

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Del 2

Betänkande av Skogsutredningen 2019

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:73

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsfoto: Leif Öster

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25121-8

ISSN 0375-250X

Innehåll

Del 1

Sammanfattning	27
1 Författningsförslag	61
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	61
1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	63
1.3 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).....	68
1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)	70
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd	74
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.....	75
2 Uppdraget och dess genomförande	77
2.1 Utredningens uppdrag.....	77
2.2 Utredningens genomförande	79
3 Den svenska skogen	83
3.1 Skogsmarken	83
3.2 Ägarstruktur.....	85
3.3 Kunskap om skogstillståndet	88

3.4	Skogens skötsel.....	89
3.4.1	Trakthyggesbruk.....	90
3.4.2	Hyggesfria metoder.....	92
3.4.3	Andra skötselåtgärder.....	95
3.5	Virkesproduktion och ekonomi.....	96
3.6	Miljövärden och naturvård.....	98
3.6.1	Biologisk mångfald.....	100
3.6.2	Ekosystemtjänster.....	101
3.6.3	Rödlistade och hotade arter.....	102
3.6.4	Död ved och biologisk mångfald.....	105
3.6.5	Arealen gammal skog och äldre lövrik skog samt mängden död ved.....	111
3.6.6	Konnektivitet i landskapet.....	113
3.6.7	Representativitet av skogstyper.....	115
3.6.8	Kritiska tröskelvärden för specialiserade arter....	115
3.6.9	Naturvårdande skötsel.....	116
3.7	Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och impediment.....	117
3.8	Tillståndet för biologisk mångfald i världen.....	120
4	Svensk skogspolitik.....	125
4.1	Historisk tillbakablick.....	125
4.2	1993 års skogspolitiska beslut.....	130
4.2.1	Sektorsansvar.....	131
4.2.2	Frihet under ansvar.....	138
4.3	Skogsvårdslagen.....	139
4.4	Miljöbalken.....	143
4.5	Certifiering.....	145
4.6	Nationella skogsprogrammet.....	148
5	Äganderätt.....	151
5.1	Begreppet äganderätt.....	151
5.1.1	Äganderätten till mark.....	153

5.2	Egendomsskyddet.....	156
5.2.1	Bakgrund till nuvarande bestämmelser i regeringsformen.....	156
5.2.2	Innebörden av regeringsformens egendomsskydd	158
5.2.3	Egendomsskyddet i EKMR	167
5.2.4	Renskötselrätten och egendomsskyddet.....	169
5.2.5	Rättighetsskydd.....	170
6	Skydd av skog	173
6.1	Områdesskydd enligt miljöbalken.....	173
6.1.1	Nationalpark	174
6.1.2	Naturreservat	177
6.1.3	Kulturresevat.....	183
6.1.4	Biotopskyddsområde.....	184
6.1.5	Ersättning vid områdesskydd	189
6.1.6	Intresseprövning vid formellt skydd enligt miljöbalken.....	202
6.1.7	Sanktioner	203
6.2	Övriga rättsliga instrument som kan medföra skogsbruksrestriktioner.....	204
6.2.1	Föreläggande och förbud enligt 35 § skogsvårdslagen	204
6.2.2	Föreläggande och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.....	207
6.2.3	Föreläggande och förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.....	211
6.2.4	Intermistiska förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken.....	212
6.2.5	Natura 2000-områden med mera.....	213
6.3	Naturvårdsavtal.....	219
6.3.1	Myndigheternas riktlinjer för naturvårdsavtal.....	221
6.3.2	Ersättning för naturvårdsavtal	223
6.3.3	Sanktioner vid avtalsbrott	225
6.3.4	Särskilda former av naturvårdsavtal.....	226

6.4	Frivilliga avsättningar och miljöhänsyn	232
6.4.1	Frivilliga avsättningar.....	232
6.4.2	Miljöhänsyn vid avverkning enligt 30 § skogsvårdslagen.....	236
6.5	Improduktiv skogsmark.....	242
6.6	Myndigheternas arbete med formellt skydd av skog.....	244
6.6.1	Anslag	244
6.6.2	Nationell strategi för formellt skydd av skog	244
6.6.3	Initiering av områdesskydd	251
6.6.4	Komet – formellt skydd på markägarens initiativ	252
6.6.5	ESAB.....	253
6.6.6	Markägares upplevelser av formellt skydd.....	256
6.6.7	Riksrevisionens analys av skyddet av värdefull skog.....	257
6.7	Nordisk jämförelse	268
6.7.1	Finland	268
6.7.2	Norge	278
6.7.3	Frivilligt formellt skydd av skog i Finland, Norge och Sverige	287
7	En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen	289
7.1	Utredningens utgångspunkter.....	289
7.2	Cirkulär bioekonomi.....	290
7.2.1	Utmaningar och hinder för hållbar omställning till en cirkulär bioekonomi.....	296
7.2.2	Möjligheter och förutsättningar för en hållbar omställning genom en växande cirkulär bioekonomi.....	300
7.3	Svensk skogsnäring.....	306
7.3.1	Tillväxt och avverkning.....	306
7.3.2	Användning av skoglig biomassa i skogsindustrin	307
7.3.3	Skogsnäringens råvaruflöden.....	308
7.3.4	Skogsnäringens cirkulära flöden	310

7.3.5	Skogsindustrins produkter.....	311
7.3.6	Behov av kvalitetsvirke vid sidan av skogsindustrins flöden.....	317
7.4	Andra näringar med bas i skogen.....	321
7.4.1	Rennäring.....	321
7.4.2	Naturturism och friluftsliv	323
7.4.3	Livsmedelsproduktion.....	325
7.5	Svensk bioekonomi.....	328
7.5.1	Export och import av bioekonomins produkter	331
7.5.2	Sysselsättning inom biobaserad ekonomi	332
7.6	Potential för en ökad cirkulär bioekonomi	333
7.7	Utbud och efterfrågan av skogsråvara	335
7.7.1	Framtida ökad efterfrågan på skogsråvara	335
7.7.2	Möjligt utbud av skogsråvara.....	345
7.7.3	En jämförelse mellan utbud och efterfrågan.....	347
7.8	Studier för möjlighet till ökade tillväxt.....	349
7.8.1	MINT-utredningen	349
7.8.2	Adaptiv skötsel och Kunskapsplattform för skogsproduktion.....	349
7.8.3	Samverkansprocess för skogsproduktion	351
7.9	Hur kan potential för ökad produktion av skogsråvara infrias?	362
7.10	Hur påverkas skogsnäringen av skydd av skog?	366
7.11	Hur påverkas förutsättningarna för att nå mål med närings- och landsbygdspolitiken av behovet av skydd av skog?.....	368

8	Svensk miljöpolitik och Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald.....	371
8.1	Utredningsuppdraget	371
8.2	Miljöpolitiken för biologisk mångfald i skogen	373
8.3	Agenda 2030.....	375
8.3.1	Agenda 2030 och det svenska miljömålssystemet.....	377
8.3.2	Uppföljning av Agenda 2030.....	379
8.4	Konventionen om biologisk mångfald (CBD).....	380
8.4.1	Konventionens strategiska plan och Aichimålen... ..	382
8.4.2	Sveriges genomförande av CBD.....	384
8.4.3	Sveriges rapportering till CBD.....	385
8.4.4	Hur bör Aichimålen tolkas?	389
8.4.5	Aichimål 5.....	390
8.4.6	Aichimål 7.....	393
8.4.7	Aichimål 9.....	395
8.4.8	Aichimål 11.....	397
8.4.9	Aichimål 12.....	414
8.5	EU:s strategi för genomförandet av CBD	417
8.5.1	Den europeiska gröna given	418
8.6	Andra internationella överenskommelser	420
8.6.1	Skogsprinciperna	420
8.6.2	United Nations Forum on Forests (UNFF)	421
8.6.3	Internationella naturvårdsunionen (IUCN)	422
8.7	Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.....	424
8.7.1	Art- och habitatdirektivet.....	425
8.7.2	Fågeldirektivet.....	439
8.8	Naturvårdsdirektiven i svensk rätt	441
8.8.1	Natura 2000	441
8.8.2	Artskyddsförordningen	443

8.9	Uppföljning av art- och habitatdirektivet	444
8.9.1	Naturtyperna i art- och habitatdirektivet och gynnsam bevarandestatus.....	445
8.9.2	Utvärdering av skogliga naturtyper bevarandestatus.....	449
8.9.3	Utvärderingen av skogslevande arters bevarandestatus.....	456
8.9.4	Utvärderingen av EU:s fågeldirektiv enligt artikel 12.....	456
8.9.5	Behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra statusen för Natura 2000-nätverket.....	457
8.10	Ramdirektivet för vatten	459
8.10.1	Skogsbrukets påverkan på vatten.....	459
8.10.2	Ramdirektivet för vatten	459
8.10.3	Sveriges genomförande av ramdirektivet för vatten.....	461
8.10.4	Uppföljning av ramdirektivet för vatten.....	464
8.11	FN:s klimatkonvention och klimatavtalet från Paris.....	465
8.12	Det svenska miljömålssystemet	466
8.12.1	Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv	468
8.12.2	Etappmål	470
8.12.3	Uppföljningen av miljökvalitetsmål och etappmål.....	471
8.12.4	Uppföljning av Levande skogar	471
8.12.5	Uppföljning av Ett rikt växt- och djurliv	478
8.12.6	Uppföljning av etappmål.....	479
8.13	Utredningens analys av Sveriges åtaganden om biologisk mångfald.....	482

Del 2

9	En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi	487
9.1	Utredningsuppdraget	487
9.1.1	Utredningens utgångspunkter	487
9.2	Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?	493
9.3	Nationell samordnare för skogsprogrammet.....	501
9.4	En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen.....	508
9.4.1	Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen.....	509
9.4.2	En strategi för bioekonomin	514
9.4.3	Synliggör bioekonomin i statistiken	518
9.5	Regelförenklingar för skogsbruket.....	519
9.5.1	Reglerna om lägsta ålder för förnygringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över	520
9.5.2	Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark ..	523
9.6	Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket	525
9.7	Klövviltsförvaltning.....	528
9.8	Skogsskadecenter.....	534
9.9	Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald.....	536
9.9.1	Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen.....	538
9.9.2	Kunskap om skogar med höga naturvärden och av viss naturtyp.....	540
9.9.3	Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet.....	542
9.9.4	Kunskap om frivilliga avsättningar och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder.....	544

9.9.5	Kunskap om miljöhänsynen och landskapet i övrigt	546
9.9.6	En bristanalys för biologisk mångfald.....	547
9.10	Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen	551
9.10.1	Politiken måste våga prioritera	552
9.10.2	Hur ska behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar beräknas?	556
9.10.3	Skogar med befintliga värden bör prioriteras	557
9.10.4	De naturtyper som har högst värde bör prioriteras	558
9.10.5	Naturvårdsavsättningar bör vara effektiva – representativitet och konnektivitet	559
9.10.6	Naturvårdsavsättningar bör vara av och bibehålla hög kvalitet – struktur och funktion	560
9.11	Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.....	562
9.11.1	Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser.....	565
9.11.2	Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog.....	570
9.11.3	Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd.....	571
9.11.4	Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem.....	581
9.11.5	Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård	585
9.11.6	Handlingsprogrammet bör utgå från landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald.....	586
9.11.7	Handlingsprogrammet bör innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel.....	588

9.11.8	Handlingsprogrammet bör ange hur sektorsansvaret för miljö genom frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete.....	591
9.11.9	Handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas	592
10	Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer	595
10.1	Utredningsuppdraget	595
10.1.1	Utredningens utgångspunkter	595
10.2	Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog	598
10.2.1	Ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd.....	601
10.2.2	Möjliga negativa konsekvenser av frivilligt formellt skydd.....	607
10.2.3	Hur ska eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas?	610
10.3	Nya sätt att skydda skog.....	613
10.3.1	Tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken.....	613
10.3.2	Ändamålsenliga biotopskyddsområden.....	615
10.3.3	Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn	616
10.3.4	Naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd.....	617
10.4	Ersättning för naturvård.....	619
10.4.1	Skattefri ersättning.....	620
10.4.2	Ersättningen vid markköp	624
10.4.3	Ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras.....	626
10.5	Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling	627
10.5.1	Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark	629

10.5.2	Fler nationalparker bör bildas för att gynna naturturism och landsbygdsutveckling	649
10.5.3	Flexibla föreskrifter för nationalparker och naturreservat	654
10.5.4	Åtgärder för att gynna hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat	655
10.5.5	Undanröj hinder för etablering av nya nationalparker i renskötselområdet	660
10.5.6	Framtidens nationalparker	661
11	Nyckelbiotoper	665
11.1	Utredningsuppdraget.....	665
11.2	Inventering av nyckelbiotoper	665
11.2.1	Nationell nyckelbiotopsinventering.....	666
11.2.2	Registrering av nyckelbiotoper vid andra verksamheter.....	670
11.3	Begreppet nyckelbiotop.....	676
11.3.1	Skogsstyrelsens bedömning av en nyckelbiotop... ..	676
11.3.2	Kompetenskrav för inventerare av nyckelbiotoper	678
11.3.3	Externt ifrågasättande av nyckelbiotop.....	679
11.4	Resultatet av nyckelbiotopsinventeringen	679
11.4.1	Kunskapen om skogens naturvärden har ökat.....	679
11.4.2	Förekomst av nyckelbiotoper.....	680
11.4.3	Objekt med naturvärden	681
11.4.4	Nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna.....	683
11.4.5	Nyckelbiotoper är skogsbiologiska värdekärnor	685
11.4.6	Avverkning av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper.....	686
11.5	Nyckelbiotopernas roll i myndigheternas arbete.....	688
11.5.1	Nyckelbiotoper utgör tillsynsobjekt för Skogsstyrelsen	688
11.5.2	Nyckelbiotopernas roll i nationell strategi för formellt skydd av skog.....	689

11.5.3	Nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras för formellt skydd av skog	691
11.5.4	Biotopskyddsområden och nyckelbiotoper	692
11.6	Nyckelbiotopernas roll för skogsbruket.....	693
11.6.1	Certifieringen	693
11.6.2	Småskogsbruket	695
11.6.3	Stor- och mellanskogsbruket.....	695
12	Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar	699
12.1	Utredningsuppdraget	699
12.1.1	Utredningens utgångspunkter	699
12.2	Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken	702
12.2.1	Skogsstyrelsen verkar under samrådet för att markägaren inte ska avverka nyckelbiotoper.....	703
12.2.2	Samrådsplikten är straffsanktionerad.....	704
12.2.3	Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt i nyckelbiotoper saknar stöd i myndighetens bemyndigande och bör upphävas	705
12.3	Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden	708
12.3.1	Inventeringen styrs av förvaltningslagen.....	708
12.3.2	Nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen	709
12.3.3	Inventering av naturvärden är inte alltid ärendehandläggning	714
12.3.4	Möjligheten att överklaga en registrering av nyckelbiotop.....	715
12.3.5	Inventering måste uppfylla kravet på legalitet	718
12.4	Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att registrera naturvärden	729
12.4.1	Nyckelbiotopsregistret innehåller personuppgifter	729
12.4.2	Personuppgifter får endast samlas in för vissa ändamål och kräver rättslig grund.....	730
12.5	Proportionalitet i myndighetsutövning	733

12.6	Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar.....	735
12.6.1	Nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i nuvarande form.....	736
12.6.2	Delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras	738
12.6.3	Särskilt om förslagets påverkan på småskogsbrukets marker.....	740
12.6.4	Särskilt om förslagets påverkan på mellan- och storskogsbrukets marker.....	742
12.6.5	Inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.....	743
12.7	Krav på miljöinformation (Inspiredirektivet)	744
12.8	Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden.....	748
12.8.1	Omfattningen och kostnad för skydd av nyckelbiotopsrika brukningsenheter	749
12.9	Grön infrastruktur	751
12.9.1	Värdetrakter	752
12.9.2	Arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas med beaktande av de konsekvenser som utpekanden kan få.....	753
12.10	Länsstyrelsernas inventering inför områdesskydd.....	754
13	Kunskaper om naturvärden i skogen	757
13.1	Utredningsuppdraget.....	757
13.2	Markägarens ansvar för kunskap.....	757
13.3	Krav på kunskap enligt miljöbalken.....	758
13.3.1	Tillsyn enligt miljöbalken	761
13.4	Krav på kunskap enligt skogsvårdslagen	764
13.4.1	Tillsyn enligt skogsvårdslagen	766
13.4.2	Krav på miljöanalys.....	770

13.5	Utredningens bedömning av kunskapskravets betydelse för skogsbruksåtgärder.....	771
13.5.1	Gäller kunskapskravet i miljöbalken för skogsbruksåtgärder?	771
13.5.2	Vad innebär miljöbalkens kunskapskrav för skogsägaren?	773
13.5.3	Vem är verksamhetsutövare?.....	776
13.5.4	När kan Skogsstyrelsen ställa krav utifrån kunskapskravet i miljöbalken?	779
13.5.5	Särskilt om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	779
13.5.6	Underrättelse om avverkning är en anmälan om samråd.....	784
13.5.7	Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt.....	788
13.5.8	Skogsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna om kunskapskrav och samråd.....	789
13.5.9	Utredningens bedömning om när Skogsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna om kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken och samrådsbestämmelserna.....	791
13.6	Markägarens ansvar för biologisk mångfald	795
13.6.1	Ansvar enligt skogsvårdslagen.....	795
13.6.2	Ansvar enligt miljöbalken.....	797
14	Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras.....	805
14.1	Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen	805
14.1.1	Vad bör ett kunskapskrav i skogsvårdslagen avse?	808
14.1.2	Omfattningen av utredning och proportionalitet ..	809
14.1.3	Bevisbörderegeln vid tillsyn.....	810
14.1.4	Särskilt om kunskapskravet och föryngringsavverkning.....	812
14.1.5	Miljöbalkens kunskapskrav kommer kvarstå för vissa skogsbruksåtgärder.....	820

14.1.6	Skogsbruksplaner – ett sätt att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken och skogsvårdslagen	821
14.1.7	En underrättelse om avverkning bör inte längre utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken.....	823
14.1.8	Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över	825
14.1.9	Vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för åtgärder i skog bör tas fram	827
14.1.10	Prövning av skogsbruksåtgärder enligt utredningens förslag	828
14.2	Behov av kunskapsunderlag och inventeringar	831
14.2.1	Varför behövs kunskap om höga naturvärden? ...	832
14.2.2	Vilket kunskapsunderlag behövs för myndigheternas arbete med områdesskydd?	837
14.2.3	Vilket kunskapsunderlag behövs för Skogsstyrelsens rådgivning och markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk? ...	839
14.2.4	Vilken kunskap om naturvärden krävs för tillsyn?	841
14.3	Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar	842
14.3.1	Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald	845
14.3.2	Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden	854
14.3.3	Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsatt inventera naturvärden för inrättande av formellt områdesskydd.....	865
14.4	Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen	869
14.4.1	Handläggningstiden bör uppgå till tre veckor.....	870
14.4.2	Skogsstyrelsen behöver begära komplettering inom viss tid	872

14.4.3	Skogsstyrelsen ska kunna förlänga handläggningstiden om särskilda skäl föreligger.....	873
--------	--	-----

15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog 875

15.1	Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog	875
15.1.1	Skyddsskog och svårföryngrad skog.....	875
15.1.2	Fjällnära skog.....	877
15.1.3	Motiven till de nuvarande reglerna om skogsbruk i fjällnära skog.....	880
15.2	Nuvarande reglering av skogsbruk i fjällnära skog.....	885
15.2.1	Tillståndskrav för avverkning (15 och 18 §).....	887
15.2.2	Hänsyn och åtgärder för att begränsa olägenheter (18 b och 18 c §§).....	891
15.2.3	Ersättningsrätten (19 §).....	893
15.2.4	Begränsning av hyggesstorlek och förbud mot främmande träarter (18 a § och 6 b §).....	905
15.2.5	Överklagande	906
15.2.6	Certifieringsbestämmelserna.....	907
15.3	Den fjällnära skogens värden	910
15.3.1	Naturvärden	910
15.3.2	Skogsbruk	915
15.3.3	Kulturmiljövärden.....	915
15.3.4	Friluftslivet	919
15.3.5	Renskötseln	920
15.4	Det statliga ägandet av fjällnära skog	922
15.4.1	Statens fastighetsverk	922
15.4.2	Sveaskog.....	923
15.5	Reformbehov	924
15.5.1	Det finns skäl att klargöra vad tillståndsplikten innebär	924
15.5.2	Det finns skäl att förtydliga vad som är pågående markanvändning och hur ersättningen ska beräknas vid inskränkning på grund av nekat avverkningstillstånd	926

15.5.3	Det finns skäl att se över behovet av formellt skydd av fjällnära skog.....	926
15.6	Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog.....	928
15.6.1	Tillståndskravet bör kvarstå till dess de skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt	929
15.6.2	Pågående markanvändning i fjällskog	931
15.6.3	När är en avverkning oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden?....	933
15.6.4	Verkningarna av ett beslut tydliggörs	934
15.6.5	Beslut bör antecknas i fastighetsregistret	937
15.6.6	Ersättning vid nekat tillstånd.....	938
15.6.7	Prövning och överklagande av frågan om ersättning.....	947
15.6.8	Möjlighet till undantag från tillståndsplikt för bekämpning av insektsjärjning med mera	952
15.6.9	Följdändring i annan lagstiftning.....	953
16	Staten gör en stor investering i fjällskogen.....	955
16.1	Behov av ytterligare skydd av fjällnära skog	955
16.1.1	Värdet av de stora intakta sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden riskeras av fragmentering	959
16.1.2	Fjällskogen och Sveriges internationella åtaganden.....	965
16.1.3	Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen	966
16.1.4	Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapporter om stora sammanhängande fjällnära naturskogar	969
16.2	En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.....	972
16.2.1	Sveriges storslagna fjällnatur bevaras som ett intakt landskap	975
16.2.2	Avgränsning av stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden.....	981

16.2.3	Statens innehav skyddas formellt i ett första skede	985
16.2.4	Det privata ägandet i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.....	987
16.2.5	Ett omfattande markbytespaket möjliggör för enskilda markägare att fortsatt bedriva skogsbruk i området	988
16.2.6	Modellen med frivilligt skydd bedöms inte lämplig i detta mycket speciella fall.....	995
16.2.7	Statens fastighetsverks skogsinnehav bör ses över.....	997
16.2.8	Privata skogsbolagens innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.....	999
16.2.9	De sammanhängande naturskogarna har stor betydelse för renskötseln.....	999
16.3	Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.....	1001
17	Konsekvenser av utredningens förslag	1003
17.1	Inledning	1003
17.2	Övergripande om utredningens uppdrag.....	1004
17.3	Berörda verksamheter och aktörer	1004
17.3.1	Företag och enskilda	1005
17.3.2	Myndigheter och kommuner	1005
17.4	Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi.....	1006
17.4.1	Tillsättandet av en nationell samordnare för skogsprogrammet.....	1006
17.4.2	Uppdrag till nationella skogsprogrammet att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt	1009
17.4.3	Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över	1012

17.4.4	Uppdrag om avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark	1014
17.4.5	Uppdrag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket	1016
17.4.6	Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för ökade fodermängder samt uppdrag om att utreda möjligheterna till olika incitament, regelförändringar och -förenklingar	1022
17.4.7	Inrättande av skogsskadecenter	1029
17.4.8	Uppdrag till Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys att ta fram aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin	1030
17.4.9	Inrättande av ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald	1032
17.4.10	Uppdrag om konnektivitet och representativitet	1034
17.4.11	Uppdrag om naturvärden på improduktiv skogsmark	1036
17.4.12	Uppdrag om uppföljning av miljöhänsyn	1037
17.4.13	Uppdrag om en bristanalys för biologisk mångfald	1039
17.4.14	Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen	1040
17.4.15	Uppdrag om att utforma ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen	1043
17.5	Uppdraget om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer	1049
17.5.1	Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog	1049
17.5.2	Uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog	1054
17.5.3	Tilläggsdirektiv om att utreda tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken	1057
17.5.4	Uppdrag till Skogsstyrelsen om översyn av reglerna om biotopskyddsområden	1057

17.5.5	Uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd.....	1059
17.5.6	Utredning om skattefri ersättning vid områdesskydd enligt miljöbalken och möjligheten till periodisering av ersättning för naturvårdsavtal	1061
17.5.7	Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda effekterna av den höjda intrångsersättningen med mera	1064
17.5.8	Uppdrag till Skogsstyrelsen om att utreda naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn.....	1065
17.5.9	Uppdrag till Naturvårdsverket om översyn av föreskrifter för nationalparker och naturreservat..	1067
17.5.10	Uppdrag till Naturvårdsverket om att öka takten för genomförande av nationalparksplanen och utreda vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som är lämpliga för nationalparksbildning	1069
17.5.11	Uppdrag till Naturvårdsverket om att bilda nationalparker av fyra av Sveaskogs Ekoparker .	1073
17.5.12	Uppdrag om hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat.....	1076
17.6	Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden i skogen..	1078
17.6.1	Utredningens förslag om nyckelbiotoper	1078
17.6.2	Utredningens förslag om kunskapskrav	1086
17.6.3	Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventeringar	1094
17.6.4	Utredningens förslag om ändrad handläggningstid	1104
17.6.5	Utredningens förslag om att upphäva 6 § förordningen om anmälan för samråd	1108
17.7	Uppdraget om fjällnära skog	1111
17.7.1	Förtydligande om pågående markanvändning i fjällskog och tydliggörande följderna av ett nekat eller begränsat tillstånd till avverkning.....	1112
17.7.2	Förslag om ersättning vid nekat tillstånd	1115

17.7.3	Annan ordning för prövning och överklagande av ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd.	1118
17.8	Staten gör en stor investering i fjällskogen	1121
17.8.1	Beskrivning av förslaget	1121
17.8.2	Alternativa lösningar och effekterna om förslaget inte genomförs.....	1122
17.8.3	De som berörs av förslaget	1124
17.8.4	Kostnader för förhöjt anslag 1:14 till Naturvårdsverket och länsstyrelserna	1124
17.8.5	Kostnader för förhöjt förvaltningsanslag till Naturvårdsverket och till Skogsstyrelsen	1131
17.8.6	Markvärde för de skogar som avsätts av statliga myndigheter och bolag	1135
17.8.7	Konsekvenser för Sveaskog och deras kunder...	1136
17.8.8	Konsekvenser för Statens fastighetsverk	1141
17.8.9	Ekologiska konsekvenser	1143
17.8.10	Bidrag till uppfyllelse av miljökvalitetsmålen	1146
17.8.11	Effekter på företagande.....	1146
17.8.12	Kommuner och regioner som berörs av förslaget.....	1154
17.8.13	Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen..	1156
18	Författningskommentar	1159
18.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	1159
18.2	Förslaget till om ändringar i skogsvårdslagen (1979:429).....	1159
18.3	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).....	1168
18.4	Förslaget till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)	1168
18.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd	1172

18.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen	1172
--	------

Särskilda yttranden 1175

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:46.....	1237
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:63.....	1261

9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

9.1 Utredningsuppdraget

I det här kapitlet lägger utredningen fram förslag för att främja hållbara konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen för en växande cirkulär bioekonomi samt förslag på åtgärder för att bidra till att nå internationella åtaganden för biologisk mångfald. Vidare utvecklas förslag som ökar förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda intressenter, grundat i arbetssätt som bygger på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet.

9.1.1 Utredningens utgångspunkter

För att Sverige ska kunna uppnå de högt satta målen, om att bli världens första fossilfria välfärdsland och nettonollutsläpp 2045, krävs en radikal omställning med ökad resurseffektivitet och cirkularitet av råvaror och material samt produkter från förnybar råvara. För klimatomställningen av olika sektorer är energi och produkter från skogen av avgörande betydelse. Varje skogsyta som producerar med så hög kapacitet som möjligt bidrar till målet om att ersätta fossila resurser med förnybara. Det finns även behov av att främja andra näringar med bas i skog för att uppnå landsbygdspolitiska och näringspolitiska mål.

Som redogjorts för i kapitel 8.13 finns det samtidigt behov av omfattande åtgärder för att stärka och utveckla den biologiska mångfalden för att Sverige ska uppnå det som kan anses följa av de internationella åtagandena i dessa avseenden.

Mållkonflikter och synergier

Det finns mållkonflikter mellan internationella åtaganden och nationella miljömål för biologisk mångfald å ena sidan, och en växande cirkulär bioekonomi å andra sidan. Skogsmarken är begränsad areellt. Ett och samma skogsbestånd kan inte både ha naturvård och skogsproduktion som främsta mål. I skötselkrävande områden avsatta för naturvård kan det ibland finnas en möjlighet att i samband med naturvårdande skötsel ta ut virke eller biobränsle. I andra bestånd kan det vara relevant att sätta upp kombinerade mål för skogsproduktion och naturvård. Bidraget till råvaruflödet genom dessa synergier är emellertid mycket begränsat. Det går därmed inte att bortse från att det existerar en mållkonflikt i skogen mellan naturvård och produktion.

Enligt utredningen är den rådande bilden, med de jämställda skogspolitiska målen för miljö och produktion som två vågskålar som ska balanseras, olycklig. Bilden ger sken av att om produktionen förbättras så tyngs produktionsvågskålen ned och balansen har då rubbats till naturvårdens nackdel och vice versa.

Att uppfyllelsen av det ena skogspolitiska målet förbättras behöver inte nödvändigtvis innebära att det uppstår en obalans. Ibland finns en reell intressekonflikt mellan produktions- och miljöintressen, men det finns många produktions- och naturvårdsåtgärder som kan genomföras utan att de påverkar det andra intresset negativt. Vissa åtgärder är dessutom tydligt positiva för båda intressena, till exempel förbättrade föryngringar av tall- och lövskog, minskade skogsskador samt cirkularitets- eller effektiviseringsåtgärder i industrin som frigör resurser till övriga användningsområden. Att prioritera sådana åtgärder som styr mot en hållbar förvaltning av skog är därför förenligt med båda skogspolitiska målen och utgör inte en mållkonflikt mellan biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi.

Den svenska bioekonomin består till stor del av skogsbruket och skogsindustrin som förädlar produkter av de träd som avverkas i skogen. Skogen rymmer även andra näringar med framtida potential, som renskötsel, livsmedelsproduktion och turism. Mellan dessa näringar råder inte en mållkonflikt på samma sätt mellan skogsproduktion och bevarande av biologisk mångfald. I många fall kan hög biologisk mångfald i själva verket vara grunden för en näringsverksamhet med bas i skogen. Ett exempel är ekoturism. Dessa näringar bör därför utvecklas för att bidra till en växande bioekonomi.

Tillit och samverkan

De senaste decennierna har debatten om hur skogen bör förvaltas präglats av polarisering. Det har varit negativt för möjligheten att hitta konstruktiva och breda lösningar på hur skogen bör förvaltas så att olika individ-, företags- och samhällsmål ska nås. Den brist på tillit som uppstått mellan olika intressenter har givit upphov till att konflikter i många fall förstörats och möjligheten att finna samförstånd och synergier mellan olika intressen och näringar har försvårats.

När riksdag och regering ställer upp mycket höga ambitioner om ökad tillgång på biomassa och omfattande insatser för att bevara biologisk mångfald utan att närmare ange hur arbetet med att nå målen ska genomföras kan det skapa en konflikt i samhället. Denna konflikt kan drabba enskilda som kan uppleva ett hot mot det egna brukandet av skogen och äganderätten till sin skog. En sådan upplevd eller reell hotbild är samhällsekonomiskt skadlig och motverkar båda de skogspolitiska målen, genom att naturvärden upplevs som något negativt och investeringsviljan begränsas på grund av osäkerhet om möjligheten att i framtiden bruka skogen.

De myndigheter vars uppdrag direkt påverkas av denna konflikt kan då upplevas som en motpart. För ett effektivt samarbete mellan stat, akademi och näringsliv, som är en förutsättning för den svenska modellen om frihet under ansvar, krävs tillit och samarbete. Utredningen anser därför att uttolkningen av de olika samhällsmålen måste ske på ett tydligare sätt än i dag och på politisk nivå tillsammans med beslut om konkreta styrmedel för att nå målen.

Fokus i debatten har under lång tid varit starkt kopplad till just intressekonflikten mellan biologisk mångfald och skogsproduktion. Om fler värden och intressen involveras i diskussionen kommer andra mållkonflikter och synergier att synliggöras. Möjligheten att finna bredare och totalt sett bättre lösningar för hela samhället och samhällsekonomin kommer då att öka. Till exempel har förståelsen för skogens betydelse för att minska klimatförändringarna ökat liksom intresset för skogens betydelse för folkhälsan och kulturmiljövärden. Skogen är också en bas för andra näringar, som renskötsel, livsmedelsproduktion och turism.

Stärkt äganderätt

Ytterst är det egendomsskyddet som sätter upp gränserna för de inskränkningar i brukanderätten som rättsordningen tolererar. För att den enskilde ska kunna fräntas sin brukanderätt krävs ett angeläget allmänt intresse som väger tyngre än det enskilda intresset. Vad som utgör ett sådant tillräckligt angeläget allmänt intresse kommer alltid ytterst vara en politisk fråga som utgår från samhällets syn på bland annat vikten av att bevara biologisk mångfald.

Det är därför lämpligt att den demokratiska beslutsprocessen på ett tydligt sätt vägleder myndigheterna och domstolarna genom att ställa upp gränserna för när äganderätten ska få ge vika och när samtycke ska vara en förutsättning för till exempel inrättande av formellt skydd. På så sätt kan en större legitimitet uppnås i arbetet med bevarande av natur på privatägd mark, bland annat genom att det demokratiska beslutsfattandet borgar för transparens och möjliggör en öppen debatt mellan de som har möjlighet att påverka politiken och de som blir påverkade av den.

Utgångspunkterna för utredningens förslag

Utredningen anser att det finns målkonflikter i den nuvarande politiken, där olika samhällsmål står mot varandra och en stor del av ansvaret för att hantera målkonflikten läggs på myndigheter.

För att möjliggöra ett effektivt miljöarbete krävs tydliga mål och en tydlig strategi för måluppfyllnad. För miljöarbetet avseende biologisk mångfald i skogen måste nationella mål även ta sin utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden. Vidare måste målen vara förenliga med rådande skogspolitik, med två jämställda mål för produktion och miljö samt ett delat ansvar för genomförandet mellan stat och skogsnäring. Miljöarbetet måste även vara förenligt med den naturvetenskapliga forskningens bedömning av vad som krävs för att uppnå de politiskt satta ambitionerna.

Regeringens precisering av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv innebär att målet ska anses uppfyllt när bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.*

För att målet ska anses uppfyllt krävs att de långsiktiga behoven av naturvårdsavsättningar är mycket omfattande. Om betydelsen av gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter i miljö kvalitetsmålet har samma betydelse som motsvarande begrepp i art- och habitatdirektivet nås målet först om samtliga skogar med höga naturvärden undantas från skogsbruk och dessutom över två miljoner hektar brukad skog restaureras till ett naturskogsartat tillstånd. Det har ifrågasatts om de vetenskapliga metoder som Sverige använder för att beräkna hur stora arealer som krävs för att nå uppsatta miljömål är korrekta. Utredningen bedömer att metoden som använts för att beräkna det omfattande arealbehov för naturvårdsavsättningar och restaurering som redovisas i kapitel 8.9.2 både är i överensstämmelse med den vägledning som kommissionen tagit fram tillsammans med medlemsstaterna och baserar sig på den samlade naturvetenskapliga forskningen.

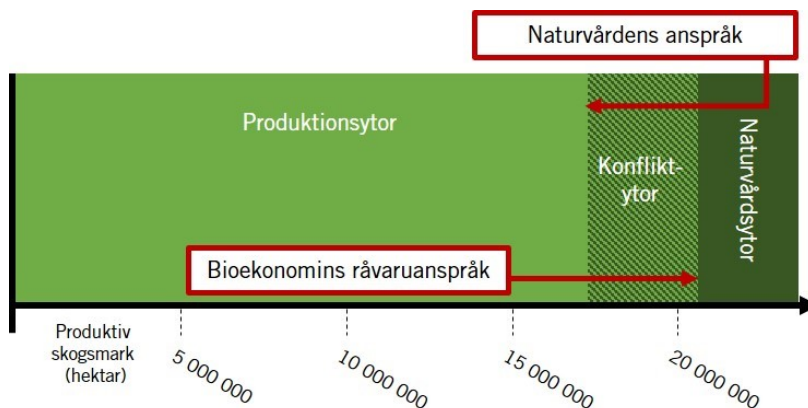
Om en förändring i ambitionsnivå för naturvårdsavsättningar eftersträvas bör inte detta göras genom att ändra på de naturvetenskapliga metoderna för att räkna fram behoven. Då är det i stället målen med politiken som behöver justeras. Utredningen bedömer att dagens mycket ambitiösa mål beträffande biologisk mångfald inte kan uppnås annat än på mycket lång sikt, om inte andra angelägna samhällsmål ska behöva stå tillbaka. Det går samtidigt inte att blunda för vikten och behoven av biologisk mångfald, som i slutändan är en förutsättning för mänskligt liv på jorden. Utredningen bedömer därmed att det krävs en tydlig politik för att uppnå de långsiktiga målen, men att denna politik måste utgå från mätbara, tidsatta och genomförbara delmål, som är avvägda mot andra samhällsmål.

Skogen som råvarubas utnyttjas inte i dag till sin fulla potential. Om politikens riktning är att skogen ska fungera som kolsänka och utgöra en bas för fossilsubstitution krävs ett mer effektivt resursutnyttjande än i dag. Det finns i dag inte någon tydlig nationell strategi för hur den svenska skogen ska kunna bidra till att möta den förväntade framtida ökade efterfrågan på inhemsk bioråvara. Det torde dock stå klart att Sverige i dagsläget inte kan bli självförsörjande på exempelvis bioenergi och biodrivmedel om de nuvarande energibehoven ska ersättas med råvara endast från den svenska skogen, samtidigt som skogen även fortsättningsvis ska utgöra en råvarubas för andra sektorer. Då krävs åtgärder för att utnyttja skogsarealen

mer effektivt tillsammans med åtgärder för att minska efterfrågan på jungfrulig råvara genom ökad resurseffektivisering och cirkularitet.

Skogsnäringens betydelse för landsbygdens sysselsättning och ekonomi har successivt minskat i takt med ökad effektivisering och mekanisering inom skogsbruk och industri men är fortfarande av stor betydelse lokalt. Skogen utgör alltjämt en mycket stor del av landsbygden och skogens betydelse består för alla andra näringar som utgår från eller utnyttjar skog. Rennäring, naturturism och livsmedelsproduktion är exempel på andra näringar som kan utnyttja skogen. Skogens betydelse för hälsa och välbefinnande har betydelse både för de som lever nära naturen och för de som har möjlighet att som besökare vistas i skog. Det finns en outnyttjad potential för att ta tillvara skogens betydelse, men en tydlig strategi för hur detta ska ske saknas i dagsläget.

Figur 9.1 Kolliderande anspråk i skogen



Med naturvårdsytor avses formellt skydd, frivilliga avsättningar och miljöhänsyn. Med produktionsytor avses den produktiva skogsmark som är avsedd för virkesproduktion. Konfliktytor avser de skogar som inte är naturvårdsytor i dag, men som måste undantas från skogsbruk och övergå till naturvårdsytor för att nå gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet för naturtyper och arter enligt Sveriges artikel 17-rapportering till EU.

Utredningens slutsats är att det på kort sikt i praktiken är omöjligt att förena Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald med den växande cirkulära bioekonomi som behövs för att nå andra samhällsmål. Om ytterligare över två miljoner hektar produktiv skogsmark ska bevaras och restaureras, för att Sveriges långsiktiga mål om gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter ska uppnås, är det

i praktiken omöjligt att samtidigt förvänta sig ett kraftigt ökat uttag av skogsråvara för fossilsubstitution ur samma skogar. En tydlig politik måste därför utgå från realistiska förväntningar om vad som går att åstadkomma i balansen mellan sinsemellan oförenliga mål.

Det är dock både möjligt och realistiskt att på kortare sikt prioritera de allra mest angelägna områdena för bevarande och aktivt höja naturvårdskvalitén i skogen, såväl i områden avsatta för naturvård som i miljöhänsynen, samtidigt som en rad kvalitets- och tillväxthöjande åtgärder vidtas på den skogsmark som kan och bör brukas. Dessa åtgärder måste även kombineras med åtgärder för resurseffektivisering och cirkularitet i användningskedjan. Effekterna blir ökad effektivitet och kvalitet för båda de skogspolitiska målen; produktion och miljö.

En tydlig politik bör därför utgå från de åtgärder som bäst kan bidra till måluppfyllelse på kort sikt och inte innebära en orealistisk strävan mot oförenliga mål. Utredningens förslag bygger på att dessa svåra avvägningar och prioriteringar bör ske på politisk nivå för att frågorna ska behandlas samlat, skapa en demokratisk legitimitet och för att undvika konflikt mellan myndigheter och skogens övriga intressenter.

9.2 Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

Utredningen lämnar i de följande kapitlen en lång rad förslag om hur den målkonflikt som identifierats mellan naturvård och en växande cirkulär bioekonomi kan hanteras. Förslagen syftar sammantaget till att skapa förutsättningar för ett hållbart skogsbruk som ger förutsättningar för en växande cirkulär bioekonomi, effektiv naturvård samt ökad tillit mellan stat och sektor.

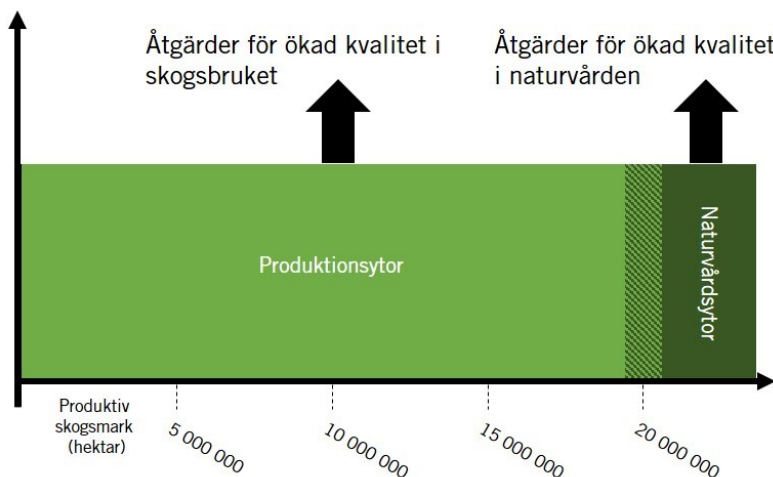
Utredningen har haft begränsade resurser för att närmare utveckla hur graden av cirkularitet inom skogsindustrins flöden och produkter kan ökas. Frågan om en omställning till ett cirkulärt samhälle är inte heller en fråga som enbart bör begränsas till de gröna näringarna. Förslagen är i stället fokuserade på åtgärder för de problem och möjligheter som utredningen ser för den cirkulära bioekonomin *i skogen* i dag.

En politik för att främja båda de skogspolitiska målen

Utredningens samlade förslag i denna del bygger på tanken att den målkonflikt som finns mellan naturvården och bioekonomin kan minimeras genom satsningar på ökad kvalitet, som ett sätt att främja båda de jämställda skogspolitiska målen.

Figur 9.2 En politik för att främja båda de skogspolitiska målen

Fokus bör ligga på kvalitetshöjande åtgärder för både produktion och miljö



En satsning på ökad kvalitet i produktionsytorna kan innebära tillväxthöjande åtgärder i skogen för att möjliggöra ökad hållbar råvaruproduktion på de ytor som bäst lämpar sig för skogsbruk. I sammanhanget spelar självfallet sektorsansvaret en stor roll. Den rådande skogspolitiken lägger ett större ansvar på skogsägaren och sektorn vad gäller tillväxthöjande åtgärder än vad som var fallet innan 1993. Med den nu gällande principen om frihet under ansvar är det inte aktuellt att återgå till tvingande bestämmelser för markägare om att vissa skogsbruksåtgärder måste vidtas. De åtgärder som krävs för ökad hållbar tillväxt är dock, till skillnad från åtgärder för att bevara

biologisk mångfald, ofta lönsamma. En lång rad sådana åtgärder har redan lyfts inom projektet Samverkan för skogsproduktion.¹

I vissa fall har utredningen bedömt att regeländringar för att skapa gynnsammare förutsättningar och incitament för ökad produktion är påkallade. Utredningen har även bedömt det som angeläget att politiken fastställer ett mål för skoglig hållbar tillväxt – för att tydliggöra vikten av kvalitet i produktionen och för att skapa en gemensam plattform för stat och skogsnäring att utgå ifrån i detta arbete. Ett tillväxtmål i skogen innebär också att skogens faktiska begränsningar som råvaruförsörjare framträder. Det bedöms som viktigt för att tydliggöra hur mycket den skogliga bioekonomin kan förväntas bidra med när det kommer till att fasa ut fossila råvaror och vilken del av klimatomställningen som därmed måste ske vid sidan av substitution, genom satsningar på effektivisering och cirkularitet. Genom ett skogligt tillväxtmål skapas även en tydligare balans mellan skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö, där mål för miljö sedan länge varit formulerat inom miljömålssystemet.

Ökad kvalitet i naturvårdsytorna innebär satsningar på naturvårdande skötsel, i syfte att de skogar som är avsatta för naturvård ska ge största möjliga nytta för den biologiska mångfalden. Av än större betydelse bedöms dock behovet av konnektivitet i landskapet vara. Genom ett landskap där naturvårdsytorna ingår i väl förbundna system, och där miljöhänsynen på produktionsytorna är relevant och effektiv, kan kvaliteten för den biologiska mångfalden höjas markant; i varje naturvårdsavsättning och för landskapet i stort.

En cirkulär bioekonomi med bas i skogen är mer än skogsbruk

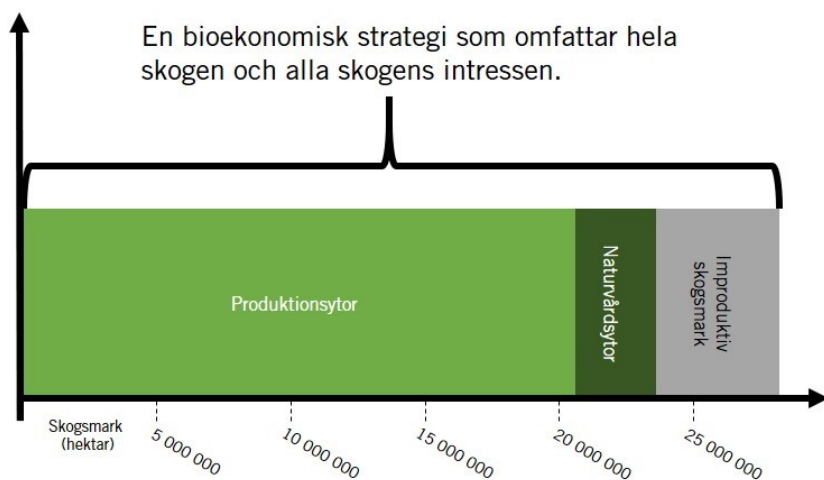
Skogsnäringen har historiskt varit en mycket viktig näring för Sverige och förväntas vara viktig även i framtiden. Inte minst i övergången mellan den fossila linjära ekonomin till en cirkulär och biobaserad ekonomi har skogsnäringen en nyckelroll att spela. Sveriges ekonomi har dock genomgått en stor förändring, från att vara helt beroende av varuproduktion för exportmarknaden till att alltmer övergå till en tjänsteekonomi. Besöksnäringen är världens snabbast växande näring och i Sverige finns en stor potential för ytterligare tillväxt. Till-

¹ Ett samverkansprojekt där Skogsstyrelsen samlade en rad intressenter för att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra skogsproduktionen.

växtpotentialen för turism och besöksnäring i storstadsregionerna har en naturlig begränsning. Det finns emellertid över 28 miljoner hektar skog i detta land, varav över 2 miljoner hektar inom formellt skydd. Inom den sektor av turismnäringen som i stället utgår från naturupplevelser av olika slag bedöms tillväxtpotentialen vara mycket stor.

Det finns en risk att den svenska skogen endast betraktas som en råvaruproducent för bioekonomin. Skogens värden för andra näringar inom bioekonomi, än de som är beroende av att skog avverkas, kan i sammanhanget glömmas bort. Det finns för dessa näringar, bland annat livsmedelsproduktion och naturturism, en stor möjlighet att tillvarata olika synergier med bevarande av biologisk mångfald. Utredningen har därför anammat synsättet att en växande cirkulär bioekonomi inte endast bör fokusera på skogsbruk och produktionsytor, utan omfatta all skog och alla näringar som kan utgå från skogen.

Figur 9.3 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen



För flera näringar som har sin bas i skogen finns det inte någon uppenbar mållkonflikt mellan näringsverksamhet och naturvård. Tvärtom kan biologisk mångfald och orörd natur i vissa sammanhang utgöra grunden för verksamheten, genom att i sig utgöra resmål och upplevelse. Utredningen lämnar därför förslag på hur den bioekonomiska strategin för skog bör utformas samt förslag för att skapa möjligheter för en hållbar naturturism i landets nationalparker och naturreservat.

Utredningen lämnar även förslag för att öka takten i nationalparksbildningen, bland annat genom ombildning av fyra av Sveaskogs ekoparker.

Ett tydligare politiskt grepp om biologisk mångfald

Oavsett hur väl de föreslagna åtgärderna om ökad kvalitet faller ut kan det alltjämt kvarstå en konfliktyta mellan produktion och naturvård, i vilken båda intressena gör anspråk. I denna konfliktyta innebär utredningens förslag att politiken ska ta ett tydligt ansvar.

I betänkandet har fokus i större utsträckning legat på förslag som går ut på att tydliggöra statens ansvar för naturvården än förslag som innebär att staten tar ett ansvar för produktionen. Detta i konsekvens med att staten har ett direkt ansvar för de internationella åtaganden som ingåtts samt för de nationella mål som ställts upp. Frågan om ökad tillväxt bedöms även i större utsträckning utgöra en fråga för marknaden och sektorn att hantera. Det finns, till skillnad från åtgärder för biologisk mångfald, även påtagliga ekonomiska incitament för åtgärder som bidrar till en ökad tillväxt i skogen.

Miljö och natur är ett politikområde som bör prioriteras med hänsyn till de långsiktiga riskerna som är förenade med både klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald. Sveriges politiska mål och de mål som framgår av de internationella åtaganden som Sverige anslutit sig till är ambitiösa. Det är emellertid svårt att tydligt utläsa hur de internationella och nationella åtagandena om biologisk mångfald återspeglas i Sveriges skogspolitik.

Utredningens uppfattning är att miljö kvalitetsmålen tillsammans med preciseringar och etappmål inte har varit fullt ut verkningsfulla verktyg för att tydliggöra den politiska riktningen för skogen. Miljö kvalitetsmålet Levande skogar och dess preciseringar innebär en uttalad inriktning om att skogar måste förvaltas på så sätt att bland annat gynnsam bevarandestatus uppnås och hotade arter återhämtar sig. Etappmålet för skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden pekar ut kvantitativa mål för formellt skydd och frivilliga avsättningar, men det finns inte någon tydlig koppling till det långsiktiga målet om bevarande av biologisk mångfald.

Att ställa upp mål som är både abstrakta, och därför ger stort utrymme för tolkning, och dessutom kan vara mycket svåra att nå

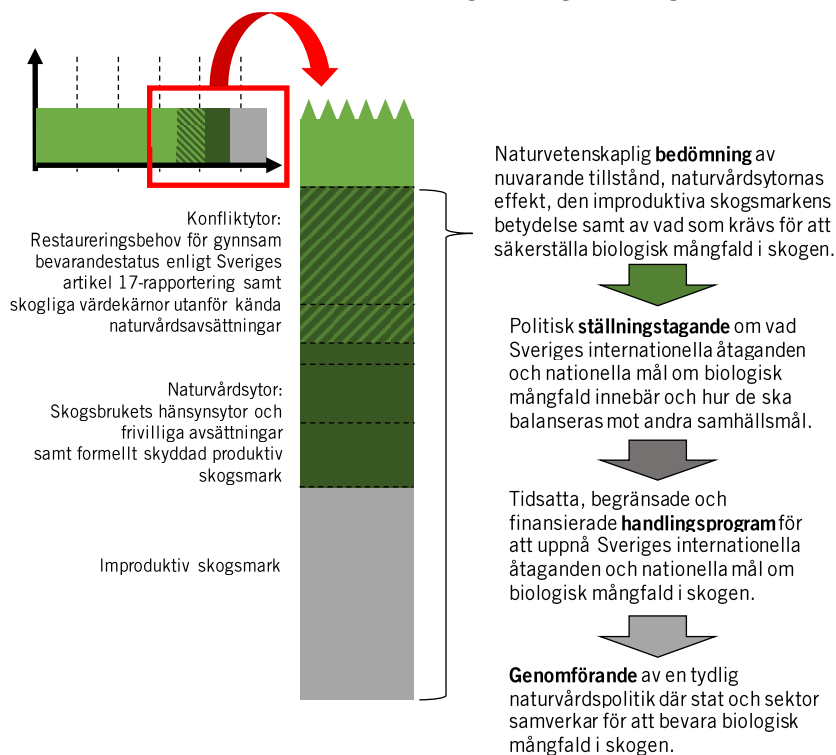
har inte varit motiverande för de samhällssektorer som tillsammans ska arbeta för måluppfyllandet. I stället har det skapats en debatt om vilka anspråk i konfliktytan som är berättigade från respektive håll. Utredningens uppfattning är att politiken inte tagit tillräckligt stort ansvar i denna fråga. Det är slutligen svårt att uttolka hur miljömåls-systemet förhåller sig till skogspolitikens mål om produktion.

Det är kanske möjligt att med enkla medel nå Sveriges åtaganden om formellt skydd inom CBD genom att göra nationella tolkningar och exempelvis rapportera all improduktiv skogsmark som naturvårds-avsättningar. Det kan även vara möjligt att tillämpa en förenklad metod för att redovisa Sveriges bidrag till gynnsam bevarandestatus för naturtyper inom EU. På så sätt kan Sverige kanske på papperet bidra mer till de internationella åtagandena. För bevarande av biologisk mångfald har det dock ingen betydelse hur Sverige väljer att redovisa och rapportera.

Utredningens förslag bygger i stället på att bevarande av biologisk mångfald är ett med vetenskapliga metoder mätbart mål. Politiken bör därför utgå från den tillgängliga kunskapen om behoven för att trygga biologisk mångfald och olika åtgärders effekter, när målen för naturvårdspolitiken beslutas. För att politiken ska vara trovärdig krävs en vetenskaplig underbyggnad. Genom en trovärdig vetenskaplig grund i fråga om den biologiska mångfaldens behov kan i stället fokus i den politiska debatten utgöras av de politiska prioriteringarna mellan biologisk mångfald och andra samhällliga intressen. Utredningens uppfattning är att prioriteringar av samhällets resurser mellan olika politikområden är en fråga för det demokratiska beslutsfattandet. Därför ska denna prioritering överlämnas till politiken, som då får till ansvar att formulera tydliga mål och ta ställning till vad som krävs för att uppnå dessa.

Som underlag för en politisk prioritering krävs kunskap. Trots den omfattande kunskap som finns om naturvärden och biologisk mångfald i skogen finns det viktig kunskap som saknas i dagsläget för att kunna bedöma effekter och behov av åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden. Utredningen lämnar därför en rad förslag på åtgärder för att förstärka kunskapsuppbyggnaden om tillståndet för den biologiska mångfalden i Sveriges skogar. Dessutom lämnas förslag på ett vetenskapligt råd som ska stödja regeringen och dess expertmyndigheter i att värdera denna kunskap.

Figur 9.4 Vad krävs för att uppnå Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald i skogen?



Notering: Konfliktytorna uppgår enligt utredningens bedömning till cirka 3–3,5 miljoner hektar, naturvårdsytor inom produktiv skogsmark uppgår till cirka 3,1 miljoner hektar och den improduktiva skogsmarken till 4,6 miljoner hektar.

Sammantaget innebär utredningens förslag om en politik för biologisk mångfald i skogen att tydliggöra vad som krävs, både avseende den biologiska mångfaldens faktiska behov för att uppfylla internationella åtaganden och av samhället för att uppnå och bevara biologisk mångfald.

Kunskapen om klimatförändringarna och orsakerna till dessa behandlas i stor uträkning som objektiv kunskap som ligger till grund för klimatpolitiken. Politiken för att begränsa effekterna av klimatförändringen utgörs av en politisk prioritering, som kommer till uttryck bland annat i Parisavtalet, där det som är bäst ställs mot det som är möjligt. På samma sätt bedömer utredningen att frågan om bevarande av biologisk mångfald bör behandlas. Att i fråga om bio-

logisk mångfald ha en politisk målsättning som inte ger uttryck för en kompromiss mellan andra motstående intressen, men som samtidigt inte ger tillräckliga styrmedel för att uppnå målen, bidrar till en onödig och skadlig debatt. I denna debatt förfäktas ibland uppfattningar om tillståndet för bland annat hotade arter i skogen, som inte har någon vetenskaplig förankring. När olika intressen står så långt ifrån varandra saknas förutsättningar för ett konstruktivt samtal. Det bör i stället vara politiken och målen med politiken som diskuteras.

