lättnader för intensivodling bör även behovet av att förpröva en sådan markanvändning diskuteras, inte minst för att förtydliga att ett sådant skogsbruk innebär *ändrad* och inte *pågående* markanvändning (Michanek och Pettersson). Redan idag kan skogsbruket betraktas som en miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap. 1 § MB, men det föreskrivs ingen tillstånds eller anmälningsskyldighet för verksamheten enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet. Med tillväxthöjande åtgärder ökar dock riskerna för omgivningspåverkan, inte minst i relation till vattendrag, vilket i sin tur kan komma i konflikt med förbuden i 5 kap. 4 § MB rörande det s.k. försämringsförbudet eller förbudet mot att äventyra möjligheten att nå miljö kvalitetsnormer. Som utredningen själv påtalar åvilar det svenska myndigheter och kommuner att självständigt tillse att verksamheter och åtgärder inte kommer i konflikt med förbuden som följer ramvattendirektivet.

### **Rätt till ersättning**

Utredningen har fått i uppdrag att klargöra markägarens rätt till ersättning. Här bör påtalas att det inte med nödvändighet innebär att utredningen måste ge förslag som kodifierar den praxis som växt fram på området. Tvärtom, om lagstiftaren anser att domstolen har valt fel inriktning finns anledning att se över rättsområdet och anta lagstiftning som tydliggör det rättsläge lagstiftaren önskar se. Även om det inte ingår i utredningens uppdrag att föreslå ändringar av grundlagen ingår att göra en självständig analys av den grundlagsskyddade ersättningsrätten. En sådan fråga är om avverkning av fjällskogar som aldrig tidigare avverkats ska bedömas som *pågående* markanvändning. En avverkning av dessa skogar kan i de allra flesta fall förväntas vara oförenlig med intressen av väsentlig betydelse för naturvården, varför den inte är tillåten enligt 18 § skogsvårdslagen. En konsekvens av att betrakta dessa avverkningar som pågående markanvändning är att en latent kostnad för staten uppstår, vilket utredningen också uppmärksammar. En sådan tolkning av rätten ger markägaren

ekonomiska incitament att avverkningsanmäla även de bestånd som inte är ekonomiskt lönsamma att avverka, då avverkningsanmälan triggat ett förbud och därmed en ersättningsrätt. Det ger också konsekvensen att samhällets ekonomiska utrymme att bekosta naturvård inom andra landskapsavsnitt beskärs avsevärt.

På basis av att det numer finns prejudicerande avgöranden föreslår utredningen att skogsbruk ska betraktas som pågående markanvändning även i fjällnära skog och anger att det innebär att "alla inskränkningar" i brukanderätten ska ersättas. Här bör noteras att olaglig markanvändning enligt principen om laglighet inte grundar rätt till ersättning och att artskyddsreglerna, som är parallellt tillämplig med skogsvårdslagen, sätter gränser för vad som utgör laglig markanvändning. Om en egen ersättningsregel förs in i skogsvårdslagen, såsom utredningen föreslår, får detta inte leda till att markägaren ersätts för hänsyn som är förbjuden enligt miljöbalken.

I samband med detta vill universitetet återknyta till den analys som utredningen presenterar av egendomsskyddet och markägarens rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Universitetet delar inte fullt den bild som utredningen tecknar av ersättningsrätten i avsnitt 5.2. Som utredningen uppmärksammar är den nuvarande regleringen otydlig då det inte finns några vattentäta skott mellan andra och tredje stycket. Andra stycket reglerar en grundlagsskyddad rätt för markägare vid rådighetsinskränkningar medan tredje stycket ringar in en begränsning av den grundlagsskyddade ersättningsrätten som regleras i andra stycket. Förenklat kan sägas att det är vid rådighetsinskränkningar av *naturvårdsskäl* (när man vill skydda och bevara naturvärden på den aktuella fastigheten) som det finns en grundlagsskyddad rätt till ersättning enligt andra stycket. Om rådighetsinskränkningen istället syftar till att skydda omgivningen från verksamheter som bedrivs på fastigheten föreligger inte någon grundlagsskyddad rätt till ersättning. Lagstiftning i syfte att skydda omgivningen brukar betecknas miljöskyddslagstiftning. Rådighetsinskränkningar som baseras på sådan lagstiftning och som alltså sker av *miljöskyddsskäl* omfattas inte av den grundlagsskyddade ersättningsrätten utan faller under tredje stycket i 2 kap. 15 § MB. En sådan ersättningsrätt kan komma i konflikt med den etablerade principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle).

När det gäller artskyddsförordningen så kan man se att lagstiftningen rymmer både begränsningar av naturvårdsskäl



som begränsningar av miljöskyddskäl. Ett exempel på det senare är beslut om skydd av kantzoner mot vatten som skyddar omgivningen mot näringsläckage. Det övergripande syftet med artskyddsförordningen måste dock anses vila på naturvårdsskäl, varför markägaren i enlighet med 2 kap. 15 § 2 st RF har en grundlagsskyddad rätt till ersättning om ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”. Att rakt av karaktärisera artskyddsförordningen som miljöskyddslagstiftning, och som därmed skulle falla under tredje stycket regeringsformen, menar universitetet strider mot markägarens grundlagsskyddade rätt till ersättning. Med detta inte sagt att alla inskränkningar till följd av artskyddsförordningen ska ge markägaren rätt till ersättning, då det endast är *laglig* pågående markanvändning som enligt andra stycket grundar rätt till ersättning. Att bedriva skogsbruk i strid med artskyddsförordningen är förbjudet och straffsanktionerat som artskyddsbrott.

### **Avslutande kommentar**

Även om utredningen innehåller en del goda förslag om t.ex. införande av ett vetenskapligt råd, är många av förslagen problematiska om Sverige även fortsättningsvis ska ha ambitionen att nå internationella och nationella miljömål liksom respektera EU-rättslig åtaganden. Sammanfattningsvis synes Skogsutredningen i stora delar bygga vidare på strategier som redan tillämpats under lång tid, såsom ”frihet under ansvar” och KOMET, trots att utvärderingar av miljömålen utvisar att dagens styrmedel inte varit tillräckliga för att nå miljömål och där en bidragande faktor varit otillräcklig naturvårdshänsyn i skogsbruket.

För att nå miljömålen behöver kvarvarande höga naturvärden skyddas och naturmiljöer restaureras och återskapas. Trots den negativa kurvan för biologisk mångfald och insikten om tillståndet i skogen – att fragmenteringen och habitatförlust gått så långt i stora delar av skogslandskapet att funktionella nätverk svårligen kan skapas inom överskådlig tid (jfr Skogsutredningen s. 607) – föreslår utredningen ett ökat uttag av biomassa och försvagade möjligheter för det allmänna att skydda skogar med höga naturvärden. Förvisso har utredningen haft i uppdrag att ”stärka äganderätten”, men en sådan förstärkning behöver ske i ljuset av de utmaningar samhället står inför idag. Här har utredningen lagt stor vikt vid skogens betydelse i klimatomställningen, ett antagande som dock är kraftigt omdebatterat. När det gäller mål om att bevara biologisk mångfald behöver skydd av natur baseras på uppdaterad kunskap om naturvårdbiologiska behov och inte i huvudsak på enskilda markägares intressen. Att stärka äganderätten kan ske

genom att skapa ett förutsebart rättssystem och se över hur markägaren kan kompenseras skäligt, t.ex. genom ersättningsmark och vissa skattelättnader såsom utredningen föreslår. Sammantaget bidrar dock förslagen till en otidsenlig förvaltning av skogen som avviker från internationella och EU-rättsliga åtaganden Sverige har ingått.