Den svenska klimatpolitiken ifrågasätter inte vad som krävs för att helt bromsa den globala uppvärmningen men har som mål att begränsa den till vad som anses möjligt att åstadkomma. På samma sätt kan en reell politisk prioritering av bevarande av biologisk mångfald i skogen behöva utgå från vad som är rimligt och möjligt. En sådan politik kan ha som målsättning att samtliga arter ska ha livskraftiga populationer över hela deras naturliga utbredningsområden. Alternativt kan målsättningen vara att samtliga arter ska ha livskraftiga populationer i någon del av landet. Båda alternativen får konsekvenser och det bör vara upp till riksdag och regering att i slutändan ansvara för dessa. Utredningens förslag bygger på att det politiska vägvalet bör komma till tydligt uttryck och att de politiska målen därefter bör genomföras under ordnade former.

Utredningen lämnar därför förslag om att samla arbetet med bevarande av biologisk mångfald i skogen i ett nationellt handlingsprogram. Utredningen är av uppfattningen att det är viktigt att se till helheten, både beträffande behovet och prioriteringar av ytterligare formellt skydd av skog och insatser för att upprätthålla och utveckla naturvärdena i de existerande naturvårdsytorna genom naturvårdande skötsel samt för att uppnå konnektivitet i landskapet. Ett handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen måste även anpassas till och tillvarata skogsnäringens ansvar och frivilliga insatser.

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Förslag: Regeringen bör, senast den 1 juli 2021, tillsätta en särskild utredare som ska fungera som en oberoende, fristående samordnare för att leda dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet.

Uppdraget för den nationella samordnaren och för det nationella skogsprogrammet bör breddas så att det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integrerat, såsom:

- en växande cirkulär bioekonomi som inkluderar alla näringar med bas i skog,
- lönsamhet och konkurrenskraft för skogsägarna och skogsnäringen,
- skogens roll för klimatet,
- skogens roll för biologisk mångfald,
- skogens kulturmiljövärden,
- skogens sociala värden och
- kompetensförsörjning.

Samordnaren kan, i enlighet med regeringens direktiv, lämna väl beredda, ansvarsfulla, välvägdade och finansierade förslag som kan utgöra ett konkret underlag för politiskt beslutsfattande och som tagits fram genom skogsprogrammets dialogprocess.

Ett programråd bör kvarstå med samordnaren som ordförande och i övrigt bestå av olika intressenter för att återspegla det breddade uppdraget. Samordnaren bör vara en resurs för att stötta de regionala skogsprogrammen. Basfunktionen där Skogsstyrelsen fördelar medel och bistår med stöd för olika uppdrag, regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå.

I kapitel 4.6 beskriver utredningen arbetet med det nationella skogsprogrammet i Sverige. Programmet har sedan det initierades samlat ett mycket stort antal personer, myndigheter, företag och andra organisationer som i en dialogprocess diskuterat och lämnat förslag i en rad skogsrelaterade frågor. Inte minst la de fyra arbetsgrupper som tog

fram de första underlagsrapporterna, ner ett mycket omfattande arbete och engagemang. Rapporterna var ett viktigt underlag för den strategi för skogsprogrammet och den handlingsplan som regeringen därefter tog fram.

Utredningen har uppfattat att merparten av de som ingått i arbetet varit positiva till att det finns ett svenskt nationellt skogsprogram, att det är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och att ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen varit bra för processen.

Det utredningen identifierat som mer problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska redan i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika intressenter då inte har möjlighet att samverka på ett konstruktivt sätt. En bidragande orsak till detta bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att ansvaret för det operativa arbetet med dialogprocessen flyttas ut från Regeringskansliet och närmare deltagarna.

Utredningen ser även att den integrerade ansatsen i skogsprogrammet går att utveckla ytterligare. Under utredningsarbetet har det blivit tydligt att den svenska skogen inte räcker till för att tillgodose alla anspråk som ställs på den, utan ytterligare insatser på flera områden. Som utredningen i andra sammanhang framfört låter sig behoven för bevarande av biologisk mångfald inte med lätthet förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Det går inte att bortse från att det finns såväl målkonflikter som synergier mellan olika näringar och intressen med bas i skog.

Utredningen anser att de olika anspråken på skogen och de målkonflikter som finns behöver behandlas integrerat. Dialogprocesser med en professionell processledning skulle kunna mejsla fram synergier och kompromisser som accepteras av merparten av skogens intressenter. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att programmet ges mandat att behandla de frågor som rör anspråk på skogen och skogens utveckling som en helhet och i ett system.

Utredningen bedömer att en nationell samordnare för skogsprogrammet, med ett sådant mandat, skulle öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena i skogen. Det har under utredningens arbete blivit uppenbart att en politik för en växande cirkulär bioekonomi, för att nå Sveriges internationella åtaganden om biologisk

mångfald och för att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken kräver löpande och tät dialog och samverkan mellan olika samhällsaktörer. En dialogprocess under ledning av en politiskt oberoende nationell samordnare, med en hög kompetens inom både sakfrågor och processledning, kan vara en väg framåt för att nå dit. Det grundläggande programstödet i Regeringskansliet och Skogsstyrelsen kommer fortsatt behövas för att återkoppla till den politiska nivån och för att bistå i det övergripande genomförandet av det nationella skogsprogrammet.

Regeringen har i flera sammanhang utsett nationella samordnare för viktiga och centrala frågor som arbetar fristående och självständigt i dialog med intressenter och utgör en länk mellan aktörer och regeringen. Life science, Agenda 2030, Fossilfritt Sverige och arbetet mot våldsbejakande extremism är några exempel på områden där en nationell samordnare arbetat fokuserat med en fråga under en längre eller kortare tid.

Det nationella skogsprogrammets arbetsätt bör ta nästa steg och utveckla konsultationen i mer avgränsade frågor samtidigt som arbetet i högre grad bör bygga på samverkan för framåtsyftande helhetslösningar mellan parterna i programrådet. Utredningen bedömer att ett sådant arbetsätt kräver olika funktioner, en fristående nationell samordnare och en basfunktion där Skogsstyrelsen fördelar medel, bistår med olika uppdrag, stöd till regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel. En nationell samordnare bör kunna inleda en lösningsbaserad dialog med engagerade intressenter för att hitta gemensamma lösningar, bidra med underlag till regeringens arbete och bidra till att genomföra den beslutade politiken för att utveckla den ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarheten i skogen. Tillräckliga medel bör finnas för dessa funktioner i skogsprogrammet.

Samverkan och dialog för att skapa tillit och bryta polariseringen

Flera av de förslag som läggs i detta betänkande förutsätter en effektiv dialogprocess, exempelvis för att ta fram mål för ökad hållbar tillväxt i skogen, lämna förslag till den bioekonomiska strategin och för att ta fram en nationell strategi för skydd av skog som bygger på markägarinitiativ och samverkan. Den nationella samordnaren kan ha en nyckelroll för att få dessa processer att fungera. Skogsprogrammet i dess nuvarande form bedöms inte ha lika goda förutsättningar.

Utredningens uppfattning är att en nationell samordnare för dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet därför skyndsamt bör tillsättas.

Som nämnts tidigare i utredningen har en polariserad debatt mellan olika intressen om hur skogen bör förvaltas präglats de senaste decennierna. Den brist på tillit som uppstått mellan olika intressenter har givit upphov till att konflikter i många fall förstörats och möjligheten att finna samförstånd och synergier mellan olika intressen och näringar har försvårats.

Ökad tillit behöver byggas mellan skogsägare, myndigheter och andra berörda intressenter vilket skulle ge en ökad legitimitet för den förda politiken. Det kräver ett långsiktigt arbete för att skapa dialog i processer som uppmuntrar alla att lyssna på varandras perspektiv, ta intryck och gemensamt skapa ett konstruktivt samtalsklimat i olika frågor som rör förvaltningen av den svenska skogen.²

Genom ett sådant arbets sätt kan en större helhetssyn nås hos de intressenter som deltar, och en effektivare förvaltning av skogens alla nyttor och värden kan uppnås. Av handlingsplanen till det nationella skogsprogrammet framgår att programmets strategi utgår från skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och bygger på bred dialog, samverkan, engagemang och erfarenhetsutbyte mellan intressenter i skogens hela värdekedja. Det framgår vidare att den fortsatta dialogen inom skogsprogrammet kan organiseras genom öppna hearings, samtal och dialoger i arbetsgrupper. Det är en utmärkt ambition.

Utredningen anser att processen kan utvecklas ytterligare för att skapa tillit, gemensamt ansvarstagande, lärande och möjlighet till att hantera utmaningar inom skogen.

Centrala delar i utvecklingen av samverkansprocessen inom det nationella skogsprogrammet är:

- Processledare med professionell kompetens inom processledning, dialog och samverkan bör ingå i den nationella samordnarens kansli.
- Skogsproduktionsfrågor, naturvårdsfrågor, klimatfrågor och andra frågor av stor betydelse för skogens utveckling bör hanteras integrerat för ökad helhetssyn och delaktighet från bredare intressen.

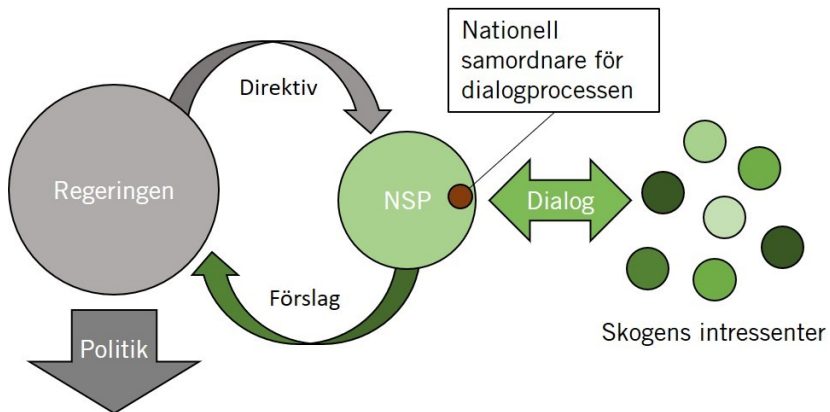
² Se Johansson, J., Bjärstig, T. och Sandström, C., 2020. *Vägar till effektiva samverkansprocesser – styrning, deltagande och dialog inom skogspolitikens ramar*. Future Forests Rapportserie 2020:3. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.

- Processen bör säkerställa att alla skogens intressenter som är relevanta för en viss frågeställning ges möjlighet att medverka oavsett ekonomiska förutsättningar.
- Processen bör ledas på ett samverkansbaserat sätt, där tillit, gemensamt ägarskap och lärande är värdeord.
- Processen bör i möjligaste mån vara kunskapsorienterad och innovativ och sträva mot att undvika politisering och polarisering tidigt i en fråga. Processen bör baseras på ett gemensamt lärande, såväl i sakfrågor som i samverkansfrågor.
- Det nationella skogsprogrammet bör ses som en långsiktig process där långsiktiga hållbara resultat eftersträvas.

Utredningen bedömer att en nationell samordnare som inte är begränsad av tillhörigheten till en organisation har lättare att leda komplexa processer och få tillit och därmed har större möjligheter att utveckla samverkansprocessen inom det nationella skogsprogrammet än nuvarande organisation har.

Utredningen bedömer att det finns möjligheter att göra de regionala samverkansprocesserna inom de regionala skogsprogrammen ännu starkare genom att arbeta med att försöka öka tilliten och minska polariseringen. Om det nationella skogsprogrammet utvecklas mot bättre samverkansklimate kommer detta att ge goda effekter även på de regionala skogsprogramsprocesserna. Utredningen bedömer därför att de nuvarande regionala skogsprogrammen bör fortsätta sitt pågående arbete och vara lyhörda för att göra förändringar utifrån utvecklingen av den nationella skogsprogramsprocessen. Den nationella samordnaren bör även kunna vara en resurs för att stötta de regionala processerna med kompetens och erfarenheter.

Figur 9.5 Ett utvecklat nationellt skogsprogram (NSP)



Ett breddat nationellt skogsprogram som tillvaratar en helhetssyn och vars dialogprocess sker under ledning av en oberoende nationell samordnare.

Ett mandat för förändring

Det nuvarande nationella skogsprogrammet utgör en dialog mellan skogens intressenter, myndigheter och regeringen. Det finns emellertid inte något klart och tydligt sätt för skogsprogrammet att komma till beslut i en fråga som inte regeringen i förväg har adresserat till processen.

En nationell samordnare är en egen fristående myndighet som genom del- och slutbetänkanden kan lämna konkreta förslag till regeringen i olika frågor. Genom att ge den nationella samordnaren ett brett men väl avvägt utredningsdirektiv finns en kanal för skogens intressenter att kommunicera sina tankar till regeringen i exempelvis förslag till förändrad lagstiftning eller genom att belysa behov av åtgärder och styrmedel. Den nationella samordnaren bör ha ett brett, men väl avvägt utredningsdirektiv som tydliggör samordnarens roll, mandat, förhållande till andra berörda myndigheters uppdrag och till skogens övriga intressenter.

Denna funktion inom ett nationellt skogsprogram har fördelen att utgöra en jämbördig dialogpartner till politiken. Det går även att ställa krav på att en sådan dialogpartner ska lämna väl beredda, ansvarsfulla, välvägda och finansierade förslag som kan utgöra ett konkret underlag för politiskt beslutsfattande.

Oberoende och transparens

En nationell samordnare är en fristående del av det offentliga Sverige och lyder under de regelverk som i övrigt styr myndigheternas arbete. Den process som skogsprogrammet i denna form skulle utgöra kommer därför att präglas av offentlighetsprincipen vilket på ett enkelt sätt möjliggör extern granskning. Särskilt i frågor av stor vikt för många, som annars inte är delaktiga i beslut som rör deras intressen, kan en fristående myndighet i form av en nationell samordnare även vara en garant för att opartiskhet och saklighet präglar dialogprocessen och att inte ett visst intresse har osakligt företräde framför ett annat.

Ett utredningsuppdrag för en nationell samordnare kan pågå under lång tid genom att nya tilläggsdirektiv beslutas. Det är även möjligt att låta samordnaren verka under en mer begränsad tid och därefter ge samordnaren i uppdrag att lämna förslag på hur processen ska gå vidare i annan form.

Ett programråd bör kvarstå med samordnaren som ordförande och sättas samman med olika intressenter för att återspegla det bredade uppdraget för programmet. Samordnaren bör även ha ett samordningsansvar för de regionala skogsprogrammen.

Basfunktionen där Skogsstyrelsen fördelar medel och bistår med stöd för olika uppdrag, regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå. De resurser som för närvarande kanaliseras till det nationella skogsprogrammet bör därför kompletteras med resurser för en nationell samordnare.

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

Bedömning: Det behövs en ökad hållbar tillväxt i skogen för att kunna möta framtidens behov av biomassa. Skogen som resurs måste användas mer effektivt. Ökad hållbar tillväxt i skogen måste ske genom en rad olika åtgärder, både sådana som ligger inom ramen för sektorsansvaret och ytterligare politiska styrmedel och åtgärder. Varje åtgärd bör vara sådan att effekten kan följas upp och utvärderas. Arbetet för ökad hållbar tillväxt bör vägledas av en tydlig målsättning.

Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Bioekonomin med bas i skogen omfattar flera näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Fokus bör vara att skogen ska användas på bästa sätt och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. För att en strategi ska få genomslag, vara trovärdig och legitim i hela samhället och kunna bidra till den önskade förändringen behövs en gemensam inriktning och åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen. Det är även viktigt att koppla bioekonomin tydligare till den cirkulära ekonomin. Tillsammans blir de starkare och får större betydelse för att nå samhällsmål än om de behandlas separat.

En målsättning för ökad skoglig tillväxt och de delar av en bioekonomisk strategi som berör skogen bör tas fram i dialog mellan skogen aktörer och intressenter. Både mål och strategier bör följas av verkningfulla åtgärder som ska vara möjliga att följa upp och utvärdera.

Förslag: Det nationella skogsprogrammet bör i en dialogprocess ta fram förslag till ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen som sedan beslutas av regeringen.

Uppdraget bör lämnas till den nationella samordnaren för skogsprogrammet den 1 juli 2021 och redovisas senast den 1 januari 2023. Regeringen bör därefter fastställa ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen senast den 1 juli 2023.

Den svenska strategin för bioekonomi bör avseende skogens roll ha en bred ansats med åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen samt tydligt knyta

an till regeringens strategi för cirkulär ekonomi. Strategin bör lyfta fram ett mångbruk i skogen för att så stor del av bioekonomin som möjligt ska dra nytta av den skogliga resursen. Syftet bör vara att detta mångbruk ökar den samlade skogliga bioekonomins förädlingsvärde.

En bioekonomisk strategi avseende skogen bör tas fram i samverkan med en bred representation från samhället genom en dialogprocess inom det nationella skogsprogrammet. Även en konkret, tidsatt och uppföljningsbar handlingsplan med effektiva åtgärder bör tas fram. Strategi och handlingsplan bör knyta an till målet för ökad hållbar tillväxt i skogen.

Den nationella samordnaren för skogsprogrammet bör senast den 1 juli 2021 ges i uppdrag att lämna förslag på en strategi för en växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen samt att föreslå en handlingsplan med konkreta åtgärder för att genomföra den. Ett förslag på strategi bör redovisas till regeringen senast den 1 januari 2023 tillsammans med en första handlingsplan. Samordnaren bör ges i uppdrag att årligen utvärdera och revidera handlingsplanen. Strategi och handlingsplan bör beslutas av regeringen.

Regeringen bör vidare ge Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys i uppdrag att ta fram eller vidareutveckla en metod för aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin. Uppdraget bör redovisas senast den 1 januari 2022. Därefter bör statistikuppgiften ingå i Sveriges officiella statistik för att möjliggöra utvärdering och uppföljning av bioekonomins utveckling.

9.4.1 Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen

En ökad hållbar tillväxt i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens konkurrenskraft, en förutsättning för en växande cirkulär bioekonomi och avgörande för klimatpolitiken, både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör fossilsubstitution. Utredningen har tidigare beskrivit bedömningar om framtida behov av biomassa ur skogen globalt. Behoven både för bioenergi och bioråvara bedöms öka betydligt fram till år 2050. Den svenska skogen växer långsamt och åtgärder för att möta framtidens behov måste därför ske nu. Genom att arbeta med konkreta och operativa målsättningar som är möjliga att nå på kort sikt

kan incitamentet att jobba med kvalitet i skogsproduktionen öka och eventuella framsteg följas upp.

Dessa mål bör följas upp med de politiska styrmedel som är nödvändiga för att förverkliga en politik som medger ett ökat, hållbart uttag av inhemsk biomassa ur skogen samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs.

En ökad hållbar tillväxt i skogen ska ske inom ramen för skogs politikens jämställda mål – miljö och produktion – och utan att äventyra andra samhällsmål. Ansvaret för att skogsbruket bedrivs hållbart vilar gemensamt på myndigheter och skogsnäringen.

Det finns stora möjligheter att höja produktionen i skogsbruket. I den nyligen genomförda *Samverkansprocess skogsproduktion*³ pekas tre områden ut som särskilt betydelsefulla; Att använda bästa möjliga skogsodlingsmaterial, skogsskötsel för hög och värdefull tillväxt och åtgärder för att minska skogsskador. Åtgärder inom dessa områden beräknas enligt rapporten stå för cirka 80 procent av den förväntade tillväxtökningen av samverkansprocessens samtliga förslag. Det är lämpligt att regeringen som ett första steg mot ökad hållbar tillväxt i skogen verkar för ett genomförande av dessa åtgärder.

Mellan år 2005 och 2010, arbetade skogssektorn med skogliga sektorsmål, som beslutades av Skogsstyrelsen. Sektorsmålen utgjorde en tolkning av statens samlade skogsolitik, inklusive relevanta delar av miljöpolitiken med skogliga produktionsfrågor, miljöfrågor och sociala och kulturella frågor. Målen togs fram i en dialog med skogssektorns intressenter. Efter 2010 ansågs sektorsmålen ha spelat ut sin roll. Sektorsmålen ansågs även som ett mindre verkningsfullt verktyg för att finna en balans och avvägning mot miljömålen, eftersom miljö kvalitetsmålen är riksdagsbundna mål och sektorsmålen var beslutade av myndighet. Tillgång och efterfrågan på råvara ansågs i första hand vara en fråga för marknaden.

Inom ramen för Samverkansprocess skogsproduktion diskuterades frågan om målsättning för skogsproduktion i ett tidigt skede. Det fanns vissa principiella invändningar från en del intressenter mot att sätta upp gemensamma och detaljerade mål för skogsproduktion. Skälen som anfördes mot sådana mål var bland annat att det måste finnas utrymme inom skogsolitikerna för skogsägare att ha egna målsättningar för sitt skogsinnehav. Ett annat argument var att ambitionsnivåerna också är beroende av ekonomiska förutsättningar och

³ Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019/24.

överväganden. Dialogen resulterade i en bedömning, men inte ett mål om, att tillväxten i Sveriges skogar fram till 2050 skulle kunna öka med 20 procent jämfört med i dag.

Skogens roll som nationell tillgång och förvaltningen av skogen som ett av svaren på vår tids största utmaningar – att fasa ut fossila råvaror ur vår ekonomi och bevara den biologiska mångfalden – och samtidigt bibehålla ekonomisk tillväxt – medför att ett politiskt ansvarstagande är nödvändigt. En uttalad nationell målsättning för hållbar skogsproduktion innebär en viktig signal från samhället om att ökad hållbar skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. Genom att formulera en uttalad målsättning kan näringen och övriga intressenter motiveras till att fokusera på behovet av ökad hållbar tillväxt och god skogsskötsel inom ramen för sektorsansvaret. Målet bör även vara vägledande för regeringens myndighetsstyrning och en del av en nationell bioekonomistrategi.

Målets fokus bör ligga på kvalitet i skogsvårdsåtgärder, för att så stor andel som möjligt av ytor tillgängliga för virkesproduktion ska användas till sin fulla potential. Det finns en rad tillväxthöjande åtgärder som redan i dag bör kunna vidtas för att öka den hållbara tillväxten samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs. Målet bör därför sättas utifrån de åtgärder som är företagsekonomiskt realistiska.

Det nationella målet för hållbar tillväxt i skogen bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bland annat bevarande av biologisk mångfald, landsbygdsutveckling, renskötseln och friluftslivet. Målet bör sedan sättas efter avvägning mot dessa samhällsmål.

Tydliggör målkonflikter och skogens begränsningar

Genom att tydliggöra vilka eventuella målkonflikter som uppstår genom ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt blir hanteringen av målkonflikter föremål för en politisk avvägning. Regeringen har i proposition till riksdagen i juni 2020 föreslagit ett mål för Agenda 2030.⁴ Regeringen bedömer att för att nå målet är det centralt med ett balanserat och integrerat förhållningssätt till hållbarhetens ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner. Ett sådant arbets-

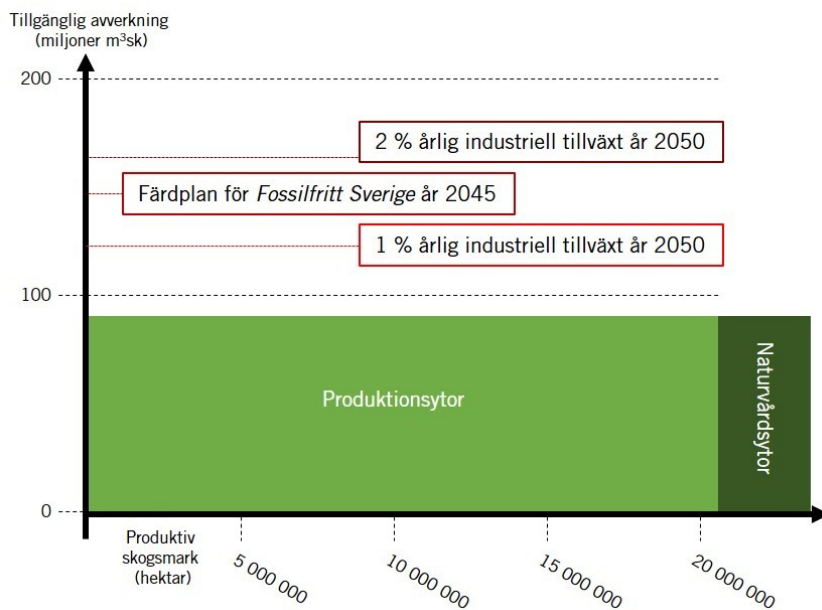
⁴ Proposition 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*, s. 12.

sätt är av stort värde också när det gäller att hantera målkonflikter med koppling till skogen.

Att skjuta över ett alltför stort ansvar på myndigheter och sektorn att göra avvägning mellan olika samhällsmål riskerar att leda till allt större konflikter mellan motstående intressen i skogen. Den dialog mellan olika intressenter som krävs för att den svenska modellen i skogen ska vara effektiv underlättas av att ramarna inom vilka samverkan ska ske är tydligt fastlagda. Fokus för dialog och samverkan kan då ligga på medel och inte på mål.

Även om alla tillgängliga åtgärder för hållbar tillväxt sätts in omedelbart är det dock tydligt att den svenska skogen inte räcker till för alla anspråk. En given lösning är att det i samhällsomställningen ingår en högre grad av cirkulära flöden i produktionsledet såväl som i konsumtionsledet. Produkter med biologiskt ursprung har dock en begränsad möjlighet till cirkulation genom återvinning, återbruk och återanvändning. För att en samhällsomställning ska vara möjlig återstår då endast att sätta tilliten till teknikutveckling eller att det i omställningen ingår incitament för en minskad total varukonsumtion. Bioekonomin kan då i stället växa som andel av den totala ekonomin.

Att sätta upp ett mål för hållbar tillväxt i skogen och analysera effekterna av detta mål i förhållande till framtidens behov av skogsråvara kan bidra till att belysa inom vilka ekologiska och ekonomiska gränser den svenska bioekonomin kan växa och vad som krävs i fråga om bättre resursutnyttjande och ökad cirkularitet.

Figur 9.6 Tillväxtanspråk på produktionsytorna för att nå olika mål

För beräkningar av råvaruanspråk för olika scenarier, se kapitel 7.7.

Genomförande

Den intresseavvägning som ett politiskt beslut om ett mål för ökad skoglig tillväxt innebär bör fattas av regeringen. Underlaget för ett sådant beslut bör dock tas fram inom ramen för en dialogprocess under professionell processledning. Utredningens förslag om ett reformerat nationellt skogsprogram, under ledning av en nationell samordnare, bedöms utgöra ett lämpligt forum för denna dialogprocess. Resultatet av denna process bör kunna utgöra ett viktigt underlag inför ett regeringsbeslut.

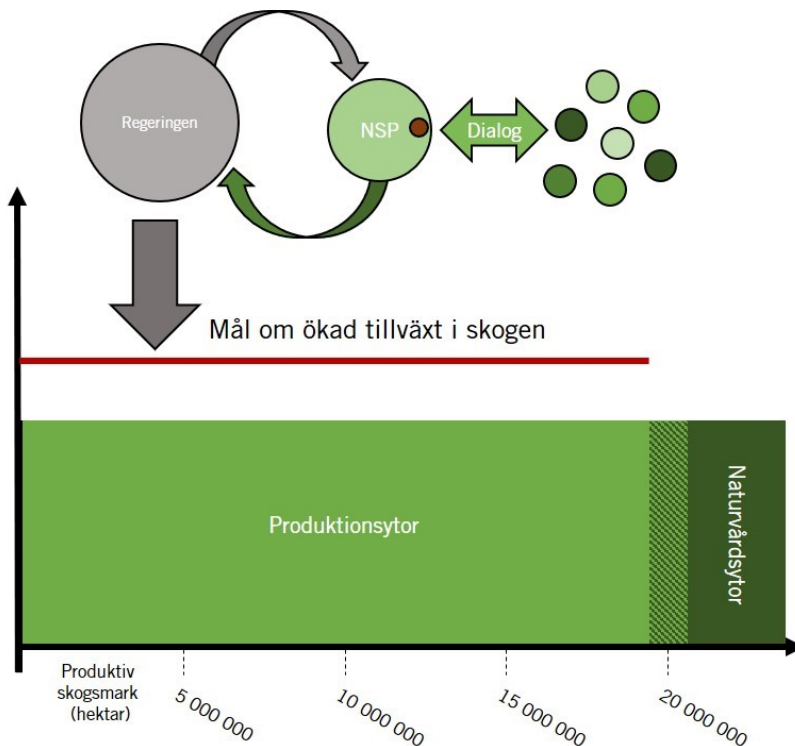
Det nationella skogsprogrammet bör därför ges i uppdrag att i en dialogprocess ta fram förslag till ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen. Uppdraget bör lämnas till den nationella samordnaren för skogsprogrammet den 1 juli 2021 och redovisas senast den 1 januari 2023.

Regeringen bör därefter fastställa ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen senast den 1 juli 2023.

Målet för ökad hållbar tillväxt i skogen kan därefter utgöra en gemensam plattform för ytterligare uppdrag till den nationella samordnaren för skogsprogrammet.

Figur 9.7 Mål för hållbar tillväxt i skogen

Högre kvalitet på virkesproduktionsmarken



Figuren illustrerar att ett mål för virkesproduktionsmarken som helhet bör uppställas. Genom att öka tillväxten på virkesproduktionsmarken kan skogen som helhet ge en ökad avkastning även om ytterligare areal måste undantas från skogsbruk för att bevara den biologiska mångfalden.

9.4.2 En strategi för bioekonomin

Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Begreppet bioekonomi innefattar dock en rad andra näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Insikten att skogen är en av vårt lands viktigaste resurser som måste förvaltas för största möjliga samhällsnytta bör vara vägledande för skogspolitiken. Fokus bör vara att skogen ska

användas på bästa sätt och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. En skogsproduktionsyta kan användas till mer än endast skogsbruk och en skog som är avsatt för naturvård kan exempelvis användas för naturturism.

Riksdagen har tillkännagivit till regeringen om att inrätta en nationell bioekonomistategi för att tillsammans med de gröna näringarna skapa större miljö- och klimatnytta.⁵ Arbetet med bioekonomistategin bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En växande bioekonomi bör dock inte vara begränsad av politiken för de gröna näringarna. Det bör i stället handla om en mer genomgripande omställning som berör stora delar av samhället och som kräver ett brett engagemang över många politikområden. För att en strategi ska få genomslag, vara trovärdig och legitim i hela samhället och kunna bidra till den önskade förändringen behövs en gemensam inriktning och åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen. Det finns ett behov av att låta bioekonomin vara en del av den övriga ekonomin, och inte behandla den som ett separat intresse främst för de gröna näringarna på landsbygden. Det är även viktigt att koppla bioekonomin tydligare till den cirkulära ekonomin. Tillsammans blir de starkare och får större betydelse för att nå samhällsmål än om de behandlas separat.

En nationell strategi för cirkulär bioekonomi bör därmed bidra till ökad konkurrenskraft bland annat för biobaserade näringar med bas i skogen, såväl tillverkande industri som tjänstesektor, och skapa förutsättningar för sysselsättning i hela landet tillsammans med reell miljö- och klimatnytta.

En viktig del av en strategi för en växande cirkulär bioekonomi är insikten om vilka begränsningar som finns på tillgångssidan. Detta gäller inte minst för den del av bioekonomin som är beroende av skoglig råvara.

Strategin måste även visa på en långsiktig politisk vilja och inriktning att främja verksamheter inom bioekonomin. Det ger incitament och trygghet för investeringar i råvaruproduktion och utveckling av produkter, tjänster och affärsmodeller. Tillväxten i skogen behöver öka genom en aktiv och effektiv skogsskötsel eftersom tillgången till råvara från skogen begränsas av tillväxten inom skogsproduktionsytorna. En viktig del av en strategi för en växande bioekonomi bör

⁵ Jfr Riksdagens tillkännagivande bet. 2018/19: MJU8 reservation 27 under punkt 20 s. 75, rskr. 2018/19:147.

vara att fokusera på en högre förädlingsgrad och ett effektivt utnyttjande av den inhemska råvaran. Det finns till exempel möjligheter att ta ut större andel av grenar och toppar för energiproduktion eller andra ändamål än vad som sker i dag. Ökad cirkularitet av produkterna i samhället är också ett sätt att öka tillgången på sekundär råvara och minska negativ påverkan på naturkapitalet.

Bioekonomin kan växa dels genom en generellt ökad produktion av biobaserade produkter för användning som substitution av fossilbaserade produkter, dels genom ökat förädlingsvärde. Ett exempel kan vara att styrmedel av olika slag inriktas mot att öka trähusbyggandet. Den globala omställningen som väntar innebär sannolikt att vissa produkter minskar eller fasas ut helt ur samhället. Prognosen för exempelvis den globala efterfrågan på tryckpapper pekar mot en kraftig nedgång fram till år 2050. Den svenska strategin bör därför vara framåtsyftande och fokusera på tillväxt, förädlingsvärde, hållbarhet, långlivade produkter och cirkularitet för att bidra till den globala omställningen.

En ökad förädlingsgrad av råvaran i en utvecklad cirkulär bioekonomi kan även uppnås genom exempelvis utveckling av alltmer resurseffektiva bioraffinaderier där material till både dagens och morgondagens skogsprodukter och material framställs. Ett bioraffinaderi kan ge förutsättningar att med högt resursutnyttjande omvandla skogsråvara och återvunna produkter till högvärdiga produkter med låg koldioxidbelastning. Genom att skapa en hög efterfrågan på biomassa kan incitamenten för att vidta produktionshöjande åtgärder samt ta tillvara vissa av de växtdelar som i dag lämnas i skogen ökas.

Vid sidan av skogsbruket är det angeläget att en strategi även tar sikte på utveckling av andra biobaserade näringar i skogen. Potentialen för att utveckla många näringar med bas i skogen för framtida ökad hållbar tillväxt kan ske genom aktiva branschövergripande samarbeten som tillvaratar synergier.

Den nationella strategin bör vara väl förankrad i vetenskaplig kunskap om bland annat ekosystemtjänsternas betydelse för samhället och skogens roll för klimatet. Strategin bör hantera frågan om forskning, innovation och utveckling. Strategin bör även främja konkret samverkan mellan staten, forskningen, näringslivet och andra berörda intressen, för att underlätta de omställningar som krävs.

Den nationella strategin bör även kompletteras med en handlingsplan med konkreta åtgärder. Handlingsplanen för det nationella skogs-

programmet, där åtgärderna är framtagna i syfte att främja en växande hållbar bioekonomi, kan utgöra en grund. Handlingsplanen behöver dock resurssättas, tidsättas och en ansvarig organisation eller departement bör utses.

Effekterna av varje del i handlingsplanen bör vara möjlig att följa upp. Dessutom behövs åtgärder som visar vägen till en cirkulär ekonomi genomgående tydliggöras i handlingsplanen.

Genomförande

Riksdagens tillkännagivande om en bioekonomisk strategi är ännu inte färdigbehandlad. Regeringen har aviserat att den ska ta fram en svensk bioekonomistrategi tillsammans med de gröna näringarna, som bidrar till ökad tillgång till biomassa och sysselsättning i hela landet och skapar miljö- och klimatnytta.⁶

Den aviserade bioekonomiska strategin är då detta betänkande trycks ännu inte tillkännagiven. Skogsprogrammet ska enligt regeringen vara en viktig del av den kommande bioekonomistrategin. Utredningens uppfattning är att den del av strategin som rör skogen bör ta form i en dialogprocess, för att uppnå utredningens förslag om att mångbruk och en bred förankring i samhället ska vara ledord för att uppnå synergier och legitimitet. Utredningen uppfattar att de gröna näringarna självklart ska vara delaktiga i processen men att den inte bör begränsas till dessa.

Utredningens förslag om ett reformerat nationellt skogsprogram, under ledning av en nationell samordnare, bedöms utgöra ett lämpligt forum för en dialogprocess för att utveckla strategin för skogen. Strategi och handlingsplan bör i slutändan beslutats av regeringen som har att värdera strategin och de föreslagna åtgärdernas effekter samt för att göra nödvändiga prioriteringar mot andra samhällsmål. Resultatet av den föreslagna dialogprocessen bör dock kunna utgöra ett viktigt underlag inför ett regeringsbeslut.

Uppdraget om att utveckla en bioekonomisk strategi och handlingsplan för näringarna med bas i skogen bör ges till den nationella samordnaren för skogsprogrammet i anslutning till att processen med ett tillväxtmål är avslutat. Om en bioekonomisk strategi redan är beslutad av regeringen kan övervägas om genomförande och handlingsprogram i stället bör adresseras till dialogprocessen.

⁶ Se prop. 2019/20:65 *Klimatbehandlingsplanen* och prop. 2020/21:1 *Budgetproposition 2021*, utgiftsområde 23, s. 53.

9.4.3 Synliggör bioekonomin i statistiken

För att ha möjlighet att utvärdera och följa upp den växande cirkulära bioekonomin bör det vara tydligt hur denna del av ekonomin definieras, vilka näringar som omfattas och hur deras andel av den totala ekonomin beräknas. I dag finns ingen sådan tydlig definition även om vissa analyser och studier har gjorts.

Tillväxtanalys och SCB har gjort beräkningar av den svenska bioekonomin i dag, se kapitel 7.5. Statistiken är dock behäftad med stora osäkerheter och utgörs av bedömningar av bioekonomins andel av olika näringar.

För att kunna mäta och följa upp effekterna av ett strategisk nationellt arbete för en växande bioekonomi behövs överenskomna definitioner och korrekt statistik. SCB och Tillväxtanalys bör därför få i uppdrag att ta fram tillförlitligt underlag och statistik om bland annat förädlingsvärde och sysselsättning för den svenska bioekonomin.

Avgränsning av vad som utgör bioekonomi bör göras så att alla relevanta näringar inkluderas, exempelvis naturturism, jordbruk, fiske och rennäring. För att kunna mäta och följa upp lokala insatser, till exempel vilka effekter inrättandet av en ny nationalpark får för den lokala bioekonomin bör statistiken även kunna användas på regional och lokal nivå.

9.5 Regelförenklingar för skogsbruket

Förslag: Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen. Uppdraget bör redovisas till regeringen den 1 januari 2023.

Översynen bör göras i samråd med Naturvårdsverket, SLU, Boverket och Sametinget och i dialog med skogens intressenter.

Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen att utreda om planterad granskog som växer på mark, som varit åkermark efter år 1900, kan hanteras på ett enklare sätt. Uppdraget bör redovisas till regeringen den 1 januari 2023.

Skogsstyrelsen bör då beakta möjligheten att sådana skogar kan undantas från krav på bland annat lägsta slutavverkning ålder och kravet på underrättelse för föryngringsavverkning, samt att föreslå hur en sådan förändring ska genomföras.

Utredningen bedömer att vissa regelförenklingar kan behövas för att ta tillvara skogsproduktionens möjligheter. Frågan har utretts flera gånger tidigare. Vissa av de förslag som av olika skäl tidigare förkastats bör tas upp till ny prövning mot bakgrund av ny kunskap, till exempel om vikten att förebygga skogsskador, samt de förslag som läggs i denna och andra pågående eller nyligen avslutade utredningar. Den klimatpolitiska vägvalsutredningen har i sitt betänkande *Vägen till en klimatpositiv framtid*⁷ pekat ut flera åtgärder som bedöms gynna klimatarbetet. Den pågående översynen av artskyddsförordningen⁸ kan komma att lösa frågor på ett sätt som tidigare satt upp hinder för regelförenklingar. Den översyn av rennäringslagen som aviserats, för att bland annat anpassa lagen till Högsta domstolens dom i Girjas-målet, kan även komma att innebära att rennäringens intressen kan komma att beaktas på ett annat sätt än i dag.⁹

Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att se över vissa delar av skogsvårdslagstiftningen. I första hand gäller det lägsta ålder för föryngringsavverkning och ransoneringsreglerna. En översyn behövs också av andra bestämmelser som rör ökad hållbar tillväxt, exem-

⁷ SOU 2020:4.

⁸ Dir. 2020:58.

⁹ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/utredning-kommer-tillsattas-for-en-oversyn-av-rennaringslagstiftningen/.

pelvis kravet på underrättelse om avverkning som i vissa specifika fall borde kunna tas bort, då ett område uppenbart saknar naturvärden eller värden för renskötseln. Även andra förslag till regelförenklingar som föreslagits i tidigare utredningar kan behöva utredas på nytt och genomföras för att sammantaget gynna en hållbar tillväxt i skogen.

Genom sådana regelförenklingar kan staten bidra till att uppnå ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen och att denna tillväxt bättre tillvaratas. Regeringen kan lämpligen ta ställning till förslagen i samband med att ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen beslutas.

9.5.1 Reglerna om lägsta ålder för förnygringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över

Det finns flera områden där tidigare utredningar har föreslagit regelförenkling. När det gäller det komplex av regler om lägsta slutavverkningsålder, ransonering och tillämpning av begreppet brukningsenhet finns skäl att i ett samlat förfarande se över lagstiftningen och de föreskrifter som följer av denna. Syftet med översynen ska vara att förenkla samt att leta möjligheter till synergier, hantera målkonflikter och främja en växande bioekonomi.

Lägsta ålder för förnygringsavverkning

Lägsta ålder för förnygringsavverkning (LÅF) regleras av föreskrifter som meddelats med stöd av 10 § skogsvårdslagen och 11 § skogsvårdsförordningen. Syftet är att reglerna om LÅF ska tjäna som skydd för den yngre växande skogen mot, vad som uttryckts som, exploaterande slutavverkningar.¹⁰ Den historiska bakgrunden till bestämmelsen är en temporär lagstiftning under första världskriget för att skydda landets ungskogar mot det intensiva veduttag som var en följd av den allmänna bränslebristen. Lagen permanentades efter kriget och har därefter bestått i olika former. Problemet med att yngre skog avverkades var bland annat att marknaden efterfrågade klint virke för kolning. Numera får efterfrågan på klint virke anses låg och marknadspriset motiverar knappast avverkning av ungskog i någon större utsträckning. I medeltal slutavverkas skog, sedan lång tid tillbaka, vid cirka 110 års ålder. De sänkningar i LÅF som skett under åren har

¹⁰ Prop. 1992/92:226 s. 60.

endast haft temporära och marginella effekter på när skogsägare väljer att slutavverka.¹¹ LÅF motiveras numera oftare med hänsyn till andra allmänna intressen än skogens långsiktiga ekonomiska bärkraft, som exempelvis naturvärden och renbete, även om dessa skäl inte kommit till uttryck i lagstiftningsmotiven.

För barrdominerade bestånd varierar lägsta slutavverkningsålder mellan 45 och 100 år beroende på markens produktionsförmåga (ståndortsindex) och geografiska belägenhet.

Enligt dagens föreskrifter är den lägsta åldern för förnygringsavverkning fem eller tio år högre i norra Sverige än i södra delen av landet vid motsvarande ståndortsindex. Det finns belägg för att det saknas grund för att bestånd på samma ståndortsindex har olika LÅF i olika delar av landet.¹² Resultaten i SKA-15 visar på behov av att sänka lägsta ålder för förnygringsavverkning på ett antal decenniers sikt.

Den nuvarande diskussionen kring skogarna i nordvästra Sverige handlar till stora delar om avverkningar i äldre skogar med naturskogsinslag. Samtidigt finns det stora arealer tidigare avverkade och anlagda skogar som närmar sig avverkningsbar ålder. Fram tills dessa blir avverkningsbara kommer det sannolikt, med nuvarande regelverk, vara ett högt avverkningstryck på kvarvarande skogar med naturskogsinslag. En lägre LÅF ger större valmöjligheter för markägaren mellan att avverka yngre anlagda skogar eller äldre skogar med naturskogsinslag.

Rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*¹³ har även pekat ut behovet av en översyn av LÅF i föreskrifterna för att kunna hantera skogsskador mer proaktivt.

Samtidigt finns det situationer när nuvarande lägsta slutavverkningsåldrar inte förefaller vara tillräckligt höga för att tillgodose allmänna intressen som rennäring, naturvård och friluftsliv. När dessa skäl görs gällande är det angeläget att det är dessa som motiverar begränsningarna. Vid utarbetande av nya regler bör samråd därför ske med företrädare för de intressen som ska bevakas genom regleringen.

En översyn bör därför göras för att utreda hur regelverket kring lägsta ålder för förnygringsavverkning skulle kunna bli mer ändamålsenligt. Regeringen bör i uppdraget särskilt ange vilka allmänna intressen som ska beaktas för bestämmande av LÅF i olika fall.

¹¹ Skogsstyrelsen, *Lägsta ålder för förnygringsavverkning*, rapport 6/2015.

¹² Skogsstyrelsen, *Lägsta ålder för förnygringsavverkning*, rapport 6/2015.

¹³ Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 24/2019.

Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att föreslå den ändring av 10 § skogsvårdslagen som är nödvändig för att de intressen som lämpligen bevakas genom reglerna om LÅF får beaktas vid utformandet av föreskrifter. Översynen bör även omfatta 11 § skogsvårdsförordningen.

Ransoneringsregler av äldre skog

Den högsta tillåtna arealen för förnygringsavverkning (ransoneringsregler) regleras av förordning och föreskrifter som meddelats med stöd av 11 § skogsvårdslagen. På brukningsenheter som är större än 50 hektar måste den skog som kan förnygringsavverkas ransonerats. Här får högst hälften av skogsmarken utgöras av kalmare och skog som är yngre än 20 år. För brukningsenheter som är större än 1 000 hektar finns ytterligare begränsningar.

Eftersom det är komplicerat att utöva tillsyn över att ransoneringsreglerna följs skulle en möjlighet vara att införa regler om krav på egenkontroll vilket skulle lägga ett större ansvar på markägarna och deras ombud att ha bättre kontroll på om ransoneringsreglerna följs.

Ransoneringsreglerna har starka kopplingar till LÅF. Stora förändringar i samhället och skogsbruket gör att eventuella ransoneringsregler kan behöva utformas annorlunda. Det är lämpligt att se över det i samband med att man ser över LÅF. Regelförenkling bör vara syftet men samråd bör ske med Sametinget, Boverket och Naturvårdsverket för att tillse att andra allmänna intressen som kan motivera ransoneringsreglernas nuvarande utformning kommer till tals. Översynen bör vidare ske i dialog med andra intressenter i skogen.

Regeringen bör i uppdraget särskilt ange vilka intressen som ska beaktas vid tillämpning av ransoneringsreglerna och Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att föreslå den ändring av 11 § skogsvårdslagen som är nödvändig för att lämpliga föreskrifter ska kunna meddelas. Översynen bör även omfatta reglerna i 12–13 §§ skogsvårdsförordningen.

Brukningenshet

Ransoneringsreglerna har en nära koppling till reglerna om indelning i brukningsenheter. Grundregeln finns i 12 § skogsvårdslagen som anger att som brukningsenhet ska räknas den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare. Med stöd av 14 § skogsvårdsförordningen kan Skogsstyrelsen på begäran av skogsmarkens ägare medge en annan indelning där innehavet i flera kommuner eller län kan utgöra en brukningsenhet. Ett tiotal juridiska personer, bland annat de större bolagen, har medgetts sådant undantag för en tid av fem år.

Handläggningen av dessa beslut är tidskrävande och innehåller även uppföljning av de arealuppgifter om avverkning som lämnats på grund av villkor om arealredovisning i besluten. Det är önskvärt att förenkla reglerna om brukningsenhet. Ett alternativ skulle till exempel kunna vara att koppla begreppet brukningsenhet till ett eller flera län i stället för till kommun.

Skogsstyrelsen bör därför ges i uppdrag att göra en översyn av 12 § skogsvårdslagen och 14 § skogsvårdsförordningen i syfte att förenkla regleringen. Förändringar av brukningsenhet kan för vissa skogsägare komma att leda till hårdare ransoneringsregler. Även sådana konsekvenser av att justera begreppet brukningsenhet måste därför utredas.

9.5.2 Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark

Under den senare delen av 1900-talet har stora arealer tidigare jordbruksmarker beskogsats mer eller mindre aktivt. Under den stora nedläggningen av jordbruksmark under 1960-talet planterades huvudsakligen gran. I samband med nedläggning av jordbruksmark under 1980-talets slut och framåt gavs olika bidrag för beskogningen av dessa områden med björk och andra lövträd.

Snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet. De innebär också ökade risker för stormfällning och skadeangrepp i ett förändrat klimat.

Med en enklare hantering för avverkning av monokulturer av granskog på dessa marker skulle betydande volymer biomassa kunna frigöras till nytta för en växande bioekonomi. Skälen för flera av de

regler som gäller den produktiva skogsmarken i övrigt bedöms inte vara relevanta för åkermark omlagd till skogsmark. Det bör därför finnas en möjlighet att särbehandla åkermark som sedan år 1900 planterats med granskog. Detta bör ske på så sätt att Skogsstyrelsen ges möjlighet att i föreskrifter, inom avgränsade geografiska områden som uppfyller dessa kriterier, göra undantag från vissa av skogsvårdslagens bestämmelser.

Tidigarelagda avverkningar av mindre lämpliga granskogar på tidigare åkermark öppnar även möjligheten för skogsägaren att omsorgsfullt planera för nästa trädgeneration. De vanligaste skälen för att anlägga monokulturer av gran är förutom granens höga produktionsförmåga att skogsvårdsåtgärder, avverkning och avyttring av virket sker lättare än med blandbestånd. Marken kan dock i praktiken lika gärna förnygras med lövskog eller blandskog.

De vanligaste skälen för att anlägga blandskogsbestånd är att dessa ofta uppfattas som vackrare, förmodas ge en större biologisk mångfald, kan ge en jämnare avkastning under längre tid, om ett långsamt växande trädslag blandas med ett snabbväxande, samt att uppnå en skyddseffekt för ett exempelvis frost- eller ljuskänsligt trädslag. Ett annat skäl att anlägga blandbestånd kan vara att förbättra marktillståndet för ett trädslag, till exempel genom att blanda det med kvävefixerande al. Förbättrad riskspridning och kvalitetsdaning är andra argument för blandskog.

Att öppna upp för en avveckling av granskog som planterats på tidigare åkermark och därigenom möjliggöra en ändamålsenlig återbeskogning med blandskog bedöms vara en åtgärd som ger synergier mellan skogsbruk och andra allmänna intressen.

9.6 Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket

Förslag: Regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en omfattande rådgivningskampanj för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen. Kampanjen bör genomföras tillsammans med Sveriges Lantbruksuniversitet, Skogforsk och relevanta organisationer med markägarkontakter.

Skogsstyrelsen bör anslås särskilda medel till rådgivningskampanjen.

Vidare bör regeringen ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket:

- ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden, samt
- utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena.

För att sprida kunskap om vilka åtgärder som är relevanta för ökad kvalitet vid skogsproduktion, vid naturvårdsåtgärder och för klimatanpassning behövs kunskapshöjande insatser, exempelvis för skogsägare och skogliga aktörer på lokal nivå. Riktad rådgivning är ett effektivt sätt att sprida kunskap och visa på vikten av att produktionshöjande och naturvårdande åtgärder genomförs. Då en markägare normalt ser till helheten i sin förvaltning bedöms det effektivare om rådgivning kring skogsproduktion och naturvård görs samtidigt vilket dessutom ger ett bättre helhetsresultat. Utredningen bedömer att en av nycklarna till att öka den naturvårdande skötseln är att den planeras och utförs i samband med ordinarie skogsvårdsåtgärder.

Den föreslagna kampanjen kan med fördel innehålla följande huvuddelar:

- Rådgivning för mer aktiv skogsskötsel, mer vitala och produktiva skogar. Målgruppen är skogsägare och beställarkompetens bör integreras i skogsskötseldelarna. Aktiviteterna är främst gruppaktiviteter och olika digitala rådgivningsformer.

- Individuell rådgivning om naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar. Rådgivningen kopplas till ett ekonomiskt stöd för genomförandet av åtgärderna.
- Utbildning för skogsmaskinförare och andra yrkesverksamma om naturvårdande skötsel i både avsättningar och i brukad skog.

Kunskap om tillväxthöjande åtgärd behöver nå ut

Det finns en stor potential när det gäller ökad hållbar tillväxt i skogen genom att använda bättre plantmaterial och genom att utföra de vanliga skogsvårdsåtgärderna – föryngring, röjning och gallring – i rätt tid och med hög ambition. Kampanjens målsättning är att öka aktiviteten hos de privata skogsägarna, och särskilda insatser bör göras för att nå de nu inaktiva ägarna och framhålla möjligheten till en ökad lönsamhet i skogsbruket genom enkla men effektiva åtgärder. Kampanjen bör kopplas till det föreslagna målet för ökad hållbar tillväxt och syfta till att på bästa sätt bidra till att nå detta.

Det är viktigt med tillräckliga resurser för att nå många skogsägare som ska stimuleras till förändrade och ökade investeringar i skogen. Den tidigare kampanjen *Grönare skog* som bedrevs under åren 1999–2003 kan användas som referens för omfattning. Den kostade cirka 70 miljoner kronor per år med dåtidens kostnader och nådde sammanlagt ut till cirka 100 000 skogsägare.

Den nya kampanjen bör visa vägen mot ett skogsbruk som bidrar till omställningen till en cirkulär bioekonomi samtidigt som det bevarar den biologiska mångfalden och är anpassat till ett förändrat klimat och ökade skaderisker. Genomförandet bör ske i samverkan med skogsbruket och bör ta fasta på att de aktörer som står bakom *Samverkansprocess skogsproduktion* också har ett ansvar för att sprida rapportens slutsatser.

Rådgivning och stimulans för naturvårdande skötsel bör vara en del av kampanjen

De frivilliga avsättningarna är en viktig och central del i bevarandet av biologisk mångfald. Skötseln i dessa områden är lika viktig som i de formellt avsatta områdena.

Det finns ofta en kunskapsbrist bland skogsägare om vilka åtgärder som behövs för att utveckla naturvärdena i de områden som avsatts frivilligt. Dessa lämnas därför i stor utsträckning för fri utveckling, vilket i vissa områden inte är det mest gynnsamma för biologisk mångfald. Det kan även finnas en utbredd osäkerhet om vilka åtgärder som av naturvårdsskäl bör vidtas i ett område som till exempel är klassat som nyckelbiotop. Det finns därför skäl att lämna uppdrag åt Skogsstyrelsen att i samråd med Naturvårdsverket ta fram riktlinjer och rådgivningsmaterial för naturvårdande skötsel inom frivilligt avsatta områden.

Sveaskog utförde tidigt naturvårdande skötsel i sina frivilliga avsättningar och ekoparker och har därför betydande erfarenheter av planering och genomförande av sådana åtgärder. En av nycklarna till att öka den naturvårdande skötseln i områden avsatta för naturvård bedöms vara att den planeras och utförs i samband med produktionsåtgärder på intilliggande mark. Möjligheten att få en god ekonomi i åtgärden ökar då genom att maskiner redan finns på plats och större volymer av olika sortiment erhålls. Detta arbetssätt har visat sig framgångsrikt för Sveaskog.¹⁴ Sveaskog skulle kunna bidra till utveckling av effektiva metoder och åtgärder för naturvårdande skötsel genom att vidareutveckla skötseln inom bolagets egna frivilliga avsättningar, följa upp skötselns effekter och erbjuda demonstrationsobjekt, information och samverkan med övriga intressenter. Skogsstyrelsen bör därför söka samarbete med Sveaskog, och andra som har erfarenheter av naturvårdande skötsel, i arbetet med att utreda riktlinjer och rådgivningsmaterial om ökad naturvårdande skötsel i de frivilliga avsättningar där sådan skötsel krävs för att bevara och öka naturvärdena.

Utförandet av olika skötselåtgärder är givetvis helt beroende av markägarens vilja att utföra, de ibland kostnadskrävande åtgärderna. Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Naturvårdsverket, utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena. Det kan till exempel avse ersättningsformer och finansiering för sådan skötsel och restaurering. Inom ramen för uppdraget bör myndigheterna undersöka möjligheten att ansöka om ersättning från Landsbygdsprogrammets miljöersättningar eller andra system för ersättning och finansiering. Ersättningar bör finnas för naturvårdande skötsel som krävs för

¹⁴ Uppgift från Olof Johansson, Sveaskog.

bevarande och utveckling av naturvärdena och för åtgärder som höjer naturvärdena i de frivilliga avsättningar som i dag har något lägre naturvärden.

9.7 Klövviltförvaltning

Bedömning: Ett hållbart skogsbruk och ökad tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs i stora delar av landet en kraftfull minskning av populationerna i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade fodermängder. Även antalet trafikolyckor orsakade av hjortvilt är fortsatt mycket hög. För att råda bot på skador orsakade av vilt krävs incitament, information och rådgivning men även en regelöversyn.

Förslag: Regeringen bör ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att, i samverkan med skogsnäringen och jägarorganisationerna, ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till olika incitament samt regelförändringar för att minska skadenivåerna. Syftet med utredningen bör vara att förändringarna ska ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor.

Uppdraget bör redovisas senast den 1 januari 2023.

För att det ska vara möjligt att realisera den ökade tillväxten som produktionshöjande åtgärder kan ge krävs att skador på skogen hålls på en låg nivå. När det gäller skador på ungskog är betesskador från hjortvilt, det vill säga älg, rådjur, dovhjort och kronhjort, de mest betydande. Enligt Skogsstyrelsen hotas förnyingsmöjligheten för många lövträdsdrag och potentialen med skogsträdsförädling, återväxt, höga stamantal efter röjning och positiva klimateffekter av för tätta hjortviltstammar. Betesskadorna orsakar undermåliga ungskogar

med låga stamantal per hektar. I vissa regioner blir en mycket stor andel av de tallar som växer upp viltbetesskadade vilket innebär att de inte kan användas till timmer. Viltbetesskadorna innebär sammantaget stora kvalitets- och tillväxtförluster.

Skogsstyrelsen har i rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*¹⁵ gjort en översiktlig uppskattning av viltskadornas samhällsekonomiska betydelse.

Årligen inträffar närmare 6 000 älgolyckor på landets vägar. Det innebär en älgolycka var nittionde minut. Varje olycka kostar samhället i genomsnitt 278 000 kronor. Mörkertalen är stora då många olyckor aldrig rapporteras. För älg ligger korrektionssiffran på 1,72 gånger det rapporterade olyckstalet vilket ger en bedömd årlig totalkostnad på cirka 4,3–5,2 miljarder kronor. Tillkommer gör kostnader för viltstängsel och viltövergångar av olika slag.

Samhällets samlade kostnader per genomsnittlig älgpåkörning av ett modernt persontåg uppgår enligt preliminära beräkningar till cirka en miljon kronor. Den totala årliga samhällskostnaden för viltpåkörningar på järnväg ligger uppskattningsvis på omkring 1–1,5 miljarder kronor.

För skogsbruket skadar älgen, genom sitt bete av bland annat unga tallars toppar, värdet på den nedersta delen av stammen som normalt går till sågverksindustrin. En annan, och mindre uppmärksam, skada är att älgarna äter stora mängder gröna barr och löv som annars skulle bidragit till fotosyntesen och trädens tillväxt, vilket även har negativ inverkan på skogens kolinbindning. Drivkrafter att använda bästa möjliga material med dyra plantor sprungna ur förädlat frö minskas. Förluster i tillväxt till följd av ståndortsmässigt oriktigt val av trädslag är svåra att beräkna. Dessa består av rena tillväxtförluster men även av ökad risk för andra skador. Betesskador orsakar behov av omplanteringar av ungskog. Även skötseln av plant- och ungskog påverkas av förekomsten av betesskador. En betydande del av ungskogen röjs vid högre medelhöjd än vad som är optimalt från ekonomisk- och produktionssynpunkt. Det sänker trädens vitalitet och ökar risken för skador. Det är också vanligt att skogsägare lämnar fler stammar per hektar som ”försäkring” mot betesskador. Det innebär en extra röjning eller onödigt långsam dimensionsutveckling, något som följer med genom hela omloppstiden och försämrar

¹⁵ Skogsstyrelsen, rapport 24/2019.

ekonomin. Uppskattningarna av dessa kostnader är osäkra, men de kan vara betydande.

Äbin (Älgbetesinventeringen) visar att den genomsnittliga skadenivån i Sverige för närvarande är cirka 13 procent årligt uppkomna skador på tall. Varannan ung tall har gamla viltbetesskador. Inventeringen fångar inte upp de tallar som redan dött av viltbete vid inventeringstillfället. Riksskogstaxeringen visar en genomsnittlig nivå för riket på cirka 13 procent andel tallstammar med årsfärska älgbetes-skador i glidande treårsmedelvärde. Sveaskog har i en analys funnit en tillväxtförlust på 19 procent i tallskogen. Mängden gamla skador har närmast ett linjärt samband med tillväxtreduktioner. En bedömning anger att volymproduktionen nedsätts till följd av viltbetet och uppgår uppskattningsvis till 5–7 miljoner m³sk per år. En motsvarande sänkning av avverkningsnivån leder då till en förlust i förädlingsledet på mellan 5,5–7,7 miljarder kronor.¹⁶ I en rapport från Skogsstyrelsen skattas det samhällsekonomiska värdet av reducerad skogsproduktion på grund av klövviltbete till 7,2 miljarder kronor.

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam blir därmed cirka 12–14 miljarder kronor årligen. Tillkommer gör produktionsförluster i jordbruket, viltstängsel och viltövergångar längs vägar, tvingande negativa anpassningar av skogsskötseln och risk för försenad måluppfyllning för de nationella klimatmålen liksom nedklassning av timmerkvaliteter.

Kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek.

Resultatet blir ofta att markägare väljer att plantera gran eller andra trädslag i stället för tall på magra marker, vilket ger negativa effekter både för skogsproduktion och biologisk mångfald. En bristande ståndortsanpassning med föryngring av gran på marker bättre lämpade för tall ökar även risken för skador av andra skadegörare, som granbarkborre, då det just är på sådana torra marker som riskerna för granbarkborreangrepp är störst.

Allt för stora hjortviltstammar försämrar även, genom den landskapsomdaning de indirekt bidrar till, de långsiktiga jaktmöjligheterna. I de fall viltbetetrycket är så högt att skogsägarna väljer att plantera gran på marker lämpliga för tall, betas de lövträd och tallar som finns än hårdare och en ond cirkel uppstår som på sikt helt för-

¹⁶ Baserat på förädlingsvärdet 1 100 kronor per m³sk.

ändrar landskapet och därmed även viltets fodertillgång och de framtida jaktmöjligheterna. Detsamma gäller för de fall skogsägaren planterat contortatall för att undvika viltbetesskador.

Även inom skogsbruket ses älg och annat klövvilt som viktiga värden. Det finns även positiva effekter av en stor klövviltsstam i form av köttvärde och upplevelsevärden, där upplevelsevärden dock inte anses minska linjärt om klövviltstammar reduceras.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har formulerat målbilder för skog och klövvilt:

- Det ska vara möjligt att föryngra skogsmarken med lämpligt trädslag.
- Minst 7 av 10 tallstammar ska vid 5 meters höjd vara oskadade av klövvilt (det motsvarar att minst cirka 85 procent av tallarna är oskadade av hjortvilt vid tidpunkten för Äbin, vilket i sin tur motsvarar maximalt 2–5 procent årsfärska skador).
- Rönn, asp, sälg och ek (RASE) ska kunna bli trädbildande där de förekommer naturligt.

I verkligheten har skadorna även efter att älgförvaltningssystemet infördes legat på en alldeles för hög nivå. Mycket få områden når målet om högst 5 procent årliga skador på tall, eller om minst 7 av 10 stammar oskadade av vilt vid fem meters höjd. För att nå en balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgång i syfte att uppnå målen om skogsskador krävs en kraftfull minskning av hjortviltspopulationerna i närtid.

Fodertillgång och betestryck i ett landskap kan bedömas genom att studera betesskador och vegetationen. Älgbetesinventeringen (Äbin) mäter hur många träd som blivit skadade av älgar och hur svår skadan är. Foderinventeringen (Fodpro) mäter hur mycket mat för hjortdjur som finns i skogen.

Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för minskade skador på skog och ökade foder mängder

Det krävs sannolikt flera åtgärder för att råda bot på dagens betesskadeproblematik. Det finns aktiva åtgärder som går att genomföra inom befintligt regelverk med relativ enkla medel. Ett samlat kraft-

tag för att få ner klövviltsskadorna inom skogsbruket bör därför genomföras av Skogsstyrelsen tillsammans med skogsbruket och jägarorganisationerna.

Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog, biologisk mångfald och ökade fodermängder i hela landet. Samverkan bör ske med skogsnäringen och jägarorganisationerna och syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Det är mycket angeläget att klövviltsskaden adresseras skyndsamt och det är därför lämpligt att genomföra en riktad kampanj för att nå ut med budskapet. För att en sådan kampanj ska kunna följas upp behöver tillförlitlig statistik säkras innan, under och efter arbetet.

Regelförändringar kan vara nödvändiga

Om en tillfredställande balans i hjortviltstammarna nås kan motivationen för ståndortsanpassad skogsskötsel öka, det vill säga att föryngras med de för markförhållandena mest lämpliga trädslagen. Minskat bete gynnar också naturlig föryngring. Detta skulle medföra en ökad andel tall- och lövskog i landskapet vilket dessutom minskar risken för omfattande skador från granbarkborre.

Ett ståndortsanpassat skogsbruk ger mindre skogsskador, en ökad lönsamhet och förbättrade förutsättningar för den biologiska mångfalden som är knuten till tall- och lövskogar. Det finns därför flera skäl till att nå en hjortviltstam i balans.

Betespåverkan på lövträd och tallar beror på det sammanlagda betetrycket från älg, rådjur, kronhjort och dovhjort och stammarna av dessa arter bör därför bedömas och förvaltas gemensamt. Vildsvin har under de senaste decennierna spridit sig och ökat kraftigt i antal i stora delar av landet. Vildsvin kan genom att skada jordbruksgrödor orsaka betydande ekonomisk skada inom jordbruket och därmed i förlängningen även påverka lönsamheten i de företag som bedriver kombinerat lant- och skogsbruk. Klövviltförvaltningen bör därför ta samlad hänsyn till alla klövviltstammar och inte bara älg och kron-

hjort. Dagens förvaltningsform med älgförvaltningsområden bör utvidgas till klövviltförvaltningsområden och inkludera alla klövviltarter, inklusive vildsvin, i förvaltningen.

Klövviltsproblematiken har funnits länge och frågan är komplex, med flera oberoende aktörer som alla måste bidra med viktiga åtgärder men som ibland företräder olika intressen. Denna utredning har inte haft möjlighet att utreda hela problemkomplexet med klövviltsskadorna, som berör fler intressenter än endast skogsmarkens ägare.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att utreda eventuella ekonomiska, eller andra, incitament samt regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador. Myndigheterna bör därefter föreslå de regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor. Uppdraget bör innefatta, men inte begränsas till, en översyn av viltförvaltningen.

9.8 Skogsskadecenter

Bedömning: Omfattande skogsskador bland annat till följd av ett förändrat klimat kan komma att äventyra förutsättningarna för den svenska bioekonomin.

Förslag: Regeringen bör inrätta ett nationellt skogsskadecenter vid SLU som kan erbjuda praktisk rådgivning om metoder och åtgärder för skadebekämpning samt bedriva forskning.

Regeringen bör även verka för att via Skogsstyrelsen säkra resurser till Centrala Skogsskyddskommittén för hantering av skogsskador.

Det finns många skogsskadegörare i Sverige, både väl kända och troligtvis även ännu okända, som kan påverka skogen. Det handlar om svampar och insekter, men även skador genom torka, brand, stormar och översvämning.

Risken för skador ökar genom ett förändrat klimat, som både kan medföra att nya skadegörare får fäste och innebära ökade problem till följd av allt fler extrema väderhändelser. Att bruka och sköta skogen för hög vitalitet, resiliens och ståndortsanpassning är viktiga åtgärder för att minska risker för skador. Att ha beredskap för och bekämpa skadegörare är andra viktiga åtgärder i framtidens skogsbruk.

Genom att inrätta ett skogsskadecenter ges möjlighet att hantera frågorna fokuserat och samlat. Ett sådant center bör ges i uppgift att ta fram handlingsalternativ vid skadeutbrott samt ha en aktiv skadeövervakning. Att etablera samarbeten med skogsbruket i grannländer för övervakning av nya skadegörare och kompetensuppbyggnad är en annan uppgift för ett sådant center.

I budgetpropositionen för 2021 har regeringen föreslagit att SLU ska tilldelas 30 miljoner kronor permanent för inrättande av ett skogsskadecentrum inklusive bland annat riskvärdering för skogsskadegörare och Skogsstyrelsens anslag föreslås öka med 30 miljoner kronor för insatser för att övervaka, förebygga och bekämpa skogsskador.¹⁷

¹⁷ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 23, s. 52–55.

Skogsstyrelsens Centrala skogsskyddskommittén är ett rådgivande organ som har en central roll i arbetet mot skadegörare. Centrala skogsskyddskommitténs bedömningar och förslag till åtgärder utgör underlag för Skogsstyrelsens och skogssektorns beslut i skogsskadefrågor. Centrala skogsskyddskommitténs verksamhet omfattar skador på skog och på markens långsiktiga produktionsförmåga.

Genom att säkra resurser och en utökad årlig budget för övervakning, kunskapssammanställningar, inventering och uppföljning kan Skogsstyrelsen och Centrala skogsskyddskommittén spela en aktiv roll inom förebyggande åtgärder inom skogsbruket och bekämpning av för skogsbruket betydelsefulla skador vilket kan vara en god investering för en växande bioekonomi.

9.9 Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald

Bedömning: För att kunna ta ställning till vilka åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i skogen som är nödvändiga och omfattningen av dessa behövs kunskap. Vederhäftig kunskap inhämtad med vetenskaplig metodik bör utgöra underlag för hur politiken ska prioritera naturvärden i skogen. En sund politik bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen, i syfte att försöka anpassa verkligheten till en målbild. Utredningen har som utgångspunkt att om ett mål är ouppnåeligt på grund av de faktiska förhållandena ska målet eller medlen för att nå dit ändras – inte verklighetsbeskrivningen.

Förslag: Regeringen bör tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och andra naturvårdsåtgärder. Rådet bör även kunna konsulteras för bedömning av vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är kostnads-effektiva för bevarande av biologisk mångfald, exempelvis i frågor som rör inventeringar, naturvårdande skötsel och miljöhänsyn.

Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen bör tillsättas senast den 1 januari 2022.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, analysera representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2022.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utifrån denna analys, och i dialog med skogsnäringen, föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet.

Regeringen bör ge SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen i uppdrag att analysera förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och dess betydelse för bevarande av biologisk mångfald. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2022.

Regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med SLU Riksskogstaxeringen utveckla systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald. Uppdraget bör redovisas senast den 31 december 2021.

Regeringen bör slutligen ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Analysen bör också innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2023.

Sverige har en lång tradition av att följa upp tillståndet för landets skogar och håller en statistik av mycket god kvalitet ur ett internationellt perspektiv. När det kommer till att avgöra vad som krävs för att uppnå de internationella åtagandena om biologisk mångfald saknas dock viss kunskap både för att utvärdera effekterna av Sveriges avsättningar för naturvård, miljöhänsynen och det återstående behovet av ytterligare skydd av skog.

Art- och habitatdirektivet har till syfte att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av naturtyper, livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaterna, se kapitel 8.7.1. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos naturtyper, livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. För att uppnå detta syfte finns i huvudsak två verktyg som medlemsstaterna ska använda, inrättande av Natura 2000-områden samt med ett skydd av dessa områden och ett artskydd.

Vad gäller Natura 2000-områden innebär kravet i direktivet att ett sammanhängande nätverk av särskilda bevarandeområden ska inrättas. Detta nätverk, ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda naturtyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde. För att bilda nätverket ska medlemsstaterna utföra en uttömmande inventering över områden med dessa naturtyper och livsmiljöer för arter.

Även om direktivets syfte är att en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer ska bibehållas eller återställas finns inget angivet i direktivet om när ett sådant förhållande ska uppnås. Med tanke på att ett av syftena är att gynnsam bevarandestatus ska återställas i vissa livsmiljöer bör direktivet tillåta medlemsstaterna att anta långsiktiga målsättningar.

I fråga om internationella åtaganden har utredningen i huvudsak fokuserat på den nationella plan som ska tas fram inom ramen för CBD. Inom ramen för den ska Sverige ta fram nationella mål som ska bidra till att de så kallade Aichimålen nås på global nivå. Även om Aichimålen således inte är bindande på nationell nivå har målen kommit till uttryck i de svenska miljökvalitetsmålen och etappmålen. Hur vissa målsättningar i Aichimålen ska tolkas i en svensk kontext har därför av utredningen uppfattats som relevant.

Regeringen har i preciseringarna till miljökvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och Levande skogar angett att naturtyper och naturligt förekommande arter har gynnsam bevarandestatus. Det är alltså en uttrycklig målsättning att detta ska uppnås. Av den uppföljning utredningen redogjort för i kapitel 8.9 framgår att gynnsam bevarandestatus inte nås för de skogliga naturtyperna och de skogslevande arterna. För vissa skogliga naturtyper återstår ett omfattande behov av att ytterligare bevara och restaurera sådana skogstyper som omfattas av direktivet, tabell 8.5 i kapitel 8.9.2.

Direktivet ställer även krav på förvaltning och skötsel av redan utpekade områden samt vid behov att utse ytterligare områden att ingå i nätverket av Natura 2000-områden. För att detta arbete ska vara förenligt med direktivets krav och ske på ett så effektivt sätt som möjligt behövs kunskap om bland annat var dessa naturtyper finns, deras representativitet och hur de, i förekommande fall, på ändamålsenligt sätt kan restaureras (återställas) och skötas.

9.9.1 Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen

För utredningen har det blivit uppenbart att det inte råder samsyn mellan myndigheter och delar av skogsnäringen om tillståndet för den biologiska mångfalden i skogen och vilka åtgärder som är effektiva för den biologiska mångfaldens bevarande.

En sund politik bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen, i syfte att försöka anpassa verkligheten till en målbild. Utredningen har som utgångspunkt att om ett mål är ouppnåeligt på grund av de faktiska förhållandena ska målet eller medlen för att nå dit ändras – inte verklighetsbeskrivningen.

När det gäller biologisk mångfald finns det metoder och verktyg för att mäta och insamla kunskap och på så sätt bilda sig en informerad uppfattning. Att bejaka den samlade naturvetenskapliga forskningen, och i vilka frågor det råder konsensus och större osäkerheter, bedöms vara ett viktigt steg för att så effektivt som möjligt nå fram till en framgångsrik politik. På samma sätt finns det genom vetenskapliga metoder en möjlighet att ifrågasätta gamla sanningar och hitta nya vägar framåt i frågor där politiska skiljelinjer annars kan vara svåra att överbrygga.

Regeringen har tillsatt Klimatpolitiska rådet som är ett oberoende, tvärvetenskapligt expertorgan med uppgift att bistå regeringen. Enligt sin instruktion ska rådet bland annat utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Rådet har även i uppgift att utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen. Rådet ska också belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, analysera hur målen på kort och lång sikt kan nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för kostnadseffektivitet samt granska och bedöma kvaliteten på de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Rådet ska även bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken.

Vid Naturvårdsverket finns ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, som sammanträder två gånger per år och består av inbjudna forskare och representanter för myndigheter. Rådet bidrar främst till arbetet i den internationella IPBES-plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster och till konventionens vetenskapliga organ.

I ett land som Sverige som till största del består av skogsmark kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra till en mycket viktig del av naturvårdsarbetet i stort. Frågan om biologisk

mångfald är tillsammans med klimatfrågan en av vår tids största samhällsutmaningar. För att skapa legitimitet åt den politik som förs inom detta område kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra. Ett sådant oberoende, vetenskapligt råd kan på samma sätt som Klimatpolitiska rådet bidra till att utvärdera rådande politik och föreslagna styrmedel, men även bidra till den kunskap som behövs för att föreslå nya åtgärder och analysera framtida behov. Ett sådant oberoende expertorgan kan avpolitiserat nulägesbeskrivningen och låta politiken i stället fokusera på vilka förändringar och prioriteringar som är angelägna att genomföra.

Då skogen utgör en så stor del av Sveriges yta och har en så stor betydelse för den biologiska mångfalden i Sverige bedömer utredningen att ett vetenskapligt råd avgränsat till just biologisk mångfald i skogen är påkallat för att få tillräckligt djup i rådets kunskaper i den frågan. Rådets slutsatser kan därefter utgöra ett viktigt underlag för en politik som bejakar kunskap.

Rådet bör bestå av ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet skoglig naturvårdsbiologi. Ledamöterna bör få den ersättning som krävs för att arbetet i rådet ska kunna prioriteras.

9.9.2 Kunskap om skogar med höga naturvärden och av viss naturtyp

Art- och habitatdirektivet innebär som redogjorts för bland annat ett krav på att inrätta områdesskydd för vissa naturtyper. Som utredningen redogjort för är det utredningens bedömning att kriterierna för de naturtyper som omfattas av direktivet överensstämmer med kriterierna för hur skogsbiologiska värdekärnor definieras.

CBD anger att bevarande av biologisk mångfald ska ske bland annat genom skydd av naturliga miljöer. Vidare anger konventionen genom dess Aichimål 11 att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör skyddas. Utredningen har bedömt att naturliga miljöer i fråga om skog och områden av särskild betydelse för biologisk mångfald i en svensk kontext bör kunna utgöras av skogsbiologiska värdekärnor.

Utredningen är därför av uppfattningen att det finns ett behov både att identifiera och att på lång sikt bevara de skogsbiologiska värdekärnorna för att kunna identifiera och bevara de naturtyper som om-

fattas av art- och habitatdirektivet. I etappmålet för skydd av områden kan detta i dag till viss del anses uttryckt genom målsättningen att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas.

Det är således viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna. Utan platsbunden information om de skogsbiologiska värdekärnorna är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer.

Det finns redan i dag en betydande kunskap om var skogar med höga naturvärden finns. Någon fullständig inventering har däremot inte gjorts och bristerna i kunskapen är därför också stora. Utredningen har i kapitel 14.3 föreslagit att Skogsstyrelsen ska få möjlighet att göra en grundinventering av förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Som framgår av kapitel 9.11.9 nedan är det upp till regeringen att besluta om omfattningen av sådana inventeringar. Underlaget från grundinventeringen kan användas som kunskap om var i landskapet sådana förhållanden är belägna. Utredningen bedömer dock att det kommer ta tid innan en sådan grundinventering är utförd över hela landet. I väntan på att ett sådant inventeringsunderlag finns tillgängligt bedömer utredningen att de platsbundna underlag som i dagsläget finns tillsammans med det icke platsbundna underlag om skogar med höga naturvärden som Riksskogstaxeringen tillhandahåller är tillräckligt för ett första ställningstagande i fråga om hur Sverige uppfyller sina åtaganden. För att säkerställa effektiv naturvård krävs alltså både konnektivitet i landskap och hög kvalitet i bevarandet vilket kräver kunskap som inte bara bygger på sådan aggregerad data som fås genom Riksskogstaxeringen utan även på platsbunden information. Naturvårdsavsättningar utan konnektivitet och hög kvalitet är inte optimala för ett långsiktigt artbevarande. Det innebär att om inte dessa faktorer beaktas så kommer onödigt stora arealer av skog avsatt för naturvård att krävas för att uppnå Sveriges åtaganden och mål om biologisk mångfald.

9.9.3 Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet

Representativitet

För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs ett bevarande av alla naturtyper inom ett land. I enlighet med CBD:s definition av biologisk mångfald avser bevarande av biologisk mångfald även ett bevarande av mångfald av ekosystem. Det är således viktigt med bevarande av både arter och mångfalden av ekosystem. För att uppnå dessa delar krävs bland annat att bevarande av områden sker med ekologiskt representativa system.

Genom vårt medlemskap i EU har vi även förbundit oss att nå gynnsam bevarandestatus för de skogstyper som pekats ut i EU:s art- och habitatdirektiv genom att skydda ett urval av vissa naturtyper.

Dagens svenska etappmål om skydd av områden anger att de områden som bevaras ska vara ekologiskt representativa. Det finns dock en kunskapsbrist när det kommer till att avgöra hur representativa dagens naturvårdsavsättningar är.

Som nämnts ovan har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gjort en analys av olika skogstypers förekomst i formellt skyddade områden och de sex största skogsägarnas frivilliga avsättningar i jämförelse med dessa skogstypers förekomst i landet. Övriga enskilda skogsägares bidrag har på grund av brist på tillgängliga data inte analyserats. Myndigheterna har inte tolkat vad representativitet skulle innebära enligt Aichimål 11 eller andra internationella åtaganden utan avser endast andelar av olika svenska skogstyper som är avsatta för naturvård i olika regioner i Sverige.

Analyserna i myndigheternas underlag bygger på olika skogstypers förekomst i dagens landskap, utan hänsyn till historiska omvandlingar till övriga ägoslag eller annan historisk påverkan på skogsekosystemens grundläggande egenskaper. I ljuset av dessa begränsningar menar myndigheterna att det finns ett tydligt behov av mer djupgående analyser av representativiteten av områden avsatta för naturvård. Myndigheterna menar också att en förutsättning för ett sådant arbete är att det tas fram en tydlig uttolkning från politisk nivå av vad begreppet representativitet innebär för Sverige inom ramen för CBD och övriga internationella överenskommelser. Detta gäller bland annat de geografiska tillämpningsnivåerna, den ekologiska upp-

lösningen och valet av en lämplig referens för analysen av olika skogsmiljöers förekomst i landskapet.

Underlagsrapporten ger inte en fullständig bild av representativiteten i de områden som i dag är avsatta för naturvård utan skulle behöva analyseras ytterligare. I en fortsatt analys bör även vägas in förlusten av ursprungliga svenska skogstyper. Detta är särskilt tydligt för ädellövs skogen, där den ursprungliga ädellövs skogen i hög utsträckning omvandlats till jordbruksmark eller barrskog. För att kunna utgöra ett effektivt underlag för framtida prioritering bör en sådan analys även inkludera representativiteten av avsatta områden på europeisk nivå och svenska områdens betydelse för denna samt koppla till uppfyllandet av art- och habitatdirektiven.

Konnektivitet – väl förbundna områden

Vid utformningen av nationella mål utifrån de målsättningar som anges i Aichimål 11 har utredningen bedömt att formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar och improduktiv skogsmark (under vissa förutsättningar) bör kunna beaktas. För att dessa områden ska innebära ett effektivt bevarande av naturtyper, livsmiljöer och arter krävs att de ingår i väl förbundna system. En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor¹⁸ i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet. Ovanför den fjällnära gränsen utgjordes 54 procent av skogsmarken av värdekärnor med funktionell konnektivitet för tre utvalda fågelarter medan endast 3–8 procent av skogsmarken nedanför den fjällnära gränsen bestod av värdekärnor med funktionell konnektivitet, det vill säga ingick i så väl förbundna system, att fågelarterna kunde sprida sig mellan dessa.¹⁹ Det behövs mer analys av hur områden avsatta för naturvård är förbundna i dag. Ett sådant uppdrag bör därför ges till Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU. Myndigheterna bör anlita etablerade forskare för hjälp med ett sådant uppdrag och konsultera det vetenskapliga råd för biologisk mångfald som föreslås i kapitel 9.9. Uppdraget bör utföras

¹⁸ Studien använder begreppet High Conservation Value Forests vilket enligt utredningens bedömning av studiens metodik i allt väsentligt överensstämmer med begreppet skogsbiologiska värdekärna såsom det används i utredningen.

¹⁹ Angelstam P., m.fl., *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*, Landscape and Urban Planning 202, 2020.

i samråd med länsstyrelserna. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utifrån denna analys, och i dialog med skogsnäringen, föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet.

9.9.4 Kunskap om frivilliga avsättningar och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder

Vid sidan av formellt skyddade områden är det viktigt att andra så kallade *effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder* dokumenteras på ett transparent sätt för att möjliggöra en relevant utvärdering av effektivitet, funktionalitet och relevans inom ramen för CBD och dess Aichimål 11. Det har även betydelse för hur Sverige bedömer att vi uppnår gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Lägesbunden information om områden avsatta för naturvård har, som nämnts ovan, stor betydelse för möjligheten att nå konnektivitet i landskapet.

Frivilliga avsättningar

De frivilliga avsättningarna är en central del av den svenska politiken om bevarande av biologisk mångfald i skogen. Det är därför rimligt att betrakta frivilliga avsättningar som ett bevarande enligt Aichimål 11 i en svensk kontext. En förutsättning för detta är dock att de har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster, är långsiktiga och dokumenterade, se vidare utredningens analys i kapitel 8.4.8. Om avsättningarna inte är kända för myndigheterna är det inte möjligt att göra en analys av deras betydelse för biologisk mångfald, representativiteten, liksom konnektiviteten, av avsatta områden. Det går inte heller att avgöra i vilken utsträckning de ingår i väl förbundna system.

Skogsstyrelsen har år 2020 i samarbete med Naturvårdsverket och på regeringens uppdrag tagit fram ett system för att redovisa frivilliga avsättningar och göra det möjligt att följa upp dem med avseende på deras geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet.²⁰

²⁰ Skogsstyrelsen, *Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet*, Redovisning av regeringsuppdrag, rapport 9/2020.

Myndigheterna ger i rapporten förslag på ett frivilligt system där samtliga markägare ska erbjudas en möjlighet till digital inrapportering av frivilliga avsättningar och dess geografiska läge. För storskogsbruket ges förslag på ett system för uppföljning som innebär bättre transparens och statistik om de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalité. För småskogsbruket är förslaget att som i dag samla in årlig statistik om areal frivilliga avsättningar men avvakta med hur ett system för mätning av varaktighet och naturvårdskvalité ska utformas tills systemet för storskogsbruket har utvärderats.

Om de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalité görs tillgängliga för andra aktörer i landskapet finns det enligt utredningens bedömning möjlighet att nå förbättrad konnektivitet i landskapet genom att olika aktörer gör informerade val av vilka naturvårdsavsättningar och andra åtgärder som är mest kostnadseffektiva.

Det skulle då även finnas förutsättningar att bedöma den totala effekten av områden avsatta för naturvård i Sverige och återrapportera korrekt. Då skulle det även finnas en möjlighet att utvärdera i vilken utsträckning de ingår i väl förbundna system och vilket behov av ytterligare avsättningar för naturvård som finns.

Improduktiv skogsmark

Vad gäller improduktiv skogsmark kan dessa hysa höga naturvärden. I den utsträckning improduktiv skogsmark har höga naturvärden och är belägna på ett sådant sätt att de kan anses ingå i väl förbundna system bör de kunna utgöra ett bevarande i det avseende CBD:s Aichimål 11 anger. Improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör även kunna ligga till grund för bedömning av om gynnsam bevarandestatus uppnås för viss naturtyp. Det kräver att förutsättningarna i området överensstämmer med de kriterier som gäller för den aktuella naturtypen.

Förekomst av improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör således innebära att produktiv skogsmark av liknande naturtyp behöver bevaras i mindre utsträckning. En förutsättning för detta är dock att det finns kunskap om vilka naturvärden som finns inom den improduktiva skogsmarken. Denna kunskap är bristfällig i dagsläget

vilket gör det svårt att bedöma den improduktiva skogens betydelse för biologisk mångfald och konnektiviteten i landskapet. Den bristfälliga kunskapen ger inte heller förutsättningar för ett ställningstagande om hur improduktiv skog ska anses bidra till Sveriges mål och åtaganden om biologisk mångfald. Därför föreslår utredningen att SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen ska undersöka betydelsen av den improduktiva skogsmarken för bevarande av den biologiska mångfalden med avseende på vilken biologisk mångfald den improduktiva skogsmarken hyser, hur stor andel som i dagsläget har höga naturvärden, hur stor potentialen är för att utveckla naturvärdena på den improduktiva skogsmarken och den improduktiva skogsmarkens betydelse för konnektiviteten i landskapet och för möjligheterna att minska avsättningar av produktiv skogsmark.

9.9.5 Kunskap om miljöhänsynen och landskapet i övrigt

Syftet med art- och habitatdirektivet är att de naturtyper som omfattas av direktivet ska bibehållas i eller återställas till en gynnsam bevarandestatus. För att uppnå det bör en rimlig utgångspunkt vara att en hållbar förvaltning av landskap utförs där de angivna naturtyperna finns. CBD genom dess Aichimål 7 anger att områden som används för jordbruk, vattenbruk och skogsbruk förvaltas på ett hållbart sätt och så att biologisk mångfald bevaras.

Som utredningen redogjort för har Sverige en skogs- och miljöpolitik med en modell som syftar till att förvalta skogslandskapet på ett hållbart sätt och som kortfattat innebär att områden med höga naturvärden skyddas genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. På den resterande, relativt stora, delen ska ett hållbart skogsbruk bedrivas med god hänsyn till natur- och kulturmiljövärden, samt i förekommande fall med särskild hänsyn till rennäringen och andra allmänna intressen.

Miljöhänsynen enligt 30 § skogsvårdslagen utgör en integrerad del av arbetet med effektiv naturvård och utgör ett verksamt komplement till frivilliga avsättningar och formellt skydd. För planeringen av dessa områdesbaserade skydd behövs därför kunskap om lämnad miljöhänsyn vid avverkningar och dess långsiktiga nytta för biologisk mångfald.

Varje år inventerar Skogsstyrelsen ett urval av de anmälningar om föryngringsavverkning som kommer in till myndigheten med avseende på lämnad miljöhänsyn vid avverkningen och under föryngringsfasen. Inventeringen avser hur stor andel av avverkningsarealen som lämnas av hänsynsskäl, hur mycket levande och döda träd som lämnas vid avverkningen, förekomst av hänsynskrävande biotoper, skydds-zoner, impediment, kulturmiljöer, upplevelsevärden, hur transporter över vattendrag skett samt i vilken utsträckning dessa miljövärden har påverkats vid avverkningen. Uppföljningen görs normalt 2 år efter utförd åtgärd.

Det görs i dag ingen uppföljning av hur länge den lämnade miljöhänsynen finns kvar, vilket kan ses som en brist eftersom detta har stor betydelse för bedömningen av hänsynens långsiktiga nytta för biologisk mångfald.²¹ Om en uppföljning skulle visa att en stor andel av miljöhänsynen är av hög kvalitet och med lång varaktighet kommer behovet av formellt skydd och frivilliga avsättningar att vara lägre än om det visar sig att en mindre del av miljöhänsynen når sin fulla potential för den biologiska mångfalden, till exempel om träd kvarlämnade som miljöhänsyn upparbetas när de blåser omkull i stället för att lämnas som lågor.

För att få en ökad kunskap om långsiktigheten och kvalitén i den hänsyn som lämnats enligt 30 § skogsvårdslagen finns därför skäl att göra en uppföljande inventering även i ett senare skede. Skogsstyrelsen har under 2020 initierat ett projekt för att utreda behovet av förändringar i hänsynsuppföljningen där frågan om varaktighet är en komponent. Ett inledande försök med att digitalisera hänsyn från tidigare hänsynsuppföljningar och analysera den med fjärranalys planeras. Uppdraget bör därför kunna utgå från ett redan påbörjat arbete.

9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald

Den första bristanalysen för att utröna behov av avsättningar av skog för naturvård i Sverige gjordes 1997 och låg sedan till grund för ett politiskt beslut om etappmål för skydd av skogsmark under perioden 1998–2010.²² En uppföljning av bristanalysen gjordes inom den för-

²¹ Se Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019.

²² Angelstam, P., Andersson, L., *I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras?*, SOU 1997:98, bilaga 4.

djupade utvärderingen av Levande skogar 2007.²³ Dessa bristanalyser var grundade på den tidens naturvetenskapliga kunskap och var de första i sitt slag i Sverige och betydelsefulla för att börja förstå hur stora avsättningar för naturvård som behövdes för att faktiskt bevara den biologiska mångfalden i skogen.

Utredningen bedömer att det nu är dags att göra en förnyad bristanalys utifrån ny skogsekologisk forskning, ny kunskap om tillståndet för den biologiska mångfalden, landskapets utseende och den kunskap som genereras från utredningens förslag ovan om kunskapsinhämtning.

Bristanalysen bör göras utifrån bästa tillgängliga naturvetenskapliga kunskap, utan att väga in andra samhällsmål eller politiska aspekter. Bristanalysen ska därefter utgöra ett av flera underlag för att politiken ska kunna göra kloka avvägningar mot andra intressen och ta upplysta beslut om mål och åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden i skogslandskapet, på kort och på lång sikt. Utredningens uppfattning är att det är angeläget att skilja på den naturvetenskapliga bedömningen och de politiska prioriteringarna och att politiska mål ska anpassas efter verkligheten i stället för tvärtom.

En ny och uppdaterad bristanalys är nödvändig för att utröna kvarvarande behov av avsättningar av skog för naturvård. Bristanalysen behöver även utökas för att också bedöma de brister och behov som finns av naturvårdande skötsel av områden avsatta för naturvård. Utgångspunkten för analysen av behov av naturvårdande skötsel bör vara att alla områden avsatta för naturvård ska skötas för att fullt ut bevara och utveckla sina värden för den biologiska mångfalden.

Bristanalysen bör beakta:

- Den biologiska mångfaldens alla delar; artmångfald, genetisk mångfald och ekosystemmångfald.
- Den faktiska miljöhänsynens långsiktiga betydelse för den biologiska mångfalden och behovet av avsättningar för naturvård.
- Landskapets konnektivitet och representativitet och dess betydelse för behov av avsättningar för naturvård.
- De avsatta områdenas innehåll och naturvårdskvalitet och dess betydelse för behov av avsättningar för biologisk mångfald.

²³ Angelstam P., m.fl., *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald*, Skogsstyrelsens rapport 4/2010.

- Den improduktiva skogsmarkens innehåll och naturvårdskvalitet och dess betydelse för behov av avsättningar för biologisk mångfald.
- Betydelsen av trädklädda marker som inte är skogsmark, för behov av avsättningar för biologisk mångfald.

Utredningen har övervägt möjligheten att även inkludera behovet av *förbättrad* miljöhänsyn i bristanalysen. Utredningen bedömer dock att den frågan är svår att behandla, av rent vetenskapliga metodskäl, i samma bristanalys då förbättrad miljöhänsyn innebär minskade behov av avsättningar och vice versa. Det är däremot viktigt att ha en korrekt bild av hur den faktiska miljöhänsynen i dag bidrar till bevarandet av biologisk mångfald när bristanalysen genomförs. Om den faktiska miljöhänsynen förändras i framtiden får bristanalysens resultat om behov av avsättningar justeras i motsvarande grad.

Utredningen bedömer att för att bristanalysen ska kunna utgöra en god grund för politiska beslut bör den göras utifrån minst två alternativa målsättningar och utmynna i minst två alternativa behov:

- Alternativ 1: Alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer över hela sina naturliga utbredningsområden. Den befintliga genetiska mångfalden och ekosystemmångfalden ska fullt ut bevaras.
- Alternativ 2: Alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer i delar av landet; inte inom hela sina naturliga utbredningsområden. Detta ska uppnås genom att bevara och utveckla tillräcklig mängd av gynnsamma livsmiljöer med god konnektivitet i vissa landskap så att arterna kan bevaras i livskraftiga populationer i dessa. Den genetiska mångfalden ska bevaras fullt ut i dessa delar av landet och den ekosystemmångfald där Sverige bedöms ha en stor betydelse för dess bevarande i Väst-europa ska bevaras.²⁴

Alternativ 2 skulle även kunna ses som en kortsiktig målsättning och alternativ 1 som en långsiktig. Utredningen bedömer att en bristanalys utifrån flera alternativ kan öppna upp för en politisk diskussion och bidra till väl avvägda och vetenskapligt grundade beslut som inte

²⁴ Se kapitel 9.11.6 och kapitel 16 för utredningens analys och förslag i denna del.

nödvändigtvis innebär att någon av de ovan beskrivna alternativa målsättningarna beslutas utan i stället en tredje.

Det är viktigt att hålla isär den naturvetenskapliga frågan om vad som krävs för att uppnå och säkerställa biologisk mångfald i skogen och vad Sveriges internationella åtaganden och nationella mål inom naturvårdsområdet innebär. Bristanalysen ska inte behandla frågan om i vilken utsträckning Sverige uppfyller sina internationella åtaganden eller nationella mål utan göra en strikt naturvetenskaplig analys av den biologiska mångfaldens behov enligt ovanstående.

Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utföra en förnyad bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Analysen bör ske i samråd med det föreslagna vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen.

Analysen bör även innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda eventuella brister och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta. I en sådan konsekvensanalys bör även beskrivas de samhällsekonomiska och skogsbiologiska effekterna av att ingen ytterligare skogsmark avsätts för naturvård.

9.10 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Bedömning: Uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och inte överlämnas till myndigheterna.

Förslag: Regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen.

Regeringens beslut bör även innehålla ett tydligt ställningstagande om vilka arealer och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort, respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Beslutet bör beakta den naturvetenskapliga bristanalys som föreslås och tydliggöra hur den biologiska mångfalden prioriteras i förhållande till de faktiska behoven.

Beslutet kan lämpligen fattas inom det nuvarande miljömålssystemet, genom preciseringar och etappmål.

Utredningen har redogjort för Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och hur myndigheterna rapporterar uppfyllandet av dessa åtaganden. Genom att helt uppfylla de ambitiösa mål som följer av naturvårdsdirektiven och CBD skulle målen om livskraftiga stammar och gynnsam bevarandestatus för alla arter och livsmiljöer i Sverige förmodligen nås – men till mycket höga kostnader.

Direkta kostnader på många miljarder kronor krävs för att undanta tillräckliga arealer produktiv skog från virkesproduktion och i stället avsätta dessa för naturvård – enligt den nuvarande rapporteringen rör det sig om cirka 3 miljoner hektar.²⁵ Kostnaden för den arbets-

²⁵ Sveriges artikel 17-rapportering redovisar att cirka 2,5 miljoner hektar skog måste restaureras till ett naturskogslignande tillstånd för gynnsam bevarandestatus. I dessa skogar av naturtypsklass kan knappast något skogsbruk annat än för vissa skötselåtgärder vidtas. Därutöver tillkommer de skogar som i dagsläget uppnår naturtypsklass, men som inte är avsatta för naturvård. Det finns minst 0,5 miljoner hektar skogliga värdekärnor utanför formellt skydd och kända frivilliga avsättningar idag. En del av arealen skogsmark som redan undantagits från skogsbruk uppfyller emellertid i dag inte kriterierna för naturtypsklassning, men kan förväntas utveckla sådana värden över tid. Detta medför att den ytterligare areal som behöver undantas skogsbruk kan vara mindre, men i vilken omfattning behöver analyseras vidare.

insats som krävs för att restaurera skogen i syfte att uppnå en sådan naturskogsliknande eller hävdpräglad livsmiljö som många hotade skogslevande arter är beroende av skulle dessutom vara mycket höga. Enbart de direkta kostnaderna skulle på kort sikt medföra att andra viktiga samhällsmål skulle få ge vika. Utöver de direkta kostnaderna tillkommer avsevärda indirekta samhällsekonomiska kostnader i form av bland annat minskade intäkter från skogsbruket och ökat behov av import av råvara för skogsindustrin. Det virkesbortfall som uppfyllande av dessa åtaganden skulle innebära, står dessutom i direkt strid med ambitionen om en fossilsubstitution som bygger på råvara från den svenska skogen. Däremot utgör omfattande naturvårdsavsättningar på kort sikt en kolsänka, vilket kan utgöra en del i strategin för att uppnå Sveriges mål om klimatneutralitet.

9.10.1 Politiken måste våga prioritera

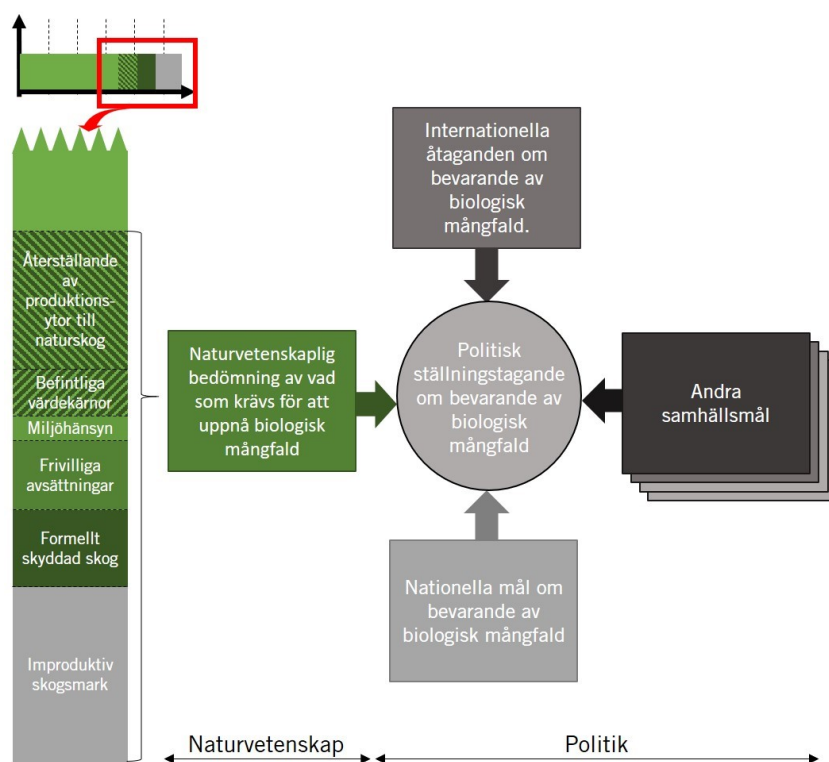
CBD innehåller en lång rad åtaganden och rekommendationer om i vilka former som skyddsarbetet ska bedrivas och som det sedan är upp till varje medlemsstat att införliva och verkställa. Politiken för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i Sverige är dock otydlig. I stället för en samsyn om behovet av biologisk mångfald och en realistisk väg framåt har denna otydliga politik bidragit till en konflikt om hur stora arealer som i dagsläget ska avsättas för naturvård.

Naturvårdsdirektiven ställer krav på Sverige. Sverige har uppfyllt EU:s krav på att avsätta stora arealer skogsmark till Natura 2000-nätverket. Samtidigt finns det förväntningar från EU om livskraftiga stammar av arter och bevarande av deras livsmiljöer även utanför det nuvarande nätverket. Den svenska miljöpolitiken är inte tydlig i hur Sverige uttolkar sina EU-rättsliga åtaganden i dessa avseenden. Detta försvårar förståelsen för miljöarbetet och ger intrycket av att inget naturvårdsarbete är tillräckligt. Ett tydligare politiskt ställningstagande från Sverige genom till exempel etappmål i förhållande till de åtaganden som Sverige har antagit inom EU bör kunna stärka legitimiteten för naturvårdsarbetet.

Utredningens slutsats är att regeringen bör ange hur Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald ska tolkas och hur de ska uppnås.

Sveriges nationella mål om bevarande av biologisk mångfald kommer till uttryck genom miljömålssystemet. Flera av de svenska miljökvalitetsmålen innebär ett stort samhälleligt åtagande och utgör en mer ambitiös politik än vad som följer av de internationella åtagandena på området. Det är lovvärt att ha en hög ambition i dessa viktiga frågor, men samtidigt innebär dessa ambitioner inget om de inte omsätts till realpolitik. Det är därför angeläget att miljömålssystemet upplevs som motiverande med mål som är möjliga att uppnå. Genom mer konkreta mål går det även att avgöra hur de olika målen i systemet förhåller sig till varandra och tillse att de inte är motstridiga.

Figur 9.8 Ett politiskt ställningstagande om bevarande av biologisk mångfald i skogen



Figuren illustrerar att det är möjligt att göra en naturvetenskaplig bedömning av vad som krävs för att bevara biologisk mångfald i skogen men att politiken ska avgöra vad som krävs enligt nationella mål och internationella åtaganden. Det är även upp till politiken att prioritera den biologiska mångfaldens behov mot andra samhällsmål.

Då stora delar av skogsmarken i Sverige är privatägd är det särskilt viktigt att arbetet med att bevara den biologiska mångfalden i skogen genom formellt skydd styrs av – och får ett tydligt mandat från – det demokratiska beslutsfattandet. På så vis kan de rättsstatliga kraven på legitimitet, proportionalitet och förutsebarhet vid rådighetsinskränkningar beaktas redan vid det politiska beslutet.

Detta kommer att bidra till en ökad rättssäkerhet för enskilda som annars riskerar att vara beroende av myndigheternas tolkning av vaga och synbart motstridiga mål. Att regeringen, som nu, hänvisar myndigheterna till att genomföra mycket ambitiösa mål och i stället styra naturvårdsarbetet genom myndigheternas anslagsram, skapar en situation där målen förväntas uppnås med ständigt otillräckliga medel och förhoppningar om ytterligare frivilliga avsättningar från skogsägarna. En otydlighet i hur sektorsansvaret ska tolkas bidrar till denna oklarhet i politisk styrning. Med hänsyn till att naturvårdsarbetet i stor utsträckning sker på privatägd mark skapas där oundvikligen en gråzon mellan myndigheternas mål och resurser. I denna gråzon riskerar äganderätten att urholkas.

Ett tydligt politiskt ställningstagande, både i mål och medel, för myndigheternas arbete med biologisk mångfald kan skapa en förutsebarhet för både enskilda och staten. En sådan politik kan bli föremål för demokratiskt ansvarsutkrävande och en öppen granskning på ett annat sätt än i dag.

Inom de tydliga ramar inom vilka naturvårdsarbetet i skogen ska bedrivas kommer även finnas utrymme för en reell dialogprocess, där fokus kan ligga på att hitta lösningar och inte på att diskutera huruvida målen är uppfyllda eller inte. Genom att regeringen tar ställning till bland annat frågan om hur stora arealer som måste bevaras och hur bevarandet ska prioriteras för att Sverige ska nå sina internationella åtaganden kan myndigheternas arbete i stället fokusera på genomförandet av politiken.

Utredningens uppfattning är att regeringens ställningstagande bör utmynna i att fokus för arbetet med biologisk mångfald ska ligga på de skogar som i dag hyser befintliga höga naturvärden men som ännu inte är avsatta för naturvård. Det är främst i dessa skogar, där skogsbruket i dag ifrågasätts från olika håll, som markägarens rådighet inskränks, men där det i dagsläget saknas ett tydligt ansvar för bevarande och ersättning.

All skogsmark som i dag är avsatt för naturvård bör vidare förvaltas så att befintliga naturvärden bibehålls och nya utvecklas genom att områdena antingen lämnas för fri utveckling eller genom sådan naturvårdande skötsel som behövs för att bevara eller utveckla de specifika naturvärdena. Genom ett fokus på kvalitet kommer alla ytor avsatta för naturvård att kunna bidra på bästa sätt för att främja den biologiska mångfalden.

Det finns skogar i Sverige som är speciella för vårt land och som har mycket stor betydelse för biologisk mångfald. Det är angeläget att de skogar bevaras där ett bevarande i Sverige har stor betydelse för deras status i EU. Det är även viktigt att skogstyper som i dagsläget är underrepresenterade i naturvårdsavsättningarna får ett skydd som kan säkerställa att de arter som är knutna till dessa naturmiljöer har en chans att överleva i Sverige.

Genom att uppnå konnektivitet i landskapet, där arter kan förflytta sig mellan olika livsmiljöer, främjas ett genetiskt utbyte mellan populationer och spridning och överlevnad av hotade arter möjliggörs. På så sätt skapas nödvändiga förutsättningar för att bevara biologisk mångfald.

Det ställningstagande regeringen gör i frågan om vilka arealer och vilka skogstyper som ska avsättas för naturvård bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bland annat avseende en växande cirkulär bioekonomi i stort och särskilt i förhållande till möjligheten till uttag av skoglig råvara. Vid varje omfördelning från virkesproduktionsmark till mark undantagen skogsbruk kommer skogens potential att bidra till en grön omställning att begränsas.

Något förenklat visar beräkningar att varje ytterligare hektar som undantas skogsbruk i genomsnitt innebär ett minskat avverkningsutrymme på cirka fem skogskubikmeter årligen. Ett beslut om att 100 000 hektar produktiv skogsmark, med genomsnittlig produktionsförmåga, ska undantas skogsbruk innebär därmed cirka en halv miljon skogskubikmeter i sänkt avverkningspotential på kort sikt. Varje ytterligare hänsyn till andra intressen än skogsproduktion inom skogsbruket medför även en risk för minskad kapacitet inom virkesproduktionsmarken.²⁶ Politiken bör därför utformas med dessa konsekvenser i åtanke och inte med den felaktiga förhoppningen om att skogen räcker till allt.

²⁶ Se vidare om denna beräkning i kapitel 7.10.

Sveriges långsiktiga mål om bevarande av biologisk mångfald måste, som framgår ovan, vara mycket ambitiösa för att gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås i sin helhet. Sverige har samtidigt en mycket ambitiös politik för att bidra till att uppnå Parisavtalets mål om att begränsa klimatförändringen. Regeringens klimatpolitiska arbete styrs numera av klimatlagen²⁷ som trädde i kraft den 1 januari 2018. Det kan finnas skäl att utreda om även frågan om biologisk mångfald bör hanteras av riksdagen i liknande ordning, eller inom ramen för samma lagstiftning, för att inte riskera att målen står i strid med varandra. Denna utredning har dock inte i uppdrag att föreslå en sådan ändring.

Det går inte att bortse från risken att en prioritering mellan olika samhällsmål kan innebära att nuvarande ambition inte är möjlig att nå annat än på mycket lång sikt. För att inte riskera nationellt utdöende av arter är det därför rimligt att i vissa fall ha en hög ambition om livskraftiga populationer inom delar av det naturliga utbredningsområdet i Sverige. Att livskraftiga populationer inte är möjliga att nå inom hela det naturliga utbredningsområdet kan för vissa arter vara en oundviklig konsekvens av att flera sinsemellan oförenliga anspråk görs gällande i skogen.

9.10.2 Hur ska behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar beräknas?

Utredningen har redovisat hur stora arealer i Sverige som är avsatta för naturvård genom aktiva beslut om att målet med skogen ska vara naturvård. Likaså har utredningen redovisat arealer av lämnad miljöhänsyn och förekomsten av improduktiv skogsmark där skogsbruk inte får bedrivas.

Utredningen kan dock konstatera att viktig kunskap saknas för att behovet av eventuella ytterligare naturvårdsavsättningar ska kunna beräknas. Utredningen bedömer att kunskapen om representativiteten i befintliga naturvårdsavsättningar innehåller brister och behöver öka. Likaså behöver kunskapen om i vilken grad befintliga naturvårdsavsättningar bidrar till väl förbundna system av olika skogstyper, liksom hur lämnad miljöhänsyn och det övriga landskapet bidrar till konnektiviteten i landskapet öka. Behovet av ytterligare avsättningar för naturvård beror till stor del på den ekologiska funktionaliteten i

²⁷ SFS 2017:720, prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

landskapet. Den är beroende av vilka naturvårdskvaliteter avsättningarna har vilket i sin tur beror på hur höga naturvärden som finns i dessa skogar, men även på om och hur den naturvårdande skötseln genomförs. Behovet beror även på hur avsättningarna är belägna i landskapet och hur varaktiga de är. Även kvaliteten och varaktigheten av den miljöhänsyn som lämnas i skogsbruket är avgörande för behovet av naturvårdsavsättningar.

Utredningen har lämnat förslag om att myndigheterna i samråd med ett vetenskapligt råd ska utvärdera tillståndet för biologisk mångfald i skogen och sammanställa behoven i en bristanalys. Denna bristanalys kommer då att utgöra de faktiska naturvetenskapliga behoven för att uppnå och bevara biologisk mångfald.

När det strikt vetenskapliga behovet av naturvårdsavsättningar är analyserat utifrån bästa möjliga kunskap och enligt de mest vedertagna vetenskapliga metoderna ska en avvägning av detta behov göras mot övriga samhällsmål. Politiken bör därefter, mot bakgrund av de internationella åtaganden Sverige gjort och de nationella målsättningarna om bevarande av biologisk mångfald, besluta om och vilka ytterligare arealer som ska avsättas för naturvård på kort, och lång sikt. Beslutet innebär därmed en tydlig politisk prioritering av frågans betydelse. När beslutet baseras på vedertagen forskning och evidensbaserad kunskap skapas en transparens i målsättningarna, vilket bedöms som helt avgörande för att nå framgång i arbetet – som enligt den svenska modellen ska ske gemensamt av stat och skogsnäring.

9.10.3 Skogar med befintliga värden bör prioriteras

Som framgått av redogörelsen i kapitel 8.9 krävs för uppfyllande av art- och habitatdirektivet att en viss areal skogsmark ska uppfylla särskilda kriterier för att naturtypen ska ha gynnsam bevarandestatus. Detta kan uppnås på två sätt; genom restaureringsåtgärder för att återställa skogar som inte uppfyller dessa kriterier i dag och genom att förhindra förlusten av naturvärden på skogsmark som i dag har gynnsam bevarandestatus.

Den senare metoden är betydligt mer kostnadseffektiv. En given utgångspunkt för uppfyllande av Sveriges EU-rättsliga åtagande om biologisk mångfald är då att i första hand koncentrera statliga medel

och skogsbrukets frivilliga åtaganden till att bevara dessa befintliga värden.

I detta sammanhang är det viktigt att understryka att skogsbrukets frivilliga certifieringssystem motverkar att skog med befintligt höga värden avverkas och säljs. Marknaden efterfrågar i dagsläget endast virke som inte kommer från skog med höga naturvärden. Att avverkning trots allt sker i dessa skogar pekar på vikten av att staten fortsatt, tillsammans med övriga sektorn, tar ansvar för bevarande. Alternativet är att i ett senare skede, till betydligt högre kostnader och med osäkert biologiskt utfall, försöka återställa gynnsamma habitat. Så länge det återstår en möjlighet att bevara befintliga värden av en viss skogstyp är det i allmänhet inte kostnadseffektivt att staten prioriterar åtgärder för att restaurera skogsmark av denna skogstyp där skogsbruk i nuläget bedrivs.

Ekosystemmångfald i stora intakta landskap är globalt sett mycket ovanligt. I sådana intakta landskap, som alltså i sin helhet består av skogsbiologiska värdekärnor, är tillståndet för den biologiska mångfalden på alla tre nivåer, genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald intakt. Att bevara dessa intakta landskap är av skäl som beskrivits tidigare prioriterat. Utredningen bedömer att det, när valmöjligheten finns, är mer effektivt att bevara intakta landskap i jämförelse med att restaurera och arbeta med grön infrastruktur i fragmenterade landskap.

Effektiva prioriteringar av naturvårdsåtgärder och avsättningar för naturvård för att nå miljömål och internationella åtaganden innebär att målen kan nås med lägre arealanspråk, och därmed att större areal kan användas för skogsproduktion, än om naturvårdsåtgärderna är mindre effektiva.

9.10.4 De naturtyper som har högst värde bör prioriteras

Det finns många olika anspråk på den svenska skogen. Det är därför angeläget att den skog som ska avsättas för naturvård ska vara den som på bästa sätt bidrar till biologisk mångfald, utan att onödigt stora arealer tas i anspråk.

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden ska vara uppfyllt år 2020. Det innebär att nya mål behöver tas fram. Utformningen av nuvarande etappmål avseende

skydd av landområden har i stor utsträckning präglats av de vagt formulerade Aichimålen, och särskilt Aichi-mål 11. Utredningen bedömer att politiken bör kunna utformas på ett sätt som anger åtgärder som på ett mer effektivt sätt kan uppnå målen om biologisk mångfald som de kommer till uttryck i CBD och naturvårdsdirektiven.

Av fjärde och elfte satserna i art- och habitatdirektivets preambular utgör de naturtyper och arter som avses däri en del av gemenskapens naturliga arv, och att hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, varför det är alla medlemsstaters gemensamma ansvar att vidta åtgärder som har till syfte att främja bevarandet. Sveriges bidrag till den gynnsamma bevarandestatusen på biogeografisk nivå bör prioriteras då det rimligen bör vara det överordnade målet på EU-nivå. Därför bör Sverige på kort sikt prioritera åtgärder där Sveriges påverkan på bevarandet av den totala biologiska mångfalden inom EU är som störst.

Utredningen har i kapitel 8.4 redogjort för tolkningen av Aichimålen. Enligt utrednings analys bör Sverige, för att på bästa sätt uppfylla Aichimål 11, bevara sådana skogar som ger det största bidraget till ett representativt bevarande i ett internationellt perspektiv. Att bevara de områden som har mest unik biologisk mångfald och som endast i begränsad omfattning kan skyddas i andra länder bedöms därför utgöra det mest prioriterade bidraget till målet att uppfylla Sveriges internationella åtaganden i stort.

I detta sammanhang bör utgångspunkten inte endast vara artbevarande utan även biologisk mångfald på ekosystemnivå.

9.10.5 Naturvårdsavsättningar bör vara effektiva – representativitet och konnektivitet

Vid sidan av skydd av områden där Sverige har ett internationellt ansvar för bevarande av speciella naturvärden bör bevarande av skog utgå från ett landskapsperspektiv. Genom att det formella skyddet, och i möjligaste mån de frivilliga avsättningarna, koncentreras till underrepresenterade skogsmiljöer och till områden som tillsammans med en god miljöhänsyn i skogsbruket kan bidra till hög konnektivitet i landskap uppnås effektiva avsättningar för naturvård.

För bevarande av biologisk mångfald är det viktigt att det finns en mångfald av skogstyper i ett landskap för att arter som är specialiserade på olika skogstyper ska kunna överleva långsiktigt i det land-

skapet. Detta gäller särskilt arter som är knutna till sådana strukturer och funktioner som inte skapas i tillräcklig mängd i den brukade skogen och som främst förekommer i skogsbiologiska värdekärnor. Om så många arter som möjligt ska kunna fortleva i ett landskap är det därför viktigt att det finns ett representativt urval av värdekärnor av olika skogstyper avsatta för naturvård. Av denna anledning bör skogstyper som är underrepresenterade i avsättningarna identifieras och prioriteras för naturvård.

Behovet av väl förbundna system understryks i Aichimål 11 som anger att bevarandet ska ske genom ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder. Behov av väl förbundna system är även en förutsättning för att gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå ska nås enligt art- och habitatdirektivet. För detta krävs åtgärder utanför de specifika utpekade Natura 2000-områdena. EU har bland annat lyft behovet av en grön infrastruktur i arbetet med prioriterade åtgärdsplaner för Natura 2000.²⁸

En politik om bevarande av biologisk mångfald i skogen bör ange att samverkan i landskapet är en viktig beståndsdel. I ett ställningsstagande om biologisk mångfald är det därför viktigt att arbetet med grön infrastruktur anges som ett angeläget utvecklingsområde som omhändertar frågor om konnektivitet i landskapet på ett tydligt sätt. Den mest effektiva naturvårdsavsättningen är den som på bäst sätt kan bidra till ett landskap som har god ekologisk konnektivitet för de arter som lever i landskapet.

9.10.6 Naturvårdsavsättningar bör vara av och bibehålla hög kvalitet – struktur och funktion

De enskilda avsatta områdenas nytta för den biologiska mångfalden beror på deras kvalitet som livsmiljö för arter. Områden avsatta för naturvård bör därför ha sådana kvaliteter i struktur och funktion att de motsvarar den biologiska mångfaldens behov.

En stor del av Sveriges formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar finns i nordväst. De naturskogsartade skogarna där behöver i allmänhet ingen skötsel utan bör lämnas för fri utveckling. Detsamma gäller för många naturskogsartade skogar i resten av landet. I mellersta

²⁸ Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027*, NV-05341-18.

och södra Sverige finns dock betydande arealer som behöver skötas eller restaureras för att bibehålla och utveckla naturvärden. Skötselbehovet kan i hävdpräglade miljöer bestå av bete, i mer naturskogsartade skogar kan naturvårdsbränning behövas medan restaureringsbehovet kan innebära att hydrologin återställs genom att diken läggs igen.

Behovet av naturvårdande skötsel och restaurering understryks i Sveriges internationella åtaganden. Aichimål 11 anger att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska vara bevarade genom att vara effektivt och rättvist förvaltade. Inom art- och habitatdirektivet anges att en naturtyps bevarandestatus anses gynnsam bland annat när de strukturer och funktioner som krävs för att livsmiljön ska bibehållas finns kvar under överskådlig framtid och bevarandestatus hos dess typiska arter är gynnsam.

Utredningens bedömning är att om naturvårdande skötsel utförs på ett relevant sätt och i tillräcklig omfattning så att kvaliteten för den biologiska mångfalden på de avsatta områdena höjs, blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om skötsel inte utförs och avsatta områden förlorar en del av sina naturvärden för biologisk mångfald eller inte utvecklas till sin fulla potential, ökar behovet av avsatta områden areellt.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Bedömning: Arbetet med formellt skydd av skog utgår från riksdagens miljömål, EU-rättsliga förpliktelser samt internationella åtaganden. Utredningen har i det föregående förordat att regeringen genom beslut bör ta ställning till vad som krävs av Sverige i dessa avseenden.

Regeringen bör ansvara för att arbetet med bevarandet av biologisk mångfald i skogen sker på ett sammanhållet, konsekvent och effektivt sätt. Skydd av skog bör i huvudsak ske på frivillig grund. Regeringen bör ansvara för att bedöma vilken natur och vilka sociala värden som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att de ska kunna skyddas genom tvång. Naturvårdande skötsel bör vara prioriterat och miljöhänsyn och anpassad skogs-skötsel bör vara viktiga inslag.

Förslag: Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen samt länsstyrelserna, föreslå till regeringen utformningen av ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

I direktiven för uppdraget bör regeringen ange inom vilka ramar handlingsprogrammet ska bedrivas och under vilken tid. Det bör även anges att samråd ska ske med skogsbruket för att säkerställa att sektorsansvaret för miljön samordnas med de statliga insatserna på ett effektivt sätt.

Regeringen bör därefter, med utgångspunkt i den bedömning av vad Sverige behöver göra för att uppnå internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald, fastställa ett tidsbegränsat nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör fungera som styrdokument för myndigheter och underlag för budgetarbetet samt beskriva statens förväntningar på skogsbruket och kommunernas arbete med bevarande av biologisk mångfald i skogen.

Handlingsprogrammet bör utgå från ett arbetssätt som bygger på frivillighet där markägarinitiativ utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. I handlingsprogrammet bör särskilt anges de skogstyper som uppfyller vissa kriterier och sär-

skilda naturvärden, där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd, genom att dessa utpekade som särskilt angelägna allmänna intressen. Handlingsprogrammet bör inte innehålla större arealer formellt skydd än vad som kan anses möjligt att genomföra inom myndigheternas beräknade anslag under programperioden.

Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram till en naturlig del av områdeskyddets ersättningssystem och regeringen bör därför verka för att riksdagen ska besluta om ett nytt markförsäljningsprogram för Sveaskog, i syfte att främja skogsbruk i glesbygd och naturvård.

Handlingsprogrammet bör även innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel, åtgärder för miljöhänsyn och för en grön infrastruktur. I handlingsprogrammet bör även omfattning av och inriktning för naturvärdesinventeringar anges.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att i dialog med skogsbrukets organisationer och SLU utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden utan att syftet med de avsatta områdena påverkas negativt.

Regeringen bör vidare ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och SLU, analysera möjligheterna, och ta fram en modell, för hur de statliga insatserna för naturvård kan prioriteras till vissa landskapsavsnitt för att där skapa förutsättningar för att uppnå gynnsam bevarandestatus för en eller flera prioriterade skogstyper, samtidigt som övriga landskap prioriteras ned. Modellen bör tas fram i dialog med skogens intressenter och utan att större ansvar läggs på markägare i prioriterade landskapsavsnitt än i övriga landskapet. Konsekvenserna av att genomföra modellen i hela eller delar av landet ska analyseras. Denna modell kan sedan anges som en metod för prioritering av formellt i skydd i programmet.

Utredningen har bedömt att uttolkningen av Sveriges nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald lämpligen bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och tydliga mål. Ett sådant ställningstagande bör innehålla ett beslut om hur stora arealer och vilka skogstyper som ska prioriteras för naturvård för att bidra till uppfyllande av Sveriges åtaganden om bevarande av biologisk mångfald på lång och kort sikt. För att politiska målsättningar inte ska

stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs ett handlingsprogram för genomförandet.

Den huvudsakliga inriktningen av formellt skydd av skog har sedan år 2005 framgått av den nationella strategin för formellt skydd av skog som efter regeringsuppdrag tagits fram och beslutats gemensamt av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Myndigheternas inriktning är enligt strategin, att utifrån tillgängliga biologiska kunskaper och kunskaper om var värdekärnor finns, åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skydd för de mest skyddsvärda skogarna och de tätortsnära skogsbiologiska värdekärnorna²⁹. En övergripande strävan i den nuvarande strategin är att skyddet ska inkludera områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och att skogar med höga naturvärden skyddas från avverkning. Av strategin framgår även att inriktningen i de prioriteringar som görs inom det formella skyddet bör ge goda förutsättningar för att övriga värdekärnor kan bevaras genom frivilliga avsättningar.

Kostnaden för att formellt skydda endast den delmängd av värdekärnor som utgörs av registrerade nyckelbiotoper beräknas uppgå till cirka 16 miljarder kronor. Till detta kommer kostnaden för att bevara ännu okända nyckelbiotoper med uppskattningsvis cirka 40 miljarder kronor. En okänd, men sannolikt stor, andel av dessa finns troligen redan inom de frivilliga avsättningarna men det krävs ändå betydande anslag till formellt skydd om alla värdekärnor ska bevaras. Under nuvarande ekonomiska förutsättningar kommer de existerande värdekärnorna, enligt ovan, inte kunna beredas formellt skydd under överskådlig tid och utredningen bedömer det som osäkert om skogsbruket är villig att bära kostnaden för att avsätta dessa ytterligare arealer frivilligt.

Alltför höga och diffusa mål upplevs inte som motiverande utan omöjliga att uppnå för både myndigheter och skogsnäringen. Att ställa förväntningar att näringen ska ta sitt sektorsansvar för miljön utifrån sådana mål kan undergräva den långsiktiga viljan att genomföra den svenska skogspolitiken. De naturvårdande myndigheterna

²⁹ Den fullständiga definitionen i strategin lyder ”Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.” Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad 2017, s. 66.

tvingas i dag till mycket strikta prioriteringar för att på bästa sätt utnyttja de årliga anslagen för skydd av skog.

Att skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden. Det är inte lämpligt att en strävan efter biologisk mångfald ses som en motsättning till aktivt skogsbruk, som är en förutsättning för att nå andra viktiga samhällsmål, inte minst arbetet för att begränsa klimateffekten.

Utredningen har kommit till slutsatsen att det behövs ett politiskt beslutat *nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges i form av:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel,
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur samt
- behov av inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Regeringen bör fastställa handlingsprogrammet för att säkerställa att detta står i överensstämmelse med det politiska ställningstagandet om vad Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald innebär, hur naturvårdsarbetet bör prioriteras och andra politiska mål som exempelvis en växande cirkulär bioekonomi. Tillräckliga medel bör anslås för genomförandet av handlingsprogrammets mål inom beslutad tidsram. För att säkerställa detta bör regeringen söka en bred riksdagsmajoritet för programmets ramar.

9.11.1 Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser

Skydd av skog bör i hög grad kunna utgå från det förtroende mellan staten och skogsbruket som den svenska skogspolitiken bygger på. Utifrån de politiska mål, angående bland annat hur stor areal och vilka naturtyper som ska avsättas för naturvård, på kort respektive lång sikt, kan ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald

i skogen ange vilka skogstyper, och vilka kvaliteter, som ska prioriteras för formellt skydd i närtid, vilka skötselbehov som finns, hur miljöhänsynen bör utvecklas och hur konnektivitet i landskapet ska uppnås.

Handlingsprogrammets ambition bör utgå från kunskap om vad som krävs av Sverige i arbetet för biologisk mångfald, de faktiska förhållandena i skogen samt inom vilken budgetram arbetet ska bedrivas.

På så sätt kommer åtgärder vara realistiska att genomföra inom överskådlig tid och på ett överblickbart sätt bidra till uppfyllande av miljökvalitetsmål och etappmål samt Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald. Ett enskilt program kan dock inte förväntas möjliggöra att de långsiktiga målen uppnås inom handlingsprogrammets tidsram. För både allmänheten, myndigheter och skogssektorn är det dock angeläget att synliggöra att de insatser som görs leder framåt mot måluppfyllande.

Handlingsprogrammet bör föreslås av experter

Utformningen av handlingsprogrammet bör ske med bejakande av kunskap och hålla för en vetenskaplig granskning. Handlingsprogrammets åtgärder bör därför föreslås av de oberoende expertmyndigheterna Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i samråd med länsstyrelserna.

Vidare bör det vetenskapliga råd för biologisk mångfald i skogen, som föreslagits ovan, stödja expertmyndigheterna och regeringen i bedömning om vilka skogstyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är prioriterade. Rådet bör även ha i uppdrag att genomföra en oberoende utvärdering av hur handlingsprogrammet bidrar till att uppnå de politiska målen om biologisk mångfald.

I programmet bör den samlade naturvärden i skogen ingå. Det innebär att en betydande del av arbetet förväntas genomföras av skogsbruket inom ramen för sektorsansvaret för miljö. Det är därför angeläget att skogens aktörer bidrar till att ange hur detta ansvar ska tas och på vilket sätt det ska bidra till att uppfylla målen med programmet. Särskilt i arbetet med konnektivitet i landskap spelar de frivilliga avsättningarna och den miljöhänsyn som lämnas stor roll. Expertmyndigheterna bör därför samverka med skogens aktörer för

att säkerställa att stat och sektor strävar åt samma håll i naturvårdsarbetet.

Den dialog och den samverkan som ska ske mellan expertmyndigheterna och skogens aktörer bör kanaliseras till det nationella skogsprogrammet. I sammanhanget bör nämnas att den dialog som ska ske i detta avseende kommer att ske inom de ramar som angetts av regeringen.

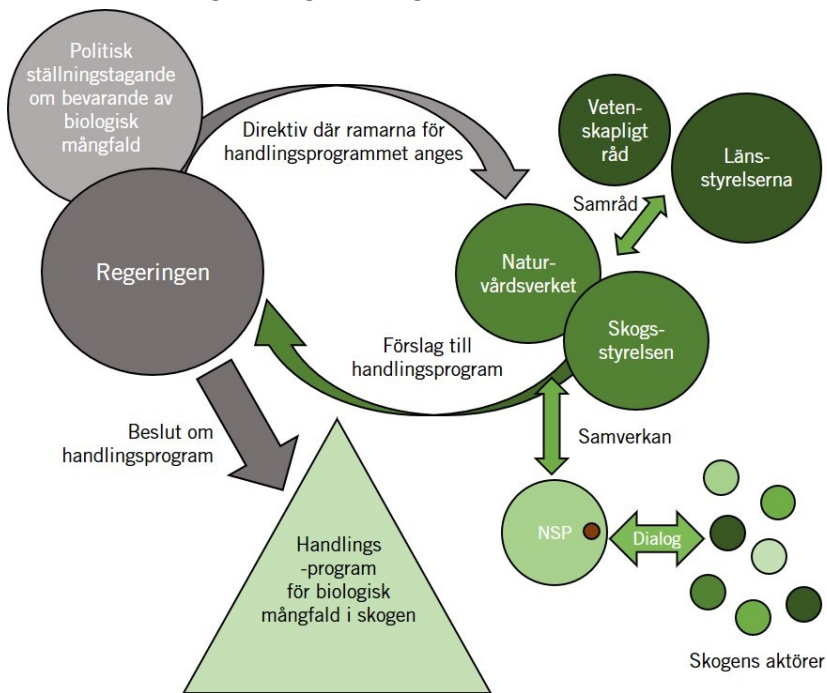
Handlingsprogrammet bör fastställas av regeringen

Regeringen bör ge i uppdrag åt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, i samråd med länsstyrelserna och det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, att utifrån bland annat den politiska uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål samt tillgängliga anslagsmedel föreslå innehållet i ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör därefter remitteras och fastställas av regeringen.

Handlingsprogrammet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen. Genom att konkretisera behov och tillgängliga medel för att uppfylla behoven kan biologisk mångfald gå från att utgöra en abstrakt och ouppnåelig strävan till att bli ett konkret och uppföljbart politikområde. Vikten av att frågan om att bevara den biologiska mångfalden tas på allvar kan på så sätt komma i politiskt uttryck genom konkreta åtgärder i stället för genom vaga målbilder.

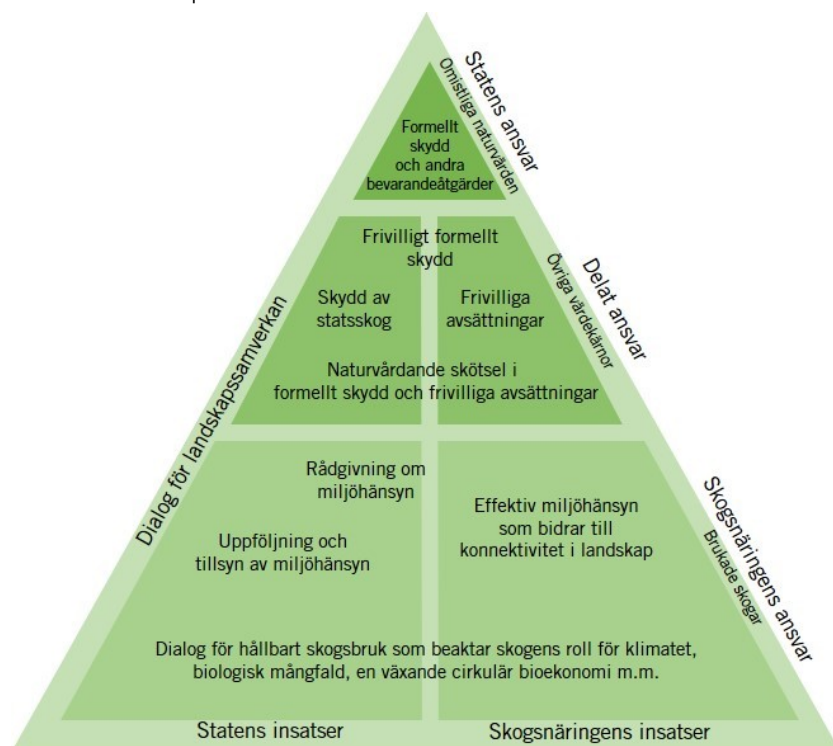
Handlingsprogrammet bör vara begränsat i tid och åtgärderna bör vara uppföljningsbara för att möjliggöra en utvärdering.

Figur 9.9 Ett politiskt beslutat handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen



Figur 9.10 Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

I handlingsprogrammet tydliggörs de samlade naturvårdsinsatserna samt hur statens och sektorns ansvar fördelar sig för att uppnå de politiska målen



I pyramidens topp återfinns de skogar med unika och omistliga värden som utredningen föreslår ska utpekas som särskilt angelägna allmänna intresse, där staten ska ta ett ansvar för bevarande, antingen genom formellt skydd eller genom att tillförsäkra att dessa skogars naturvärden inte skadas, genom andra åtgärder.

I pyramidens mitt återfinns övriga skogsbiologiska värdekärnor där markägarnas initiativ och frivillighet bör utgöra grunden för naturvårdsavsättningar, både genom frivilligt formellt skydd och genom frivilliga avsättningar. Vidare bör både staten och skogsnäringen vidta åtgärder för att förbättra nya och existerande avsättnings kvaliteten genom naturvårdande skötsel.

I botten av pyramiden anges de insatser som handlingsprogrammet bör innehålla för att förstärka naturvårdsavsättningarnas effektivitet genom miljöhänsyn i det brukade landskapet, för att uppnå konnektivitet i landskap. Skogsnäringen har ett stort ansvar för genomförandet och staten ett ansvar för rådgivning, uppföljning och tillsyn.

9.11.2 Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetsätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog

Egendomsskyddet i regeringsformen anger som en grundläggande förutsättning, för att staten genom tvång ska begränsa ägande- och brukanderätten, att inskränkningen syftar till att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Det är därmed inte tillräckligt att det rör sig om ett allmänt intresse, utan förutsättningen är att det är ett så *angeläget* allmänt intresse att den enskildes rätt bör ge vika vid en intresseavvägning.

Bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse kommer alltid i grund och botten återspegla samhällliga värderingar. Dessa värderingar bör i första hand komma till uttryck i en demokratisk och rättssäker process och inte genom myndighetsutövning. Det finns därför skäl för att det är regeringen som ger tydliga direktiv för det operativa arbetet med skydd av skog och där ange förutsättningarna för när statens möjlighet att inskränka äganderätten föreligger.

Utredningen anser att det finns anledning att differentiera myndigheternas möjlighet att med tvång inskränka egendomsskyddet. Denna differentiering bör grundas på ett tydligt mandat från regeringen som anger när de allmänna intressena är så angelägna att samtycke inte ska vara en förutsättning för att inskränka brukanderätten och när de allmänna intressena är tillräckliga för att statens medel ska gå till ett långsiktigt bevarande av naturmiljön, men endast med markägarens samtycke.

Det finns goda möjligheter att i handlingsprogrammet ange att endast vissa skogar, av särskilt angeläget allmänt intresse ska kunna skyddas utan samtycke från markägaren. Innebörden av detta är att anslagen för formellt skydd av skog endast i undantagsfall får användas till beslut där inte markägaren samtyckt. I kapitel 10.2 utvecklar utredningen sina förslag om ett huvudsakligt arbetsätt som bygger på markägarinitiativ och frivillighet.

9.11.3 Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd

Utredningens uppfattning är att frivillighet och markägarinitiativ ska vara grunden för arbetet med formellt skydd av skog. Det finns dock gränser för hur mycket ansvar som kan läggas på enskilda markägare när det kommer till att bevara de allra mest unika och värdefulla skogarna i Sverige.

I kontakt med markägare har det framkommit att det ofta inte är frågan om att staten i sista hand har möjlighet att bilda områdesskydd med tvång som upplevs som ett äganderättsligt problem. Flera av de markägare som utredningen har haft kontakt med beskriver i stället att det är otydligheten i att stora arealer pekats ut som skyddsvärda utan att markägaren har möjlighet till ersättning, som är bekymmersamt.

Samtidigt har myndigheterna utifrån de högt ställda målen med naturvårdsarbetet svårt att motivera att inte all den skog som identifieras som skyddsvärd ska skyddas eller på annat sätt verka för att den inte avverkas.

Enligt utredningens förslag som beskrivs i kapitel 10.2 ska det grundläggande skyddsarbetet ske på frivillig väg och utgå från markägarinitiativ. Genom detta arbetssätt kommer naturvärdena inte att innebära en ”risk” för att en enskild fastighet beläggs med brukandestriktioner genom att ett områdesskydd beslutas i samband med att en åtgärd ska vidtas.

Det finns emellertid skogar som bär så höga naturvärden att de utgör ett så angeläget allmänt intresse att de alltid bör skyddas, oavsett om markägaren har andra mål med sitt ägande än naturvård. För dessa skogar bör avvägningen mellan de allmänna intressena av bevarande och det enskilda äganderättsintresset vägledas av en politiskt beslutad prioritering som framgår av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Handlingsprogrammet bör ange vilka skogstyper och naturvärden som kan skyddas med tvång

Som utredningen i andra sammanhang poängterat är förutsättningarna för att samverkan mellan myndigheter och skogssektorn ska fungera, att tydliga ramar ställs upp av politiken. När det kommer till skogar

som Sverige, ur ett internationellt perspektiv, har särskilt ansvar att bevara och som aldrig kommer kunna återskapas om de en gång avverkas finns det skäl att lyfta ansvaret från markägaren. Om skyldigheten att bevarandet av en viss skog kan anses följa av ett internationellt åtagande har även Sverige som stat ett ansvar att se till att åtagandet uppfylls och samma synsätt bör då kunna anläggas.

I Finland kompletteras det grundläggande arbetet med skydd av skog, som förutsätter markägarens samtycke, genom en möjlighet att på central politisk nivå fatta beslut om *naturvårdsplaner* som möjliggör områdesskydd oavsett markägarens inställning. Sverige har höga ambitioner i sitt naturvårdsarbete och dessutom finns en god kunskap om naturvärdena i landskapet. Det finns därmed förutsättningar att tydliggöra den politiska avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen på en relativt detaljerad nivå. I likhet med det finska arbets sättet bör därför regeringen i handlingsprogrammet kunna ange vilka typer av omistliga skogar som ska skyddas som särskilt angelägna allmänna intressen.

Skogar som på ekosystemnivå bär unika värden är ett sådant exempel. För dessa områden bör staten ha ansvar för deras bevarande. Om naturvärdet i dessa skogar är för högt för att ansvaret för bevarandet ska ligga på en enskild markägare bör detta komma till tydligt uttryck och staten agera för att området bevaras, oavsett om en markägare i det enskilda fallet samtycker eller inte.

Regeringen bör därför i handlingsprogrammet tydligt peka ut de skogstyper, och med vilka kvaliteter, som utgör särskilt angelägna allmänna intressen för att Sverige ska kunna uppnå nationella mål och internationella åtaganden för bevarande av biologisk mångfald. Även andra allmänna intressen, som kulturhistoriska eller sociala värden kan vara så angelägna att markägarens samtycke inte kan krävas för ett långsiktigt bevarande. Bindande internationella åtaganden finns emellertid inte i samma utsträckning för andra allmänna intressen. Det bör vägas in när regeringen tar ställning till i vilken utsträckning markägarens samtycke krävs.

Att myndigheternas anslag ska vara tillräckliga för att realisera formellt skydd under mandatperioden bör vara en given utgångspunkt för den regering som pekar ut skogar som utgör sådana särskilt angelägna allmänna intressen att grundprincipen om frivillighet ska stå tillbaka. I annat fall riskerar markägare att uppleva att deras äganderätt urholkas, vilket kan motverka den samverkan som eftersträvas.

Att regeringen tagit ställning i frågan innebär givetvis inte att möjligheten till rättslig överprövning av beslut i de enskilda fallet inskränks. Grundlagen gäller alltså och ger skydd mot oproportionerliga intrång i äganderätten. Om regeringen anser att alla, eller de flesta, skogsbiologiska värdekärnor utgör särskilt angelägna allmänna intressen, eller om sådana intressen endast utgörs av de allra mest omistliga områdena för biologisk mångfald kommer därmed kunna variera mellan mandatperioder. En bred politisk förankring är därför att föredra då ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen ska beslutas för att få stabila spelregler över mandatperioderna.

Utredningens bedömning av skogar i Sverige som är av särskilt angeläget allmänt intresse att bevara

Under utredningsarbetet har Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald analyserats. Utredningens slutsatser är att de internationella åtagandena har en ambitiös ansats och att de ställer höga krav på parterna för att till fullo uppnås. Sveriges bedöms bidra på bäst sätt till biologisk mångfald i Västeuropa och globalt genom att i första hand prioritera skogar med höga naturvärden av de naturtyper som är speciella för vårt land och där Sveriges betydelse för deras bevarande därför är stort. Dessa skogar måste i första hand anses vara av särskilt angeläget allmänt intresse där Sverige som stat har ett ansvar för bevarandet, som inte kan läggas på den enskilde markägaren.

För att få ett representativt skydd av Sveriges skogar har utredningen också bedömt att det är värdefullt att få kunskap om förekomsten av sådana skogstyper som är underrepresenterade i det formella skyddet av skog. Även sådana skogar skulle kunna bedömas vara av ett särskilt angeläget allmänt intresse. Även skogar som har mycket höga naturvärden på beståndsnivå eller mycket stor betydelse för hotade arter skulle kunna utgöra angelägna allmänna intressen.

För att kunna lämna förslag på möjligheten att införa ett områdeskyddsarbete som huvudsakligen bygger på markägarinitiativ och frivillighet bedömer utredningen att det är viktigt att känna till hur stor förekomsten, utanför formellt skyddade områden, är av skogar som skulle kunna utgöra ett särskilt angeläget allmänt intresse.

Utredningen har därför sökt hjälp från Naturvårdsverket som i samråd med Skogsstyrelsen bidragit med översiktlig kunskap om

detta.³⁰ Utredningen har även rådfrågat en akademisk referensgrupp vid identifieringen av sådana skogstyper där Sverige bedöms ha en stor betydelse för deras bevarande i Västeuropa.

I den nationella strategin för formellt skydd av skog anges tolv skogstyper som prioriterade för skydd. Dessa överlappar i stor utsträckning med de skogstyper som här anges vara av särskild betydelse för Västeuropa eller nationellt underrepresenterade i skyddet. Samtliga skogstyper som beskrivs bedöms också i sin helhet överlappa med naturtyper i art- och habitatdirektivet.³¹

Skogstyper där Sverige bedöms ha en särskild betydelse för deras bevarande i Västeuropa

Stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära regionen

Det har länge varit ett känt faktum att de svenska fjällen hyser naturskogsartade skogar med naturvärden som är i det närmast helt unika i ett västeuropeiskt perspektiv. I utredningens uppdrag ingår att särskilt bedöma behovet av ytterligare naturvårdsåtgärder i denna region tillsammans med en översyn av den tillståndsplikt som nu råder där. För utredningens bedömningar och förslag i dessa delar se kapitel 16.

*Stora naturskogar, inklusive större skogs- och myrmosaiker, med höga naturvärden (utanför de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning till fjällnära skog)*³²

Större naturskogar är mycket ovanliga utanför den alpina regionen i både Sverige och Europa. Dessa större naturskogar kan på relativt lång sikt bevara den biologiska mångfalden i skogen utanför det fjällnära området och fungera som funktionella kärnområden och bidra till funktionaliteten och konnektiviteten i det övriga landskapet.

³⁰ Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21. Naturvårdsverket framhåller att det inom tidsramen inte varit möjligt att genomföra uppdraget på ett sådant sätt att slutsatserna som dras kan anses vara helt säkra.

³¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad version 2017, s. 41.

³² En längre beskrivning finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 16.

För att de ska sägas vara av västeuropeisk betydelse bör de ha så höga beståndskvaliteter och vara så stora att de i sig själva har, och på lång sikt kan upprätthålla, en relativt intakt ekologisk funktionalitet. I normalfallet bör det betyda att de ska ha ett stort innehåll av gamla träd (>200 år) och rikligt med död ved och vara minst cirka 100 hektar.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 20 000–30 000 hektar.

Ekskogar, ekrika skogar och ekbagmarker främst i sydöstra Sverige³³

Tack vare de stora nationella inventeringar av avverkningsdugliga ekar som skedde under 1700- och 1800-talet i Sverige vet vi att dagens eklandskap och ekrika skogar bara utgör en mycket liten andel av den mängd ekar som fanns för två hundra år sedan. Efter att det förbud mot att avverka ek på bondejorden som Gustaf Vasa införde 1558, togs bort 1830, avverkades hundratusentals gamla ekar i södra Sverige. Sammanhängande ekområden finns i dag nästan uteslutande på mark som på 1800-talet var frälsejord och inte omfattades av förbudet att avverka ek. Stora ansamlingar av riktigt gamla ekar finns i dag främst kvar i sydöstra Sverige. Där finns ännu mindre landskapsavsnitt med många hundra urgamla jätteeckar per landskap där den absoluta majoriteten av de hotade arter som lever på och i riktigt gamla ekar finns.

Eken är viktig värdväxt för 900 andra arter, varav 180 är hotade. Ytterligare 900 arter nyttjar eken under sin levnad. Riktigt gamla ekar med en ålder på 2–300 år eller mer har livsutrymmen som saknas på yngre träd. Dominerande artgrupper är svampar, skalbaggar, fjärilar och lavar. De allra mest hotade arterna är knutna till gamla ekar, såväl levande som döda. Kända arter, som blåkråka och mellanspett, och några mindre kända arter, främst vedlevande skalbaggar, har redan dött ut i Sverige. Många andra arter är redan lokalt och regionalt utdöda utanför sydöstra Sverige.

Av jordens vegetationszoner är de tempererade och mediterrana zonerna med lövträd de som har den lägsta andelen värdefull natur kvar. Av den mellaneuropeiska nemorala skogen återstår endast cirka

³³ En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 5.

0,2 procent av den ursprungliga arealen i någorlunda naturligt tillstånd. Motsvarande siffra för den boreonemorala skogen är 2 procent. Europas gamla ekskogar försvann tidigt i samband med uppodling och annan exploatering. I de flesta europeiska länder är dessa ansamlingar av gamla ekar extremt ovanliga eller finns inte kvar. Merparten av Europas kvarvarande områden med större ansamlingar av månghundraåriga ekar finns i dag i Sverige, Storbritannien, Spanien, Rumänien, västra Ryssland samt på ett fåtal andra platser i Östeuropa. I Storbritannien finns en stor mängd väldigt gamla ekar men faunan och floran är utarmad till följd av ett mycket långvarigt brukande, kraftig fragmentering och en lång tid av svåra luftföroreningar.

I Sverige finns de värdefulla eklandskapen och ekskogarna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Västra Götalands, Kalmar, Blekinge och Skåne län. Dessa eklandskap och ekskogar har Sverige ett globalt ansvar för. Det finns äldre ekskogar vid Sveriges sydvästra kust med en fin lav- och mossflora som främst trivs i oceaniska förhållanden, men dessa ekskogar utgör en mycket liten andel och har betydligt färre arter än de stora arealer skog som finns i till exempel västra Norge, Skottland, Wales, Irland, Frankrike, Spanien och Portugal.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 25 000–35 000 hektar.

Ädellövskogar och andra ädellövmarker, utom bok- eller ekdominerad skog³⁴

Ädellövskogar med inslag av hassel och ek som funnits kontinuerligt på samma plats i flera tusen år och som är varma skogar, är exceptionellt artrika. Denna ovanliga skogstyp finns i Sverige på Öland och Gotland samt i Västra Götalands län öster om Vänern, främst på Kinnekulle.

På centrala Öland finns sannolikt Sveriges artrikaste landområde och det innehåller exempelvis 25 procent av Sveriges rödlistade arter. Området benämns ibland Mittlandsskogen. Hela området är 14 500 hektar varav skogsmark upptar 10 000 hektar. För många hotade arter är Mittlandsskogen det enda område där de fortfarande lever i stora livskraftiga populationer i norra Europa. Området som är mosaikartat, på både landskaps- och beståndsnivå, är format av bete

³⁴ En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 9.

och ett långvarigt, småskaligt, brukande sedan åtminstone fem tusen år. På Gotland finns stora naturvärden knutna till de gamla inägomarkernas ädellövskog och ängarna.

Dessa varma kontinuitetsskogar med ek och hassel på kalkrik grund är unika i norra Europa, lågskogar med hassel som dominerande trädslag är väldigt ovanligt.

Ädellövnaturskog med mycket lind var den skogstyp som försvann först i södra Sverige och de gamla ädellövträden förutom ekar hittas i dag i refuger som branter eller i människans närhet i före detta slätterängar eller herrgårdsmiljöer. På öar i Mälaren finns ofta en artrik, senvuxen före detta betad ädellövskog. I branter vid till exempel Mälaren och i Östergötland, östra Småland och på en del platser i Västra Götalands län går det att finna bestånd av gammal ek och lind. Runt Mälaren finns också ett stort antal slott och herresäten med tillhörande herrgårdslandskap och parkmiljöer med mycket gamla träd av främst ek, lind, lönn och ask. En stor mängd hotade och rödlistade insekter lever i gamla lindar i samtliga dessa olika miljöer.

Som nämnts tidigare så finns 0,2–2 procent kvar av den tempererade lövskogen i naturligt tillstånd i Europa. Med tanke på hur få riktigt gamla lindar, askar, och lönnar som finns kvar i Europa och hur artrika dessa gamla träd är när de väl finns på platser där det kontinuerligt funnits gamla träd, är det viktigt att bevara dessa sista rester av den europeiska ädellövs-skogens träd och strukturer.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 10 000–20 000 hektar.

*Kalkbarrskogar med lång skoglig kontinuitet*³⁵

Kalkbarrskogar utgör några av Europas mest sällsynta, hotade och artrika skogstyper. Floran och faunan är ofta mycket artrik. Det gäller till exempel kärlväxtfloran med bland annat orkidéer samt stor artrikedomen av marklevande svampar. Kalktallskogar finns främst på Gotland och i Jämtland. Blandad kalkbarrskog med både gran och tall finns spritt från Småland i söder och norrut med de främsta förekomsterna i Uppsala län och Jämtlands län.

³⁵ En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 13.

Kalktallskogarna på Gotland anses vara av stor nordeuropeisk betydelse för sin unika flora och fauna med extremt stor artrikedom och unika arter av till exempel svampar. Liknande skogar med en liknande artsammansättning verkar endast finnas i Estland. Kalktallskogar är generellt sett ovanliga i Nordeuropa och kalktallskogar på kalkrika marker i central- och Sydeuropa skiljer sig avsevärt från de nordeuropeiska med avseende på förekommande arter. Det finns artrika barrskogar på kalkrik grund till exempel i Jurabergen, Pyrenéerna och Karpaterna men de är då ofta dominerade av silvergran och med stora skillnader i flora och fauna.

Som nämnts ovan är kalktallskogarna på Gotland i en klass för sig även sett ur ett internationellt perspektiv. Det finns en stor variation av olika typer av tallskogar varav ett flertal inte finns på andra ställen i Sverige eller i mycket liten utsträckning på Öland. Utöver rikedomerna på olika typer av kalkbarrskogar är arealen kalkbarrskog på Gotland unik och det innebär att det finns långsiktiga förutsättningar att många av även de hotade arterna kan överleva på lång sikt givet att skogarna sköts på ett för arterna lämpligt sätt och inte kalavverkas.

De jämtländska kalkbarrskogarna utgör en nationellt och internationellt ovanlig och mycket skyddsvärd naturtyp. Eftersom kalkbarrskogar ofta är relativt högproduktiva och ligger nära byar och andra samhällen har avverkningstrycket mot dessa skogar varit högt och är så fortfarande.

I Uppland finns kalkrika moränjordar och leror och de finaste kalkbarrskogarna hittas därför oftast i finjordsrika partier i svackor och dalgångar. Upplands kalkbarrskogar är präglade av bete och bete behövs om naturvärdena ska bevaras.

Kalkbarrskogar finns i mindre utsträckning även på andra platser i landet. Till exempel kan nämnas östra Småland, Kroppefjäll, platåbergen i Västsverige och södra Gästrikland. Dessa är artrika, särskilt avseende marksvampar och innehåller en stor mängd rödlistade svamparter varav en del är hotade. Många av dessa områden är små och utgör små rester i landskapet.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 30 000–40 000 hektar.

Skogstyper som bedöms vara nationellt prioriterade då de bland annat är underrepresenterade i det formella skyddet

Skogar med hög bonitet

Skogar med hög bonitet inkluderar högörtsgrenskogar och andra högproduktiva skogar. Väldigt små naturvårdsmässigt intressanta arealer av skogstypen finns kvar i landskapet, i synnerhet i södra Sverige, då dessa skogar beroende på sina höga virkesvolymmer har varit lönsamma att avverka.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 10 000–20 000 hektar.

Strand- eller svämskogar

Naturskogar i direkt anslutning till vattendrag och sjöar, samt skogar med rörligt markvatten av översilningstyp.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 5 000 hektar.

Betespräglad skog

Betespräglade områden med äldre, extensivt nyttjade barr- och blandskogsbestånd som uppkommit genom naturlig föryngring. Områdena har under beståndens uppväxt och mognad utan längre uppehåll betats åtminstone in på 1960-talet av hästar, nötkreatur, får eller getter. Biotopen har en långvarig kontinuitet som trädbevuxet bestånd.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 1 000 hektar.

Sandbarrskogar

Barrträdsdominerade bestånd av hög ålder på sandiga eller grusiga marker. Hit hör spontant uppkomna tall- och barrblandskogar som aldrig slutavverkats, till exempel tallhedar, tall och gran på rullstensåsar, äldre sanddynsområden i inlandet samt sandiga barrskogar vid vattendrag och nära havet.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 5 000–10 000 hektar.

Skogstyper som bedöms vara nationellt prioriterade av andra skäl

Skogar med extraordinär beståndskvalitet

Urskogsartade barrskogar med naturskogskvalitéer eller flerhundraåriga ädellövmiljöer.

Bedömd areal värdekärna utanför formellt skydd i Sverige är 3 000–5 000 hektar, dock sannolikt stort överlapp med ovanstående skogstyper.

Skogar med stor betydelse för hotade arter

Skogar med stor dokumenterad förekomst av hotade arter där skogen är en förutsättning för arternas långsiktiga överlevnad.

Bedömd areal värdekärna utanför formellt skydd i Sverige är 3 000–5 000 hektar, dock sannolikt stort överlapp med ovanstående skogstyper.

Sätt att bevara skogar där Sverige bedöms ha en stor betydelse för deras bevarande i Västeuropa

Olika metoder och verktyg är lämpliga och effektiva för bevarande och utveckling av naturvärdena i värdekärnor av dessa skogstyper och i olika delar av landet.

Som utredningen beskriver i kapitel 16.2 bör bevarandet av de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning till den fjällnära regionen i första hand ske genom nationalparks- eller naturreservatsbildning med intrångsersättning, ersättningsmark eller markköp. Samma modell är sannolikt lämplig för många av de övriga stora naturskogarna i övriga delar av landet.

Kalkbarrskogar i Jämtland kan bevaras genom såväl frivilliga avsättningar som formellt skydd beroende på förutsättningar och markägarens önskemål. Kalkbarrskogar är ibland högproduktiva med höga markvärden så i många fall kan det vara lämpligt och nödvändigt att erbjuda markägare formellt skydd då områdena långsiktigt ska bevaras. Då kalkbarrskogar i Jämtland ofta inte är i behov av komplicerad skötsel och de ofta är relativt små kan biotopskyddsområde vara en lämplig skyddsform i många fall.

Den viktigaste förutsättningen för att klara hotade arter som är knutna till ekrika miljöer är att få gammelekarna att överleva så länge som möjligt. Gamla ekar behöver ljus, utrymme för rötterna och vatten. Det finns därför ofta ett behov att avlägsna yngre konkurrerande träd. En annan förutsättning för att bevara hotade arter knutna till gamla ekar och ädellövträd är att efterträdare måste sparas och skötas för att bli värdar för en hotad biologisk mångfald. I dag finns även ett stort behov av restaurering för att öka arealen betad skog och naturbetesmark i Mittlandskogen på Öland.

De flesta ekskogar, ekrika skogar och ekhagmarker i sydöstra Sverige, liksom många andra ädellövskogar, ädellövmarker och kalkbarrskogar i Götaland och Svealand är beroende av bete, eller slätter, för att bevara och utveckla naturvärdena. Relevant utformade miljöersättningar inom jordbruksstöden är här av största betydelse för deras bevarande. Då en stor andel av dessa marker i dag saknar bete och är igenvuxna är även stöd för restaurering av igenvuxna marker till betes- eller slättermarker av stor betydelse. I de fall områdena inte hävdas genom bete eller slätter är annan naturvårdande skötsel av största vikt för att i viss mån efterlikna hävden. Många av dessa skogar och trädklädda hagmarker är frivilligt avsatta. Utredningen bedömer att i de fall de är frivilligt avsatta och sköts så att naturvärdena bevaras finns i de flesta fall inte skäl att inrätta formellt skydd trots att de utgör särskilt angelägna allmänna intressen.

9.11.4 Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningsystem

Möjligheterna att i dag använda ersättningsmark i det strategiska arbetet med skydd av värdefull natur är begränsade. Ersättningsmark förutsätter ett särskilt uppdrag för i första hand Sveaskog. Sveaskog har i dag inte möjlighet att agera från andra utgångspunkter än bolagsordning, ägardirektiv, uppdrag och regleringsbrev som fastställs av riksdag och regering. Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen med bred politisk förankring, har dock möjlighet att tillse att ersättningsmark kan utgöra en naturlig del av skyddsarbetet inom handlingsprogrammet.

Ersättningsmark har i många sammanhang lyfts som en förutsättning för överenskommelse, både för stor- och mellanskogsbruket men även för enskilda markägare som vill fortsätta att bedriva aktivt

skogsbruk men inte ser möjligheter att förvärva mark på den öppna marknaden i samband med en process för bildande av naturreservat eller nationalpark.

Naturvårdsverket har efterfrågat ytterligare ersättningsmark för att bättre möta behoven av att skydda värdefulla skogar. Flera länsstyrelser efterlyser också liknande lösningar med ersättningsmark, eftersom detta var uppskattat både av myndigheter och skogssektorn och upplevdes som ett effektivt sätt att arbeta med bildande av naturreservat, i synnerhet gentemot stora markägare.³⁶

Det är i första hand statligt ägda Sveaskog inom vars innehav det kan finnas lämplig ersättningsmark. En kritik som riktats mot tidigare ersättningsmarksprogram har bland annat varit att transparensen inom naturvårdsarbetet blir lägre då statens direkta och indirekta kostnader för naturvård göms i Sveaskogs resultat- och balansräkning. Sveaskogs ställning som en aktiv och hållbar förvaltare av statens skogar och bolagets uppdrag att agera som ett föredöme för skogsbruket, kan även komma att urholkas om bolaget upplevs som en ”outsinlig bankomat” för ersättningsmark.

Ersättningsmark inom ett markförsäljningsprogram

Ett alternativ som möjliggör att ersättningsmark kan vara ett instrument för naturvårdsarbetet inom det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen är i stället att utnyttja det så kallade markförsäljningsprogrammet i Sveaskog. Sveaskogs markförsäljningsprogram har pågått sedan 2002 och är resultatet av två riksdagsbeslut enligt vilka Sveaskog genom försäljning av mark ska förstärka enskilt jord- och skogsbruk, framför allt i glesbygd. Försäljningarna ska fortgå till dess att tio procent av det markinnehav Sveaskog hade vid dess bildande 2002 är avyttrat. När uppdraget påbörjades bestämdes att försäljningen skulle ske i proportion till Sveaskogs markinnehav. I dagsläget återstår det cirka 27 300 hektar att sälja, främst i Norrlands inland. För närvarande annonseras inga nya objekt ut.

Det befintliga markförsäljningsprogrammet genomförs på affärsrättsliga grunder vilket innebär att bolaget ersätts för den mark som avyttras, till skillnad från det senaste uppdraget kring ersättningsmark Sveaskog hade inom ramen för ESAB där mark delades ut och

³⁶ Se Riksrevisionens rapport, *Skyddet av värdefull skog*. RiR 2018:17.

inget vederlag utgick. Att Sveaskog ska ersättas för den mark som avyttras bör vara utgångspunkten även för ett markförsäljningsprogram vars syfte är att möjliggöra ersättningsmark vid formellt skydd av skog.

Ett sådant markförsäljningsprogram är därmed väl förenligt med Sveaskogs övergripande uppdrag, att bedriva en affärsmässig verksamhet. Att utöka det befintliga programmet med detta nya syfte bedöms inte heller innebära någon målkonflikt med statens uppdrag till Sveaskog.

Ersättningen som Sveaskog i dessa fall skulle få från berörda markägare vid överlåtelse av mark kan bolaget använda antingen för att lämna ökad utdelning till staten eller för att anskaffa ny mark som optimerar markinnehavet för kärnverksamheten skogsbruk. Staten kan därmed genom ägardirektiv besluta vilket av alternativen som ska användas.

Syftet med bildande av Sveaskog var bland annat att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden och leverera råvara till skogsindustri utan egen skogsmark som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror, då markägande skogsbolag huvudsakligen levererar virke till egna industrier. Till skillnad från det så kallade ESAB-projektet, där Sveaskogs mark i huvudsak byttes med storskogsbrukets mark, kan ett markförsäljningsprogram användas mer småskaligt och även komma små- och mellanskogsbruket till del. På så sätt innebär inte ett utökat markförsäljningsprogram samma påverkan för sågverken som om omfördelning av skogsägandet hade skett från Sveaskog till de privata skogsbolagen.

Eftersom Sveaskog erbjuder marker via markförsäljningsprogrammet på affärsmässiga villkor kommer dessutom bolaget på längre sikt kunna förvärva ny skogsmark i strategiska lägen till viktiga kunder för att säkerställa råvaruförsörjningen och skapa trygghet för kunderna att utveckla och investera i sina verksamheter. Det innebär även att Sveaskogs intäktsförluster blir tillfälliga vilket gör att bolagets utdelning till staten kommer att kunna bibehållas över tid. Detta under förutsättning att uppdraget för ett utökat markförsäljningsprogram inte blir alltför omfattande. Genom ett markförsäljningsprogram kan även Sveaskog stå kvar som ägare ända fram till att affären är klar.

Utredningen bedömer att det är lämpligare och innebär mindre risker att förhandlingar om markköp sker direkt mellan enskilda och Sveaskog, än att Sveaskog först ska överlåta vissa arealer till Natur-

vårdsverket som därefter ska handha markbytesaffären med enskilda. Sveaskog har även genom detta förfarande bättre möjligheter att erbjuda för berörda markägare intressanta markområden. Sveaskog har i dagsläget en organisation och en kompetens som bedöms kunna hantera fastighetsaffärer på ett kostnadseffektivt och enkelt sätt inom sin affärsverksamhet.

Ett framgångsrikt exempel då det nuvarande markförsäljningsprogrammet kommit till nytta för naturvården skedde under år 2018. Naturvårdsverket hade utan framgång under lång tid förhandlat med Jokkmokks Allmänning om inlösen av mark för elva naturreservat på totalt 10 000 hektar. Inom ramen för markförsäljningsprogrammet erbjöds allmanningen att förvärva mark av Sveaskog för att kompensera för den mark Jokkmokks Allmänning förlorade vid reservatsbildningen. Affären upplevdes som en framgång för samtliga inblandade. Naturvårdsverket fick möjlighet att lösa in områden med höga naturvärden. Allmanningen förvärvade ny mark på totalt 14 000 hektar med högre bonitet och mer varierad åldersstruktur från Sveaskog. Affären genomfördes på marknadsmässiga villkor.

Regeringen och dess samarbetspartier har aviserat att ett nytt Sveaskogsprogram ska genomföras.³⁷ Vad som avses med detta är ännu oklart, men fördelarna med att ett ersättningsmarksprogram är långsiktigt och även kan komma småskogsbruket till del bör i detta sammanhang lyftas fram.

Utredningen ser sammantaget fördelar med ersättningsmark både mot stora markägare, genom den effektivitet som uppnås, men även mot småskogsbruket genom att säkerställa att de enskilda markägare som vill fortsätta med ett aktivt skogsbruk ska kunna göra det. Ett större utökat markförsäljningsprogram kan få konsekvenser för Sveaskogs uppdrag att försörja industrin med skogsråvara. I det fall ett större markförsäljningsprogram blir aktuellt kan denna fråga behöva utredas vidare.

³⁷ Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, p. 27 andra meningen.

9.11.5 Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård

Staten ska vara ett föredöme i naturvårdsarbetet. I detta ligger bland annat att staten bör ta kostnaderna för att avsätta de statligt ägda skogarna som hyser höga naturvärden. Det är svårt att argumentera för att enskildas äganderätt ska ge vika för ett angeläget allmänt intresse om det finns motsvarande naturvärden i statens ägo som ännu inte avsatts för naturvård. I vissa fall är det lämpligast att sådana statligt ägda områden med höga naturvärden bevaras som frivilliga avsättningar. I andra fall är det allmänna intresset, för exempelvis bevarande av stora sammanhängande områden med ekosystemmångfald eller för behov att utveckla områden för friluftsliv och naturturism, så stort att det är motiverat med formellt områdesskydd.

Naturvårdsverket redovisade 2004 ett regeringsuppdrag om att identifiera skyddsvärda statliga skogar. Rapporten identifierade 855 områden om sammanlagt cirka 341 000 hektar produktiv skogsmark vars naturvärden motiverar formellt skydd.³⁸ Dessa områden har i huvudsak fått ett skydd eller så finns en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och de statliga ägarna om att de kan skyddas eller avsättas frivilligt. Efter 2004 har det dock identifierats ytterligare skyddsvärda statliga skogar som uppfyller kriterierna för områdesskydd men som inte fått formellt skydd eller är avsatta för naturvård.

Under 2019 och 2020 har Naturvårdsverket sammanställt uppgifter från länsstyrelserna om värdefulla statliga skogar i hela landet. I samband med inventering av värdefulla skogar inom och i anslutning till det fjällnära området har identifierats skyddsvärda statliga skogar i det området. Som framgår i kapitel 16.2.3 har identifierats cirka 140 000 hektar skyddsvärd statlig produktiv skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området, varav cirka 85 000 hektar ovan fjällnära och cirka 55 000 hektar nedan fjällnära gränsen. Ytterligare cirka 78 000 hektar statlig produktiv skogsmark i övriga landet har av länsstyrelserna bedömts vara lämpliga för bildande av naturreservat eller större frivilliga avsättningar. En stor del av denna areal är i dagsläget frivilligt avsatt, men i många fall bedöms naturvärden bäst bevaras som större sammanhängande områden genom formellt skydd.

³⁸ Naturvårdsverket, *Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar*, rapport 5339 januari 2004.

Statliga naturvårdsavsättningar är angelägna ur kostnadseffektivitetssynpunkt. Det är också viktigt att dessa blir långsiktigt bevarade antingen genom formellt skydd (eller som frivilliga avsättningar) för att skapa legitimitet i det övriga samhället för det nationella naturvårdsarbetet.

I ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen, som har stöd av en politisk majoritet finns förutsättningar att även tillse att staten som skogsägare agerar i enlighet med de politiska ambitionerna. Ett handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald kan inte bli fullt effektivt om inte staten, i alla dess egenskaper, strävar mot samma mål. Om staten tar fram ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen med ambitionerna att öka arealerna formellt skydd och frivilliga avsättningar är det enda rimliga att staten även skyddar de värdefulla skogarna inom sitt eget innehav.

9.11.6 Handlingsprogrammet bör utgå från landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald

Det har i flera sammanhang lyfts att förutsättningarna för att på ett effektivt sätt bevara biologisk mångfald är samverkan i landskap. Att naturvårdsavsättningar ska ingå i väl förbundna system och ingå i en grön infrastruktur är väsentligt för bevarande av artmångfald och säkerställa genetisk variation inom populationer.

En naturvårdsavsättning som utgör en isolerad ö i landskapet innebär en risk för att de arter som är knutna till denna livsmiljö dör ut och inte kan återkolonisera igen. Om inte arten kan sprida sig och utbyte av genetisk mångfald sker finns även en risk att arten inte överlever långsiktigt på grund av så kallad inavelsdepression. En sådan naturvårdsavsättning är därmed inte effektiv. För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det på samma sätt finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper.

Om landskapets konnektivitet förbättras vid urval av områden som avsätts för naturvård, till exempel genom samverkan mellan olika skogsägare, blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om konnektiviteten är låg ökar arealbehovet av avsatta områden om den biologiska mångfalden ska bevaras. Den areal som är

avsatt för naturvård är därför betydligt mer effektiv om den ingår i ett funktionellt ekologiskt nätverk i landskapet.

Naturvårdsavsättningar som bidrar till konnektivitet i landskap

I ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör det anges att ytterligare naturvårdsavsättningar om möjligt ska prioriteras för att ingå i väl förbundna system.

Ett möjligt arbetssätt för att i större utsträckning än i dag arbeta med landskapsperspektiv kan vara att rikta de statliga insatserna till vissa delar av landet för att få gynnsam bevarandestatus för skogstyperna, med sitt innehåll av arter, i dessa landskap.

Den finländske forskaren Ilkka Hanski har utifrån de kritiska tröskelvärden för artbevarande som beskrivs i kapitel 3.6.8, formulerat en modell för prioritering för artbevarande i landskap som han kallat *en tredjedel av en tredjedel*. Modellen innebär att i stället för att alla naturvårdsinsatser fördelas jämnt i hela landskapet – vilket kan få till följd att de kritiska tröskelvärdena för de mest specialiserade arterna blir svåra att nå någonstans – bör en prioritering göras till en tredjedel av landskapet. I den tredjedelen prioriteras naturvården kraftigt. I Ilkka Hanskis modell skulle en tredjedel av marken i dessa landskap vara avsatta för naturvård och på så sätt skulle ett tillstånd uppnås som är gynnsamt för de mest specialiserade arterna i en tredjedel av landskapet. Detta är en teoretisk modell som är intressant att utreda som en möjlighet i Sverige. Att prioritera vissa landskap för biologisk mångfald och ha betydligt lägre ambitioner i andra delar av landskapet.

Principen att staten prioriterar vissa landskap för sina insatser används redan delvis genom begreppet värdetrakter. Begreppet lanserades i den nationella strategin för formellt skydd av skog år 2005 och har använts sedan dess i arbetet med formellt skydd av skog och i arbetet med grön infrastruktur. Arbetssättet kan dock utvecklas ytterligare och genomföras mer konsekvent.

Även de största skogsägarna skulle kunna utveckla detta arbetssätt i det egna naturvårdsarbetet när naturvårdsinsatserna prioriteras. Arbetssättet med större skillnader i prioriteringar av naturvård mellan olika landskap, bör dock inte genomföras så att större ansvar läggs på markägare i prioriterade landskapsavsnitt än i övriga landskapet.

Miljöhänsyn som bidrar till konnektivitet i landskap

Om skogslandskapets konnektivitet förbättras genom att rätt miljöhänsyn lämnas på rätt plats även i det brukade landskapet blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om miljöhänsynen inte är effektiv för att bevara den biologiska mångfalden i ett visst landskap ökar arealbehovet av avsatta områden.

Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen behöver därför inte endast fokusera på naturvårdsavsättningar utan på hela landskapet. Ett landskap med klokt genomförd miljöhänsyn inom skogsbruket som bidrar till en grön infrastruktur även i den skog som inte är avsatt för naturvård kan ge en mycket stor naturvårdsnytta och öka naturvärdena i de redan genomförda naturvårdsavsättningarna.

Handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen bör därför integreras med åtgärder för en grön infrastruktur och samverkan i landskap mellan olika aktörer. Programmet bör givetvis, i den mån det bedöms lämpligt, bygga vidare på den landskapssamverkan som redan pågår, exempelvis de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur.

I detta sammanhang är det viktigt att det finns en långsiktig uppföljning av skogsbrukets miljöhänsyn, för att säkerställa miljöhänsynens långsiktiga bidrag till en grön infrastruktur och för att kunna utvärdera handlingsprogrammets effekter i detta avseende. Utredningen har i kapitel 9.5.5 därför även föreslagit utveckling av ett system för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald.

9.11.7 Handlingsprogrammet bör innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel

Riksrevisionen har i sin granskning *Skyddet av värdefull skog* konstaterat att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats i tillräcklig utsträckning av myndigheterna. I skötselkrävande områden finns därmed en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå. Det finns vidare en risk att statens roll som ett före-

döme i naturvårdsarbetet urholkas om allmänhetens uppfattning är att områden som skyddas till stora kostnader därefter tillåts förfaras.³⁹

I ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör naturvårdande skötsel ingå som en naturlig del. Det finns skäl att prioritera skötsel av de befintliga naturvårdsavsättningarna för att dessa ska uppnå och bibehålla de strukturer och funktioner som krävs för att livsmiljön ska behålla sin betydelse för biologisk mångfald. Oavsett hur regeringen ställer sig till behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar innebär en ambitiös satsning på naturvårdande skötsel betydande naturvårdsnytta. Investeringar i naturvårdande skötsel skapar ofta även mervärde i form av arbetstillfällen och kompetensuppbyggnad, inte minst i glesbygd.

Att anslagen för naturvårdande skötsel höjs och att detta arbete prioriteras är därför ett angeläget steg mot ökad kvalitet i de existerande naturvårdsavsättningarna.

Åtgärder för att främja naturvårdande skötsel i de frivilligt avsatta områdena

Utredningen bedömer att det finns behov av att även de områden som är frivilligt avsatta sköts på rätt sätt för att de ska bidra till bevarandet av biologisk mångfald på bästa sätt. I kapitel 9.6 ovan, har ett förslag lämnats om en rådgivningskampanj och ekonomiska ersättningar för naturvårdande skötsel inom skogsbruket. Behovet bedöms vara som störst bland de enskilda ägarna.

Åtgärder beträffande potentiellt invasiva arter

Som utredningen redogjort för på annat ställe i detta betänkande har invasiva främmande arter identifierats som ett hot mot den inhemska biologiska mångfalden både på land och i akvatiska miljöer. EU:s nya förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (IASF) innebär att Sverige har skyl-

³⁹ Se Riksrevisionens rapport *Skyddet av värdefull skog*, RIR 2018:17, s. 56 f. med hänvisning till markägarmisnöjet som kommer i uttryck i: Sifo, *Uppföljning av formellt skydd av skog – berörda markägares upplevelser av myndigheternas arbete under 2012 och 2013* samt WSP, *Processerna för formellt skydd av skog – en uppföljning av markägares upplevelser 2009–2011*.

digheter att vidta åtgärder för invasiva främmande arter som är av unionsbetydelse enligt förordningen.

Artdatabanken har utfört en riskbedömning av främmande arter i Sverige.⁴⁰ Artdatabanken bedömde bland annat att contortatall borde utgöra en invasiv art i den högsta hotkategorin. Contortatall är det främmande trädslag som är vanligast förekommande i svenska skogar. Av den produktiva skogsmarken utgörs 2,3 procent av contortaskog och med 1,4 procent av virkesförrådet är contortatall Sveriges sjätte vanligaste trädslag. Användningen av contortatall i föryngringsarbetet har minskat betydligt sedan början av 1980-talet. Inom storskogsbruket föryngrades 1984 nästan 40 000 hektar med contortatall att jämföra med cirka 3 000 hektar 2017. Andra främmande trädslag utöver contortatall används i liten omfattning.

Contortatallen är inte förtecknad som invasiv enligt IASF. Osäkerheterna är dock stora och det råder brist på kunskap om contortatallens ekologiska effekter, särskilt i ett förändrat klimat.⁴¹ Skogforsk har genomfört ett forskningsprojekt där contortans självspridning kartlagts. Inom ramen för detta forskningsprojekt dras bland annat slutsatsen att ett rutinemässigt övervaknings- och åtgärdsprogram är angeläget.⁴² Vidare menar renägarna att contortabeståndens täthet gör att marktäcket av lavar helt försvinner. Bristen på bete gör att renarna vandrar iväg till andra samebyar eller marker för att hitta mat.⁴³

Enligt utredningen kan det därför finnas skäl att inom ramen för ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald även se över frågan om ett övervaknings- och åtgärdsprogram över contortatallen bör tas fram. Att anlägga skog som utgör renbetesimpediment kan innebära att renskötselrätten får stå tillbaka till förmån för skogsägarens markanvändning. Detta kan få långsiktiga folkrättsliga och civilrättsliga konsekvenser vilket talar för ett bredare uppdrag inom ett åtgärdsprogram. Denna utredning har dock inte att föreslå särskilda åtgärder i dessa delar.

⁴⁰ SLU ArtDatabanken Rapporterar 21. *Klassificering av främmande arters effekter på biologisk mångfald i Sverige – ArtDatabankens risklista.*

⁴¹ Widenfalk, O. 2015. *Contortatall i Sverige – En kunskapssammanställning och riskbedömning.* Rapport Svenska FSC, s. 5.

⁴² Staffan Jacobson & Mats Hannerz, 2020. *Contortatallens självspridning i svensk skogsmark.* Skogforsk arbetsrapport 1046-2020, s. 5.

⁴³ Widenfalk, O. 2015. *Contortatall i Sverige – En kunskapssammanställning och riskbedömning.* Rapport Svenska FSC, s. 15.

Åtgärder mot skador på skog i områden avsatta för naturvård

Omfattande skador på skog i skyddade områden kan om de inte åtgärdas leda till att bevarandevärden inom skyddade områden äventyras och de kan också leda till att skogsskadorna ökar i produktionsskog. På motsvarande sätt kan skador i omgivande skog påverka de avsatta områdena negativt. Åtgärder mot exempelvis granbarkborre i områden avsatta för naturvård kan också få negativa effekter på de naturvärden som de avsatta områdena syftar till att bevara. Arter som vid massförekomst betraktas som skadliga ingår också vid normala förekomster normalt som en naturlig komponent i skogs ekosystemen.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör få ett uppdrag att i dialog med skogsbrukets organisationer och SLU utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden utan att syftet med de avsatta områdena påverkas negativt.

9.11.8 Handlingsprogrammet bör ange hur sektorsansvaret för miljö genom frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete

Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen måste ta hänsyn till den rådande skogspolitiken om frihet under ansvar. Markägaren förväntas bidra på olika sätt och i varierande grad till att uppnå de jämställda målen för produktion och miljö utöver de krav som följer av lag. Sammantaget ska dock sektorn bidra på ett påtagligt sätt till miljö kvalitetsmålen som rör skogen.

Mycket stora och värdefulla insatser har gjorts av skogsbruket för att avsätta skog för naturvård utan statlig ersättning. Denna betydande insats för naturvärden bör både synliggöras och samordnas med de statliga insatserna.

Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör innehålla insatser för att prioritera och förvalta de frivilliga avsättningarna på bästa sätt. Det bör ske genom rådgivning, kampanjer och ekonomiska incitament.

Handlingsprogrammet bör därför utformas för att på bästa sätt ta tillvara de privata initiativen och tillse att naturvårdsarbetet bedrivs som ett gemensamt projekt mellan staten och skogsnäringen. Vid handlingsprogrammets utformning i denna del bör därmed skogs-

bruket spela en aktiv roll. I detta avseende finns i dagsläget vissa brister. Det är exempelvis mycket svårt att på ett strategiskt plan uppnå konnektivitet i landskap om inte de frivilliga avsättningarna är kända. Varken privata aktörer eller myndigheterna har då någon möjlighet att samordna sina insatser för att uppnå en fullt fungerande grön infrastruktur. Den miljöhänsyn som lämnas vid slutavverkning är på samma sätt relevant att ha kännedom om, både vad och var i landskapet hänsyn lämnas och om de långsiktiga effekterna på den biologiska mångfalden av denna hänsyn.

I detta sammanhang kan det vara bra att ha i åtanke att frivilliga avsättningar och miljöhänsyn som är effektiv, långsiktig och bidrar till konnektivitet i landskap minskar det totala behovet av naturvårdsavsättningar. Motsatsvis gäller självklart att ineffektiv naturvård inte bidrar på något påtagligt sätt för att Sverige ska uppnå sina internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Då kan nyttan av insatserna ifrågasättas.

9.11.9 Handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas

Ett arbete med områdesskydd förutsätter inventering av naturvärden i någon form. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som behövs för att motsvara de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta. Detta bör komma till uttryck i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Det är lämpligt att genom handlingsprogrammet ange de medel som är nödvändiga för att inventera landet efter de skogar som utpekats som särskilt angelägna allmänna intressen som ska beredas formellt skydd enligt handlingsprogrammet. Inventeringen bör ske i syfte att säkerställa att de skogar som har högst naturvärden prioriteras för formellt skydd.

För övriga skogstyper där, frivilligt formellt skydd genom markägarinitiativ bör vara huvudregel för inrättande av områdesskydd, saknas skäl för en motsvarande inventering. För dessa skogstyper är det i stället markägaren som har det huvudsakliga ansvaret för att bedöma det egna skogsbeståndets sammanvägda naturvärden och ta

initiativ till att föreslå att ett område bevaras genom formellt skydd. För små- och mellanskogsbrukets del bedöms dock kunskaper om höga naturvärden vara svåra att inhämta på egen hand.

Utredningen bedömer även att kunskap om områden som kan ha höga naturvärden är viktig för skogs- och miljöpolitikens genomförande även av andra skäl än för naturvårdsavsättningar och föreslår därför i kapitel 14.3, att staten genom Skogsstyrelsen ska ges ett ansvar att genomföra en så kallad naturmiljöbeskrivning på små- och mellanskogsbrukets mark. Inventering bör ske i skogar som kan ha höga naturvärden och inventera förhållanden som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Inventeringen ska ske, i syfte att kunna användas som:

- kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,
- kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd
- kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
- ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd.

Inriktningen av dessa inventeringar, för inrättande av formellt skydd och naturmiljöbeskrivningar, kan anges särskilt i handlingsprogrammet, bland annat beträffande hur inventering ska prioriteras i landet eller mellan olika markägarkategorier.

10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

10.1 Utredningsuppdraget

Nedanstående förslag har utarbetats med de utgångspunkter som följer av utredningsdirektivet. Direktivet har i denna del en lång lista på åtgärder som ska föreslås och krav på de förslag som ska lämnas. Det har inte i alla delar varit möjligt att tillgodose samtliga av de åtgärder som anges i direktivet, vilka skulle kräva en genomgripande förändring i miljöbalken. Flera av de utredningsuppdrag som i direktivet anges som skydds- och ersättningsformer har dock behandlats genom förslag på nya arbets sätt för formellt skydd av skog, som inte kräver ny lagstiftning men bedöms uppnå de eftersträvade effekterna.

10.1.1 Utredningens utgångspunkter

Direktivet har satt som utgångspunkt för utredningen att formellt skydd ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund. Något uppdrag om att föreslå att tillämpningen av de formella områdesskydden enligt miljöbalken (nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområden) ska upphöra eller att bestämmelserna ska upphävas i skogsmark har inte angetts i direktivet. I stället har direktiven pekat ut samverkan och överenskommelser som en grund för arbetet med skydd av skog.

Sverige har ingått flera internationella åtaganden som ligger till grund för nationella målsättningar om bevarande av biologisk mångfald. Dessa åtaganden åvilar Sverige som stat men är inte bindande för enskilda skogsägare. Om staten ensam har en skyldighet att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald, måste de formella skydden kvarstå som en möjlighet för staten att använda, inklu-

sive möjligheten att i vissa fall använda expropriering. Utredningen anser därför att staten även fortsättningsvis ska ha möjlighet att tillämpa de traditionella områdesskydden i 7 kap. miljöbalken på skogsmark, och att arbetet med formellt skydd även fortsatt bör bedrivas med markägarens samtycke som principiell utgångspunkt men inte som en lagstadgad förutsättning. Arbetet med formellt skydd bör, i linje med de samlade erfarenheterna kring hur arbetet sker i dag, regelmässigt bedrivas på ett sätt som innebär att staten och berörd markägare träffar avtal om intrångsersättning respektive köpeskillingsnivåer, innan beslut fattas.

Formellt skydd som sker på frivillig grund, både genom markägareinitiativ och efter att myndigheterna initierat frågan, är av många anledningar ett eftersträvanvärt arbetssätt. Det långsiktiga arbetet för att bevara biologisk mångfald i skogen kräver både uthållighet och tillit. En grundläggande förutsättning för ett sådant arbete är att höga naturvärden inom fastigheten ska ses som en tillgång och inte en risk.

Flexibla skyddsinstrument

Det finns en rik flora av skyddsinstrument som kan användas för att avsätta skog för naturvård. De permanenta skyddsformerna medger ett långsiktigt bevarande, vilket är helt nödvändigt för att skapa livsmiljöer som kan främja biologisk mångfald. Hotade arter knutna till livsmiljöer som tar hundratals år på sig för att utvecklas kan inte förväntas överleva på lång sikt om deras återstående livsmiljöer endast bevaras kortsiktigt.

De permanenta skyddsformerna medger redan i dag olika grad av brukande. Det är däremot knappast möjligt att bedriva ett skogsbruk i ett område som är avsatt för naturvård. De negativa effekter som skogsbruk får på området som livsmiljö innebär i de flesta fall att naturvårdsavsättningar där skogsbruk bedrivs inte är effektiva. Andra former av brukande än avverkning kan dock i många fall ske utan att naturvärdena skadas. Områden som är avsatta för naturvård kan därför bidra till en bioekonomi på andra sätt än som försörjare av skogsråvara, till exempel genom att utgöra en destination för turism. Om det finns regelverk som förhindrar ett sådant nyttjande inom nuvarande områdesskydd som inte påverkar syftet med skyddet nega-

tivt bör dessa regler ses över så att områdesskyddet på så sätt kan bidra till en växande cirkulär bioekonomi.

Naturvårdsavtalen är den formella skyddsform som präglas av störst grad av flexibilitet. Dessa kan därför komma att användas i större utsträckning och till fler ändamål än i dag. För ett långsiktigt bevarande av stora skogar med höga naturvärden har dock avtalen sällan förutsättningar att vara kostnadseffektiva. Fördelen med avtalen ligger i stället i att de kan användas för att skräddarsy naturvård som kan vara både nödvändig och kostnadseffektiv, och som annars inte hade uppstått.

Att värna skogens allmänna värden bör vara ekonomiskt fördelaktigt

Det finns mycket att vinna för samhället på att naturvård ska vara en ekonomiskt fördelaktig insats av markägaren. De långsiktiga värden som vid sidan av de ekonomiska finns i skogen – som livsmiljö för en rik artmångfald, som bärare av vår kulturhistoria och som plats för rekreation och friluftsliv – motiverar att staten skapar incitament för ett brukande som gynnar och är en förutsättning för dessa allmänna värden.

Den svenska skogspolitiken bygger i stor utsträckning på frihet under ansvar. En markägare ska ha stor frihet att själv bestämma över sina egna mål och medel i markanvändningen men har också ansvar för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Skogsbruket har ett stort ansvar för att bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljön i skogen både genom att frivilligt avsätta skyddsvärda skogar och genom att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Det finns dock en gräns för hur stora förväntningar som samhället kan överlåta på den enskilda markägaren utan ekonomiska incitament. Det finns också behov av ytterligare åtgärder och styrmedel för att styra mot ett hållbart skogsbruk i syfte att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Att låta naturvård i olika grad utgöra en enkel och lönsam markanvändning bedöms vara en framkomlig väg för att uppnå skogspolitikens jämställda mål.

10.2 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Förslag: Frivilligt formellt skydd bör anges som det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Frivilligt formellt skydd innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut.

Endast för sådan skog som regeringen pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse, i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen, bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet.

Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att utifrån regeringens handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog, för att den ska syfta till att genomföra handlingsprogrammet avseende formellt skydd. Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda – exempelvis skogstyp, beståndsålder, mängd död ved och förekomst av signalarter – för att områdesskydd kan bli aktuellt. I strategin bör även anges att brukningsenheter med en stor andel utvecklade naturvärden ska prioriteras för formellt skydd (se även kapitel 12.8).

Den nationella strategin ska sedan användas, och ligga till grund för arbetet på regional nivå. Den nationella strategin ska vägleda länsstyrelser och Skogsstyrelsen i framtagandet av regionala strategier i samverkan med skogens aktörer för genomförande av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog bör utvärderas fem år efter dess införande för att se i vilken utsträckning den bidrar till att nå de skogs- och miljöpolitiska målen samt om och hur arbetssättet kan behöva justeras.

Någon ändring föreslås inte av nuvarande arbetssätt vid områdesskydd av andra naturtyper än skog, och av områden sammansatta av skog och andra naturtyper.

Det bör ske en översyn av reglerna för miljöbalkstillsyn vid pågående markanvändning, för att bland annat förtydliga när åtgärder kan förbjudas med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och när ersättning i så fall ska utgå.

Med *frivilligt formellt skydd* menar utredningen, till skillnad från frivilliga avsättningar, de processer som syftar till ett formellt skydd där principen om frivillighet styr genomförandet. Markägaren kan i ett sådant arbetssätt erbjuda ett område för frivilligt formellt skydd och skyddet genomförs bara om och när markägaren och myndigheterna kommit överens. Arbetssättet hindrar dock inte myndigheterna att ta fram information om värdefulla områden och uppmärksamma markägaren på detta för att på så sätt uppmuntra till frivilligt formellt skydd. Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda för att områdesskydd kan bli aktuellt.

Både Norge och Finland har sedan länge anammat principen om att markägarinitiativ och frivillighet ska utgöra grunden för skyddsarbetet i skogen. Även i Sverige har frivilligt formellt skydd under ett tiotal år varit ett kompletterande arbetssätt vid genomförande av formellt skydd av skog. År 2008 redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om förslag till kompletterande arbetsmetoder vid skydd av värdefull natur, varav ett av förslagen gällde ett så kallat anbudsförfarande, som senare kom att kallas Komet-programmet. Denna arbetsmetod har sedan utvecklats till det som kallats Nya komet, se kapitel 6.6. Syftet med Komet-metoden är att förbättra samarbetet och dialogen mellan markägare och myndigheter samtidigt som kostnadseffektiviteten skulle förbättras.

Varje land har sina egna unika förutsättningar, där Sverige utmärker sig genom höga ambitioner i naturvården, god tillgång till information om platsbundna naturvärden genom nyckelbiotopsregistret samt inte minst den skogspolitiska principen om frihet under ansvar. I Sverige finns det emellertid även en misstro mellan de naturvårdande myndigheterna och vissa delar av skogsägarkollektivet. Detta kan till stor del härledas just ur de för Sverige utmärkande dragen i skogspolitiken. Höga mål i miljöarbetet tillsammans med myndighetsutpekanden av höga naturvärden på privatägd mark i kombination med en princip som innebär en otydlig förväntan på markägare att själv ta ansvar för naturvården, har bidragit till en kon-

flikt i skogen som präglat de senaste decenniernas debatt. Arbetet med Komet och Nya komet har inte visat sig vara tillräckligt för att förbättra samarbetet och dialogen mellan myndigheter och markägare. Bristen på tillit har beskrivits som ett genomgående problem för att arbetsformen ska få större genomslag.

I Riksrevisionens granskning av formellt skydd av skog beskriver de tillfrågade myndigheterna att arbetssättet Nya Komet, som bygger på frivillighet och markägarinitiativ, bidragit till en bättre dialog mellan myndigheter och markägare. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen genomför även kontinuerliga undersökningar av hur privata markägare ser på formellt skydd på egen mark. Resultaten visar att en majoritet av markägarna är mycket eller delvis positivt inställda till alla de undersökta skyddsformerna men att andelen delvis negativa eller mycket negativa markägare är förhållandevis fler i det fall de berörs av ett formellt skydd där tillkomsten av områdesskyddet inte förutsätter en överenskommelse. Att självbestämmanderätten spelar en viktig roll för markägaren vid inrättande av formellt skydd bekräftas även i en syntesrapport där 43 forskningsrapporter om frivilliga avtal för skydd av privatägd skog sammanställts.¹ I rapporten analyseras effekten av kontextuella faktorer och mekanismer på privata skogsägars vilja att ingå formella frivilliga naturvårdsavtal. Analysen visar bland annat att skogsägarnas önskemål att skydda mark påverkas av den personliga känslomässiga kopplingen till skogen. Den visar även den centrala roll som känslan av självbestämmande, tillsammans med den ekonomiska ersättningen, har för viljan att ingå ett frivilligt skydd.

Den rådande skogspolitiken har ett brett stöd. Att övergå till att låta en större del av naturvården i skogen behandlas under principen om frihet under ansvar bedöms utgöra en naturlig fortsättning på den inslagna vägen. Skogspolitiken i stort vägleds av de jämställda målen om produktion och miljö, vilket innebär att med frihet i förvaltningen kommer ett sektorsansvar för att de båda målen ska uppfyllas. Om detta ansvar inte axlas kan det finnas skäl att se över de skogspolitiska principerna, men så länge principen om frihet under ansvar ligger fast bör den vara vägledande. Detta kommer till tydligt

¹ Miljand, M., m.fl., *Voluntary agreements to protect private forests*. Opublicerat manus, tillgängligt i Miljand (2020). *The potential of systematic reviews in environmental social science: An analysis of its use to evaluate and inform policy*, akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

uttryck i denna utrednings direktiv, som anger att skyddsformer som bygger på frivillighet och sker på markägarens eget initiativ *ska* föreslås.

Utredningen gör bedömningen att det behövs incitament för markägare att bedriva naturvård och att bevara och skapa naturvärden för att Sverige ska kunna uppnå miljömålen. Ett sådant incitament kan vara att införa ett arbetssätt där frivillighet och markägarinitiativ är det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Det ansvar som sektorn tagit genom frivilliga avsättningar kompletteras därmed med ett ansvar även för att aktivt bidra även till det formella skyddet. Äganderätten bedöms stärkas genom ett arbetssätt som innebär att områdesskydd förutsätter samtycke.

Utredningen bedömer att om frivilligt formellt skydd införs som den huvudsakliga arbetsmetoden kommer markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden öka. Oron för att ett område som har, eller kan utveckla, höga naturvärden ska skyddas av myndigheterna med tvång bör givetvis minska om frivillighet är en förutsättning för formellt skydd. Det bör medföra att metoden, som ibland förekommer i dag, att avverkningsanmäla områden med höga naturvärden, som ett sätt för markägare att initiera formellt skydd, inte längre ska behöva förekomma. Denna metod har tidigare skapat bekymmer för flera parter i den fortsatta hanteringen, som blir av akut karaktär i stället för planerad och strategisk. Av samma skäl bör begrepp som ”omvänd naturvårdsgallring” eller ”biotopsanering”, där man av rädsla för att mista rådigheten över ett område, medvetet avlägsnar naturvärdesträd och andra naturvärden från skogen, kunna förpassas till det förflutna.

10.2.1 Ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd

Utredningen har i det föregående presenterat ett förslag till hur den skogliga naturvärden bör bedrivas – genom ett tydligt politiskt ställningstagande om mål och medel samt i enlighet med ett politiskt beslutat handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. I handlingsprogrammet bör bland annat det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog anges. Utredningen föreslår ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd.

I handlingsprogrammet bör även anges vilken roll de frivilliga avsättningarna ska spela för handlingsprogrammets uppfyllande samt hur miljöhänsyn ska kunna bidra till konnektiviteten i landskapet. Handlingsprogrammet innebär och förutsätter därmed ett stort mått av dialog och en god samverkan mellan myndigheter och skogsägare.

Även processen vid frivilligt formellt skydd bör karakteriseras av dialog och samverkan mellan berörda parter och med täta kontakter mellan markägare och myndigheter i de olika faserna av skyddsprocessen. En förutsättning för att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och markägarinitiativ ska bli framgångsrikt är att skogsnäringsens och markägarnas organisationer bejaktar modellen och tar ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. Utredningen har uppfattat att det i dag finns en vilja och ambition från dessa organisationer att axla detta ansvar.

Det är inte lämpligt att här ange exakt hur arbetet bör bedrivas. Det är mer lämpligt att ramen för skyddsarbetets bedrivande ska anges av regeringen i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och att detaljerna utarbetas av myndigheter i dialog med skogens aktörer i skogsskyddsstrategin. Det finns dock skäl att här beskriva en möjlig väg för att införa det nya arbetssättet.

Nationell och regionala skogsskyddsstrategier för genomförande av frivilligt formellt skydd

Handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen anger bland annat arealer och skogstyper som ska skyddas inom programtiden för att uppnå vissa bestämda mål. Utgångspunkten är att handlingsprogrammet har en säkrad och långsiktig finansiering, genom att den är beslutad av regeringen. Genomförande av handlingsprogrammet, i den del som avser formellt skydd, bör därefter fastställas av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i en nationell strategi för formellt skydd av skog.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda – exempelvis skogstyp, beståndsålder, mängd död ved och förekomst av signalarter – för att områdesskydd kan bli aktuellt i syfte att uppnå handlingsprogrammets mål. Det finns också anledning att ange att enskilda fastigheter med en hög andel höga naturvärden ska prioriteras. Begreppet nyckelbiotopsrika brukningsenheter används i dag för att prioritera det for-

mella skyddet och det finns skäl att även fortsättningsvis prioritera enskilt ägda fastigheter med en stor andel mycket höga naturvärden. I kapitel 12.8 föreslås att begreppet nyckelbiotop inte längre ska användas men att de brukningsenheter med stor andel utvecklade naturvärden alltså bör prioriteras då detta bedöms utgöra effektiv naturvård och tillgodoser markägares berättigade krav på att staten tar ansvar för de utpekanden av höga naturvärden som skett. Det finns därför skäl att i strategin närmare ange hur och genom vilka kriterier en sådan prioritering ska ske.

Den nationella strategin bör även ange hur ansvaret bör fördelas mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen samt hitta formerna för att en kontaktyta ska finnas mellan myndighet och markägare oavsett vilket formellt skydd som är aktuellt i det enskilda fallet.

Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och skogens intressenter, som skogsägarföreningar och ideella organisationer, bör därefter genom samverkan och dialog komma fram till länsvisa strategier för hur handlingsprogrammets mål om naturvårdsavsättningar genom frivilligt formellt skydd ska genomföras i varje berört län. I den regionala strategin bör även skogsbruket redogöra för hur sektorsansvaret för miljön kan bidra till att genomföra handlingsprogrammet i länet.

I dialogen ingår inte frågan om skyddet är nödvändigt eller hur omfattande det ska vara. Detta är redan klargjort genom regeringens beslut i handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Förutsättningarna för en lyckad dialogprocess bedöms större i och med att målet redan är på förhand givet och dialogen i stället begränsas till genomförandet. Hur de frivilliga avsättningarna i länet ska samverka med det formella skyddet bör vara en fråga som har nära samband med den regionala genomförandestrategin. I dialogen kommer även frågan om hur det formella skyddet ska prioriteras. Om anslagen inte är tillräckliga för att undanta all skogsmark med höga naturvärden inom programtiden kommer frågan om i vilken ordning markägare ska erbjudas skydd att behöva behandlas. En självklar utgångspunkt är att de mest angelägna naturvärdena skyddas först. I strategin bör därför anges i vilka delar av länet som naturvårdsavsättningar kan bidra till konnektivitet i landskapet som spridningsvägar i en grön infrastruktur och i vilken grad brukningsenheter med stor andel utvecklade naturvärden ska ges företräde till formellt skydd.

Myndigheterna bör ha ett nära samarbete med de organisationer som varit med om att formulera strategin för genomförande även

vad gäller informationsspridning. Det kan gälla skogsägarföreningar, paraplyorganisationer för certifierade markägare, virkesköpande organisationer eller miljöorganisationer. För att arbetssättet ska vara effektivt krävs ett gemensamt ansvar för genomförandet mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer, vilket ligger väl i linje med den svenska skogspolitiken.

Genomförande av frivilligt formellt skydd

Det operativa arbetet med frivilligt formellt skydd innebär att de naturvårdande myndigheterna i enlighet med skogsskyddsstrategin formulerar och publicerar förfrågningar till markägare om att erbjuda skogsmark för frivilligt formellt skydd. Då öppnas en möjlighet för markägare inom det område som en förfrågan avser att anmäla skog som markägaren bedömer uppfyller de angivna kriterierna för formellt skydd.

Därefter gör myndigheterna ett fältbesök för att avgöra om kriterierna uppfylls och, om så är fallet, startas en process för formellt skydd.

I de fall myndigheterna känner till att det finns höga naturvärden i ett område kan de givetvis rikta information om detta direkt till berörd markägare för att på så sätt uppmärksamma denne om möjligheten att få ersättning för naturvärdena, genom formellt skydd.

Varje förfrågan om frivilligt formellt skydd ska anpassas till de anslag som finns tillgängliga för områdesskydd de närmaste åren. Myndigheterna bör alltså begränsa arealen inom en förfrågan så att tillgängliga anslag räcker för att erbjuda ersättningar för formellt skydd, och för att kostnaderna ska kunna förutses. Det bedöms betydligt lättare för myndigheterna att förutse vilka anslag som kommer att finnas tillgängliga eftersom utgångspunkten är att handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald är fullt ut finansierat och att skogsskyddsstrategin och förfrågan håller sig inom handlingsprogrammets ramar.

Då myndigheterna inte har möjlighet att med tvång ianspråka ett område bör arbetssättet ge förutsättningar för en process där markägaren i vilket skede som helst kan välja att dra sig ur. En markägare som anmält sin skog bör vara angelägen om att komma till ett snabbt avslut. Eftersom medel finns tillgängliga under en förfrågan om fri-

villigt formellt skydd så finns förutsättningarna för myndigheterna att tillgodose detta.

Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ bör ge markägaren stora möjligheter att även föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få. Myndigheterna bör acceptera markägarens förslag om dessa är tillräckliga för att bevara eller förstärka naturvärdena i området, ligger i linje med handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, är förenliga med miljöbalkens bestämmelser och i övrigt inte är olämpliga. Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att acceptera ett förslag om formellt skydd som inte är kostnadseffektivt, till exempel genom att den erbjudna skogen är för liten eller i övrigt inte uppfyller kriterierna för att prioriteras för formellt skydd. Arbetssättet förutsätter att det är möjligt att ha en dialog mellan myndighet och markägare, där båda parter är lyhörda för varandras synpunkter.

Vid sidan av de områden som bör avsättas för naturvård, som naturreservat, biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal, kan en förfrågan även avse områden som är lämpliga för skogsbruk med förstärkt hänsyn under förutsättning att det nationella handlingsprogrammet innehåller ett sådant mål. Förstärkt hänsyn bör kunna formaliseras genom att myndigheterna erbjuder ett särskilt naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn, se nedan i kapitel 10.3.3. Förstärkt hänsyn kan minska behovet av formellt skydd.

Det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen avseende frivilligt formellt skydd bör utvecklas i samverkan mellan myndigheter och skogens intressenter för att kunna bedrivas utifrån följande övergripande modell.

1. Myndigheterna, i samråd med bland annat skogsägarorganisationer, utarbetar en skogsskyddsstrategi för frivilligt formellt skydd för att genomföra de mål som uppställs i handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.
2. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen formulerar och publicerar en förfrågan om de skogstyper som eftersöks för formellt skydd i ett visst område och vilka kriterier över naturvärden som ska vara uppfyllda.

3. Skogsnäringens och markägarnas organisationer informerar markägare om vad som efterfrågas och hjälper markägarna i urval av områden.
4. Markägare lämnar förslag på skogar som de önskar skydda formellt.
5. Skogsstyrelsen eller Länsstyrelsen bedömer områdenas naturvärden och betydelse för att uppfylla skogsskyddsstrategin och handlingsprogrammet för biologisk mångfald i övrigt.
6. Om myndigheterna gör bedömningen att ett område uppfyller kriterierna, och i övrigt är lämpligt, påbörjas diskussioner om bland annat lämplig skyddsform, gränser, föreskrifter och förutsättningar i övrigt för skyddet.
7. Värdering av intrångsersättning eller köpeskillning görs och förhandlingar sker om ekonomisk ersättning eller ersättningsmark.
8. När överenskommelse nåtts inrättas det formella skyddet.

Undantag från frivillig formellt skydd av skog

Utredningen har i förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen föreslagit en differentiering i myndigheternas möjlighet att med tvång inskränka egendomsskyddet. Olika arbets sätt ska enligt förslaget finnas tillgängliga beroende på om skogen utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse där staten har ett primärt ansvar att skydda naturen eller om skogen utgör ett sådant allmänt intresse som förutsätter markägarens samtycke.

Sådana eventuella undantag till frivilligt formellt skydd behöver vara tydligt avgränsade, beskrivna och kommunicerade för att inte riskera att markägare ska uppfatta att skogar med höga naturvärden är något som generellt inskränker möjligheten att bruka marken enligt de egna målen med ägandet.

Utredningen har inte haft mandat eller möjligheter att utreda arbets sättet vid områdesskydd av andra naturtyper än skog och av områden sammansatta av skog och andra naturtyper. Utredningen föreslår därmed inte att nuvarande arbets sätt för formellt skydd ändras för andra naturtyper än skog. Det innebär att endast skogar som skyddas med stöd av det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och den skogsskyddsstrategi som ska genom-

föra handlingsprogrammet omfattas av frivillig formellt skydd. Skogsmark som skyddas i andra sammanhang, exempelvis vid skydd av mosaiker av skogar och andra naturtyper eller skyddszoner av skog mot våtmarker eller vattenmiljöer, skyddas alltså med stöd av de regler som i dag vägleder myndigheternas arbete i dessa delar.

10.2.2 Möjliga negativa konsekvenser av frivilligt formellt skydd

Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas arbete med områdesskydd baseras i dag på den nationella strategin för formellt skydd av skog där dialog och samverkan anges som viktiga ingredienser i arbetet. I de allra flesta fall kommer också markägare och myndigheter överens om skydd och ersättning inom ramen för det arbete som sker.

Det har framförts en oro att det nya arbetssättet med frivilligt formellt skydd av skog kan innebära att det formella skyddet blir mindre kostnadseffektivt och att skog med höga naturvärden avverkas i stor utsträckning. Utredningen har blivit uppmärksam på dessa risker av bland annat Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser. Följande beskrivning av möjliga negativa konsekvenser baserar sig i hög utsträckning på de potentiella risker som framförts av dessa myndigheter.

Svårigheter att genomföra det strategiska arbetet

Myndigheternas skyddsarbete utgår i dag strategiskt från värdetrakter och i spridningslänkar mellan dessa. Detta görs för att komma upp till skyddsnivåer som motsvarar ekologiska tröskelvärden så att arter ska kunna leva kvar och att miljömålets preciseringar uppfylls. Skyddsarbetet i dag handlar inte om att bevara enskilda områden med mycket höga naturvärden utan att skapa ett funktionellt system på landskapsnivå. Det är i dag endast inom värdetrakterna som det finns en möjlighet att uppnå dessa ekologiska tröskelvärden. Inom övriga delar av skogslandskapet har fragmentering och habitatförlust gått så långt att dessa tröskelvärden inte går att uppnå inom överskådlig tid utan mycket stora insatser.

Arbetsättet med frivilligt formellt skydd riskerar att frånta myndigheterna möjligheten att bedriva ett systematiskt arbete i områdeskyddet. Myndigheterna blir hänvisade till att vänta på markägari­ni­tiativ och kan inte längre styra mot målen genom att man inte kan bestämma vilka områden som bör skyddas och inte heller kan kontrollera takten detta bör göras efter.

Myndigheternas uppdrag i regleringsbrevet om att skydda kvarvarande värdekärnor i skog kan med ett införande av frivilligt formellt skydd inte längre anses rimligt, då den modellen fråntar myndighetens styrande verktyg.

Avsättning av medel för ersättningar till markägare riskerar att bli mycket svårt när myndigheterna inte kan göra bedömningar om rimliga utfall av ett system som helt bygger på andras initiativ, jämfört med nuvarande system.

Arbetsättet riskerar att bli ineffektivt

Riksrevisionen har granskat arbetsättet Nya Komet, som bär stora likheter med det föreslagna arbetsättet. Riksrevisionens granskning visar att intresset från markägare har varit relativt lågt och att arbetsättet i dess nuvarande utformning saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt eftersom både skydds- och ersättningsformer är desamma, men naturvärdena ofta är lägre, i områden initierade genom Nya komet. Dessutom medför arbetsättet högre administrativa kostnader än det traditionella skyddsarbetet.

En annan farhåga som lyfts fram från länsstyrelserna är att naturreservat av tillräcklig storlek kommer att bli svåra att uppnå om markägare på frivillig väg ska ta fram områden. Ett lämpligt naturreservat bör, förutom att innehålla höga och prioriterade naturvärden, storleksmässigt klara att skapa förutsättningar för arter att överleva på lång sikt och får därför inte vara för litet. Detta innebär normalt att det är ett flertal markägare som berörs av ett lämpligt område. Det finns stor risk att områden som anmäls för frivilligt formellt skydd är för små för att vara funktionella eller endast utgörs av mindre, ej sammanhållna delar av ett större skyddsvärt område.

Länsstyrelserna har vidare framfört att det finns en risk att sam­lade markägari­ni­tiativ för att föreslå skydd av större områden med många markägare inte kommer till stånd. Detta innebär i sin tur att

ansvaret förslagsvis bör läggas på någon eller några markägareorganisationer. Om organisationerna inte kan axla det ansvaret finns en överhängande risk att reservatsförslag utifrån de kvalitetskriterier som satts upp för skydd inte kommer att föreslås. Förslaget bygger på att markägareorganisationerna ska erbjudas en större roll i ett arbete med formellt frivilligt skydd. Tidigare erfarenhet är att markägareorganisationernas intresse och medverkan varit ringa och att det även finns en intressekonflikt inom skogsägarrörelsen där man både är en medlemsorganisation och ett företag som konkurrerar om tillgängliga virkesvolymerna på marknaden. En virkesköpare får provision för den volym denne tecknar avtal om avverkningsuppdrag för. Det kan vara svårt för virkesköparna att ge råd om frivilligt formellt skydd i de fall det i ett område samtidigt finns höga naturvärden och eftertraktade virkesvolymerna.

Myndigheterna befarar också att om markägaren alltid ska ha möjlighet att föreslå skyddsform och detta tillämpas bokstavigt kan man få områden med en blandning av skyddsformer, vilket leder till krånglig, dyrbar, tidsödande och dysfunktionell förvaltning.

De återstående skogarna med höga naturvärden riskeras

Myndigheterna menar vidare att om myndigheten ska vänta på markägares anmälningar riskerar det att innebära stora problem om anmälningar inte kommer in medan skyddsvärda områden samtidigt avverkas. Har myndigheterna då inte möjlighet att agera äventyras måluppfyllelsen.

Länsstyrelsen i Västerbotten menar exempelvis att den har relativt god kunskap om vad som finns kvar av värdekärnor inom trakterna och i spridningsstråk mellan dem. Länsstyrelsen påpekar också att kvarvarande oskyddade värdekärnor avverkas i en takt som överstiger den takt med vilken områden skyddas och bedömer att återstående oskyddade värdekärnor inom värdetrakter och spridningsstråk mellan dessa kommer avverkas inom en 10–15 års period med nuvarande avverkningstakt.

Ett verktyg för att omhänderta äganderättsproblem försvinner

Det pågår flera processer där Skogsstyrelsen i sin tillsyn enligt miljöbalken meddelat beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som inneburit att en viss åtgärd inte får vidtas. Den rättsliga prövningen är inte färdig då detta betänkande går i tryck. I flera fall rör det sig om frågor som hanterar skyddet av fridlysta arter, vilket i dagsläget hanteras av en annan utredning. Bestämmelsen är dock tillämplig även beträffande påverkan på naturtyper och livsmiljöer, eller med andra ord skogar med höga naturvärden. Trots att bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken är kopplad till en ersättningsrätt i 31 kap. går det inte med säkerhet att i dagsläget avgöra om och i så fall i vilken utsträckning ersättning ska betalas för ett beslut som innebär en rådighetsinskränkning.

Skogsstyrelsen har endast i begränsad omfattning tillämpat bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken i de fall en skogsbruksåtgärd skulle påverka en naturmiljö i en enligt miljöbalken otillåten utsträckning. Myndigheten har i sådana fall oftast valt att inrätta ett områdesskydd i stället för att meddela ett föreläggande om begränsningar eller ett förbud att vidta åtgärden. Det har varit ett praktiskt sätt att hantera frågan. Om möjligheten att i alla lägen besluta om att inrätta områdesskydd försvinner, för de fall då markägaren inte samtycker till inrättande av ett formellt skydd, kommer balkens otydliga bestämmelser på denna punkt att behöva prövas även för skogar med höga naturvärden. Artskyddsutredningen kan inte förväntas komma att hantera denna fråga. Utgången av en rättslig prövning av rätten till ersättning och verkningarna av ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är alltså osäker – vilket i sig utgör ett äganderättsproblem.

10.2.3 Hur ska eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas?

Utredningens förslag om frivilligt formellt skydd utgör en del av ett större reformpaket för en stärkt äganderätt, en växande bioekonomi och en effektiv naturvård. Flera av de farhågor som lyfts fram beträffande arbetssättet har sin grund i dagens konfliktytor, som i sin tur beror på en otydlig styrning av naturvårdsarbetet och en misstro mellan markägare och myndigheter.

Utredningens förslag i denna del utgör dock en pusselbit i en ny, tydligare och förhoppningsvis mer effektiv naturvårdspolitik där konkreta politiska mål styr myndigheternas arbete och där det finns tillräcklig finansiering för att uppnå målen. Många av de konfliktytor som präglat naturvårdsarbetet i skogen – ambitiösa men motstridiga målsättningar om en växande bioekonomi och bevarande av biologisk mångfald, utpekanden av höga naturvärden i form av nyckelbiotoper på privat mark och en otydlig förväntan om sektorsansvar i det enskilda fallet – omhändertas av andra förslag som läggs i denna utredning. Det är därför inte givet att de problem som finns i dag kommer bestå i det nya systemet. Frivilligt formellt skydd är i stället en viktig del för att få det föreslagna systemet att hänga ihop.

Genom att handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen hanterar hela naturvärden samlat tydliggörs vilken roll det frivilliga formella skyddet ska spela i arbetet, tillsammans med frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och naturvårdande skötsel. En målbild för det samlade naturvårdsarbetet i skogen är viktigt för att skapa förståelse och incitament även för det frivilliga skyddet. De begränsningar som arbetsättet har – till exempel för att bevara mycket stora sammanhängande unika naturskogar, där markägarinitiativ i praktiken skulle vara omöjligt att genomföra – omhändertas genom möjligheten att i handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald peka ut särskilt angelägna allmänna intressen.

Arbetet med grön infrastruktur föreslås även det utgöra en viktig del av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. De farhågor som framförts från markägarhåll att grön infrastruktur ska gå från att utgöra samverkan mellan olika aktörer i landskap, till att bli en restriktion mot brukande bör effektivt omhändertas genom frivilligt formellt skydd. Dialogen om att samverka i landskap för att skapa en så effektiv naturvård som möjligt som inte i onödan ska konkurrera med den virkesproducerande marken har större förutsättningar att lyckas om misstron mot arbetsättet elimineras.

Arbetsättet kommer att kräva en omställning och en ny attityd från myndigheter och markägare för att lyckas. Det finns anledning att tro att tiden är mogen för nya tankar i skogspolitiken för att ta Sverige ur en destruktiv spiral där dialog ersatts av debatt.

I samband med att frivilligt formellt skydd införs bör en tidpunkt då arbetsättet utvärderas och omprövas införas. Med hänsyn till att det kan finnas svårigheter med att sätta en så genomgripande för-

ändring anser utredningen att fem år är en lämplig tidpunkt för att utvärdera systemets effekter. Eftersom arbetssättet utgör en del av det föreslagna handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, som föreslås utvärderas och omprövas regelbundet, kommer arbetssättets långsiktiga effekter därigenom kunna hållas under uppsikt.

En översyn av miljöbalkstillsynen vid pågående markanvändning är påkallad

Som angetts finns det dock en juridisk komplikation vars lösning är angelägen för att få systemet att hålla samman. Denna utredning har inte haft möjlighet att föreslå de nödvändiga förändringar i miljöbalken som skulle innebära att myndigheternas möjlighet att förbjuda åtgärder med stöd av 12 kap. 6 § eller 26 kap. 9 § miljöbalken tydliggörs.

I dagsläget finns det en osäkerhet både rörande vilken verkan ett förbud enligt miljöbalken får för pågående markanvändning och hur balkens allmänna hänsynsregler påverkar rätten till ersättning för ett sådant beslut. Formellt skydd, till exempel ett biotopskyddsområde kan i dag inrättas av myndighet efter ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, där verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet inte kommit överens om nödvändiga anpassningar för att uppfylla balkens krav på hänsyn till naturmiljön. Om markägaren inte är intresserad av ett formellt skydd kan det nya arbetssättet innebära att myndigheten, mot markägarens vilja, i stället tvingas meddela ett förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett sådant förbud riskerar att ha samma verkningar som ett formellt skydd för verksamhetsutövarens möjligheter att bruka marken men utgör inte effektiv naturvård. Det bör därför understrykas att det är angeläget med en översyn av miljöbalkstillsynen avseende skogsbruk. En ordning förordas där tillsynen i sin helhet flyttas över till skogsvårdslagen eller där tillämpningen och verkningarna av ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tydliggörs.

10.3 Nya sätt att skydda skog

Förslag: Artskyddsutredningen M 2020:03, bör ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd som kan ta hänsyn till en skyddsvärds arts varaktighet i ett område som inte av andra skäl bör beredas permanent områdesskydd.

Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att lämna förslag på ändring av 7 kap. 11 § miljöbalken och bilaga 2 till förordningen om områdesskydd för att möjliggöra mer ändamålsenliga biotopskyddsområden.

Skogsstyrelsen bör utreda möjligheterna till att teckna naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn. Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att förtydliga vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret och därefter utreda formerna för att teckna naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör utforma riktlinjer för en enhetlig och effektiv tillämpning av naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess (väntansavtal).

Utredningens uppfattning är att alla naturvårdsavsättningar ska ha som mål att med så hög kvalitet och kostnadseffektivitet som möjligt bevara de värden som avses med skyddet. I både miljöbalken och de förordningar som meddelats med stöd av balken sätts gränserna för vad som får skyddas, hur ett skydd ska utformas och vilka åtgärder som kan få vidtas. Det bör göras en översyn av dessa regler för att säkerställa kvalitet och kostnadseffektivitet i naturvården.

10.3.1 Tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken

Biologisk mångfald bevaras bland annat genom att tillräckliga arealer av de naturligt förekommande arternas livsmiljö säkerställs. Detta förutsätter i normalfallet ett permanent skydd, särskilt beträffande arter som har höga krav på sin livsmiljö. Utredningen har emellertid konstaterat att det för en särskild företeelse finns ett behov av att även kunna avsätta områden på kortare sikt. Det behövs ett tidsbegränsat områdesskydd för förekomst av skyddsvärda arter som

under en kortare tid förekommer i skog, som i sig saknar höga naturvärden.

Det pågår flera rättsprocesser angående ersättning i situationer då skogsbruksåtgärder förbjudits i naturvärdesmässigt trivial skog, på grund av att området utgör fortplantningsområde för fridlysta fåglar. Om ett sådant område bedöms skyddsvärt endast under ett begränsat antal år, saknas i dag möjlighet att med formellt områdesskydd, vid sidan av naturvårdsavtal, avsätta området för naturvård under en begränsad tid för ett specifikt ändamål. Ett sådant tidsbegränsat områdesskydd finns i dag i Finland och är där begränsat till 10 år varefter området övergår till ett permanent skydd om skyddsbehovet kvarstår. Det är angeläget att en bortre tidsgräns sätts och att området i annat fall är bättre lämpat för ett mer permanent skydd.

Denna utredning har som uppdrag att finna flexibla skyddsformer för bevarande av biologisk mångfald. Biologisk mångfald bevaras på ett generellt plan genom att livsmiljöer för arter bevaras och utvecklas. För arter som inte kan överleva i skogar där ett rationellt skogsbruk bedrivs sker bevarandet genom att undanta de skogar som alltjämt utgör en livsmiljö för arten från skogsbruk. Detta sker genom att dessa livsmiljöer skyddas på mycket lång sikt.

Skydd av enskilda arter, eller exemplar av arter kan dock kräva att enskilda platser där en sällsynt art etablerats skyddas. Om det rör sig om en skyddsvärd art som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Om arten stannar kvar på platsen och bedöms kunna överleva där efter ett antal år finns då skäl att bevara livsmiljön mer långsiktigt. Detta bör kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en begränsad tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd.

Artskyddsförordningen utreds för närvarande av Artskyddsutredningen, M 2020:03. Denna utredning bör därför få tilläggsdirektiv för att utreda denna fråga specifikt och ges möjlighet att lämna förslag om ett sådant tidsbegränsat områdesskydd, om det befanns nödvändigt. Behovet och utformningen av ett tidsbegränsat områdesskydd är nära förknippat med de övriga frågor som Artskyddsutredningen har att bedöma.

10.3.2 Ändamålsenliga biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen kan besluta om biotopskyddsområden i skogen för mark- eller vattenområden som kan härledas till en av de 19 olika biotoptyperna enligt bilaga 2 till förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det är dock vanligt att den skyddsvärda miljön är i behov av en skyddszon mot omgivande mark för att exempelvis dämpa sol- och vindpåverkan i den skyddsvärda miljön. Det förekommer även situationer där den skyddsvärda biotopen inte når ända fram till en fastighetsgräns eller en väg, vilket innebär arronderingsproblem genom att en mindre skogsmarksareal kan bli mycket svårbrukbar.

En önskvärd förändring i 7 kap. 11 § miljöbalken som ger möjlighet till att i biotopskyddsområden inkludera även en viss areal utöver den skyddsvärda miljön skulle avsevärt förbättra funktionaliteten i skyddsformen. En sådan förändring skulle även öka markägares förståelse för biotopskyddsområdets avgränsning.

Skogsstyrelsen har identifierat vissa skyddsvärda naturtyper som inte passar in i de nuvarande beskrivningarna i bilaga 2 till förordningen om områdesskydd. Det gäller bland annat äldre lövbrännelika successionstadiet med höga naturvärden och mosaikartade biotoper som funktionellt ofta hör samman men i dagsläget måste delas upp mellan olika biotopskyddsområden.

Ett biotopskyddsområde är i dagsläget begränsat till ett mindre område, som genom lagförarbeten definierats som omkring 20 hektar. Det bör övervägas om inte skyddsformens lämplighet i det enskilda fallet i stället för områdets storlek bör vara vägledande. Behovet av att kunna skraddarsy föreskrifter och ge möjlighet att uppföra anläggningar talar för naturreservat i stället för ett biotopskyddsområde. Det är behovet av skötselplan och anläggningar som bör avgöra valet av skyddsform i stället för områdets storlek. Ett område större än 20 hektar som saknar behov av skötsel och besöksanordningar utan lämpligast lämnas åt fri utveckling behöver inte nödvändigtvis skyddas genom naturreservat endast på grund av dess storlek. Behovet av att låta 7 kap. 11 § miljöbalken endast avse små områden bör därför utredas och det kan då finnas anledning att antingen slopa begränsningen eller att genom ett förtydligande utöka vad små markområden innebär i skogssammanhang.

10.3.3 Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn

Den miljöhänsyn som tas inom skogsbruket på skogsmark utanför områden avsatta för naturvård kan vara helt avgörande för att uppnå en för naturvärden god funktionalitet i landskapet. Utredningen har i andra sammanhang påtalat vikten av att miljöhänsynen är effektiv, av hög kvalitet och långsiktig. För det fall det krävs mer miljöhänsyn i ett landskap än vad en markägare har ansvar att ta utan ersättning, bör Skogsstyrelsen, vid sidan av sin rådgivning, kunna erbjuda avtal för förstärkt hänsyn.

Ett avtal för förstärkt hänsyn skulle kunna ge ersättning för områden som i en skogsbruksplan är indelade för produktion med förstärkt hänsyn (PF). Markägaren skulle givetvis i dessa fall ha att visa vilka naturvärden som finns på fastigheten och hur de är tänkta att bevaras. Förstärkt hänsyn kan vara relevant och effektiv för att förstärka prioriterade naturvärden inom värdestrakter eller för att öka konnektiviteten mellan värdekärnor genom att en sådan förstärkt hänsyn lämnas mellan två värdekärnor som underlättar prioriterade arters spridning mellan dessa. Naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn bör även kunna användas vid behov, och när så i övrigt är lämpligt, för prioriterade kulturmiljöer.

Genom att utreda hur ett sådant avtal ska utformas kommer även frågan om vilken hänsyn utöver lagens krav som följer av sektorsansvaret för miljön att komma upp.

En utgångspunkt bör vara att staten endast ska ersätta en markägare för sådan hänsyn som går utöver vad som generellt sett kan förväntas inom ramen för sektorsansvaret. Vägledning och riktlinjer måste därmed tas fram för var gränsen går mellan förväntad hänsyn enligt sektorsansvaret och sådan förstärkt hänsyn som kan utgöra grund för avtal med ersättning.

I ett bestånd som brukas med förstärkt hänsyn kan antingen en stor andel av träden lämnas som hänsyn vid trakthyggesbruk eller en förstärkt hänsyn lämnas inom alternativa skötselsystem till traktthyggesbruk.

Behovet att kunna ha möjlighet att avverka en viss mängd gamla och friska träd med låga naturvärden i syfte att producera högkvalitativt virke samtidigt som andra delar av beståndet lämnas för naturvård skulle kunna uppnås genom naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn. Marknaden för kvalitetsvirke uppgår till flera hundra miljoner

kronor per år. Delar av detta behov bör kunna uppfyllas genom naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn i områden som i dag inte har så höga naturvärden att områdesskydd av området i sin helhet är befogat. Genom att överhålla bestånd för att dels kunna producera virke från friska äldre träd, dels skapa naturvärden genom att lämna delar av beståndet för naturvård, bör kunna skapa ett lönsamt alternativ till virkesproduktion för skogsindustrin.

10.3.4 Naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd

Det tar ofta lång tid från det att länsstyrelsen uppmärksammar och bedömer att ett område uppfyller kriterierna för att ges ett formellt skydd tills det att ersättningar är utbetalda och beslut om reservat är meddelade. I en markägarenkät har 36 procent angett att processen att bilda naturreservat tog 3 år eller längre tid. 51 procent angav att processen var kortare än tre år.² Tiden för att bilda biotopskydd och naturvårdsavtal är i regel kortare.

Att reservatsarbetet tar tid beror på att förhandlingarna kan vara komplicerade och ofta involvera flera markägare samtidigt. Storleken på myndigheternas anslag för ersättning begränsar också myndigheternas möjligheter till markåtkomst i ärenden om områdesskydd. Handläggarresurserna för att driva processerna och skriva beslut är begränsade och processen måste vara rättssäker och bygga på en god och lyhörd dialog för att hitta lämpliga avgränsningar, föreskrifter och undantag till föreskrifter. Då ett naturreservat ska finnas för all framtid är det viktigt att denna dialog får ta sin tid.

Att betala intrångsersättning för markåtkomst innan ett laga-kraftvunnet beslut om områdesskydd kan vara vanskligt då ett ägarbyte kan hinna äga rum innan beslut fattas. Den nya ägaren har då inte något områdesskyddsbeslut som hindrar pågående markanvändning och kan kräva ytterligare ersättning.

En möjlighet är att intermistiska beslut fattas enligt 7 kap. 24 § miljöbalken. Detta är dock ofta inte önskvärt hos berörd markägare genom att det uppfattas som en tvångsåtgärd, även om syftet ofta är att säkerställa att markägaren kan få ersättning under tiden processen pågår. En strävan mot att frivillighet och markägarinitiativ ska utgöra

² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2018, *Formellt skydd av natur – undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2014–2016*, s. 6.

grunden för det formella skyddsarbetet kan dock vara betjänt av att det är möjligt att teckna naturvårdsavtal inför processen med områdesskydd.

Redan då arbetet med formellt skydd inleds kan markanvändningen antas påverkad genom att skogsbruksåtgärder inte kommer att tillåtas. Det är därför rimligt att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna tecknar avtal med markägare redan då arbetet inleds (väntansavtal). Redan i dag används dessa avtal i viss utsträckning av länsstyrelserna, men knappast alls av Skogsstyrelsen vilket kan antas bero på att processen med bildandet av biotopskyddsområden i allmänhet är väsentligt kortare än bildandet av ett naturreservat. Det bör utredas hur dessa avtal kan ges en enhetlig, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning under alla processer för områdesskydd.

Ett väntansavtal bör kunna tecknas på så sätt att ersättningen bestäms till avkastningsräntan av den slutliga ersättning som fastställs vid inrättandet av det planerade områdesskyddet. Ersättningen för avtalstiden bestäms slutligt och betalas ut i samband med att områdesskyddet vinner laga kraft. Om områdesskyddet inte kommer till stånd, på grund av omständigheter som markägaren inte är ansvarig för bör ersättningen i stället bestämmas enligt en schablon motsvarande det intrång processen inneburit för markägaren.

Ett väntansavtal bör vara standardiserat och inte kräva någon egentlig administration. Myndigheternas arbetsätt bör innefatta att erbjuda avtalet redan då det kan konstateras att området är aktuellt för områdesskydd. Då det rör sig om större områdesskydd som omfattar flera markägare bör intresset för att vara med i processen öka. De som visar sitt intresse tidigt gynnas även framför de som väljer att inte delta aktivt i arbetet. Ett väntansavtal kan även innehålla skrivningar om vad som förväntas av de båda parterna, markägaren och myndigheten, i processen och den tidplan som ska gälla. Denna avsiktsförklaring kan då även ligga till grund för en bedömning om ersättning till markägaren ska utgå för ett områdesskydd som inte kommer till stånd.

Utredningen uppfattar behovet av att kunna erbjuda denna avtalsform gör sig gällande särskilt beträffande områdesskydd som inte förutsätter markägarinitiativ

10.4 Ersättning för naturvård

Bedömning: En formell naturvårdsavsättning bör vara ett ekonomiskt attraktivt alternativ och innebära ett okomplicerat förfarande. Sverige bör i likhet med våra nordiska grannländer införa en gynnsam beskattning av ersättning vid formellt skydd. Skattefri intrångsersättning bedöms vara en av de mest effektiva åtgärderna för ett framgångsrikt naturvårdsarbete.

Förslag: Regeringen bör låta utreda frågan om hur skattefrihet för intrångsersättning motsvarande 100 procent av marknadsvärdesminskningen samt för löseskilling och markköp i naturvårdssyfte kan införas i Sverige. Som ett andrahandsalternativ till skattefrihet, bör utredas hur ersättning enligt 31 kap. miljöbalken för formellt skydd av skog på ett mer ändamålsenligt sätt kan avsättas till ersättningsfond

Vidare bör en översyn av reglerna av ersättning för naturvårdsavtal göras för att möjliggöra beskattning i annat inkomstslag eller periodisering.

Det bör även utredas om ersättning vid nekat tillstånd i fjällnära skog kan omfattas av reglerna som gäller för skogsskadekonto.

Regeringen bör vidare uppdra åt Naturvårdsverket att analysera vilka effekter höjningen av intrångsersättningen med 25 procent av marknadsvärdet fått bland annat för myndigheternas naturvårdsarbete och för markägare, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande 100 procent av skadan skulle medföra.

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvärden bör vara att skapa förutsättningar för att höga naturvärden ska utgöra en tillgång och inte en belastning för markägaren. I detta sammanhang är enkelhet i hanteringen en mycket viktig aspekt.

Det finns anledning att bejaka det enskilda skogsbruk som i generationer bidragit till bevarandet av biologisk mångfald. Den ägargeneration som får intrångsersättning till följd av de naturvärden som bevarats eller utvecklats på fastigheten, har dock inte möjlighet att göra avdrag för några förvärvskostnader om fastigheten gått i arv. Tillsammans med bland annat återföringsreglerna vid avyttring kan

ersättningen för formellt skydd, i efterhand, visa sig vara lägre än förväntat.

Att en process för områdesskydd ska vara enkel och inte leda till oväntade skatteeffekter i efterhand bedöms sammantaget gynna naturvårdsarbetet mer än den höjning av intrångsersättningen som skedde år 2010. Reformen från 2010, om att intrångsersättningen ska vara 125 procent av marknadsvärdesminskningen, bör därför utvärderas. Det bör i det sammanhanget även övervägas om intrångsersättningen i stället ska vara skattefri i likhet med våra nordiska grannländer Finland och Norge, eller i vart fall omfattas av mer gynnsamma regler.³

Vid sidan av ersättning för det intrång och den skada som uppkommer vid inrättande av ett formellt skydd enligt miljöbalken, kan staten i stället köpa marken eller ett naturvårdsavtal tecknas. Det finns skäl att se över även dessa ersättningar för att säkerställa ett sammanhållet system där naturvård ska utgöra en ekonomiskt attraktiv markanvändning.

10.4.1 Skattefri ersättning

Ett områdesskydd för all framtid som inrättas genom ett expropriationslikt förfarande på enskild mark, för att tillgodose allmänna intressen, är ett särpräglad rättsinstitut vilket kan motivera en skatterättslig särbehandling.

Genom att som nu beskatta statlig ersättning sker en transferering i båda riktningar, där staten ger med ena handen och tar med den andra. Anslagen för formellt skydd av skog går därmed i viss utsträckning tillbaka till statskassan genom den kapitalvinstbeskattning som utlöses. Ett system där skattefri ersättning utgår med utgångspunkt i den fulla marknadsvärdesminskningen blir lättare att motivera för den enskilde och medför inte oväntade skatteeffekter samtidigt som att anslagen, vid bibehållen nivå, kan användas till större naturvårdsnytta. Det görs inte heller någon skillnad i hur mycket ersättning som den enskilde får i handen om fastigheten är nyligen köpt till marknadspris, eller om den gått i arv i generationer.

³ För en kort redogörelse för den finska inkomstskattelagens och den norska skattelovens bestämmelser, se kapitel 6.7.1 respektive 6.7.2.

De statsfinansiella effekterna av skattefri intrångsersättning beror i hög utsträckning på om reformen finansieras genom att de förändringar i expropriationslagen som innebar ersättning till 125 procent av marknadsvärdesminskningen kvarstår eller inte. Det nuvarande systemet med höjd ersättning som beskattas fullt ut innebär för markägaren att nettoersättningen ofta motsvarar eller är något lägre än marknadsvärdet. Att ersätta skadan och i stället låta ersättningen undantas beskattning kommer därför inte medföra någon större ekonomisk förändring i de flesta fall. Den ersättning som då utgår kan investeras i en ny likvärdig fastighet, utan begränsningar, eller användas på annat sätt.

Genom att återgå till principen om marknadsmässig ersättning, utan 25 procent påslag på marknadsvärdesminskningen, kommer systemet att återigen stå i överensstämmelse med de skadeståndsrättsliga principer på vilket det bygger. De motiv som låg bakom den höjda intrångsersättningen, som en kompensation för ideella värden, osäkerhet vid värdering och att tidpunkten för intrånget inte kan bestämmas av markägaren, bedöms lika gärna kunna kompenseras genom att undanta ersättningen från beskattning. Det nuvarande svenska systemet utgör även en svårförklarad anomali vid en internationell jämförelse. En differentierad beskattning har inte heller lika tydliga marknadsstörande moment som nuvarande uppräknings av marknadsvärdesminskningen. Det är rimligt att beräkna värdet av en marknadsvärdesminskning på samma sätt oavsett om det är staten som betalar ersättning för ett intrång eller om en fastighetsägare av annan anledning ska ersättas.

Det finns sammantaget stora fördelar med att i stället för det nuvarande systemet låta intrångsersättning undantas från beskattning. I detta sammanhang bör löseskillning även jämföras med intrångsersättning.

Om skattefrihet inte genomförs bör reglerna för avsättning till en ersättningsfond ses över i syfte att möjliggöra en förlängd tid för förvärv av ersättningsfastighet. I dagsläget är det möjligt att avsätta ersättning i tre och som högst sex år till sådan fond, vilket inte sällan är för kort tid för att hinna förvärva en tillräckligt attraktiv skogsbruksfastighet, särskilt i områden med ett svagt utbud.

Översynen av skattelagstiftningen bör ha som utgångspunkt att naturvård utgör ett tungt vägande allmänintresse som ska vara ekonomiskt attraktivt för markägaren. Inriktningen på utredningen bör

vara att i första hand utreda förutsättningar för att undanta ersättning enligt 31 kap. miljöbalken från beskattning och i andra hand att skapa gynnsamma förutsättningar för att för sådan ersättning förvärva en ersättningsfastighet. Den gynnsamma särbehandlingen bör omfatta ersättning för formellt skydd enligt miljöbalken, oavsett om det är markägaren initierat eller efter initiativ av myndighet eller kommun.

Däremot saknas det bärande skäl att låta ersättning för förbud mot en viss åtgärd omfattas av samma gynnsamma skatteregler.⁴ De argument som framförts för en höjd intrångsersättning görs inte alls gällande på samma sätt om det är markägaren som initierat en åtgärd som därefter förbjuds, vilket utlöser ersättningsrätt. I dessa fall är det tvärtom påkallat att den eventuella ersättningen som följer av förbudet ska beskattas på samma sätt som den inkomst som åtgärden annars hade gett upphov till, vilket kan motiveras inte minst av att det annars skulle utgöra en påtaglig marknadsstörning att kunna anmäla ett naturvårdsbestånd för avverkning i syfte att få skattefri ersättning för ett efterföljande förbud. Att skattesubventionera ersättningsberättigade åtgärder som står i strid med den övergripande miljölagstiftningen kan vidare framstå som stötande.

Reformens syfte är att naturvård ska utgöra en ekonomiskt attraktiv markanvändning och minska den administrativa börda som annars kan drabba den enskilde till följd av ett beslut om områdesskydd. En lämplig form att utreda dessa relativt komplexa frågor kan vara i samband med den föreslagna översynen av miljöbalkens tillsynsbestämmelser som rör pågående markanvändning, se ovan i kapitel 10.2.3.

Statsstöd

Definitionen av vad som utgör statligt stöd finns i artikel 107.1 *Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt*, FEUF. Där framgår att det ska röra sig om stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel (hänförlighetskravet), av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (selektivitet). Sådant stöd är

⁴ Exempelvis nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog eller förbud meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Se även kapitel 15.6.6.

oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I artikel 107.3 FEUF anges under vilka förutsättningar som ett stöd kan förklaras förenligt med den inre marknaden. EU-kommissionen har ensam behörighet att förklara ett statligt stöd, som i och för sig uppfyller kraven i artikel 107.1 FEUF, som förenligt med den inre marknaden.

Stöd får enligt artikel 108 FEUF endast ges efter att det anmälts till kommissionen för granskning (anmälningssplikten och genomförandeförbudet). Anmälningförfarandet regleras i en särskild förordning. Det kan vara värt att notera att anmälningförfarandet skiljer sig åt beroende på om det är fråga om ett individuellt stöd eller en stödordning.

Att särbehandla ersättning för områdesskydd i skogen i förhållande till annan expropriation eller annan avyttring innebär en stödordning.

Det går inte att säkert fastställa att generella ersättningsbestämmelser kombinerade med skattefri ersättning är varken förenliga eller oförenliga med detta statsstödsregelverket. Först måste avgöras om skattefrihet innebär en selektiv fördel.

Denna bedömningen sker i tre steg. För det första måste referenssystemet identifieras. För det andra bör det fastställas om en viss åtgärd utgör ett undantag från det systemet, eftersom den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets egentliga mål, är i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Att bedöma om ett undantag föreligger är nyckelelementet i denna del av analysen och möjliggör en slutsats om huruvida åtgärden vid första påseendet är selektiv. Om den berörda åtgärden inte utgör ett undantag från referenssystemet är den inte selektiv. Om åtgärden emellertid utgör ett undantag (och därför är selektiv vid första påseendet) måste det fastställas i det tredje steget av analysen om undantaget motiveras av (referens-) systemets art eller allmänna systematik. Om en åtgärd som är selektiv vid första påseendet motiveras av systemets art eller allmänna systematik kommer den inte att anses vara selektiv och faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i FEUF.

Referenssystemet blir skattereglerna för expropriationsersättning. En skattebefrielse skulle utgöra ett undantag från det systemet,

särskilt om kopplingen mellan miljöbalken och expropriationslagen bibehålls.

Det går i det tredje steget att hävda att det här undantaget motiveras av systemets art och allmänna systematik. En förutsättning är att det går att motivera varför just den här ersättningen ska hanteras på ett annorlunda sätt. Där finns det en risk att hamna i ett cirkelresonemang, eftersom huvudargumentet för undantaget inte ligger i systematiken utan i strävan att skapa en särreglering för de som tar emot marknadsvärdesminskningsersättningen.

Att införa skattebefrielse för ersättning till följd av rådgighetsinskränkningar för ett områdesskydd kan utgöra en selektiv fördel för mottagaren. Kommissionen har dock klargjort att det också är nödvändigt att bedöma om gränserna för referenssystemet har utformats konsekvent eller tvärtom på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag som är i en jämförbar situation med hänsyn till den bakomliggande logiken hos systemet i fråga.

Samtidigt kan en sådan skattelättnad förklaras förenlig med den inre marknaden med stöd av artikel 107.3 FEUF, om kommissionen får en möjlighet att ta ställning till den. I dessa sammanhang blir det särskilt aktuellt med frågan om överkompensation. Det innebär att det kan bli aktuellt med en lägre skattesats snarare än en skattebefrielse. Nära eller under jämförbara skatter i andra länder kan vara en väg.

Det kan konstateras att ersättning för områdesskydd i Finland inte beskattas. Att införa ett motsvarande system i Sverige kan därför motiveras utifrån en nordisk jämförelse. Det finns dock skäl att närmare utreda denna fråga och om nödvändigt anmäla stödordningen till kommissionen för granskning innan en reform genomförs. Utredningens förslag innebär att kopplingen till expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska upphöra och att marknadsvärdesminskningen därmed inte ska uppräknas med 25 procent. Detta talar för att stödordningen inte skulle anses gynna skogsägare på så sätt att handelspåverkan uppstår i större utsträckning än det finska systemet.

10.4.2 Ersättningen vid markköp

Ett beslut om områdesskydd innebär ofta en sådan förfogandeinskränkning för fastigheten att äganderätten ur ett ekonomiskt perspektiv är förhållandevis innehållslös därefter. Det kan dock finnas

andra fullt godtagbara skäl till att en markägare vill behålla äganderätt och lagfarten på en fastighet trots att den belastas av ett områdesskydd. Både känslan av att äga och tillhörigheten till platsen kan motivera ett sådant beslut. Möjligheten att jaga eller fiska på egen mark kvarstår även i de flesta fall trots att skogen inte får avverkas vilket för många är ett tungt vägande skäl.

Med äganderätt följer dock även ett ansvar, som i vissa fall kan vara tungt, för exempelvis bekämpning av skadegörare eller eftersläckning vid skogsbrand. Det finns därför skäl att i många fall erbjuda ett markköp i stället för intrångsersättning för skogsbruksrestriktioner. Markköp är även en förutsättning för bildande av nationalpark på mark som inte redan tillhör staten. Intrångsersättning hanteras i dag enligt reglerna som gäller för expropriation och hanteras skattemässigt som en avyttring. Reformen år 2010, som innebar en höjd intrångsersättning, fick till följd att allt fler markägare valde den högre intrångsersättningen framför markförsäljning.

Det finns goda skäl för att ersättningen skattemässigt ska behandlas på samma sätt oavsett om ersättning utgår som intrångsersättning eller som köpeskilling. Det bör därför vid en reform av skattereglerna för ersättning enligt 31 kap. miljöbalken utredas hur ersättning för markköp till marknadspris, i syfte att bilda områdesskydd, skattemässigt kan behandlas på samma sätt. Köpeskilling genom en frivillig överenskommelse i syfte att bilda områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken bör i sammanhanget kunna jämföras med inlösen och utgöra samma slags ersättning. Ingen av dessa bör tas upp till beskattning, i vart fall inte om förvärven skett i naturvårdssyfte.

Långsiktigt är det mer rationellt att staten i största möjliga mån äger den skog som är skyddad för all framtid, om det är ekonomiskt likvärdigt med att utge intrångsersättning. Efter ett antal generationsskiften kan annars ägarstrukturen i framför allt större naturreservat komma att medföra en mycket svår hantering. Problem kan uppstå både vid den ordinära förvaltningen, då exempelvis gagnvirke från naturvårdande skötsel utgör markägarens egendom och vid katastrofer, exempelvis skogsbrand eller insektshärjningar, då markägaren och inte reservatsförvaltaren har det primära ansvaret.

10.4.3 Ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras

När frågan om skattefrihet eller införandet av mer gynnsamma skatte regler för intrångsersättning och markköp utreds bör även ersättning för naturvårdsavtal ses över. Utredningen bedömer inte att det finns samma argument för att skattemässigt särbehandla ersättning för naturvårdsavtal. Avtalsformen innehåller ett civilrättsligt moment och bygger på helt andra principer än expropriation. Det är till exempel möjligt att häva ett naturvårdsavtal om markägaren inte följer de villkor som är förenat med avtalet vilket innebär att ersättningen helt eller delvis ska återbetalas till staten.

Naturvårdsavtalen beskattas i dag som inkomst av näringsverksamhet, vilket medför mycket höga margineffekter då ersättningen alltid i sin helhet ska tas upp för beskattning det beskattningsår då avtalet tecknats. Det bör därför utredas om ersättning för naturvårdsavtal bör beskattas som inkomst av kapital, i vart fall om avtalet löper på längre tid. Ett alternativ för att göra ersättningen som utgår vid tecknandet av naturvårdsavtal något mer skatterättsligt neutral är att utreda om den kan periodiseras inom ramen för samma system som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto). Detsamma bör gälla även för sådan ersättning som betalas vid nekade tillstånd och som inte föreslås undantas från beskattning.

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling

Bedömning: Skyddad natur kan bidra till bioekonomin och landsbygdsutveckling genom att utgöra en destination för en växande besöksnäring. Nationalparker bedöms ha bäst förutsättningar att fungera som tillväxtmotor och bör därför prioriteras. Delar av Sveaskogs ekoparker Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö bör omvandlas till nationalparker för att gynna lokalsamhället och främja hållbar naturturism. För att utnyttja den skyddade naturen för fler ändamål än bevarande av naturvärden i syfte att gynna exempelvis hållbar naturturism inom nuvarande och framtida naturvårdsavsättningar kan regelverken behöva ses över. Utgångspunkten bör vara att verksamhet som inte strider mot bevarandesyftet med skyddet ska kunna tillåtas. Nuvarande regelverk ställer upp hinder för bland annat hållbar naturturism i skyddad natur.

Förslag: Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö.

Riktlinjerna till Naturvårdsverket bör vara att de nya nationalparkerna vad gäller föreskrifter, skötsel samt anläggningar för besökare utformas på ett sätt som innebär förbättrade förutsättningar för naturturism och friluftsliv samt lokal och regional utveckling.

Regeringen bör tillse att den mark som behövs för sådan nationalparksbildning omförs från Sveaskog till Naturvårdsverket. Även viss mark, med låga naturvärden, inom ekoparkerna Böda och Hornsö som kan användas som ersättningsmark till andra markägare i samband med bildandet av dessa nationalparker bör om nödvändigt överföras till Naturvårdsverket. Regeringen bör därefter söka riksdagens stöd för att bilda nationalparkerna.

Regeringen bör vidare ge Naturvårdsverket medel och uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan i syfte att kraftigt öka takten i bildandet av nya nationalparker och bidra till ökat friluftsliv och utvecklingen av naturturism på lokal och regional nivå.

I översynen bör det ingå att analysera vilka befintliga naturreservat och marker som är i statlig ägo som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling.

Naturvårdsverket bör även ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat och möjligheterna att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt.

För att gynna hållbar naturturism i skyddad natur bör regeringen även ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och organisationer analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur och genomföra åtgärder för att främja dessa intressen inklusive en översyn av vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken.

Regeringen bör utreda ändring av 28 b § jaktförordningen (1987:905) så att det blir möjligt att vidta åtgärder med stöd av 28 och 28 a §§ i nationalpark för att förhindra angrepp på ren. Frågan bör kunna utredas i samband med översyn av närliggande frågor, antingen beträffande åtgärder mot viltskador som föreslås eller i samband med den redan aviserade översynen av rennäringslagen.

Regeringen bör i lämplig form utreda frågan om nationalpark bör kunna bildas även i kulturskapade miljöer och på mark som inte ägs av staten. Frågan kan utredas i samband med andra närliggande frågor eller i särskild ordning.

Sveriges natur är en tillgång som inte utnyttjas till sin fulla potential. Exempel från andra länder visar att naturturism i skyddade områden som nationalparker och större naturreservat kan skapa betydande mängder arbetstillfällen och en omfattande lokal ekonomi. Skyddade områden är attraktiva för besökare, både tack vare satsningar på besöksanordningar men även genom att områden ofta präglas av attraktiv och vacker natur. Ett sätt att gynna bioekonomin är att gynna förutsättningarna för en hållbar besöksnäring och naturturism.

Nationalpark är det mest kända internationella varumärket för besöksvärda naturområden. Att utnyttja möjligheten att använda nationalparker som en satsning på lokal och regional utveckling genom naturturism ger en klar synergieffekt vid naturvårdsavsättningar. Två bra exempel på hur en nationalpark kan bidra till naturturism är Åsnens nationalpark som bildades 2018, där bland annat berörda kommuner drev projektet *Destination Åsnen* samt Tivedens nationalpark där flera boende- och aktivitetsföretag ligger i direkt anslutning till nationalparken.

Erfarenheten från större turistsatsningar visar att hela bygden ofta får en förstärkt infrastruktur, samhällsservice och nya arbetstillfällen. Ett utbyggt mobiltelefon- och fibernät till följd av en ökad efterfrågan gynnar exempelvis andra näringar i lokalsamhället.

I hela landet finns en stor potential för att bilda fler nationalparker av lämpliga områden som skulle kunna bidra till lokalt och regionalt näringsliv. De områden som bedöms ha störst potential är de som har höga natur- och upplevelsevärden, och samtidigt är lokaliserade så att besökare lätt tar sig dit. Det är även en stor fördel om annan relevant infrastruktur som hotell, vandrarhem, campingplatser, restauranger och affärer redan finns etablerade i närheten. En nationalpark kan bara inrättas på statens mark vilket ofta innebär hinder vid etablering av nationalparker.

Det finns dock flera områden som det senaste decenniet har blivit naturreservat eller där reservatsbildning pågår som skulle kunna uppfylla ovanstående kriterier och där markköp är ett alternativ.

10.5.1 Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark

Sveaskogs arbete med att inrätta och förvalta ekoparker har bland annat inkluderat en omfattande naturvårdande skötsel med en målsättning om att utveckla naturvärdena och ekoparkernas värde för naturturism och rekreation. Arbetet har varit framgångsrikt och resulterat i att delar av flera ekoparker har så höga natur- och kulturvärden och stor potential för ett utvecklat friluftsliv och en ökad naturturism att de är relevanta att diskutera som nationalpark.

Utredningen bedömer att om satsningar på exempelvis Naturum och ytterligare besöksanordningar görs i samband med att de blir nationalpark, så skulle de på ett mer påtagligt sätt än i dag kunna bidra

till lokal och regional utveckling. Med tanke på att syftet med att ombilda ekoparker till nationalparker är kopplat till naturturism och friluftsliv, snarare än naturvård är endast några av ekoparkerna av intresse. Kostnaden för staten är i dessa fall liten i förhållande till att bilda en nationalpark på mark som i dag är privatägd och som inte redan omfattas av några restriktioner i markanvändningen. Utredningen gör även bedömningen att Sveaskogs andra ekoparker bäst förvaltas av bolaget även i framtiden.

Utredningen har av Naturvårdsverket begärt en analys för att utreda lämpligheten och möjligheterna att bilda nationalpark av några av Sveaskogs ekoparker och i förekommande fall intilliggande naturreservat.⁵ Naturvårdsverket bedömer utifrån internationella och nationella kriterier för nationalparker och ekoparkernas potential för naturturism och friluftsliv att det i ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö finns delar som bör bli nationalpark. Utredningen delar Naturvårdsverkets bedömning i denna del. Samråd har skett med Sveaskog.

Ekoparkerna Böda och Hornsö är inte geografiskt helt heltäckande utan är flikiga och har några ”hål”. Det går att bilda en nationalpark med enbart Sveaskogs markinnehav, men nationalparkerna skulle kunna avgränsas mer ändamålsenligt om även vissa mindre privatägda fastigheter kan ingå i nationalparken. Dessa fastigheter behöver i så fall förvärfvas av Naturvårdsverket. Frivilliga förvärv underlättas om mindre delar av de kvarvarande delarna av ekoparkerna, med låga naturvärden, skulle kunna användas som ersättningsmark för att köpa dessa delar.

Sveaskogs ekoparker

Sveaskog introducerade sitt koncept med ekoparker 2002. Ett bärande motiv var att komplettera existerande skyddsformer med en ny komponent på landskapsnivån och genom tillskapande av ekoparkerna kunde naturvårdsarbetet nu utvecklas till att även omfatta hela landskap.

Till dags dato har Sveaskog etablerat 37 ekoparker med stor variation i klimat, geologi, skogstyper och markanvändningshistoria, från

⁵ Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08.

nordligt boreala fjällnära skogar till sydliga tempererade ädellövskogsområden. Den första ekoparken etablerades 2003 (Omberg) och den senaste (Öjesjöbrännan) invigdes 2014 efter den omfattande branden i Västmanland. Ekoparkernas totalareal är 241 000 hektar (varav 174 000 hektar produktiv skogsmark) och de enskilda ekoparkerna varierar i storlek från 1 100 till 22 000 hektar, med en medelstorlek på 6 500 hektar.

Ekoparkerna valdes ut baserat på kunskap inom Sveaskog om befintliga större sammanhängande områden med höga värden för biologisk mångfald, men också med hjälp av extern expertis på biologisk mångfald, skogstyper och viktiga habitat. I södra delen av landet var också områdenas betydelse för friluftsliv och närhet till befolkningscentra ett viktigt urvalskriterium.

För varje ekopark finns en ekoparksplan med målklasser för varje bestånd. I medeltal är 64 procent av arealen produktiv skogsmark inom ekoparkerna i dag klassad som naturvårdsskog, med fri utveckling eller naturvårdande skötsel. Rumsliga aspekter har delvis varit styrande i mållklassningen för att skapa en infrastruktur med så god förbindelse eller spridningsmöjligheter som möjligt mellan områden med höga naturvärden. Planerna har tagits fram i diskussion med Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen och lokala intressenter för rekreation, botanik och fågelskydd, liksom med representanter för rennäringen i de fjällnära delarna.

De färdiga ekoparksplanerna ligger till grund för naturvårdsavtal utan ekonomisk ersättning som upprättats mellan Sveaskog och Skogsstyrelsen. Initiativet togs av Sveaskog för att genom 50-åriga avtal ge en långsiktig publik garanti för ekoparkernas bevarande och utveckling. I dag är alla avsatta bestånd som är avsatta för naturvård i ekoparkerna (cirka 112 000 hektar produktiv skogsmark) reglerade i dessa naturvårdsavtal och räknas av myndigheterna som formellt skydd. Även mängden hänsyn vid föryngringsavverkning på produktionsarealerna är reglerad i ekoparksavtalen. Andelen kvarlämnad hänsyn på den brukade arealen är i genomsnitt cirka 20 procent, att jämföra med cirka 10 procent på Sveaskogs avverkningar utanför ekoparkerna.

Inom ekoparkerna söker Sveaskog också öka upplevelsevärdena och underlätta för rekreation och friluftaktiviteter genom information till besökande på olika språk och iordningställande av stigar, leder och rastplatser, särskilt inom ekoparker med hög besöks-

frekvens. Sveaskog har i dag ett hundratal turistentreprenörer som är verksamma på bolagets marker och ser ekoparkerna som särskilt lämpade som arenor för friluftsverksamhet. Bolagets erfarenhet är dock att utveckling av destinationer tar tid och att avgörande faktorer är geografi och övrig service, som tillgång på matställen och övernattningsmöjligheter. Att utveckla samarbeten med turistorganisationer och kluster av företag som kan stötta varandra och samarbeta ses som framgångsfaktorer och det är främst tillgången på entreprenörer med långsiktiga ekonomiska förutsättningar som upplevs begränsa en expansion.

Ekoparkerna skiljer sig från andra områden med formellt skydd i form av reservat eller nationalparker, bland annat genom delvis annorlunda metodik i naturvårdsarbetet som bygger på tydliga målbilder, landskapsekologiska resonemang och en kombination av olika aktiva åtgärder och uppföljning. Många ekoparker har i nuläget relativt stor andel restaureringsmark som först om några decennier kommer att ha utvecklat höga naturvärden. Sveaskogs uttalade avsikt är att långsiktigt arbeta för att nå detta mål och successivt förädla ekoparkernas naturvärden.

Under senare år har andra delar av storskogsbruket lanserat egna projekt med Sveaskogs ekoparker som förebild. SCA har avsatt fem större områden som så kallade mångfaldsparker i norra Sverige och Holmen Skog arbetar efter liknande principer i sina så kallade kunskapsparker inom fyra mellansvenska och nordliga landskapsavsnitt. På samma sätt som i Sveaskogs ekoparker läggs stor vikt på aktiva åtgärder och uppföljning inom dessa områden.

Samverkan mellan Naturvårdsverket och Sveaskog i förvaltning av de fyra nationalparkerna och resterande delar av ekoparkerna

Utredningen delar, efter samråd med Sveaskog, Naturvårdsverkets bedömning att Sveaskogs kvarvarande markinnehav kommer att vara del i en viktig helhet tillsammans med de tänkta nationalparkerna.⁶ Till exempel kan leder och andra anläggningar för friluftsliv på Sveaskogs mark utanför en nationalpark komplettera nationalparkens anläggningar och förbättra möjligheterna att utveckla attraktiva destinationer för naturturism. Det kan även finnas förutsättningar för

⁶ Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08, s. 2.

samverkan kring naturvårdande skötsel såväl inom de blivande nationalparkerna som i Sveaskogs kvarvarande innehav. Om skötseln görs samordnat och med gemensamma målbilder kan man få en bättre sammanlagd effekt. Eventuella etableringar av boendeanläggningar för naturturism kan dessutom med fördel lokaliseras på Sveaskogs markinnehav i direkt anslutning till nationalparken. Det finns därför starka skäl för att nationalparksförvaltaren och Sveaskog ska samverka om förvaltningen av dessa föreslagna nationalparker och Sveaskogs kvarvarande markinnehav.

På några decenniers sikt kan även troligen hela de fyra ekoparkerna kunna ingå i de nya nationalparkerna om resterande delar av ekoparkerna även fortsättningsvis sköts med målsättningen att utveckla deras naturvärden och höja deras attraktivitet för besökare.

Betydelse för friluftsliv och naturturism

Om delar av de fyra utpekade ekoparkerna blir nationalparker förbättras förutsättningarna för friluftsliv och naturturism på flera sätt.

Själva bildandet av nationalparken och nationalparkernas status medför att området synliggörs och får en internationellt känd och attraktiv kvalitetsstämpel som bland annat förenklar marknadsföringen av området som besöksmål. Nationalparkens attraktionskraft kan även bidra till friluftsliv och naturturism i nationalparkens omland. Nationalparksturism kan bidra till att förlänga besökssäsongen i regioner som i dag har en kort sådan säsong.

Tillgängliggörandet av nationalparken genom information, naturvägledning och anläggningar skapar bättre förutsättningar för berikande upplevelser i områdena. Företag och föreningar kan delta i aktörsutbildningar och sluta samarbetsavtal med nationalparksförvaltaren. Samarbetsavtalen gör det bland annat möjligt för aktören att nyttja nationalparkens symbol i sin marknadsföring.

De föreslagna nationalparkerna skulle omfatta relativt stora arealer, vilket i sig ger förutsättningar att ta emot många besökare utan att områdenas naturvärden äventyras. Stora nationalparker samt att Sveaskog enligt förslaget skulle fortsätta äga återstående delar av ekoparkerna kan också göra det möjligt att många olika aktiviteter kan bedrivas i och/eller utanför nationalparken samt att till exempel längre vandrings- och cykelleder som går både i och utanför nationalparken kan etableras.

Hornsö är enligt Naturvårdsverkets bedömning det område som har störst utvecklingspotential för friluftsliv och naturturism om det skulle skyddas som nationalpark, inte minst då området i dag har färre besökare än övriga föreslagna nationalparker. Området har i stora delar en påtaglig vildmarkskaraktär och kan erbjuda såväl fina naturupplevelser som de alltmer efterfrågade kvaliteterna tystnad och mörker. En nationalpark i området bedöms förbättra förutsättningarna för friluftsliv och naturturism genom att området blir mer känt, får en högre status samt får utvecklade anläggningar för besökare.

Nationalparksriterier

Naturvårdsverket har på utredningens uppdrag bedömt de fyra utpekade ekoparkerna mot kriterierna för nya nationalparker.⁷ Nationalparker ska enligt kriterierna:

- var för sig och tillsammans väl representera utbredda eller unika svenska landskapstyper i ett system över landet
- omfatta hela landskapsavsnitt på normalt minst 1 000 hektar
- till sin kärna och huvuddel vara natur med ursprunglig karaktär
- vara storslagna eller särpräglade i sitt slag och vara intressanta som sevärdheter
- ha höga naturvärden
- kunna skyddas effektivt och samtidigt utnyttjas för forskning, friluftsliv och turism utan att naturvärdena skadas.

Representativitet och del i system av nationalparker

Naturvårdsverkets långsiktiga nationalparksplan grundar sig på relativt omfattande analyser av hur olika nya nationalparker skulle komplettera befintliga nationalparker genom bland annat representation av viktiga landskaps- och naturtyper. En översiktlig analys av dessa aspekter för de i denna redovisning föreslagna nationalparkerna visar

⁷ Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08, s. 4.

på att de nya nationalparkerna skulle komplettera Sveriges befintliga nationalparker på flera sätt:

- En nationalpark i Böda skulle innebära den första nationalparken på Öland och att flera för ön unika naturtyper skyddas som nationalpark.
- En nationalpark på Hunneberg skulle innebära att ett av Västergötlands karaktäristiska plåtåberg införlivas i nationalparkssystemet.
- En nationalpark på Hornslandet skulle innebära att södra Norrlands kustland representeras av en nationalpark.
- En nationalpark i Hornsöområdet skulle innebära att ett av södra Sveriges största sammanhängande skogsområden införlivas i nationalparkssystemet. Några motsvarande skogsområden dominerade av ek och tall finns inte i någon nationalpark.

Storlek

Naturvårdsverkets kriterier för nya nationalparker inkluderar ett krav att nya nationalparker ska omfatta hela landskapsavsnitt på normalt minst 1 000 hektar. I de fyra föreslagna nya nationalparkerna bedöms det vara möjligt att bilda en nationalpark med minst 1 000 hektar värdekärna. Det bör påpekas att storlekskriteriet ska ställas i relation till landskapets karaktär för att uppfylla kravet på att en nationalpark ska omfatta hela landskapsavsnitt.

När Naturvårdsverket har analyserat möjliga avgränsningar av de fyra nya nationalparker som föreslås är den totala ungefärliga storleken för de föreslagna nationalparkerna mellan 2 400 hektar och 8 600 hektar. Naturvårdsverket bedömer därmed att det är möjligt att bilda nationalparker som uppfyller storlekskriteriet på 1 000 hektar för dessa ekoparker.

Dessutom bedömer det att de föreslagna nationalparkerna Böda, Hornslandet och Hornsö på ett mycket bra sätt skulle uppfylla kravet att skydda hela landskapsavsnitt. Förslaget till nationalpark på Hunneberg skulle till delar ha en ”ringform”, dvs. att enbart bergets brant och direkt anslutande mark skyddas i den norra halvan av berget och därför uppfylla kravet på att skydda ett helt landskapsavsnitt på ett sämre, men ändå godtagbart, sätt.

Natur med ursprunglig karaktär

Kriteriet att nya nationalparker till sin kärna och huvuddel ska utgöra natur av ursprunglig karaktär innebär vissa utmaningar för de föreslagna områdena. De fyra områdena ligger samtliga i den södra halvan av Sverige och människor har verkat i områdena under mycket lång tid. Människans närvaro har på olika sätt påverkat och format landskapet och även bidragit till och i vissa fall även varit en förutsättning för flera av dessa områdets höga naturvärden. Det kan därför vara missledande att tala om natur av ursprunglig karaktär, vilket även gäller flera av de nuvarande nationalparkerna. Vår bedömning är att det i de fyra föreslagna nationalparkerna finns en kärna av skogar med höga naturvärden, som till stor del kan karaktäriseras som naturskog, och som på det sättet kan liknas vid ursprunglig natur. Då även en stor andel av skogarna i de föreslagna nationalparkerna utgörs av skogar med höga naturvärden och de föreslagna nationalparkerna innehåller relativt opåverkade andra naturmiljöer som stränder, sjöar, vattendrag och våtmarker bedömer Naturvårdsverket att områdena till sin kärna och huvuddel kan anses utgöras av natur av ursprunglig karaktär.

Storslagenhet eller särprägel

De fyra föreslagna nationalparkerna bedöms av Naturvårdsverket med god marginal uppfylla kriteriet att vara storslagna eller särpräglade i sitt slag och vara intressanta som sevärdheter.

Naturvärden

De fyra utpekade ekoparkerna inkluderar områden med mycket höga naturvärden. De höga naturvärdena manifesteras i många fall genom stora arealer naturreservat i och i anslutning till ekoparkerna samt utpekande av stora arealer som Natura 2000 och riksintressen för naturvård samt genom Sveaskogs utpekande som ekopark.

Naturvårdsverket bedömer att de fyra aktuella områdena med god marginal uppfyller kravet på höga naturvärden.

Förutsättningar för effektivt skydd

De aktuella områdena bedöms ha mycket goda förutsättningar för att kunna skyddas effektivt och samtidigt utnyttjas för forskning, friluftsliv och turism utan att naturvärdena skadas. Då Sveaskog i de aktuella områdena har ett stort sammanhållet markinnehav är förutsättningarna goda för att bilda de föreslagna nationalparkerna utan till exempel de osäkerheter som finns vid nationalparksprojekt som förutsätter markförvärv från privata markägare.

Böda

Ekopark Böda ligger på nordligaste Öland i Kalmar län och omfattar totalt 5 800 hektar mark.

En nationalpark skulle kunna omfatta större delen av ekoparken och knyta ihop de båda kustreservaten Bökakusten västra och Bökakusten östra. Men det är också möjligt att bilda en nationalpark som endast omfattar den östra och norra delen av ekoparken, från Böda backars naturreservat och upp till Trollskogens och Vargelätens naturreservat, inklusive de mellanliggande naturreservaten. Naturvårdsverkets bedömning är att åtminstone den östra och norra delen av ekoparken bör bli nationalpark. Det större alternativet är cirka 4 500 hektar varav cirka 1 900 hektar är naturreservat. Det mindre alternativet är cirka 3 400 hektar varav cirka 1 300 hektar är naturreservat.

Naturvärden

Området rymmer flera olika naturtyper allt från hav och rikkärr till sanddyner och alvar. I naturreservaten Bökakusten västra och östra finns mycket gammal naturskogsartad tallskog som växer på sanddyner. Skogarna här är unika och liknande skogar finns bara på Gotska Sandön. Här finns en stor mängd hotade arter knutna till såväl ljusöppna sanddyner som de gamla tallarna. Särskilt väl företrädda artrika grupper med många hotade arter i dessa skogar är steklar, skalbaggar, svampar och kärlväxter. Gammal naturskogsartad blandskog, kalkbarrskog och rik ängstallskog varvas med områden där jordlagret ligger tunt över kalkstenen eller där kalkfattigare sand dominerar.

Många marker är präglade av tidigare utmarksbete och hyser en rik flora med sällsynta gräs och olika orkidéer som till exempel vit skogslilja och spindelblomster men också med värdefullt glest stående trädkikt och rik biologisk mångfald. Mångfalden av olika svampar är exceptionell med många hotade arter. I ekoparken finns även gamla ädellövträd och ädellövskogar med en stor mängd hotade arter av bland annat insekter, lavar och svampar samt ett rikt fågelliv. Oftast rör det sig om gamla och ihåliga ekar medan gamla, hamlade, askar och lindar är sällsynta. Viktiga områden med gamla ädellövträd är till exempel Trollskogen, Vargeslätt, Lindreservatet och Skäftekärrsområdet.

Grankullaviken är av stor vikt för fiskföryngring och de grunda havsområdena längs kusterna och norr om Öland har höga marina värden. Grunda områden och havsvikar är mycket betydelsefulla som yngelplats för många fiskarter, för fåglar och hyser ofta en stor biologisk mångfald. Förekomsten av välmående grund och havsvikar kan vara helt avgörande för många rödlistade och hotade arters fortlevnad.

Kulturvärden

Öland är mycket rikt på fornlämningar från framför allt den äldre järnåldern och de bäst bevarade bebyggelselämningarna från denna tid finns i ekoparken. Järnåldersbyarna i ekoparken räknas som de bäst bevarade i norra Europa där Rosendal och Skäftekärr är de främsta. Nya lämningar hittas återkommande i samband med skogsbruk, vilket visar att den verkliga förekomsten är betydligt större än den i dag kända. I området finns även en översandning som sannolikt döljer många lämningar.

Värden för friluftsliv och naturturism

Böda lockar en stor mängd besökare varav många besöker sandstränderna. I anslutning till ekoparken vid en av sandstränderna finns Sveriges största campingplats.

Turismen i området har en betydande bredd och Böda är därför ett av Sveriges mest besökta fritidsområden. Till exempel har ljusa sandbottnar tillsammans med hög vattenomsättning skapat bra dykförhållanden som gjort området populärt bland dykare. Området

innanför stranden upplevs bäst längs med de leder och stigar som leder fram genom det trolska ek- och tallandskapet. Runt ekoparken sträcker sig en fyra mil lång cykelled som passerar många naturtyper och sevärdheter. Ett tätt skogsvägnät gör det enkelt att utforska området på egen hand och i flera av områdets naturreservat finns markerade naturstigar. Ängstallskogar och många andra ställen erbjuder orkidérikedom.

I Skäftekärrs järnåldersby finns information om historien och ekoparken. Även Rosendal är ett välbesökt område med väl bevarade bebyggelse lämningar.

I naturreservatet Trollskogen ligger ett nybyggt Naturum under 2019 som hade 72 000 besökare.

Vid Byrum finns Ölands finaste raukområde som består av ett hundratal raukar längs en 600 meter lång strandremsa. Från områdets västra stränder blickar besökaren ut över Blå jungfrun och imponerande solnedgångar.

I naturreservaten och i anslutning till Naturum Trollskogen finns redan i dag en etablerad infrastruktur för att ta emot besökare och det finns goda möjligheter att höja standarden och komplettera den befintliga infrastrukturen.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal finns följande naturreservat inom, eller åtminstone delvis inom, ekoparken:

- Trollskogens domänreservat. 266 hektar varav 114 hektar land.
- Bödakustens östra. 1 021 hektar varav 679 hektar land.
- Vargeslätten. 402 hektar varav 324 hektar land.
- Sjöstorp. 52 hektar, enbart land.
- Lindreservatet. 76 hektar, enbart land.
- Skeppersäng. 73 hektar, enbart land.
- Böda backar. 179 hektar, enbart land.

- Bödakusten västra. 741 hektar varav 493 hektar land.
- Idegransreservatet. 20 hektar, enbart land.

Alla dessa reservat är åtminstone till delar Natura 2000-områden (SCI).

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Relativt stora delar av ekoparken är utpekade som riksintresse för naturvård⁸ och kustnära delar av parken är utpekade som riksintresse för friluftsliv⁹ enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Ekoparksområdet ingår även i av riksdagen utpekade riksintresseområden för rörligt friluftsliv i enlighet med 4 kap. 2 § miljöbalken. Havsområdet utanför ekoparken är utpekade som riksintresse för naturvård.¹⁰

Halle- och Hunneberg

Halle- och Hunneberg är två platåberg som ligger vid Vänerns sydspets i Västra Götalands län. Ekopark Halle- och Hunneberg omfattar cirka 6 700 hektar varav cirka 5 600 hektar är produktiv skogsmark.

En nationalpark i området skulle kunna omfatta Hunnebergs rasbranter samt de två större naturreservaten på Hunneberg tillsammans med anslutande marker på södra Hunneberg, motsvarande cirka 2 500 hektar landareal, varav cirka 400 hektar är i naturreservat där skogsbruk är förbjudet.

Naturvärden

Naturen på Halle- och Hunneberg har en stor variation av miljöer och arter. Bergen är uppbyggda av en serie olika bergarter. Underst ligger gnejs, ovanpå ett lager av sandsten och därefter ett lager alunskiffer. Överst finns en tjock hätta av hård och svart diabas. Denna har skyddat de undre mjuka bergarterna från att vittra bort. Det är diabasen som bildar de karaktäristiska branter som bergen vänder mot den omgivande slätten och Vänern i norr.

⁸ Områdena Ölands norra udde – Bödabukten, Hornsjöområdet och kuststräckan Byrum-Byxelkrok.

⁹ Området Norra Ölands kuster.

¹⁰ Området Vattenområde utanför Ölands norra udde.

Djurlivet på bergen är rikt. Utefter branterna häckar många par pilgrimsfalk. Andra intressanta fågelarter är berguv, havsörn, fiskgjuse, nötkråka och spillkråka. Däggdjursfaunan består av älg, rådjur, kronhjort, räv, mård, grävling med flera. Bergen är kända för sin stora älgstam, även om stammen minskat rejält sedan de stora hyggesområdena från 1970- och 80-talen vuxit igen.

Randskogen och rasbranterna runt bergsplatåerna ytterkanter är en unik blandskog av främst tall och ek. Längs branterna växer en av Europas största sammanhängande ädellövskogar. Skogen fridlystes år 1830 och här finns 350-åriga tallar och ännu äldre ekar. Miljöerna har ett mycket rikt växt- och djurliv med ett stort antal sällsynta arter såsom läderbagge, blylav och jättelav.

Områdets höga naturvärden är i hög grad knutna till rasbranterna och de befintliga naturreservaten. Platåerna på Halle- och Hunneberg har en relativt låg andel äldre och biologiskt värdefull skog.

Kulturvärden

Ända sedan brons- och järnåldern har människor hållit till på Halle- och Hunneberg. Under 400-talet hade folkmängden vuxit sig relativt stor och rester av borgmurar på Halleberg härstammar från denna tid. Fornborgen är Skandinavien största och byggdes som skydd i en intensiv folkvandringstid. Den fick stor betydelse under 1400–1600-talen vid danskarnas härjningar.

1351 förklarade Magnus Eriksson bergen för kronopark som de är än i dag. Gustav Vasa gjorde bergen till Konungens djurgård 1539.

Karaktäristiskt för bergen är de många torpmiljöerna och betesmarkerna. På 1600-talet fanns 28 torp och upp mot 500 slättkreatur betade i bergsskogarna. Sedan dess har många torpmiljöer planterats igen. På och runt bergen finns många kulturminnen bevarade, såsom ödetorp, stugor och odlingsminnen, kvarnar, klevar (branta stigar i bergsklyftor), kalkgrottor, skogsjärnvägens banvall och rester från kolning och kvarndrift.

Värden för friluftsliv och naturturism

I området finns ett stort antal fina besöksmål, främst i anslutning till naturreservatet Halle- och Hunnebergs rasbranter som sträcker sig runt bergen. Området är mycket välbesökt och vid Bergagården på Hunneberg finns ett kungajaktmuseum och en restaurang. Det finns ett antal utsiktspunkter i området med vidsträckt utsikt över det omgivande slättlandskapet och Väneren. De berörda kommunerna (Vänernsborg, Trollhättan och Grästorp) samverkar kring områdets framtid, bland annat genom flera projekt.

Kommunernas engagemang, närheten till flera tätorter och Göteborg samt läget nära riksväg 45 ger en stor potential för besökare och naturturism.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Halle- och Hunnebergs platåers naturreservat. Cirka 4 100 hektar¹¹, enbart land.
- Halle- och Hunnebergs rasbranters naturreservat. 1 233 hektar, enbart land.
- Grinnsjö domänreservat naturreservat. 38 hektar, enbart land.
- Öjemossarnas naturreservat. 381 hektar, enbart land.

Rasbranterna och Öjemossarna är Natura 2000-områden.

I anslutning till ekoparken vid Hunneberg i sydväst ligger Tunhems ekhagars naturreservat. Reservatet är 73 hektar stort och ligger på mark som ägs av Svenska kyrkan.

¹¹ Bildades som ett naturvårdsområde och saknar därför en skötselplan och skogsbruk är inte förbjudet.

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Halle- och Hunneberg är utpekade som riksintresse naturvård och som riksintresse friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Området ingår även i av riksdagen utpekade riksintresseområden för rörligt friluftsliv i enlighet med 4 kap. 2 § miljöbalken.

Hornslandet

Hornslandet är en välavgränsad halvö i Bottenhavet utanför Hudiksvall. Ekopark Hornslandet omfattar cirka 6 700 hektar varav cirka 5 000 hektar produktiv skogsmark.

En nationalpark skulle kunna omfatta norra, östra samt södra delen av halvön och därmed alla naturreservaten i området med mellanliggande skogar, motsvarande cirka 4 400 hektar landareal varav cirka 650 hektar i befintliga naturreservat.

Naturvärden

Halvön består av ett mäktigt urbergsmassiv som reser sig 50–75 meter över havet och når en högsta höjd av cirka 110 meter över havet. Hornslandet har en särpräglad natur och en intressant historia som ger hela området en unik karaktär. Bebyggelsen är samlad till de tre fiskelägena Arnöviken, Hölick och Kuggörnarna medan halvön i övrigt i princip saknar bebyggelse.

Naturvärdena på Hornslandet är höga, och är i stor utsträckning knutna till gammal tallskog. Ett bälte av gammal tallskog sträcker sig från de norra delarna, längs med den östra kusten och ned till Hölicks naturreservat på södra delen av halvön. Äldre tallskog finns även spridd uppe på halvön, oftast knuten till hällmarker och klapperstensfält. Tallskogen är tydligt präglad av skogsbränder. 1888 brann hela Hornslandet vilket förutom att sätta sina spår i tallskogen även ledde till självföryngrade lövskogar med björk och asp. Det finns många ovanliga och hotade arter knutna till gammal tallskog i området, till exempel den mycket sällsynta jättepraktbaggen. Sveriges äldsta kända tall, omkring 760 år gammal, växer i naturreservatet Norra Hornslandet.

Vid bildandet av en nationalpark skulle naturvärdena på sikt kunna utvecklas och stärkas i stor utsträckning. Eftersom bestånd med höga naturvärden finns spridda över halvön är förutsättningarna goda att restaurera övriga bestånd. Det kan ske med naturvårdsbränning, eller andra naturvårdande skötselåtgärder.

Kulturvärden

Hornslandet har en rik kulturhistoria som bland annat är synlig genom fiskelägen, skeppsvrak samt labyrinter och gravrösen från både brons- och järnålder. I området finns ett antal spår efter tidigare nyttjande av områdets skogar, såsom fåbodmiljöer, kolbottnar och kolarkojor. Kuggörens fiskelage är utpekad som riksintresse för kulturmiljövård enligt miljöbalken 3 kap. 6 §.

Värden för friluftsliv och naturturism

Hornslandet är ett uppskattat besöksmål, för såväl Hudiksvallsbor som mer långväga besökare. Vid Hölick finns i direkt anslutning till det befintliga naturreservatet badstränder, camping, småbåtshamn och en restaurang. Ett flertal stigar och vandringsleder finns på halvön. Sportfiske i sjöarna och i havet är populärt och fågelskådningen är mycket bra året om. Enskilda besöksmål som Hölicks urbergsgrottor och Sveriges äldsta tall får många besök. Förutom besöksnäringen vid Hölicks camping finns redan i dag några naturguider som är verksamma i området.

Hornslandet har en säregen karaktär och är ett stort oexploaterat naturområde som är lättillgängligt samtidigt som det ger en känsla av orördhet. Mycket natursköna miljöer finns såväl längs stränderna som vid sjöar och våtmarker mer centralt på halvön. Att det är en halvö med bra vägförbindelse till fastlandet gör att besökare enkelt kan komma ut till vackra kust- och skärgårdsmiljöer.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal för området finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Norra Hornslandet. 112 hektar varav 111 hektar land.
- Kuggörarnas domänreservat. 51 hektar varav 25 hektar land.
- Klubbalsreservatets domänreservat. 43 hektar, enbart land.
- Lövsalen. 201 hektar varav 197 hektar land.
- Hölick. 598 hektar varav 305 hektar land.

Sveaskog äger marken i dessa naturreservat som förvaltas av Länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Dessa naturreservat är även Natura 2000-områden.

Angränsande skyddade områden är de närliggande öarna Bålsön (naturvårdsområde) respektive Agön-Kråkön (naturreservat) som ägs av Hudiksvalls kommun.

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Nästan hela ekoparken ingår i områden som är utpekade som riksintresse naturvård¹² och riksintresse friluftsliv¹³ enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

Övriga intressen

Av Sametingets karta över samebyar och renskötselområdet framgår att Hornslandet ingår i Voernese samebys vinterbetesmarker.

Hornsö

Hornsö ekopark ligger i östra Småland och omfattar cirka 9 200 hektar skogsmark varav cirka 8 200 hektar är produktiv. Hornsö är ett stort sammanhängande skogsområde i östra Småland.

¹² Området Hudiksvallskusten.

¹³ Området Hudiksvallskusten med Hornslandet.

En nationalpark i området skulle kunna omfatta de tre stora naturreservaten och anslutande mark med höga naturvärden samt mellanliggande områden, motsvarande mellan 7 000 och 8 600 hektar landareal, inklusive Naturvårdsverkets nuvarande innehav på cirka 1 600 hektar.

Naturvärden

I ekoparken finns en mycket varierad natur. Alsterån rinner här genom ett sjölandskap och längs med ån finns på flera ställen fina sumpskogar med rikt inslag av al, ask, asp, ek och björk. Tallskog dominerar övriga skogar i området, men har en anmärkningsvärt hög lövinblandning. Särskilt anmärkningsvärd är förekomsten av skogsek och bergek i samtliga skogstyper. Här och var i hela området står månghundraåriga ekar mitt ute i skogsmarken, särskilt öster om sjön Allgunnen.

I den centrala delen av området finns ett stort sammanhängande naturskogsområde som delvis härstammar från en stor skogsbrand 1868. Forskning har visat att området har varit beskogad i minst 2 600 år och under denna period har skogarna varit glesa, mestadels till följd av frekventa skogsbränder och skogsbete. Skogarna har under denna långa tidsperiod aldrig varit så täta som i dag. Det genomsnittliga intervallet för skogsbränder är högt i området, 37 år på fastlandet och 46 år på öar i sjön Allgunnen. I det stora naturskogsområdet är det förutom gamla tallar även gott om gamla aspar, björkar och ekar.

Flera mindre naturskogsartade mycket artrika bokskogar med inslag av idegran finns i den östra delen av området.

Den stora mångfalden av olika skogstyper tillsammans med riklig förekomst av stenig mark, som gjort området svårbrukat, täta intervall av skogsbränder, ett gynnsamt varmt sommarklimat samt skogsbete i glesa skogar har skapat en mycket stor mångfald av vedlevande insekter. Hornsö ekopark och naturreservatet Allgunnen hyser tillsammans det största antalet hotade och rödlistade arter av vedskalbaggar som påträffats i Sverige. Totalt är 700 vedlevande skalbaggsarter påträffade, vilket är det högsta antalet som noterats för något område i norra Europa. Av dessa 700 arter är 185 rödlistade. Det totala antalet rödlistade skogslevande arter är långt större än så då rikedomen på framför allt skogslevande fjärilar också är stor. I stort

sett årligen hittas ännu nya insektsarter för landet och flera av dem anses vara väldigt ovanliga även i övriga Europa. Bland vedlevande skalbaggar finns ett flertal arter som har sin enda eller ojämförligt största nordiska population i Hornsöområdet.

I området finns ett stort antal rödlistade och hotade lav- och mossarter knutna till gammal ek, bok och ask. Kunskapen om svamparna i området är ännu dålig men de senaste åren har ett flertal hotade marklevande svamparter knutna till ek och bok påträffats.

Fram till slutet av 1990-talet häckade ännu vittryggig hackspett i området och i dag finns ännu goda bestånd av mindre hackspett och tjäder. Uttern har ett gott bestånd i området och lo ses årligen. Mångfalden av fladdermöss är rik.

Totalt är 473 rödlistade arter noterade från området.

Kulturvärden

Spåren av svunna tiders mänsklig aktivitet är få i området som ligger i skärningen mellan tre olika kommuners utkanter. Slaggvarpar från blästbruk, tjärdalar och kolbottnar vittnar om att delar av området fungerat som råvarukälla medan lämningar efter kvarnar visar på det rinnande vattnets betydelse. Runt de fåtaliga små byarna finns lämningar av äldre bebyggelse.

Värden för friluftsliv och naturturism

Vildmarkskänslan är påtaglig i området till skillnad från de allra flesta andra områden i södra Sverige. Här kan besökaren bland annat njuta av stjärnhimlen utan störande ljus. Tystnaden är oftast slående då det från de centrala delarna av området är över en mil till närmaste stora väg eller järnväg. Den som vill kan vandra i timal i ostörd natur. Skogsvägnätet är väl lämpat för de som vill cykla korta eller långa rundor med utgångspunkt från till exempel Alsterbro eller Aboda klint.

Alsteråns och Allgunnens sportfiske är känt och Allgunnens goda vattenkvalitet gör att många fiskarter trivs här. Det fiskrika vattnet bidrar till att besökaren kan få uppleva såväl fiskgjuse som storlom, och med en del tur även uter som trivs i det friska vattnet.

Många besöker i dag Aboda klint eller Allgunnen för att fiska, men för flertalet naturintresserade nordeuropéer är området ännu

okänt. Områdets besöksanordningar ligger i huvudsak i de befintliga naturreservaten. Det finns en stor potential att utveckla befintliga anläggningar och för närvarande genomför länsstyrelsen en satsning på leder med informationsplatser i Allgunnens naturreservat.

Områdets storlek gör att många kan trivas oavsett intressen. Med bra kanalisering och zonerings kan den som söker stillhet, ro och harmoni finna sina platser samtidigt som ridning, cykling och vandring kan ske på särskilda leder.

Hornsö är den av de studerade ekoparkerna som i dag har lägst antal besökare. Men det finns en pågående diskussion i de berörda kommunerna (Högsby, Mönsterås och Nybro) om möjligheten att utveckla förutsättningarna för besöksnäring och naturturism i området. Bland annat har kommunerna fått Leader-medel för destinationsutveckling och såväl länsstyrelsens utvecklingsenhet som Region Kronoberg deltar aktivt i arbetet.

Befintligt områdesskydd

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal för området finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Ledegöl. 7 hektar, enbart land.
- Danmarksvägen. 6 hektar, enbart land.
- Bokhultet. 14 hektar, enbart land.
- Getebro. 243 hektar varav 197 hektar land.

I direkt anslutning till ekoparken finns även följande naturreservat på mark som ägs av Naturvårdsverket:

- Allgunnen. 2 263 hektar, varav 1 361 hektar land.
- Flagölerum. 339 hektar, varav 299 hektar land.

Samtliga dessa reservat är Natura 2000-områden. De flesta reservat ingår i Natura 2000-områdena Alsteråns vattensystem eller Allgunnen.

Riksintressen naturvård och friluftsliv

Relativt stora delar av ekoparken och angränsande statligt ägda naturreservat ligger inom ett riksintresseområde för naturvård¹⁴.

10.5.2 Fler nationalparker bör bildas för att gynna naturturism och landsbygdsutveckling

Om nya nationalparker inom överskådlig tid ska kunna bidra till lokal och regional utveckling behöver arbetet med bildande av nationalparker bedrivas med högre tempo än i dag. Efter 1989 års nationalparksplan bildades 8 nya nationalparker mellan 1991 och 2002. Därefter har endast två nya nationalparker bildats.

Bildande av en nationalpark är en process som kräver samverkan och samråd med en lång rad intressenter. Därför är den processen arbets- och tidskrävande. Vill man se en utveckling med nya nationalparker som i högre grad bidrar till lokal och regional utveckling behöver således resurser för det arbetet finnas. För att arbetet med nationalparker ska kunna intensifieras bedöms Naturvårdsverket behöva vissa personella förstärkningar och mer medel till förvaltningen av befintliga och nya nationalparker. En sådan resursförstärkning är motiverad genom möjligheterna till regional utveckling och en växande bioekonomi genom att uppnå synergier i naturvårdsarbetet.

Vid utvecklingen av nya nationalparker och utveckling av naturturism kring skyddad natur är engagemang och intresse från berörda kommuner och regioner viktigt. I renskötselområdet är även engagemang och intresse från Sametinget och berörda samebyar nödvändigt. För ett framgångsrikt sådant arbete bör berörda myndigheter alltid, som i dag, samverka med dessa aktörer.

Bildandet av nya nationalparker i Sverige

Grundtanken med de svenska nationalparkerna är att bevara delar av vårt nationella naturarv. Sveriges nationalparker är en bärande del av landets skyddade natur. Nationalparkerna har betydelse både som skyddade naturlandskap med höga naturvärden och besöksmål för

¹⁴ Alsteråns vattensystem.

den naturintresserade allmänheten. De är också turistattraktioner på internationell nivå.

Naturvårdsverket är ansvarig för att ta fram förslag till nya nationalparker¹⁵. Sedan 1989 finns det en nationalparksplan för Sverige som bland annat innehåller kriterier och förslag till nya och utvidgade nationalparker. Den senaste versionen av nationalparksplanen fastställdes 2008¹⁶. Sedan planen fastställdes 2008 har två nya nationalparker bildats och fyra befintliga nationalparker utvidgats. Sedan 2009 kompletteras den långsiktiga nationalparksplanen med en genomförandeplan som anger vilka områden som ska prioriteras för de kommande årens arbete¹⁷.

Systematik för bildandet av nya nationalparker

I den långsiktiga nationalparksplanen finns Naturvårdsverkets förslag till nya och utvidgade nationalparker i Sverige. Tretton områden föreslås som nya nationalparker och för sju befintliga nationalparker föreslås utvidgningar¹⁸. Den långsiktiga nationalparksplanen kompletteras med en separat genomförandeplan som anger vilka områden som Naturvårdsverket prioriterar de kommande åren. Av de prioriterade områdena i den nuvarande genomförandeplanen har en nationalpark bildats, ett nationalparksprojekt avbrutits, två nationalparksprojekt startats upp under det senaste året (Bästräsk på Gotland och Nämöskärgården i Stockholms län) medan arbetet med ett av de prioriterade områdena (Reivo i Norrbottens län) inte har påbörjats.

Projekt för att bilda nya nationalparker

Det är ett omfattande och tidskrävande arbete att bilda en ny nationalpark. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker¹⁹ och leder därför projekten för att bilda nya nationalparker. Projekten genomförs tillsammans med berörd länsstyrelse och i samverkan med centrala aktörer som be-

¹⁵ 3 § 15 p. förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁶ Naturvårdsverket, 2008. *Nationalparksplan för Sverige – långsiktig plan*.

¹⁷ Naturvårdsverket, 2015. *Nationalparksplan för Sverige - genomförande 2015–2020*.

¹⁸ Två nya nationalparker har bildats och fyra befintliga nationalparker har utvidgats sedan planen fastställdes 2008.

¹⁹ 3 § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

rörda kommuner, samebyar och Sametinget. Även andra aktörer ges under bildandeprojekten möjlighet att vara delaktiga genom att till exempel lämna förslag och ge synpunkter på utkast till utformning av nationalparken.

Nationalparksprojekten inkluderar flera tidkrävande arbetsmoment som till exempel markköp, arbete med lokal delaktighet och projektering och anläggning av nationalparksentréer och andra anläggningar och leder för besökare. Nationalparker med ett brett lokalt stöd och högklassiga besökaranläggningar tar relativt lång tid att etablera. Nationalparksprocesserna för de tre senast etablerade nya nationalparkerna har tagit mellan fem och tolv år att genomföra.

Förvaltning av befintliga nationalparker

Sveriges nationalparker förvaltas av länsstyrelsen. Undantag från denna huvudregel är nationalparkerna i världsarvet Laponia samt nationalparken Tyresta som förvaltas av en ideell förening respektive en stiftelse.²⁰

Flera nationalparker har särskilda förvaltningsråd. Rådet är ett sätt att arbeta med lokal delaktighet och förankring. Syftet med ett skötselråd är att skapa ett forum för dialog, diskussion och personliga möten i frågor som rör en nationalpark. Ett skötselråd kan bestå av personer med lokal kunskap om området som till exempel tidigare markägare, representanter från organisationer, föreningar och andra grupper som på olika sätt berörs av nationalparken.

Förvaltningskostnaderna inkluderar skötsel och underhåll av entréer och anläggningar för friluftslivet samt skötsel av hävdberoende naturtyper.

Förvaltningen av nationalparker finansieras i huvudsak av anslag 1:3 – åtgärder för värdefull natur. Länsstyrelserna erhåller i normalfallet inga särskilda öronmärkta medel för förvaltningen av nationalparker utan får ett sammanhållet anslag som finansierar förvaltning av både naturreservat och nationalparker. Förvaltningskostnaderna för en nationalpark beräknas i normalfallet till cirka 1–3 miljoner kronor per år.

²⁰ 3 § nationalparksförordningen (1987:938) och Laponiaförordningen (2011:840).

Varumärket Sveriges nationalparker

Ett gemensamt varumärke, unikt för Sveriges nationalparker, ger möjligheten att kommunicera det gemensamma budskapet på ett effektivt sätt. När allt som görs i Sveriges nationalparker förmedlar samma sak blir Sveriges nationalparker ett tydligt, enhetligt och trovärdigt varumärke.

För att främja friluftsliv och attrahera fler besökare till Sveriges nationalparker förmedlas kunskap, information och service till naturen. Det förstärker hela upplevelsen genom att förstärka, tydliggöra och kommunicera nationalparkerna som idé och attraktion. Detta arbete sker inom ramen för varumärket Sveriges nationalparker och består bland annat av:

- Naturvägledning.
- Gemensam webbplats: sverigesnationalparker.se.
- Aktörsutbildningar och samarbetsavtal.
- Visuell identitet.
- Anläggningar.

Tillgänglighet är en viktig aspekt både vad gäller information, naturvägledning och anläggningar i nationalparken. En viktig del i arbetet med tillgänglighet är att anlägga nationalparksentréer som är platser dit besökaren lätt kan hitta och ha som utgångspunkt för sitt besök. För många besökare till våra nationalparker blir entréplatsen och vägen dit den enda upplevelsen av området. För andra är entréplatsen det ställe där hen får en första presentation av området. Det är därför viktigt att entréplatsen skapar goda förutsättningar för besökare för att lyckas förmedla upplevelser av det som är national parkens unika karaktär.

Den visuella identiteten införs successivt i landets nationalparker. När den identiteten införts i en nationalpark placeras en "guldkrona" i varje nationalpark. Guldkronan bidrar på så sätt till känslan och vetskapen om att nationalparkerna är den finaste naturen.

Som en del i arbetet med varumärket Sveriges nationalparker och som ett led i arbetet med att skyddade områden ska vara en resurs för friluftslivet och naturturism kan aktörer som bedriver verksamhet i en nationalpark efter genomgången utbildningen ges rätten att

nyttja logotypen för samarbete med en viss nationalpark. Från och med år 2017 har åtta nationalparker haft flera utbildningar, vilket resulterat i att år 2019 har totalt 63 aktörer tecknat avtal för att nyttja logotypen. Syftet med aktörsutbildningar och möjligheten för aktörer att nyttja logotypen för samarbete med en viss nationalpark är att öka antalet aktörer som finns i eller i anslutning till nationalparkerna och verkar i linje med varumärkesstrategin för Sveriges nationalparker. Detta bidrar till ökade besöksantal och det i sin tur till ökad kunskap om naturen och förståelsen för betydelsen av naturvård hos allmänheten.

Fler nationalparker bör kunna bildas inom statens nuvarande markinnehav

I den långsiktiga nationalparksplanen från 2008 finns Naturvårdsverkets förslag till nya och utvidgade nationalparker i Sverige. Tretton områden föreslås som nya nationalparker och för sju befintliga nationalparker föreslås utvidgningar. Den långsiktiga nationalparksplanen kompletteras med en separat genomförandeplan som anger vilka områden som Naturvårdsverket prioriterar de kommande åren.

Sedan den långsiktiga nationalparksplanen beslutades 2008 har kunskapsläget om områden som är lämpliga som nationalpark höjts avsevärt. Frågor kopplade till betydelsen av nationalparker för naturturism och friluftsliv har också blivit mer aktuella. Ett arbete med att uppdatera den långsiktiga nationalparksplanen är därför inplanerad att starta under 2021.

Inom ramen för den långsiktiga nationalparksplanen bör utredas vilka befintliga naturreservat som är i direkt statlig ägo, det vill säga ägs av Naturvårdsverket eller Statens Fastighetsverk som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling. Arbetet med att utveckla varumärket Sveriges nationalparker kan därigenom komma att utnyttjas på bättre sätt om fler områden med skyddad natur ingår. Det bedöms finnas god potential att utnyttja statens marker på bästa sätt för att gynna lokalsamhällena genom att skapa attraktionskraft till redan skyddad natur som finns där.

10.5.3 Flexibla föreskrifter för nationalparker och naturreservat

I Sverige omfattas cirka 11 procent av land- och sötvattenarealen av naturreservat och nationalpark. Utredningen har kommit till slutsatsen att dessa investeringar förutom att bevara höga naturvärden bör utnyttjas på bästa sätt för att främja en sådan växande bioekonomi och landsbygdsutveckling som är förenliga med syftet med skyddet. Vid sidan av de förslag som läggs avseende uppdrag till Naturvårdsverket att gynna etablering av verksamheter som kan gynna en växande besöksnäring, inte minst i glesbygd, finns skäl att se över det regelverk som omgärdar nationalparker och naturreservat. Vissa delar av dessa skyddsformer låter sig inte, trots att det kan saknas bärande naturvårdsskäl, förenas med anläggningar för naturturism.

Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att även utreda om 7 kap. 2–5 §§ miljöbalken kan inkludera naturturism som ett kompletterande sekundärt syfte för nationalparker och naturreservat. Dessutom bör 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken och 5 § nationalparksförordningen ses över för att utreda om etableringar av anläggningar för naturturism kan utgöra ett särskilt skäl för dispens från naturreservats- och nationalparksföreskrifterna. Sådana etableringar bör dock endast kunna tillåtas i de fall de inte strider mot bevarandesyftet med skyddet.

Utredningens slutsats är att skyddad natur inte ska stå i vägen för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara. Så länge natur- eller kulturvärdena inte riskeras finns det stora möjligheter för en framväxande bransch att möjliggöra för ännu fler än i dag att nyttja de kulturella ekosystemtjänster som skyddad natur bidrar med. För en levande landsbygd är det viktigt att det skapas nya arbetstillfällen i närheten där folk väljer att bo och verka. Om naturreservat och nationalparker kan ses som en resurs för orten kan acceptansen för områdesskydd och naturvårdsarbetet även komma att förbättras. Samhällsekonomiskt bedöms det sammantaget finnas stora fördelar med att modernisera regelverken kring naturreservat och nationalparker för att dessa i större utsträckning ska kunna vara till för människan.

10.5.4 Åtgärder för att gynna hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat

Skogsnäringens andel av bioekonomin är i dag helt dominerande vad gäller förädlings- och exportvärde. Vad gäller sysselsättning har dock effektivisering, mekanisering och rationalisering inom både skogsbruket och skogsindustrins medfört att näringens betydelse som arbetsgivare minskat i betydelse de senaste 50 åren. Den svenska turistnäringen har å andra sidan sett en kraftig ökning, både i antalet sysselsatta och i omsättning under samma period.

Nio av tio utländska turister ser den svenska naturen som en del av sin reseanledning. Även trenden för den inhemska turismen bör, mot bakgrund av den pågående debatten om hållbart resande, alltmer komma att ske inom Sverige och till viss del till den svenska naturen. Många skyddade områden, inklusive huvuddelen av landets 30 nationalparker, ligger i landsbygdskommuner. Det finns en stor utvecklingspotential för naturturism i och i anslutning till dessa, vilket skulle kunna bidra till regional utveckling i dessa kommuner.

Regeringen har beslutat att ta fram en nationell strategi för en hållbar turism och besöksnäring, dit naturturism räknas. Naturturismföretagen tillsammans med Svensk Turism har tagit initiativ till en delstrategi för svensk naturturism med särskilt fokus på områden utanför storstäderna. Definitionen av naturturism är enligt strategin ”förflyttad konsumtion i form av aktiviteter, boende, måltider och andra turismtjänster där själva naturupplevelsen är i centrum”. I begreppet ingår även kulturturism. Enligt strategin är skyddade områden, särskilt nationalparker, men även områden som ekoparker och biosfärområden där naturturism kan samsas med andra näringar av strategisk betydelse. Även natur utanför formellt skyddade områden har dock stor betydelse för naturturismen. Därför behöver modeller och praxis för samverkan med privata markägare utvecklas vidare så att markägaren får del av turismens intäkter, antingen direkt via arrenden och gemensamma affärsupplägg eller indirekt via ökad konsumtion på resmålet. Enligt strategin är detta centralt för naturturismens framtid.

Naturturism är särskilt väl lämpad för småskalig verksamhet på landsbygden och kan även för den enskilde företagaren kombineras med annan näringsverksamhet. Verksamheten utvecklas extra snabbt kring turistiska noder som större skidorter, nationalparker och andra

välkända resmål. Även om en privat markägare inte i dag själv utvecklar naturturismen, förbättrar en organiserad naturturism markägarens möjligheter till kommunikation med en tydligt utpekad operatör och kan i dialog med denna påverka verksamhetens plats och inriktning.

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för Sveriges friluftsmål och Tillväxtverket är ansvarig myndighet för turismfrågor. Det saknas dock ett tydligt ansvar för frågor kopplade till naturturism, särskilt i skyddade områden. De satsningar på friluftslivet som görs i skyddade områden är viktiga för och kan användas av naturturismföretagare. Samverkan mellan Tillväxtverket, Naturvårdsverket och företrädare för naturturismföretag behöver stärkas. På så sätt kan naturturismens behov tydligare kunna inkluderas i Naturvårdsverkets arbete med skyddade områden. Omlands- och destinationsarbete kring ett skyddat område och en utvecklad besökarinfrastruktur inom det skyddade området bidrar tillsammans till naturturism, friluftsliv och lokal och regional utveckling. Här är bland annat kommunerna viktiga aktörer som i planarbetet kan möjliggöra för anläggningar i anslutning till skyddade områden. I de flesta fallen kan anläggningar för naturturism etableras i direkt anslutning till skyddade områden som nationalparker, och behöver då inte etableras i området. Men för varje område och varje etablering behöver berörda aktörer samverka och det finns i dag ingen tydlig ansvarig för detta, och bara något enstaka exempel på när det har gjorts. Behovet av och möjligheten till så kallade omlandsprojekt där förutsättningarna för naturturism och företagsamhet kring ett skyddat område analyseras och åtgärder för att stärka möjligheterna bör utredas vidare. I detta arbetet bör bland annat erfarenheterna från Omlandsprojektet Fulufjället²¹ användas.

När statens medel används för en avsättning till naturvård bör även den potential till naturturism dessa områden kan ge utnyttjas. Marken i en nationalpark ägs alltid av staten och särskilt i dessa bör därför möjligheterna till naturturism beaktas. På så sätt kan flera syften uppnås med skyddet. Utöver skydd av biologisk mångfald och positiva effekter på friluftslivet kan skyddade områden också bli en långsiktig investering för landsbyggsföretag.

²¹ *Gränsöverskridande besöksförvaltning för Fulufjällets nationalparker* bedrevs som ett samarbetsprojekt mellan nationalparksförvaltningarna för Fulufjället i Sverige och Norge 2016–2018. Målet var att skapa en gemensam besöksstrategi för att öka tillgängligheten till gränsregionens natur- och kulturarv.

Naturturismföretag har redan i dag möjlighet att nyttja skyddade områden, främst naturreservat och nationalparker, i sin verksamhet genom att exempelvis anordna vandringar, naturguidningar och vilt-skådning. I välbesökta skyddade områden kan det finnas risk för problem och konflikter kopplat till besökare. Traditionellt har detta hanterats med föreskrifter mot vissa aktiviteter. På grund av detta finns ibland begränsningar i hur naturturismföretag kan bedriva verksamhet inom skyddade områden.

Utredningen bedömer att det vanligtvis är bättre och mer effektivt att hantera problem kopplat till många besökare med andra instrument än förbud. I första hand bedömer utredningen att dessa problem bör hanteras med kanalisering, information, zonerings eller etablering av anläggningar och anordningar som löser problemet utan att olika aktiviteter behöver förbjudas. För att stimulera mer naturturism och främja den näringen bör en översyn av nu gällande föreskrifter för allmänheten enligt 7 kap. 30 § miljöbalken i landets nationalparker och de naturreservat i respektive län som har störst potential för naturturism och besökare göras så att regelverket är ändamålsenligt och inte i onödan begränsar naturturism. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram riktlinjer för en sådan översyn.

Internationellt används zonindelning, eller zonerings som det också kallas i stor utsträckning. Det innebär att vissa områden i exempelvis nationalparker avsätts för högt besöksstryck och en bred servicenivå, medan andra områden får ett striktare skydd. Flera av landets nationalparker har i dag en zonering, till exempel Björnlandet, Fulufjället och Gotska Sandön. Syftet med zoneringen i dessa nationalparker är olika och kan handla om till exempel att skapa både tysta störningsfria områden och områden för exempelvis skoteråkning. När det gäller zonering för att hantera stort besöksstryck från besökare och utveckling av naturturism i områdena finns det stor utvecklingspotential.

För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar. I mindre områden där besöken oftast är dagsbesök är behovet stort av till exempel rast- och grillplatser. I större områden som med fördel besöks under flera dagar är behovet stort av stugor, både för möjligheten att rasta men också för övernattnings. Det behövs stugor, både som är öppna för alla men även sådana som går att boka i förväg.

I dag kommer många besökare till skyddade områden med husbil, en trend som stadigt ökar. Detta innebär ofta en konflikt då det i normalfallet inte finns några särskilt iordningställda platser för husbilar. Samtidigt vore det positivt om möjligheten till övernattning i husbil kunde erbjudas i eller i anslutning till vissa nationalparker och naturreservat. Detta skulle dock kräva iordningställande av uppställningsplatser och behov av viss service. Detta skulle kunna iordningställas av förvaltaren, men med fördel skötas av lokala entreprenörer. På samma sätt saknas möjlighet att övernatta i tält i flera nationalparker, något som bör kunna erbjudas, antingen i direkt anslutning till nationalparken eller genom att det tillåts på utvalda platser i parken.

För att stugor och andra anläggningar på ett ändamålsenligt och förutsägbart sätt ska kunna nyttjas av organiserat friluftsliv och naturturismföretagare behöver åtminstone vissa av dessa kunna bokas eller arrenderas i förväg. Det behövs ett system för detta. Naturvårdsverket bör kunna stå som huvudman för ett sådant gemensamt system för alla anläggningar som uppförs av staten. Utformningen bör ske i samråd med berörda länsstyrelser.

En investering i sådan infrastruktur som beskrivs ovan innebär en blygsam kostnad i förhållande till den initiala kostnaden för markåtkomst. Sådan infrastruktur är dock en förutsättning för att nationalparker och större naturreservat ska kunna locka fler besökare och därmed komma till större nytta för lokalsamhället. Att staten på så sätt gör en handfast satsning på utveckling av det lokala näringslivet ligger helt i linje med det som bör ingå i en övergripande bioekonomisk strategi – att varje yta ska användas på bästa sätt och med hög kvalitet. Satsningar i anläggningar i skyddad natur som ligger inom renkötselområdet bör självklart ske i nära samråd med berörd sameby.

Amerikanska studier visar att för varje investerad dollar erhåller den lokala ekonomin 10 dollar tillbaka.²² I Sveriges nationalparker gjordes 2,78 miljoner besök under 2019.²³ En finsk studie visar att det under 2019 gjordes cirka 3,22 miljoner besök i Finlands nationalparker, vilket innebär en ökning med två procent jämfört med föregående år. Dessa nationalparksbesökare beräknades ha ökat konsumtionen i närområdena med 3,7 procent och spenderande därmed totalt

²² Pressmeddelande från Förenta staternas inrikesdepartement den 23 maj 2019: www.doi.gov.

²³ Naturvårdsverket, *Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017–2019*, rapport 6920/2020.

över 219 miljoner euro. I genomsnitt beräknades besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.²⁴ I nationalparker i attraktiva turistområden är effektiviteten än högre. Naturvårdsverket har ett uppdrag att redovisa vad satsningarna på skydd av och åtgärder för värdefull natur har inneburit för landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism. Naturvårdsverket ska även redovisa arbetet med öppna data om skydd av och åtgärder för värdefull natur och hur det underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 mars 2021.²⁵

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket som huvudman genomför ett samlat projekt för att gynna naturturism i skyddad natur. Följande åtgärder kan ingå i arbetet.

- i samverkan med Tillväxtverket och företrädare för naturturismföretagen analysera hinder och möjligheter för hållbar naturturism och ge förslag på hur kan denna verksamhet kan främjas i skyddade områden,
- genomföra en analys och kartläggning av vilka hinder som naturturismföretagare upplever för att kunna bedriva naturturism i och i anslutning till skyddade områden,
- se över vägledningarna för utformning av gränser, reservatsföreskrifter och skötselplaner så att naturturism främjas utan att syftet med områdesskyddet äventyras,
- ta fram en uppdaterad vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken i naturreservat så att de inte är onödigt inskränkande mot allmänheten, och med huvudsakligt fokus på att möjliggöra att naturreservaten kan nyttjas av friluftslivet och organiserad verksamhet, inkl. naturturism.
- ta fram en utvecklad vägledning för hur zoner och kanalisering skulle kunna användas för att ge större möjligheter för att utveckla naturturism i skyddade områden.

²⁴ Pressmeddelande från finska Forststyrelsen den 23 januari 2020: www.metsa.fi.

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket. M2019/01283/Nm.

- tillsammans med berörda länsstyrelser göra en översyn av avgränsningar, föreskrifter och skötselplaner för befintliga nationalparker och naturreservat med hög potential för naturturism i syfte att främja hållbar naturturism,
- se över hur befintliga anläggningar i naturreservat och nationalparker kan göra största möjliga nytta för både allmänheten och naturturismföretagare,
- etablera nya anläggningar som öppna dagstugor och stugor med övernattningsmöjligheter i nationalparker och vissa större naturreservat,
- ta fram ett system för hur anläggningar som öppna dagstugor och stugor med övernattningsmöjligheter ska kunna bokas eller arrenderas och en modell för prissättning,
- tillsammans med berörda länsstyrelser se över möjligheterna att etablera uppställningsplatser för husbilar i eller i anslutning till nationalparkerna och de mest välbesökta naturreservaten,
- se över föreskrifterna för landets nationalparker för att ge större möjligheter till tältning,

10.5.5 Undanröj hinder för etablering av nya nationalparker i renskötselområdet

Av 28 b § jaktförordningen följer att renskötares rätt, att med stöd av 28 § jaktförordningen döda rovdjur för att skydda ren vid rovdjursangrepp eller när det finns skälig anledning att befara ett sådant angrepp, inte gäller i nationalpark.

Undantaget i 28 b § jaktförordningen innebär bland annat att 28 § och 28 a § inte gäller områden som är utpekade som riksintresse för rennäringen om de ligger inom en nationalpark. Naturvårdsverkets uppfattning är att bildandet av nationalpark därmed försvårar renskötseln i området. Detta gäller särskilt om nationalparken omfattar renskötselns åretruntmarker, där kalvning äger rum.

Att en renskötare inte får skydda sina renar från rovdjursangrepp med stöd av 28 § jaktförordningen påverkar både samebyarnas enskilda intresse av att kunna bedriva en ekonomiskt bärkraftig renskötsel och det allmänna intresset av att främja samers möjlighet att

behålla och utveckla sin kultur och renskötseln som en del av denna. Utredningen bedömer att möjligheten att använda 28 § och 28 a § trots den relativt begränsade användningen är viktig för renskötseln och även har stor principiell betydelse.

I arbetet med att bilda en nationalpark i området Vålådalen-Sylarna-Helags i Jämtlands län krävde de berörda samebyarna att möjligheten till skydds jakt med stöd av 28 § jaktförordningen skulle finnas kvar i en framtida nationalpark. Det är rimligt att tro att samma krav kommer att komma från berörda samebyar i framtida försök att bilda nationalparker i renskötselområdet. Eftersom det i praktiken är mycket svårt för Naturvårdsverket att gå vidare med nationalparksprocessen när någon sameby eller kommun motsätter sig det är det utredningens bedömning att det kommer vara mycket svårt att bilda nya nationalparker i renskötselområdet så länge inte 28 § jaktförordningen ändras.

Utredningen gör bedömningen att en ändring av 28 b § jaktförordningen så att 28 § jaktförordningen skulle gälla för att skydda ren i nationalpark förbättrar förutsättningarna för att bedriva renskötsel i befintliga nationalparker. Dessutom förbättras förutsättningarna att etablera nya nationalparker och utvidga befintliga nationalparker i renskötselområdet. En förändring som möjliggör att använda 28 § jaktförordningen för att skydda ren i nationalpark bedöms inte påverka rovdjursarternas bevarandestatus eller jaktens omfattning i nationalparker i stort, varför ändringen kan försvaras även från det perspektivet. Undantaget från 28 b § andra meningen jaktförordningen bör endast gälla renskötande samers rätt att skydda ren inom samebyn.

Frågan bör kunna utredas i samband med översyn av närliggande frågor, antingen beträffande åtgärder mot viltskador som föreslås eller i samband med den aviserade översynen av rennärlagslagen.

10.5.6 Framtidens nationalparker

Utredningens förslag om att delar av fyra ekoparker ombildas till nationalparker, med en förvaltning av nationalpark och resterande ekopark i samverkan mellan staten och Sveaskog, kan också ses som ett sätt att testa nya vägar framåt både i utvecklingen av naturturism i skyddade områden och av nationalparksinstitutet som sådant.

Nationalparksbegreppet är gammalt i Sverige. De första nationalparkerna inrättades redan år 1909 och regelverket som omgärdar institutet har i princip inte utvecklats sedan dess. Nationalparks-kriteriet om naturligt tillstånd och ursprunglig karaktär kan med fog ifrågasättas som föråldrat. Det finns knappast någon natur i Sverige som inte på något sätt har brukats av människan, även om detta brukande inte lämnat några i allmänhet lätt igenkännbara spår efter sig. Ursprunglighetskriteriet kan då uppfattas som ett osynliggörande av de människor som levt och verkat i de miljöer som avses, till exempel ursprungsbefolkningar.

Utredningen ser en möjlighet i att lagstiftaren överväger att modernisera och utveckla nationalparksinstitutet i flera avseenden för att göra skyddsformen bättre anpassad för dagens och framtidens samhälle. Nationalparker skulle då bättre kunna bidra till landsbygdsutvecklingen och vara en tillgång för lokalsamhället samtidigt som Sveriges natur skulle kunna tillgängliggöras och upplevas av fler än i dag.

Om nationalparker exempelvis skulle kunna bildas i kulturskapade naturmiljöer, såsom fåbodskogar eller trädklädda betesmarker, med mycket höga natur- och upplevelsevärden skulle nationalpark som varumärke kunna bidra till naturturism och landsbygdsutveckling även i denna typ av miljöer. Det finns inga bärande skäl till att dessa miljöer inte skulle kunna ha motsvarande kvalitéer, för naturvård, friluftsliv och naturturism, som dagens nationalparker, som gör anspråk på att bevara områden i dess naturliga tillstånd. Genom att kunna lyfta fram även ett historiskt brukande av naturen som ett skäl till området kvalitéer som värdefull natur- och kulturmiljö skulle till exempel ett traditionellt samiskt brukande av ett område, tillsammans med höga naturvärden, kunna motivera både nationalparksbildning och föreskrifter för att upprätthålla detta brukande. På samma sätt kan andra unika delar av Sveriges övriga kulturlandskap lyftas fram, bevaras och långsiktigt förvaltas för framtida generationer inom nationalparksinstitutet. Samhällsekonomiskt bör en bevarandeform, som innebär en destination för en hållbar besöksnäring, vara att föredra. Utredningen ser en framtida utveckling av nationalparksinstitutet i denna riktning som ett utvecklingsområde med potential.

Nationalparksbegreppet och även det statliga ägandet som förutsättning bär ett nationalromantiskt drag över sig. Det statliga ägandet som en förutsättning för inrättande av en nationalpark bygger

även på förvaltningspraktiska skäl. Det är exempelvis enklare att uppföra och förvalta statligt ägda anläggningar som Naturum på statens egen mark.

Det statliga ägandet som krav försvårar dock nationalparksbildning i mer kulturskapade naturmiljöer i och med att dessa ofta är privat ägda. Ett skydd av ett sådant område kan omfatta ett stort antal fastigheter och ägare. Många av dessa fastigheter kan också ha varit ägda av samma släkt under mycket lång tid, något som kan innebära att det finns starka känslomässiga band till ägandet. Kravet på statligt ägande kan då utgöra ett direkt hinder för att bilda och förvalta nationalparker, särskilt om skyddsformen skulle omfatta även kulturpräglade landskap. Detta knyter även an till den mark ovan odlingsgränsen där statens äganderättsanspråk är ifrågasatt och där framtida nationalparksbildningar kan komma att ifrågasättas av det skälet.

Om nationalparker även skulle kunna bildas på privatägd mark skulle den form av samverkan mellan Sveaskog och staten, som utredningen föreslår ovan, kunna underlättas och genomföras även mellan staten och andra aktörer. Det skulle då vara möjligt för till exempel skogsbolag, som arbetar med liknande privata initiativ som Sveaskog, att få en nationalpark på egen mark. Att ge en sådan möjlighet till privata markägare med höga naturvårdsambitioner skulle kunna vara ett incitament för ett långsiktigt bevarande och restaurering av vissa naturmiljöer, som inte är lämpliga för skogsbruk på grund av dess naturvärden eller dess värden som besöksmål. Staten skulle då kunna belöna även andra värdefulla privata initiativ genom att ge dessa status som nationalpark. En nationalpark är ett mycket starkt varumärke och att äga områden som kvalificerar sig för denna skyddsform bör ses som ett kvitto på ett synnerligen framgångsrikt naturvårdsarbete där. Det går i sammanhanget givetvis att även lyfta fram andra ägarkategorier, som Svenska kyrkan, olika samfälligheter eller allmänningar.

Det enda rimliga alternativet till direkt statlig ägande är en mycket stabil markägare som kan förväntas upprätthålla långsiktigheten under många generationer. För mark som i dagsläget är enskilt ägd skulle då exempelvis en stiftelse kunna bildas för att säkra långsiktigheten.

Utredningen ser framför sig en liknande utformning som för dagens naturreservat med inskränkningar för att uppnå syftet med nationalparken, förpliktelser för ägare och innehavare av särskild rätt

till fastighet att tåla åtgärder för att uppnå syftet och intrångsersättning i enlighet med 31 kap. miljöbalken och expropriationslagen.

Att staten köper mark inför en nationalparksbildning utesluts givetvis inte för att möjligheten öppnas för privat ägande. Det finns som nämnts vissa förvaltningsfördelar med ett statligt ägande för nationalparker som innehåller satsningar på anläggningar och anordningar och med många besökare. Det måste dock beaktas att det kan finnas många och starka skäl till att en markägare inte vill eller kan frånhända sig lagfarten. Den historiska förankringen på platsen, juridiska hinder, urfolksrättigheter som inte kan överlåtas eller för att kunna tillgodoräkna sig området som en naturvårdsavsättning i olika frivilliga marknads-certifieringar, för att nämna några.

Ett alternativ till att ägandekriteriet förändras är att det tillämpas på ett annat sätt. Exempelvis genom samägande eller genom att en nationalpark bildas över en del av ett område samtidigt som andra delar, med motsvarande kvalitéer, kvarstår i privat ägande under en annan skyddsform som medger olika former av brukande.

Värdet av att hela samhället tillsammans tar ansvar för natur- och kulturmiljövården skulle kunna belysas genom att möjliggöra ägande för andra än staten i områdesskydd av den högsta klassen. Då är ett direkt statligt ägande av marken som en förutsättning för nationalpark inte relevant.

Det finns givetvis berättigade farhågor om att Sveriges nationalparker som varumärke långsiktigt urholkas och tappar sitt värde genom alltför drastiska förändringar. Risken för en devalvering bör dock kunna hanteras genom att upprätthålla strikta kvalitetskrav vid urvalet av nationalparker och vid upprättandet av deras skötselplaner. Av samma skäl bör höga krav ställas på förvaltningen av parken och naturvårdsmyndigheterna bör fortfarande ha huvudansvaret för förvaltningen. På inget sätt påverkar äganderätten till marken äganderätten till varumärket Sveriges nationalparker. Det finns inte heller något skäl till att urvalet av nationalparker i framtiden, trots dessa reformer, ska ske vid sidan av Naturvårdsverkets långsiktiga nationalparksplan.

Reformerna som utredningen skisserat ovan kräver dock relativt omfattande förändringar, bland annat i miljöbalken, vilka bör utredas nogsamt och i särskild ordning.

11 Nyckelbiotoper

11.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i uppdrag att analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper och områden som är av betydelse för grön infrastruktur identifieras och registreras samt statens roll i arbetet med nyckelbiotoper och grön infrastruktur. I detta kapitel beskrivs nyckelbiotopsregistreringens bakgrund och syfte samt vilken betydelse begreppet fått.

11.2 Inventering av nyckelbiotoper

Begreppet nyckelbiotop och dess betydelse för skogsbruket har diskuterats inom skogssektorn under en längre tid. Som kommer att beskrivas nedan var syftet med inventeringen av nyckelbiotoper ursprungligen just en inventering av små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter i skogen i syfte att komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer. Begreppet har därefter fått en vidare innebörd än vad som ursprungligen avsågs och blivit ett, i vissa avseenden, kontroversiellt begrepp bland annat för att marknadscertifieringarna har infört krav i sina standarder som innebär att nyckelbiotoper inte får avverkas.

Kunskap om områden med höga naturvärden är ett viktigt underlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Exempelvis lyfter Riksrevisionen i sin granskningsrapport fram att kunskap om skyddsvärda områden är en förutsättning för ett strategiskt skyddsarbete, minimerar akuta hot mot skyddsvärda områden

och ökar förutsättningarna för relevanta markägarinitiativ till formellt skydd eller frivilligt bevarande.¹

Sedan inventeringen startade har totalt cirka 69 400 nyckelbiotoper registrerats med en inventerad areal av nära 245 500 hektar varav nära 209 500 hektar utgörs av produktiv skogsmark.² I avsnitten nedan beskrivs Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper.

11.2.1 Nationell nyckelbiotopsinventering

I 1990-års budgetproposition framhölls att kännedom om naturvärdena i skogen var bristfällig, särskilt beträffade de små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter. Detta ansågs ha betydelse för de åtgärder som de naturvårdande myndigheterna kan aktualisera i samband med att en avverkningsanmälan lämnas in. Kunskaperna om dessa biotoper framhölls även som viktiga då andra skogsbruksåtgärder planerades utan att myndigheterna är inblandade. Vidare angavs att större hänsyn till dessa biotoper förväntades behövas tas i framtiden. För att möjliggöra detta måste kunskapsunderlaget ökas både hos myndigheterna och markägarna. Skogsstyrelsen tilldelades därmed medel i budgeten för en ”försöksverksamhet med inventering av värdefulla småbiotoper”.³ Skogsstyrelsen inledde verksamheten med två års försöksverksamhet där en inventeringsmetodik utvecklades och det naturvårdsbiologiska begreppet *nyckelbiotop* började användas.⁴

År 1993 påbörjade Skogsstyrelsen en fullskalig nyckelbiotopsinventering (NBI) i hela landet på småskogsbrukets marker. Inventeringen finansierades med särskilda projektmedel i Skogsstyrelsens regleringsbrev för slutförande av inventering av bland annat småbiotoper.⁵ I motiven till den nya skogspolitiken kommenterades inventeringen på följande sätt:

Den skogspolitik som jag har förordat i det föregående bygger på en ökad frihet för skogsägarna utan ingripande från myndigheterna med föreskrifter och förbud. Samtidigt ökar kraven på att skogsbruket skall be-

¹ Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, RiR 2018:17, s. 7.

² Uppgift från Skogsstyrelsen 2020.

³ Prop. 1989/90:100, bilaga 11 s. 36.

⁴ Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotopsinventeringen 1993-1998 slutrapport*, meddelande 1-1999 En mer utförlig beskrivning finns i Nitare, J. 2011. *Barrskogar – Nyckelbiotoper i Sverige*.

⁵ Regeringsbeslut 1993-06-10, Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende anslag inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

drivas i samklang med de naturgivna förutsättningarna och på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden värnas. Kunskaperna hos landets skogsägare varierar kraftigt. De stora skogsföretagen har under de senaste åren förstärkt sina staber med ekologisk kompetens. Samtidigt har omfattande utbildning av övriga anställda påbörjats. [...]

Underlaget för planering av verksamheten för den enskilda skogsägaren behöver inte vara så omfattande som för de större företagen. Enklare tillståndsredovisningar eller skogsbruksplaner har hittills varit tillräckliga. Jag har i det föregående förordat att skogsägarna själva i fortsättningen skall få avgöra om och när de vill skaffa sig en skogsbruksplan. Däremot skall det krävas att det vid anmälan om avverkning skall lämnas uppgifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningsplaneringen. Visserligen skall det då inte kunna ställas större krav på skogsägaren än vad som är rimligt bl.a. med hänsyn till utbildning och kunskaper. Men den nya politiken bygger, som också kommittén har påpekat, på att kunskaperna om naturvård och ekologi är högre än för närvarande. Det gäller både i fråga om teoretiska kunskaper och kunskaper om var på skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns.

[...]

I skogsvårdsorganisationens regi pågår sedan några år inventeringar av skyddsvärda nyckelbiotoper och sumpskogar. Dessa inventeringar finansieras med skogsvårdsavgiftsmedel. Det är angeläget att de fullföljs så snabbt som möjligt. Till Skogsstyrelsens förfogande bör därför ställas sammanlagt 115 miljoner kronor för högst en fyraårsperiod. Medlen bör finansiera fortsatt inventering inom ramen för ett tidsbegränsat projekt. Några utfästelser om ytterligare medel för ändamålet bör inte ges.

Insatserna för bevarande av en biologisk mångfald kräver samordning av det material och kunskaper som finns i befintliga och pågående naturinventeringar. En sådan samordning bör ske i landskapsformat. Det är angeläget att inventeringsmaterialet ses i ett större perspektiv, eftersom det inte är möjligt att bevara den biologiska mångfalden genom åtgärder som planeras med utgångspunkt i bedömningar rörande ett enskilt arbetsobjekt.

Ökade kunskaper om vilka områden som bör skyddas och hur detta skall göras, byggda på förhållandena i större områden, möjliggör ökad flexibilitet och kan minska behovet av reservatsavsättningar. Dessa kunskaper gör det också möjligt att t.ex. avsätta reservat eller upprätta civilrättsliga avtal där det är mest angeläget. Inskränkningar i markägarens förfoganderätt skall härigenom inte behöva tillgripas i onödigt stor omfattning och för onödigt lång tid.

Inom storskogsbruket initieras nu på flera håll en verksamhet grundad på denna syn. Det faller sig naturligt med de omfattande skogsarealer som här finns hos resp. skogsägare. Det är angeläget att verksamheten för skydd av den biologiska mångfalden kan bedrivas enligt samma principer inom småskogsbruket. Det är emellertid inte praktiskt möjligt att låta varje enskild skogsägare medverka i finansieringen av den uppgiftssammanställning som då behövs och som i huvudsak måste bygga på de olika inventeringarna som redan genomförs. Jag förordar i stället att skogsvårdsmyndigheten anvisas vissa medel för ändamålet. Som jag har antytt kommer en bättre samordning att leda till rationellare åtgärder som även minskar kostnaderna för den enskilde skogsägaren. Denne bör i gengäld, som jag har anfört i det föregående, förutsättas ha en positiv inställning till att utan särskild ersättning skydda mindre biotoper.

Detta innebär således att den skogliga myndigheten i sin myndighetsutövning inte endast skall ta hänsyn till förhållandena på den enskilda fastigheten, utan även väga in förhållandena i större områden i syfte att minimera inskränkningarna i markägarnas förfoganderätt.⁶

Den landsomfattande inventeringen, NBI, pågick till år 1998, efter att ytterligare medel tillskjutits för färdigställandet. Den inventering som Skogsstyrelsen genomförde under dessa år berörde en areal om cirka 11,9 miljoner hektar, vilket alltså utgör en av de största naturvärdesinventeringarna i världen. Under inventeringsperioden registrerade Skogsstyrelsen cirka 40 000 nyckelbiotoper med en totalareal på cirka 120 000 hektar. Till stor del genomfördes förtydningen inför fältinventeringen genom analyser av bland annat infraröda flygbilder i stereoinstrument. Varje registrerad nyckelbiotop är dock resultatet av ett fältbesök. Den totala kostnaden för NBI uppgick till cirka 96 miljoner kronor och inventeringen förbrukade sammanlagt cirka 29 000 tjänstgöringsdagar. Kostnaden för inventeringen motsvarar därmed cirka 8 kronor per inventerad hektar eller cirka 1 000 kronor för varje hektar produktiv skogsmark som registreras som nyckelbiotop. Varje tjänstgöringsdag motsvarade cirka 410 inventerade hektar.

Stor- och mellanskogsbruket förväntades ansvara för att inventera det egna skogsinnehavet och stå för kostnaderna för inventeringen inom ramen för sektorsansvaret, utan någon uttrycklig förpliktelse om detta. Mellanskogsbruket fick ett visst ekonomiskt stöd, med som mest 75 procent av inventeringskostnaden enligt en med markinnehavet avtagande skala. Skogsstyrelsen skulle ansvara för kontroll och behövlig utbildning för inventeringen på stor- och mellanskogs-

⁶ Prop. 1992/93:226 s. 72–75.

brukets markinnehav som därmed skedde med nyckelbiotopsmetodiken. Storskogsbruket ansvarade själva för naturvärdesinventeringar och har i dialog med Skogsstyrelsen använt sig av, eller utformat snarlika metoder, som används vid NBI.

Med småskogsbruket avses i detta sammanhang markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Till mellanskogsbruket räknas skogsägare med 5 000–20 000 hektar skog. Till storskogsbruket räknas de fem största skogsbolagen Sveaskog, SCA Skog, Bergvik Skog AB⁷, Holmen Skog och Statens fastighetsverk. Exempel på ägare som ingår i mellanskogsbruket är större privata enskilda skogsägare, allmänningar, aktiebolag, stiftelser, besparingsskogar, kommuner och Svenska kyrkan. De två sistnämnda fick dock inget ekonomiskt bidrag.⁸

Efter att NBI avslutats år 1998 hade cirka 0,8 procent av den produktiva skogsmarken klassats som nyckelbiotop. Under år 2000 genomfördes en kontrollinventering vars stickprovresultat indikerade att i storleksordningen 3,6 procent av den produktiva skogsmarken utgjordes av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen fick därför möjlighet att nyttja högst 10 miljoner kronor per år från ramanslaget för kostnader för *intrångsreningar och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet* i syfte att täcka kostnaderna för ”en förbättrad biotopinventering”.⁹ Mot denna bakgrund har Skogsstyrelsen utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar mellan åren 2001–2006 på småskogsbrukets marker. Ytterligare cirka 10 600 nyckelbiotoper med en sammanlagd areal om cirka 37 000 hektar avgränsades och registrerades under denna period.¹⁰

Efter år 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts av Skogsstyrelsen. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper har dock fortsatt i viss omfattning i samband med annan verksamhet, exempelvis vid tillsyn före avverkning.

I maj 2018 fick Skogsstyrelsen i uppdrag av regeringen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. I uppdraget

⁷ Bergvik Skog AB finns inte längre som bolag utan är numera uppdelat mellan de största tidigare aktieägarna.

⁸ Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotopsinventering 1993–1998*, meddelande 1-1999 s. 14.

⁹ Regeringsbeslut 2000-12-14, Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Skogsvårdsorganisationen, m.m. inom utgiftsområde 23 Jord och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, (rskr. 2000/01:87), N2000/10165/ESB (delvis), N2000/10320/ESB, ramanslag 41:2 anslagspost 4.

¹⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper – Resultat till och med 2006*, meddelande 2007-3.

ingick dels att applicera en utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.¹¹ I budgetpropositionen för 2018 beslutades om medel för detta under tio års tid. I riksdagens beslut om budget för 2019 togs däremot regeringens satsning på inventering av nyckelbiotoper bort. Regeringen beslutade därefter i juni 2019 att avveckla uppdraget till Skogsstyrelsen om den utökade nyckelbiotopsinventeringen.¹²

Under åren 1993–1998 och 2001–2006 då systematisk inventering utfördes samt delar av 2018 då det avslutade regeringsuppdraget genomfördes har cirka 56 200 nyckelbiotoper registrerats omfattande cirka 155 000 hektar produktiv skogsmark.

11.2.2 Registrering av nyckelbiotoper vid andra verksamheter

Vid sidan av den systematiska inventeringen NBI har nyckelbiotoper registrerats löpande av Skogsstyrelsen när de påträffas i samband med andra verksamheter, bland annat vid tillsyn i samband med avverkningsanmälan.

Nyckelbiotopsregistrering i samband med tillsyn

När en underrättelse om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen sker en automatisk granskning då en mindre andel av ärendena sällas bort utan vidare åtgärd. Dessa ärenden hamnar på en egen lista i handläggarsystemet och handläggarna tar inte upp dessa för granskning. De återstående ärendena granskas manuellt av handläggare på distrikt inne på kontoret.

När en underrättelse om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen gör handläggaren en granskning med stöd av tillgängligt material i GIS-systemet och systemet för ärendehandläggning (Navet). De olika distrikten har också lokalkännedom och kan ha gjort observationer tidigare i eller nära ett område som anmälts för avverkning.

Utfallet av granskningen kan bli att området inte bedöms innehålla några höga naturvärden vilket leder till att områdets naturvärden inte utreds ytterligare.

¹¹ Regeringsbeslut 2018-05-17, N2018/0314/SK m.fl., *Uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.*

¹² Regeringsbeslut 2019-06-27, N2019/02259/SMF, *Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen.*

Området kan behöva besökas i fält om det utifrån kartunderlag eller annan tillgänglig information finns indikationer på att det kan finnas höga naturvärden och det är osäkert om åtgärden i så fall kan orsaka skada på naturmiljön. Ytterligare utredning av aktuella naturvärden i fält kan vara nödvändigt för att avgöra vilka anpassningar av åtgärden som kan komma att krävas.

Den metod som Skogsstyrelsen i dagsläget använder för att bedöma och utreda om ett område har höga naturvärden vid ett sådant fältbesök är nyckelbiotopsinventering. Identifierade höga naturvärden dokumenteras antingen genom att en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärden registreras i nyckelbiotopsregistret, samt kopplas till avverkningsärendet. Efter inventering beskriver Skogsstyrelsen eventuella nödvändiga anpassningar i en vägledning eller meddelar föreläggande eller förbud enligt 35 § skogsvårdslagen. Om utredningen däremot visar att den tillsynade åtgärden inte kan utföras i enlighet med skogsvårdslagen utan att orsaka skada på naturmiljön tas ärendet upp för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta sker normalt inom sex veckor. Om det område som omfattas av tillsyn inte är tillgängligt att inventera på grund av snötäckt mark eller av annan anledning inleds en dialog med markägaren om att vänta med avverkning så att Skogsstyrelsens utredning kan utföras vid tillräckligt goda förhållanden. I regel kommer Skogsstyrelsen och markägaren överens om att avvakta med avverkningen.

Det finns även en möjlighet för Skogsstyrelsen att meddela förbud om avverkning inom en viss tid med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket. Att Skogsstyrelsen fattar ett sådant beslut är ovanligt och bestämmelsen har endast tillämpats vid några enstaka tillfällen. Om en avverkningsanmälan berör ett område med höga naturvärden ska alltid förutsättningarna för formellt skydd undersökas. Det specifika området värderas då utifrån den nationella strategin för formellt skydd av skog av områdesskyddshandläggare på distriktet.

Under åren 2007–2016 har det vid 2 272 ärenden, där avverkningsanmälningar fältbesökts inom ett år, identifierats och registrerats 2 381 nyckelbiotoper. Detta motsvarar en andel på 0,33 procent av samtliga inkomna avverkningsanmälningar under perioden. Under perioden 2007–maj 2020 har sammanlagt 3 215 nyckelbiotoper omfattande cirka 18 300 hektar produktiv skogsmarks registrerats i samband med tillsyn av avverkningsanmälningar.

Nyckelbiotopsregistrering i samband med tillståndsprövning för avverkning av fjällnära skog

Enligt 15 § skogsvårdslagen får avverkning i fjällnära skog inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Enligt 18 § skogsvårdslagen gäller att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. Vidare ska ärendet handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts, dock finns det ingen så kallad sexveckorsregel för dessa ärenden som det gör för avverkningsanmälan och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Det finns inget krav på att ansökta områden ska fältbesökas men ofta är det nödvändigt. Nuvarande praxis inom myndigheten innebär oftast att fältbesök före avverkning sker i syfte att kvantifiera och bedöma förekommande miljövården och hänsynsbehov till rennärningen. Vid fältbesök görs även en bedömning om området utgör produktiv skogsmark, går att förnygra efter avverkning samt om den ansökta avverkningsformen och förnygringsmetoden är lämplig. Vid fältbesöket görs anteckningar om iakttagelser och ställningstaganden som görs och som används vid beslutsprocessen.

Tillstånd till avverkning som är oförenligt med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården får inte ges. Skogsstyrelsens tolkning av bestämmelsen och handläggning innebär att nekande av tillstånd till förnygringsavverkning oftast motiveras med att berörd del utgör ett ”område med mycket stor betydelse för flora och fauna”. Nivån på benämningen vilar till stor del på begreppet nyckelbiotop. Begreppet nyttjas i enlighet med en intern arbetsrutin från 2015¹³, då annan enhetlig och förankrad metod saknas på Skogsstyrelsen.

Områden där tillstånd till avverkning inte får ges på grund av höga naturvärden och där avverkning är oförenlig med naturvårdens intressen markeras på beslutskarta samt i handläggarstödet Navet.

¹³ Skogsstyrelsen, PM Skog 2/15, *Hantering och tillämpning av 18 och 19 §§ SvL* – intern riktlinje hos Skogsstyrelsen.

Vid behov markeras de även i fält till exempel då tillstånd till avverkning medges på delar av det ansökta området.

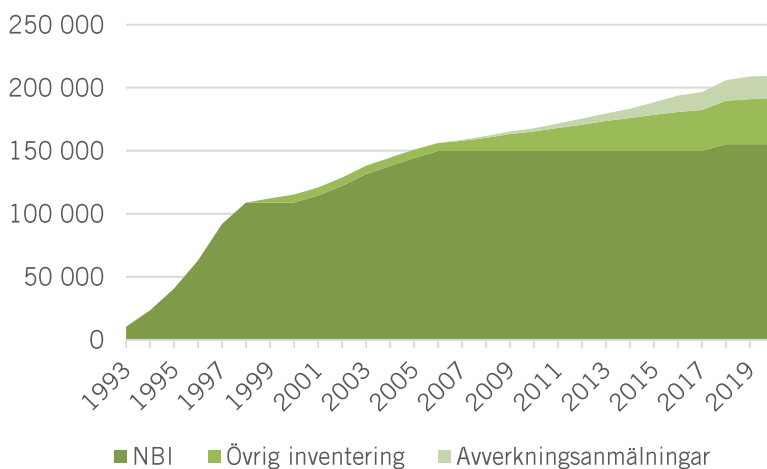
Under åren 2007–2016 har 112 ansökningar om tillstånd till avverkning av fjällnära skog resulterat i att nyckelbiotop identifierats och registrerats. En stor del av dessa registreringar har skett under de senare åren vilket förklaras bland annat av den nya rutin som tillkom år 2015. Under år 2015 och 2016 resulterade knappt var tionde ansökan i att en nyckelbiotop identifierades under fältbesök.

Registrering av nyckelbiotoper i annan verksamhet

Det förekommer att Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper även i andra delar av sin verksamhet, bland annat inom uppdragsverksamheten. Mellan åren år 2007–maj 2020 har cirka 7 800 nyckelbiotoper omfattande cirka 30 000 hektar produktiv skogsmark registrerats i övrig verksamhet.

Figur 11.1 Areal av Skogsstyrelsen registrerad nyckelbiotop (1993–maj 2020)

Fördelad på olika verksamheter (produktiv skogsmark, hektar)



Källa: Uppgift från Skogsstyrelsen 2020.

NBI har i detta urval beskrivits som de registreringar som gjorts under perioderna med regeringsuppdrag, åren 1993–1998 och mellan åren 2001–2006 då systematisk inventering utfördes samt delar av 2018. Övrig inventering redovisas här under de övriga åren då inventering skett i den löpande verksamheten. Från år 2007 är det möjligt att särredovisa den delmängd registreringar som skett i samband med avverkningsanmälan. I kategorin avverkningsanmälningar innefattas även tillståndsansökningar.

Skogsstyrelsen ska upphöra att registrera nyckelbiotoper vid tillsyn

Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/-ansökan har varit ifrågasatt av delar av skogsnäringen och omdiskuterad under en längre tid. En aspekt som lyfts är bland annat att det är svårare att hantera situationer när nyckelbiotopen upptäcks och registreras i ett sent skede inför avverkning.¹⁴ Markägaren har då redan planerat för att avverka och i vissa fall kan även avtal ha tecknats med en virkesköpare. De åtaganden som många virkesköpare gjort inom ramen för certifiering medför att en registrering innebär att det blir mycket svårt att sälja virket som avverkats i en nyckelbiotop. Från bland annat naturvårdsorganisationer har denna inventering och registrering framhållits som viktig för bevarandet av skogar med höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har nyligen utrett frågan om deras registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/-ansökan.¹⁵ Där konstateras bland annat att det är otydligt om registreringen ingår som en del av tillsynsverksamheten när Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med tillsyn. Vidare konstateras att Skogsstyrelsens roll vid nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad och att tilltron till Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet kan ta skada om det är otydligt om vad som ingår och vilka befogenheter myndigheten har. Sammantaget bedömdes att det kan vara olämpligt att Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Skogsstyrelsens utredning drog bland annat följande slutsatser och rekommendationer:

- Det behövs ett samlat, landsomfattande, kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.

¹⁴ Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016.

¹⁵ Skogsstyrelsen, *Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. Syntes och rekommendationer*, rapport 2/2020, s. 32–39.

- Nyckelbiotopsbegreppet bör bibehållas och Skogsstyrelsen bör fortsätta att äga och förvalta begreppet, stå för definition och uttolkning, samt även tillhandahålla inventeringsmetoden för intressenter som vill använda begreppet och göra databasen tillgänglig. Det behöver förtydligas hur begreppet och databasen ska förvaltas.
- Skogsstyrelsen bör upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen bör fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter. Skogsstyrelsen bör även framhålla nyttan med den befintliga nyckelbiotopsdatabasen som kunskapsunderlag.
- Skogsstyrelsen kan inte, inom ramen för tillsynen, kontrollera de åtaganden som gjorts med koppling till certifieringssystemen om att bevara områden med höga naturvärden. Skogsstyrelsen bör förtydliga myndighetens förhållningssätt till skogscertifiering och kommunicera det.

Mot bakgrund av utredningen fattade Skogsstyrelsens styrelse i december 2019 ett beslut om att myndigheten ska ”ta fram ett utvecklat arbetssätt för en allsidig utredning vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar så att Skogsstyrelsen kan upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan senast 31 december 2020.”¹⁶

Det finns inte något beslut om att upphöra med registrering av nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter, till exempel i samband med områdesskydd eller i uppdragsverksamheten.

¹⁶ Skogsstyrelsens protokoll 2019-12-19, nr 8, § 7.

11.3 Begreppet nyckelbiotop

Begreppet nyckelbiotop är inte författningsreglerat och används inte i föreskrifter eller allmänna råd kopplat till skogsvårdslagen.¹⁷ Skogsstyrelsen har definierat begreppet enligt följande.

En nyckelbiotop är 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. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.¹⁸

Resultaten från inventeringarna, som omfattar både nyckelbiotoper och *objekt med naturvärden*¹⁹, är ett kunskapsunderlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det vid tidpunkten för inventeringen bedömdes finnas biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Informationen om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden är kunskapsunderlag för myndigheternas beslut om formellt skydd och för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar samt annan planering som miljöhänsyn inom skogsbruket. Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen används även för handläggning av andra myndighetsärenden, exempelvis vid bildande av naturreservat, samt för kommuner och länsstyrelser i olika planarbeten eller tillståndsprövningar.²⁰

I och med att kunskapsunderlaget i databasen med tiden utvecklas har även användningsområdena av resultatet, och antalet intresserade aktörer, ökat.

11.3.1 Skogsstyrelsens bedömning av en nyckelbiotop

Vid inventering av nyckelbiotoper används en gemensam metod för hela landet.²¹ Skogsstyrelsen har eftersträvat en enhetlig bedömning över landet och mellan inventerare. Under år 2018–2019 har en utvecklad metod tagits fram för nordvästra Sverige som tar hänsyn till

¹⁷ Däremot hänvisas till begreppet nyckelbiotop i det allmänna råd som Skogsstyrelsen meddelat angående förutsättningarna för samrådspålit enligt miljöbalken, se allmänt råd till 4 § i SKSFS 2013:3

¹⁸ Skogsstyrelsen, *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017.

¹⁹ Se nedan för beskrivning av objekt med naturvärden.

²⁰ Skogsstyrelsen, *Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. Syntes och rekommendationer*, rapport 2/2020.

²¹ Skogsstyrelsen, *Handbok Nyckelbiotopsinventering*, 2020-02-24.

de lokala och regionala förutsättningarna vilket medför vissa skillnader mellan olika regioner.

Skogsstyrelsen har dessutom utarbetat en särskild rutin för arbetet med inventering av nyckelbiotoper i syfte att få en enhetlig hantering av nyckelbiotoper inom verksamheten.²² Till rutinen har Skogsstyrelsen tagit fram särskilda PM som utvecklar frågor som rör de olika kärnprocesserna (inventering, rådgivning, tillsyn, ekonomiska stöd, områdesskydd, uppdragsverksamhet och geodataförsörjning).

Det är alltid en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärde som avgör om ett område är nyckelbiotop eller inte. Bedömningen av området görs alltid i fält och grundas på vissa huvudfaktorer som strukturer, arter, skogshistorik, störning och fysiska faktorer. Den relativa betydelsen av dessa huvudfaktorer kan variera mellan olika slags nyckelbiotoper och det är inte ett absolut krav att samtliga faktorer förekommer. Det finns drygt 50 olika nyckelbiotopstyper vilka beskrivs i metoden.²³ I vissa fall krävs till exempel inte död ved som struktur för att ett område ska utgöra en nyckelbiotop. Områdets egenskaper bedöms också utifrån ett stort antal detaljfaktorer, till exempel trädslagsblandning, volym, beståndsålder, bonitet, markslag, fuktighet, vegetationstyp och gamla/grova träd.

Förekomst av rödlistade eller hotade arter i ett skogsbestånd innebär inte per automatik att området utgör en nyckelbiotop. Ett stort antal av rödlistade arter²⁴ i ett område signalerar normalt att området bör bedömas vara en nyckelbiotop, särskilt vid förekomst av hotade arter enligt rödlistan. Likväl kan ett naturskogsartat bestånd, utan fynd av rödlistade arter eller signalarter, också registreras som nyckelbiotop. Förekomst av arter med utpräglat landskapsekologiska krav, till exempel många fåglar och däggdjur, tas inte med vid bedömningen.

Skogsstyrelsens ambition i inventeringen har varit att bedömningen ska ske så enhetligt som möjligt över hela landet. I praktiken finns det dock en viss spridning i bedömningarna vilket tydligast framkommit vid genomförda kontrollinventeringar. Det beror enligt Skogsstyrelsen bland annat på varierande naturgeografiska, ekologiska och skogshistoriska förutsättningar samt de olika inventerarnas individuella kunskaper och erfarenheter. Även väder och tid på året påverkar förutsättningarna för en inventering. Genom årliga dokumente-

²² Skogsstyrelsen, *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017.

²³ Skogsstyrelsen, *Handbok. Nyckelbiotopsinventering 2020-02-24*.

²⁴ Se kapitel 3.6.3 angående rödlistan.

rade kalibreringsövningar och kontinuerlig fortbildning strävar Skogsstyrelsen efter så säkra och enhetliga bedömningar som möjligt.

11.3.2 Kompetenskrav för inventerare av nyckelbiotoper

Sedan nyckelbiotopsinventeringen påbörjades i början av 90-talet har cirka 450 handläggare registrerat och fört in nyckelbiotoper i det nationella registret.²⁵ Som nämnts i det föregående ställer arbetet med inventeringen höga krav på inventeraren. Samtliga av de handläggare som registrerat nyckelbiotoper har genomgått olika utbildningsinsatser för att nå upp till de krav som myndigheten ställer för att få behörighet att registrera. Skogsstyrelsen har tagit fram följande formella krav för att inventera och registrera nyckelbiotoper.²⁶

- Högskoleexamen inom skog eller biologi eller motsvarande grundutbildning utan högskolestatus.
- Högskoleutbildning i ämnet naturvårdsbiologi (Naturvårdsbiologi/ekologi med huvudinriktning på landmiljöer, inkluderat mekanismer bakom och förutsättningar för bevarande av mångfald i skogen) minst 15 högskolepoäng eller motsvarande utbildning utan högskolepoäng.
- Skogsstyrelsens grundutbildning för nyckelbiotopinventerare i tre dagar.
- Skogsstyrelsens utbildning i signalartskännedom under två dagar.
- Genomfört klassificering, avgränsning och registrering av minst fem nyckelbiotoper av skiftande karaktär under handledning.
- Deltagande i kalibrering nyckelbiotoper varje kalenderår.

För närvarande finns cirka 150 personer inom Skogsstyrelsen som kan arbeta med nyckelbiotopsinventering.

²⁵ Information i mail från Skogsstyrelsen 2020-06-04.

²⁶ Skogsstyrelsen, *Anvisning - Kompetens och utbildning*, Protokoll H81/2019.

11.3.3 Externt ifrågasättande av nyckelbiotop

Om Skogsstyrelsens bedömning av ett område ifrågasätts kan ytterligare en fältbedömning göras av en erfaren inventerare från ett annat distrikt. Det görs endast under förutsättning att Skogsstyrelsen anser det befogat. I mera komplicerade eller principiella fall ska två erfarna inventerare delta. Om inventerarna gör olika bedömningar kan inventerare/specialister från en oberoende bedömningsgrupp inom Skogsstyrelsen konsulteras. I de fall bedömningen ändras på så sätt att området inte ska anses utgöra en nyckelbiotop ska området tas bort från registret. Skogsstyrelsen har följt upp myndighetens hantering av ifrågasättanden. I de flesta fall har det inte gjorts några större förändringar av Skogsstyrelsens tidigare bedömningar i de fallen.²⁷

11.4 Resultatet av nyckelbiotopsinventeringen

11.4.1 Kunskapen om skogens naturvärden har ökat

Kunskapen om naturvärden i skogen har ökat betydligt sedan nyckelbiotopsinventering påbörjades i början av 1990-talet. Denna kunskapsökning beror bland annat på de erfarenheter som utvecklats inom själva nyckelbiotopsinventeringen, till exempel har den landsomfattande inventeringen bidragit till en kraftigt ökad kunskap om signalarters och vissa rödlistade arters miljökrav. Kunskapen har även ökat genom riktade inventeringar av särskilt svårbedömda skogstyper och genom den forskning som bedrivits om nyckelbiotoper.²⁸

Särskilt har kunskapen ökat om skogstyper där naturvärdena inte är så uppenbart knutna till gamla träd och död ved. Det gäller till exempel kalkbarrskogar och sandtallskogar vars naturvärden missades i början av inventeringen på grund av bristande kunskap och erfarenhet av naturvärden i dessa skogstyper. Det gäller även torrare miljöer generellt, till exempel glesa tallskogar, som har betydelse för solälskande insekter snarare än för fuktkrävande mossor, lavar och svampar vilket inledningsvis var de dominerande signalarterna som inventerarna letade efter. Därför kompletterades nyckelbiotopsmetodikerna i slutet av 90-talet med vissa arter av insekter, och omisskännliga spår av dessa

²⁷ Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 21.

²⁸ Gustafsson, L. och Hannerz, M. 2018. *20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten*. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) Uppsala. s. 134.

arter för att på ett säkrare sätt kunna bedöma naturvärdena i torrare skogstyper.

Nyckelbiotopsinventeringen har även bidragit till ett ökat antal kunniga inventerare och en ökad kompetens hos dessa för bedömning av naturvärden i skogen. Genom att personal som arbetet med Skogsstyrelsens inventering under åren bytt arbetsplats finns numera kompetensen spridd i olika företag, myndigheter och organisationer.

11.4.2 Förekomst av nyckelbiotoper

Registrerade nyckelbiotoper

Arealen nyckelbiotoper, registrerade av de större skogsbolagen, mellanstora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen.²⁹ Den högsta andelen produktiv skogsmark som är registrerad som nyckelbiotop finns i Stockholms och Gotlands län. De största arealerna registrerade nyckelbiotoper återfinns i Norrbottens och Jämtlands län. Lägst areal nyckelbiotoper finns i Västmanlands och Blekinges län med cirka 4 000 hektar. Det nyregistreras ungefär 4 000 hektar nyckelbiotoper per år i landet.

Oregistrerade nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen genomförde under fältsäsongen år 2000 en kontrollinventering av dittills utförda nyckelbiotopsinventeringar. Resultaten av kontrollinventeringen visade att nyckelbiotoper omfattade 3,6 procent av den produktiva skogsmarksarealen (4,4 procent i norra Sverige och 2,1 procent i södra Sverige).³⁰ Detta innebar att cirka 800 000 hektar produktiv skogsmark bedömdes utgöras av nyckelbiotoper. Osäkerheten i skattningen var dock betydande. Under 2018 genomfördes inom nordvästra Sverige återinventering av de områden som ingick i kontrollinventeringen år 2000. Resultaten visar att det i den delen av landet finns större arealer nyckelbiotoper än vad den tidigare skattningen visade.

²⁹ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper. Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 6.

³⁰ Skogsstyrelsen, *Kontrollinventering av nyckelbiotoper år 2000*, meddelande 3-2001.

Nya skattningar indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.³¹ En betydande del av dessa kan dock förväntas återfinnas i områden som är frivilligt avsatta. Därtill finns det 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper som nämndes i inledningen av avsnittet.

11.4.3 Objekt med naturvärden

Objekt med naturvärden är skogsområden som inte uppfyller kraven på att vara nyckelbiotop men som ändå kan vara viktiga för den biologiska mångfalden och kan utvecklas till nyckelbiotoper inom relativt kort tid. Objekt med naturvärde ingår också tillsammans med nyckelbiotop i begreppet värdekärna som definieras i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens strategi för formellt skydd av skog som utredningen redogjort för. Objekt med naturvärde definieras på följande sätt³²:

Ett objekt med naturvärden är ett skogsområde som innehåller höga naturvärden idag i form av strukturer eller naturvårdsarter, som är kopplade till historiken eller den fysiska miljön. Naturvärden når inte upp till den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen har inventerat och registrerat dessa områden främst på små- och mellanskogsbrukets marker. Informationen om objekt med naturvärden används bland annat som underlag vid arbete med områdesskydd och av skogsägarna vid planering av skogsbruk och frivilliga avsättningar. Storskogsbruket använder inte alltid begreppet objekt med naturvärden, i vissa fall används likartade begrepp. Varken storskogsbrukets objekt med naturvärden eller likartade begrepp finns registrerade i Skogsstyrelsens nyckelbiotopsdatabas.

I Skogsstyrelsens databas fanns år 2015 cirka 43 000 registrerade objekt med naturvärden med en areal av cirka 105 000 hektar produktiv skogsmark.³³ Bedömningen av nedre kvalitetsgränser för objekt med naturvärden har varierat inom landet och över tid. Även prioriteringen av det dagliga arbetet med att inventera och registrera objekt

³¹ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 35.

³² Skogsstyrelsen, *Handbok. Nyckelbiotopsinventering 2020-02-24*, s. 13.

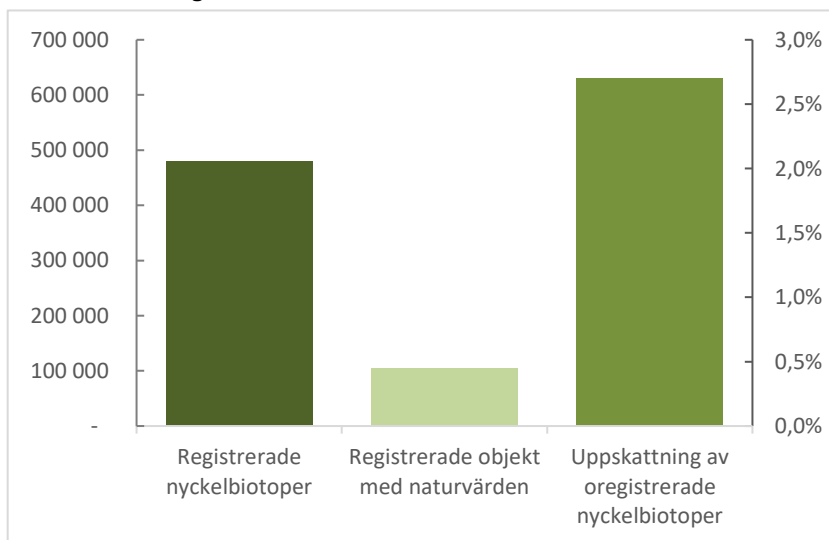
³³ Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 46.

med naturvärden har varierat regionalt, vilket kan innebära att förekomsten är underskattad.

Nyckelbiotopsinventeringen startade för drygt 25 år sedan och objekt med naturvärden förväntas utvecklas till nyckelbiotoper inom inte alltför avlägsen tid. Vid senare återbesök bedöms därmed objekt med naturvärden, enligt uppgifter från inventerare, ganska ofta som nyckelbiotoper. Om det beror på att naturvärdena utvecklats eller att bedömningar av naturvärdena och kunskapen hos de som inventerar har förändrats är svårt att säga.³⁴ I samband med framtagandet av den utvecklade metoden för nordvästra Sverige analyserades denna frågan närmare, men med de underlag som fanns tillgängliga då gick det inte att dra någon entydig slutsats om hur kravnivån utvecklats över tid inom nordvästra Sverige.³⁵

Figur 11.2 Indikativ uppskattning av förekomst av nyckelbiotoper och registrerade objekt med naturvärden

Hela landet (hektar produktiv skogsmark, samt andel av produktiv skogsmark)



Källa: Underlagsrapport – Nyckelbiotoper

Uppskattningen av oregistrerade nyckelbiotoper innehåller en betydande felmarginal och avser produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Inom formellt skydd finns sannolikt en stor mängd oregistrerad nyckelbiotop.

³⁴ Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 92.

³⁵ Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 2019/12.

11.4.4 Nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna

I en skogsbruksplan kan skogsägare peka ut frivilliga avsättningar. Skogsbruksplaner görs normalt av skogsbruksplanläggare som vanligtvis inte har den utbildning som motsvarar den som krävs av de som utför inventering av nyckelbiotoper. Påträffade nyckelbiotoper blir därför endast i undantagsfall klassade som nyckelbiotoper i dessa sammanhang. Det är därför troligt att det finns många oregistrerade nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna. Cirka 222 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper bedöms finnas i de största skogsägarnas frivilliga avsättningar, med en koncentration mot nordvästra Sverige.³⁶

I en undersökning av frivilliga avsättningar år 2007 bedömdes 20 procent av småskogsbrukets frivilliga avsättningar utgöra områden som motsvarar kriterierna för en nyckelbiotop och 27 procent utgjorde objekt med naturvärden.³⁷ I en undersökning 2011 bedömdes cirka 62 procent av alla frivilliga avsättningar vara *områden med utvecklade värden*.³⁸ I begreppet områden med utvecklade värden ingick i detta sammanhang nyckelbiotop, objekt med naturvärde samt skyddszon.

Inventering av nyckelbiotoper har genomförts i mer begränsad omfattning i nordvästra Sverige. I detta område finns det omfattande frivilliga avsättningar. Med tanke på det historiska mer begränsade brukandet och förekomsten av naturskogsartade skogar i området utgör sannolikt en stor del av de frivilliga avsättningarna av nyckelbiotoper, även om de inte har registrerats.

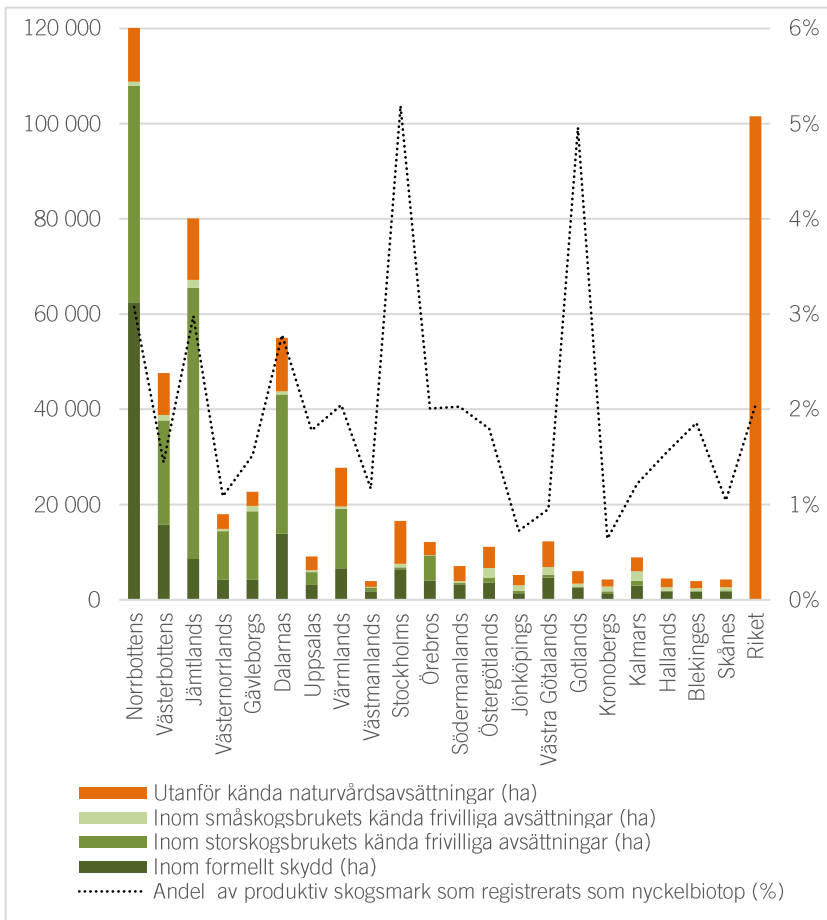
³⁶ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper. Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 35.

³⁷ Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, meddelande 3-2008, s. 16.

³⁸ Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, rapport 5/2012, s 16.

Figur 11.3 Registrerade nyckelbiotoper

Länsvis redovisning (produktiv skogsmark, hektar samt andel)



Källa: Underlagsrapport – Nyckelbiotoper samt uppgift från Skogsägarplaner AB. Produktiv skogsmark är hämtad från Riksskogstaxeringen, 2017.

Storskogsbruket redovisar sina frivilliga avsättningar till Skogsstyrelsen vilket möjliggjort att dessa kunnat jämföras med nyckelbiotopsdatabasen.

Småskogsbruket redovisar inte öppet sina frivilliga avsättningar. Sammanställningen har därför gjorts av skogsbruksplaner omfattande cirka 3,2 miljoner hektar från de fyra skogsägarföreningarnas medlemmar. Med hänsyn till att endast cirka 30 procent av den enskilt ägda skogen ingår i sammanställningen över småskogsbrukets frivilliga avsättningar är arealen registrerade nyckelbiotoper utanför kända naturvårdsavsättningar sannolikt överskattad.

Av sammanlagt cirka 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper återfinns cirka 33 procent inom formellt skydd, 42 procent inom storskogsbrukets frivilliga avsättningar och 4 procent inom den delmängd av frivilliga avsättningarna bland småskogsbruket som är kända för utredningen. 101 514 hektar eller cirka 21 procent av de registrerade nyckelbiotoperna återfinns därmed utanför kända naturvårdsavsättningar.

11.4.5 Nyckelbiotoper är skogsbiologiska värdekärnor

Nyckelbiotoper har varit föremål för forskning. Det finns ett relativt stort antal vetenskapliga artiklar som handlar om jämförelser mellan nyckelbiotoper och produktionsskog samt kanteffekter och artinnehåll. De artgrupper som dominerar i undersökningarna är lavar, svampar och mossor.

Följande slutsatser dras i en syntesrapport som omfattar 70 vetenskapliga arbeten och 19 andra rapporter om forskning om nyckelbiotoper från Sverige, Norge, Finland och Baltikum:³⁹

- Nyckelbiotoper har oftast högre förekomst än omgivande skog av såväl alla arter som rödlistade arter, det vill säga de har ett högt naturvärde och är därmed viktiga för bevarandet av florans och faunan.
- Naturvårdsintressanta arter påverkas negativt när avverkningar sker i nära anslutning till nyckelbiotoperna.
- Nyckelbiotoperna kan utgöra ett viktigt nätverk som kan bidra till att arter kan sprida sig i ett fragmenterat skogslandskap.
- Naturvårds kategorier som nyckelbiotoper, hänsynsytor, och reservat men även gammal produktionsskog kompletterar varandra och fyller olika funktioner i skyddet av skogslevande arter
- Nyckelbiotoper kan vara kostnadseffektiv naturvård eftersom de trots att de är virkesrika och därmed ekonomiskt värdefulla, har betydligt fler naturvårdsintressanta arter än reservat⁴⁰, hänsynsytor och gammal produktionsskog.
- Många nyckelbiotoper har påverkats kraftigt av dimensionsavverkning men en del även av kalavverkning för mer än hundra år sedan.
- Antalet rödlistade arter är högre i nyckelbiotoper i norra än i södra Sverige.
- En ny gallringsform – naturvårdsgallring⁴¹ – verkar ha god effekt på olika typer av arter i sydliga lövskogar.

³⁹ Gustafsson, L. och Hannerz, M., 2018. *20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten*. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) Uppsala, s. 134.

⁴⁰ Det bör dock anmärkas att många reservat är bristfälligt inventerade i detta avseende.

⁴¹ Naturvårdsgallring är en typ av naturvårdande skötsel som innebär att man gynnar de prioriterade naturvärdena i ett område avsatt för naturvård genom aktiva skötselåtgärder.

Att skydda nyckelbiotoper är enligt viss forskning det mest kostnadseffektiva sättet att skydda rödlistade arter.⁴² Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.⁴³ Resultaten från projektet *Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden* stödjer slutsatsen att nyckelbiotoperna har rika förekomster av signalarter och andra rödlistade arter.⁴⁴

11.4.6 Avverkning av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper

En sammanställning av de analyser Skogsstyrelsen gjort visar att det i genomsnitt har slutavverkats ungefär 200 hektar registrerade nyckelbiotoper per år sedan 2003.⁴⁵ De nyckelbiotoper som inte identifierats i nyckelbiotopsinventeringen och varken upptäcks av markägaren eller dennes ombud, i samband med avverkningsplanering eller av Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälan eller ansökan om tillstånd till avverkning riskerar att förlora sina naturvärden vid avverkning utan att kännedom om dessa funnits tillgänglig.

Omfattningen av skador på oregistrerade nyckelbiotoper är svårbedömd. Resultat från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning indikerar att det kan handla om i storleksordningen 1,3 procent av den areal som berörs av anmälan eller ansökan om avverkning som utgör oregistrerad nyckelbiotop. Skogsstyrelsen uppskattar att knappt 2 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper har föryngringsavverkats årligen under 2008–2014.⁴⁶ Den finns dock en stor osäkerhet vid skattningen av detta.

Någon analys av hur stora arealer som tillkommit som nyckelbiotop genom att naturvärden utvecklats är inte gjord för Sverige som helhet. Nyttillkomna nyckelbiotoper lär dock ha betydligt lägre naturvärden än nyckelbiotoper med längre kontinuitet, bland annat på

⁴² Wikberg, S. m.fl., 2009, *Cost-effectiveness of conservation strategies implemented in boreal forests: The area selection process*, Biological Conservation 142, 614–624.

⁴³ Timonen, J., m.fl., 2011, *Hotspots in cold climate: Conservation value of woodland key habitats in boreal forests*, Biological Conservation 144, 2061–2067.

⁴⁴ Skogsstyrelsen, *Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden. Metodik och genomförande*, rapport 1:2016.

⁴⁵ Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 44.

⁴⁶ Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 45.

grund av att naturvårdsintressanta arter inte har hunnit etablera sig i området i någon omfattning.

Inom ramen för framtagandet av den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige gjordes fördjupade inventeringar i den delen av landet hösten 2018. En analys av de resultaten visar att 55 000 hektar skog med tydliga naturskogs kvaliteter har avverkats i nordvästra Sverige mellan åren 2000 och 2018.⁴⁷ Detta bedöms utgöra 12 procent av den totala arealen nyckelbiotop som fanns i nordvästra Sverige år 2000. Samtidigt konstateras i analysen att stora arealer tillkommit, troligen framför allt genom att naturvärdena utvecklats i de berörda områdena och att totalarealen nyckelbiotoper i nordvästra Sverige är i samma storleksordning 2000 som 2018.⁴⁸

För att det ska finnas förutsättningar för att nya nyckelbiotoper ska kunna uppstå under en viss tidsperiod krävs det att det finns skog med skoglig kontinuitet och/eller särskilda strukturer såsom en stor mängd naturvärdesträd och/eller död ved så att den arealen under tidsperioden kan utveckla kvaliteter för att komma över den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper. De förutsättningarna fanns i nordvästra Sveriges kontinuitetsskogar så att det kunde utvecklas en stor areal nya nyckelbiotoper mellan 2000 och 2018. Detta säger dock inget om situationen i framtiden i nordvästra Sverige. Kontinuitetsskogar avverkas och nya kontinuitetsskogar kan ju per definition inte uppstå inom rimlig tid. Resultaten från nordvästra Sverige säger heller ingenting om möjligheten för nyskapande av nyckelbiotoper i övriga delar av Sverige, där andelen kontinuitetsskog är mycket lägre än i nordvästra Sverige. I detta sammanhang bör dock beaktas att höga naturvärden, motsvarande nyckelbiotop, normalt tar mycket lång tid till att utvecklas i områden som föryngringsavverkats.

⁴⁷ Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019, s. 39.

⁴⁸ Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019, s. 42.

11.5 Nyckelbiotopernas roll i myndigheternas arbete

Nyckelbiotopsbegreppet är i stor utsträckning integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet. Som nämnts finns en särskild rutin för arbetet med nyckelbiotoper.⁴⁹ I rutinen finns följande beskrivning av myndighetens arbete med nyckelbiotoper:

Skogsstyrelsen ska inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga verka för att natur- och kulturvärden i nyckelbiotoper bevaras och utvecklas. Vi ska inte medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. Avsteg från denna linje är endast möjliga i undantagsfall då det är uppenbart att vår medverkan i en problemlösning kan förhindra att nyckelbiotoper till väsentliga delar blir avverkade eller på annat sätt negativt påverkade. Ett skäl för avsteg från denna linje kan vara när nyckelbiotopen bidrar till att tydligt låsa in brukandet av annan produktiv skogsmark. I dessa fall kan en stickväg genom nyckelbiotopen vara önskvärd och vi bör bidra med vår kunskap kring hur detta kan göras med så liten negativ påverkan på naturvärdena som möjligt. Sådana avsteg från rutinen ska beslutas av närmaste chef samt dokumenteras som en avvikelserapport.

11.5.1 Nyckelbiotoper utgör tillsynsobjekt för Skogsstyrelsen

Åtgärder som väsentligt kan förändra naturmiljön ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.⁵⁰ Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter anmälas för samråd.⁵¹

Kriterierna för områden där samrådsplikt aktualiseras överensstämmer således med hur begreppet nyckelbiotop definieras, vilket även framgår av det allmänna råd som Skogsstyrelsen meddelat i anslutning till föreskriften.

Föreskrifterna gäller oavsett om naturvärdena är dokumenterade som nyckelbiotop i ett register eller inte. Det är påverkan på naturmiljön som avgör om anmälan för samråd ska göras, inte om området

⁴⁹ Skogsstyrelsen, *Rutin – Arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017, s. 1.

⁵⁰ Samrådsförfarandet beskrivs mer utförligt i kapitel 6.2.2. och 13.5.5.

⁵¹ 4 § SKSFS 2013:3.

är registrerat som nyckelbiotop. När det gäller åtgärder i skog som har naturvärde som nyckelbiotop ska anmälan om samråd därför göras, i såväl registrerade som oregistrerade nyckelbiotoper. Den som i enlighet med 14 § skogsvårdslagen underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning anses även ha gjort en anmälan för samråd för åtgärden enligt miljöbalken.⁵² Samrådsplikten omfattar emellertid alla skogsbruksåtgärder, även exempelvis gallring, röjning, uttag av död ved eller vindfällan och avverkningsåtgärder under 0,5 hektar, som annars inte omfattas av någon underrättelseskyldighet.

11.5.2 Nyckelbiotopernas roll i nationell strategi för formellt skydd av skog

Den nationella strategin för formellt skydd av skog, fastställd 2005 och reviderad 2017, utvecklar hur den värdebaserade ansats som ligger till grund för naturvårdspolitiken bör komma till uttryck vid myndigheternas arbete med formellt skydd av skogsmark.⁵³ I första hand ska staten ta ansvar för att bevara de skogsbiologiskt mest skyddsvärda objekten. Vid urvalet av dessa områden är även friluftsvärdet, övriga miljö kvalitetsmål och andra bevarandevärden viktiga. Avsikten med ett värdebaserat arbetssätt är att arbeta planmässigt så att det är skogarna med de högsta naturvärdena som skyddas formellt eller avsätts frivilligt. Strategins mål är att naturvärdena i dessa områden inte ska försämrats och att formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att skyddsvärda områden bevaras.

I strategin anges att grundkravet för att ett område ska prioriteras för formellt skydd är att det utgår från en skogsbiologisk värdekärna. Naturvårdsavtal kan under vissa förhållanden även tecknas för områden med höga sociala värden utan skogsbiologisk värdekärna, liksom för områden som bedöms ha stor betydelse för uppfyllandet av åtgärdsprogram för hotade arter. Förutom värdekärnan kan även en mindre andel utvecklingsmark och arronderingsmark ingå i ett for-

⁵² 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Se även kapitel 13.5.6.

⁵³ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*.

mellt skydd. I normalfallet ska minst 70 procent av ett naturreservat utgöras av värdekärna.⁵⁴

En skogsbiologisk värdekärna definieras i strategin som ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Storleken på en värdekärna varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Enligt strategin ingår nyckelbiotoper och objekt med naturvärden normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

Inför inrättande av områdesskydd inventeras området med omgivningar på nytt och värdekärnor, utvecklingsmark, skyddszoner och arronderingsmark dokumenteras mer i detalj. Det har då ingen betydelse om en värdekärna är registrerad som nyckelbiotop eller inte, det är de faktiska förhållandena i naturen som är avgörande.

Anledningen till att strategin prioriterar befintliga värdekärnor är att det tar lång tid för de flesta typer av skogliga värdekärnor med dess innehåll av strukturer såsom gamla träd och grov död ved att bildas. Befintliga skogsbiologiska värdekärnor prioriteras för skydd framför utvecklingsmark då det enligt strategin är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att tillåta avverkning för att senare återskapa värdefulla områden.

De områden som utgörs av registrerade nyckelbiotoper värderas enligt gemensamma rekommendationer som tagits fram av de värderingsbolag som upphandlats av Naturvårdsverket. Ersättning ska utgå för marknadsvärdesminskningen och i den bedömningen utgår värderaren från att ersättning för nyckelbiotopen skulle erhållas inom ett till två år med hänsyn till den administration som en sådan avverkning skulle kräva. Vid denna bedömning används den högre prislistan för certifierat virke. Alternativet skulle vara att använda en prislista för icke certifierat virke och förlägga den tänkta avverkningen år ett.

⁵⁴ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*, s. 38.

11.5.3 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras för formellt skydd av skog

Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog finns en prioriteringsgrund som avser brukningsenheter med hög andel nyckelbiotop. Enligt de kriterier som fastställts i strategin avses med detta begrepp brukningsenheter där mer än 5 procent och minst 3 hektar av den produktiva skogsmarksarealen utgörs av nyckelbiotoper. Vidare gäller att arealen också ska utgöra ett betydande ekonomiskt värde för fastigheten.

Under åren 2012–2015 inrättades 50 procent av de beslutade biotopskydden och överenskomna naturvårdsavtalen på fastigheter med en nyckelbiotopsandel överstigande 5 procent och där nyckelbiotopsarealen utgjorde minst 3 hektar.⁵⁵

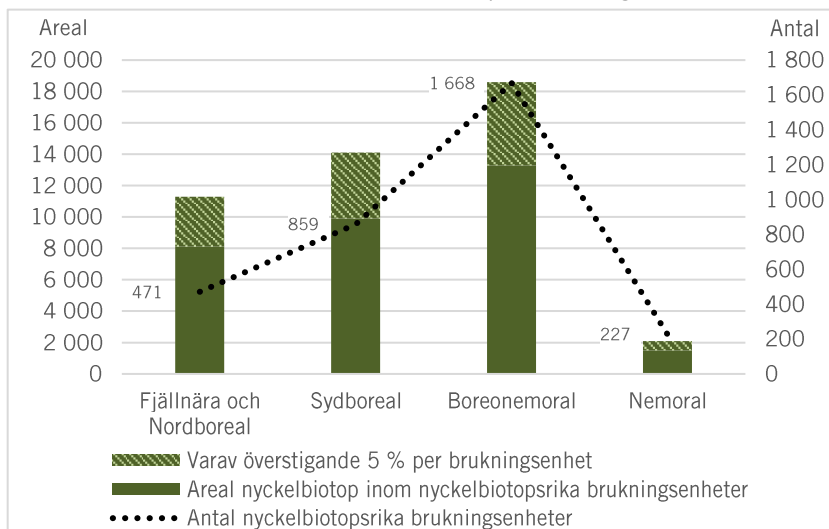
I den reviderade strategin 2017 anges ett nationellt mål för formellt skydd av nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Till 2020 ska enligt målet minst 12 000 hektar nyckelbiotop på små och medelstora brukningsenheter (upp till 5 000 hektar) där arealen nyckelbiotop utgör mer än 5 procent av arealen ges formellt skydd. Inom brukningsenheten behöver arealen nyckelbiotop dock sammanlagt överstiga 3 hektar. Myndigheterna förväntas i första hand prioritera brukningsenheter där andelen nyckelbiotop utgör väsentligt mer än 5 procent av arealen produktiv skogsmark. Om det på en nyckelbiotopsrik brukningsenhet finns flera nyckelbiotoper kan någon eller flera av dessa objekt prioriteras för formellt skydd. Under perioden 2016–2019 har närmare 7 900 hektar registrerade nyckelbiotoper på sådana brukningsenheter skyddats genom naturreservat (cirka 3 400 hektar) samt genom biotopskyddsområde och naturvårdsavtal (totalt knappt 4 500 hektar).⁵⁶ Det är därmed inte troligt att målet om 12 000 hektar kommer att uppnås till år 2020. I områden där en reservatsprocess inletts inventerar emellertid inte Skogsstyrelsen efter nyckelbiotoper. Detta innebär i praktiken att stora arealer oregistrerade nyckelbiotoper förmodligen skyddats formellt under perioden, trots att de inte framgår av denna statistik.

⁵⁵ Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 44.

⁵⁶ Naturvårdsverket, *Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, rapport 6919, s. 475.

Figur 11.4 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter utanför formellt skydd

Areal och antal december 2018 (produktiv skogsmark)



Källa: Underlagsrapport – Nyckelbiotoper.

Nyckelbiotopsrik brukningsenhet innebär att mer än 5 procent av arealen är registrerad nyckelbiotop, dock minst 3 hektar, och inte omfattas av formellt skydd. Oregistrerade nyckelbiotoper ingår ej.

Sammanlagt finns det 3 225 nyckelbiotopsrika brukningsenheter med totalt 32 800 hektar nyckelbiotop. Av denna areal överstiger 13 300 hektar 5 procent av arealen.

11.5.4 Biotopskyddsområden och nyckelbiotoper

Möjligheten att bilda biotopskyddsområden eller att teckna naturvårdsavtal för kända nyckelbiotoper prövas av Skogsstyrelsen enligt myndighetens rutin för bildande av biotopskyddsområden⁵⁷ och den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Det finns inte någon formell koppling mellan det naturvårdsbiologiska begreppet nyckelbiotop och områdesskyddet biotopskyddsområde. De olika naturvärden som kan innebära att ett område klassificerats som nyckelbiotop överensstämmer dock i princip med de särskilt skyddsvärda markområden där Skogsstyrelsen har delegerats beslutanderätt för att bilda biotopskyddsområden. Biotoptypen *äldre naturskogsartade skogar* definieras enligt Skogsstyrelsens allmänna råd⁵⁸ som ”äldre skogar som uppkommit genom naturlig förnyring. I områdena har ingen eller endast obetydlig avverkning skett under de

⁵⁷ Skogsstyrelsen, *Rutin – Bildande av biotopskyddsområden*, H-28/2014, s. 5.

⁵⁸ SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

senaste 30 åren eller så bedöms områdena ha varit kontinuerligt trädbevuxna i flera trädgenerationer. Där finns ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved.” Biotoptypen *mark med mycket gamla träd* innehåller även de naturvärden som är typiska för en nyckelbiotop: ”Gran, tall, ek och bok är normalt mycket gamla träd när de uppnått en ålder som är minst dubbelt så hög som lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning. Övriga trädslag bör normalt ha uppnått en ålder av minst 100 år. Med mark avses här det område som behövs för att bevara träden eller de trädanknutna arter som lever i marken, på träden eller i träden.”

11.6 Nyckelbiotopernas roll för skogsbruket

11.6.1 Certifieringen

De två svenska certifieringssystemen för skogssektorn, FSC och PEFC, har översiktligt beskrivits i kapitel 4.5. Båda certifieringssystemen är kopplade till begreppet nyckelbiotop på så sätt att alla skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper är helt eller delvis förbjudna i dessa områden.

Enligt FSC:s svenska skogsbruksstandard ska nyckelbiotoper undantas från alla skogsbruksåtgärder, förutom åtgärder påkallade för att bevara eller främja biotopens naturliga eller hävdbejingande biologiska mångfald.⁵⁹ De skogsägare som är certifierade enligt FSC har därmed accepterat att inte avverka nyckelbiotoper. Enligt PEFC får i nyckelbiotoper endast åtgärder för att bevara eller förstärka biologisk mångfald utföras.⁶⁰ Enligt PEFC får dock, när andelen nyckelbiotoper överstiger PEFC:s krav på fem procent frivilliga avsättningar för naturvård, och staten inte är beredd att ersätta markägaren, avverkning med förstärkt hänsyn göras under vissa angivna förutsättningar.⁶¹

Certifieringssystemen innehåller även krav på markägaren att prioritera nyckelbiotoper vid egna avsättningar för naturvårdsändamål.⁶² Det finns inget krav enligt någon av certifieringarna på att nyckel-

⁵⁹ FSC standard för skogsbruk i Sverige (2020 utkast), princip 6.4.1.

⁶⁰ Svenska PEFC:s skogsstandard (2017–2022), 5.1.4.

⁶¹ Svenska PEFC:s skogsstandard (2017–2022), 5.1.6.

⁶² PEFC 5.1.3 och FSC 6.5.1.

biotopen ska vara inventerad eller registrerad av Skogsstyrelsen. Det är skogens naturvärden som nyckelbiotop som är avgörande.

Enligt certifieringssystemet FSC ligger ansvaret på markägaren själv att ta reda på var i skogen nyckelbiotoperna finns, vilket kräver fältinsatser av personer med rätt kunskap. FSC konstaterar att det kan finnas olika uppfattningar om vad som är en nyckelbiotop, men att Skogsstyrelsen som myndighetsrepresentant har sista ordet.⁶³

Certifieringssystemen innehåller ingen egen definition av nyckelbiotop utan hänvisar till sådana nyckelbiotoper som överensstämmer med Skogsstyrelsens definition och metodik från år 1995. Skogsstandarderna enligt certifieringssystemen kräver således inte att nyckelbiotoper är registrerad för att den ska undantas från skogsbruk utan endast att det aktuella området uppfyller Skogsstyrelsens definition och metodik.

Om en virkesköpare enbart handlar med certifierade skogsbrukare kan även den förädlade produkten bära FSC certifieringens varumärke. Även om inte all råvara omfattas av skogsbrukscertifieringen finns det regler som tillåter certifiering av en produkt från olika råvarukällor – den så kallade spårbarhetscertifieringen. För att en produkt som kommer från delvis certifierad och delvis icke certifierad skogsråvara ska få bära FSC varumärke *FSC Mix*, krävs att virkesköparen garanterar att inget virke har oacceptabelt ursprung, vilket innefattar virke från avverkningar som hotar höga naturvärden.

För PEFC del krävs att virkesköparen som vill använda PEFC:s varumärke innehåller minst 70 procent certifierad råvara. För den återstående delen krävs att virkesköparen har ett system för att kontrollera att ingen icke certifierad råvara från skogen härrör från så kallade kontroversiella källor.

Spårbarhetscertifieringen kräver en riskbedömning som i korthet går ut på att virkesköparen måste ha kännedom om råvarans ursprung. Även när råvaran inte kommer från en certifierad skogsbrukare krävs att virkesköparen har tillgång till dokumentation som visar att råvaran inte kommer från ett kontroversiellt ursprung.

Om det rör sig om virke från en registrerad nyckelbiotop, och detta framgår av den dokumentation som föranleds av en avverkninganmälan, blir detta en indikation för virkesköparen om att källan

⁶³ FSC uppger på sin hemsida (augusti 2020): ”Skogsstyrelsen har som myndighetsrepresentant sista ordet, även om skyldigheten att hitta nyckelbiotoperna ligger hos skogsägaren.” Denna uppfattning kommer dock inte till uttryck i skogsbruksstandarderna.

är oacceptabel eller kontroversiell enligt de båda certifieringssystemen. Detsamma gäller för en oregistrerad nyckelbiotop. I det senare fallet är det emellertid inte lika uppenbart att området hyser sådana värden att det enligt Skogsstyrelsen utgör en nyckelbiotop.

11.6.2 Småskogsbruket

För småskogsbrukets del har nyckelbiotopsregistreringen de senaste decennierna varit mycket kontroversiell och föremål för en intensiv debatt. Det har påpekats att Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper samt myndighetens ställningstagande om att dessa områden bör bevaras medför en handlingsdirigerande effekt redan i samband med registreringen. I fjällnära skog har myndigheten även hänvisat till registrerade nyckelbiotoper för att avslå ansökningar om avverkning. Vidare har framhållits att Skogsstyrelsen har en uttalad policy om att inte medverka till avverkning av områden som klassats som nyckelbiotoper vilket återspeglas i myndighetens rådgivning och myndighetsutövning. När Skogsstyrelsen trots denna policy inte fattar något beslut för att förhindra avverkning såsom till exempel beslut om förelägganden med försiktighetsmått, förbud eller inrättande av områdesskydd skapas en osäkerhet för markägaren om vilka åtgärder som får vidtas. Att de certifierade virkesköparna inte köper virke från nyckelbiotoper medför att det inte finns någon avsättning för virke från nyckelbiotoper och att det inte går att få lönsamhet i en sådan avverkning oavsett om något förbud meddelas eller inte. Enligt utredningens uppfattning upprätthålls Skogsstyrelsens policy därmed utan att markägaren får ersättning för den ekonomiska förlust som registreringen i praktiken medför för dem.

Att en nyckelbiotop kan registreras av Skogsstyrelsen så sent som vid den tillsyn som följer vid en avverkningsanmälan kan innebära att en förväntad och nödvändig inkomst uteblir för markägaren.

11.6.3 Stor- och mellanskogsbruket

Som nämnts ovan har storskogsbruket utfört sina egna nyckelbiotopsinventeringar. De har använt sin egen metodik men Skogsstyrelsen har ansvarat för kontroll och viss utbildning. Stor- och mellan-

skogsbruket har också ett betydligt större utrymme att fördela sina frivilliga avsättningar till områden som utgörs av nyckelbiotoper.

Sveaskog

Sveaskog har tidigare genomfört riktade nyckelbiotopsinventeringar men i dagsläget är nyckelbiotopsinventering en integrerad del av den ordinarie naturvärdesbedömningen. Innan en gallring, föryngringsavverkning eller ett vägbygge planeras bedöms skogen med Sveaskogs egen metod för naturvärdesbedömning. Syftet är då att ta ställning till om skogen är en nyckelbiotop som ska avsättas, en naturvärdeslokal som också ska avsättas eller om skogen i fråga är en produktionsskog som ska brukas. Naturvärdeslokal motsvarar Skogsstyrelsens begrepp objekt med naturvärden. Äldre naturvärdesbedömningar kvalitetssäkras i riktade inventeringar i samband med att till exempel en ekopark⁶⁴ inrättas eller om det finns andra anledningar att se över naturvärdena i ett landskapsavsnitt.

Oavsett inom vilken process som en nyckelbiotop identifieras har Sveaskog som policy att alltid avsätta nyckelbiotopen för naturvård. Bolaget har även som ambition att aldrig byta ut en nyckelbiotop när bolaget byter ut frivilliga avsättningar för att förbättra de totala avsättningarna. Sveaskog har cirka 116 000 hektar registrerade nyckelbiotoper på sina marker. Därutöver finns en mängd oregistrerade nyckelbiotoper bland bolagets naturvärdeslokaler. Anledningen till det är att bolaget historiskt sett inte lagt stor vikt vid att definiera den exakta gränsen mellan nyckelbiotoper och naturvärdeslokaler eftersom de sistnämnda också avsätts. Sveaskog har under senaste tio åren identifierat närmare 60 000 hektar nya nyckelbiotoper på sin mark.

Med hjälp av regelbundna fältkalibreringar kan bolaget försäkra sig om att de egna nyckelbiotopsbedömningarna ligger i linje med Skogsstyrelsens. Även om Sveaskogs metodik skiljer sig åt från myndighetens är mycket av det centrala bedömningsgrunderna lika.

Vad gäller avverkningsuppdrag på annan mark gör Sveaskog även en naturvärdesbedömning. Utgör området en nyckelbiotop enligt bolagets bedömning avsäger sig bolaget uppdraget.

⁶⁴ Stora sammanhängande landskap med höga naturvärden och möjlighet till rekreation på Sveaskogs mark. Ekoparken har en skraddarsydd skötselplan som är fastlagd i ett formellt 50-årigt avtal mellan Skogsstyrelsen och Sveaskog. I planen anges mål för olika delområden samt vilka områden som är avsatta för naturvård och var skogsbruk bedrivs.

Privata skogsbolag

Alla skogsbolag genomförde, på egen bekostnad, riktade inventeringar av nyckelbiotoper enligt det mandat storskogsbruket fick när den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen initierades. Samtliga stora skogsbolag jobbar fortfarande kontinuerligt med att bedöma naturvärden i fält, enligt i princip samma modell; dels genom riktade inventeringar som utförs av specialister i områden där man av olika skäl antar att det förekommer höga naturvärden, dels genom naturvärdesbedömning som utgör en del av den operativa planeringen inför avverkning både på egen och annans mark. Den senare sker i fält innan beslut fattas om ett område ska avverkas eller inte och hur avverkningen ska utformas.

Alla företag beskriver att de har en rutin som beskriver processen för att löpande förbättra de frivilliga avsättningarnas kvalitet. I de fall en tidigare okänd nyckelbiotop identifieras och denna sammantaget har högre naturvärden än en befintlig frivillig avsättning som inte håller nyckelbiotopklass, kan ett byte göras i syfte att förbättra de frivilliga avsättningarnas naturvärdeskvalitet i ett landskapsperspektiv. Detta sker i varierande omfattning inom skogsbolagen och är relaterat till interna målsättningar, medel och arbetsätt.

12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

12.1 Utredningsuppdraget

Utredningsdirektivet anger bland annat att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad. Därför har ett uppdrag lämnats om att en analys bör ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper.

12.1.1 Utredningens utgångspunkter

I syfte att kartlägga höga naturvärden har Skogsstyrelsen under många år inventerat och registrerat nyckelbiotoper. Inventeringen av naturvärdena har sitt ursprung i den svenska skogspolitiken som innebär att markägaren ska ta ett större ansvar för naturvärden och därmed bland annat naturvårdsavsättningar av skog. När 1993 års skogspolitiska beslut implementerades ansåg regeringen att staten under en begränsad tid skulle utföra och finansiera den naturvärdesinventering som krävdes på småskogsbrukets marker. Stor- och mellanskogsbruket förväntades ansvara för att inventera det egna skogsinnehavet och stå för kostnaderna för inventeringen inom ramen för sektorsansvaret. Mellanskogsbruket fick ett visst statsbidrag. Storskogsbruket har således själva bekostat och utfört naturinventeringar för en planläggning av sina markinnehav och områden med höga naturvärden är offentliggjorda.

Att inventeringen ska utföras har således ett uttryckligt politiskt stöd och har också utgjort en grund i den svenska skogspolitiken. Det har också varit tydligt att politiken har ansett att inventeringen

på småskogsbrukets marker är viktig för skogspolitikens genomförande och ska finansieras av staten. Den närmare utformningen av inventeringen har dock överlämnats åt Skogsstyrelsen.

Utredningen har uppfattat att det främst är den inventering och registrering av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen utfört på småskogsbrukets marker, tillsammans med den mycket höga graden av certifiering bland virkesköparna, som föranlett den pågående debatten och som legat till grund för denna utrednings direktiv. Hur stor- och mellanskogsbruket inventerat naturvärden har utredningen i detta avseende inte uppfattat som problematisk på samma sätt.

Som nämnts i kapitel 4.5 utgör skogscertifieringen ett marknadsstyrt system som skogsägaren ansluter sig till frivilligt. En certifierad skogsägare ska följa ett omfattande regelverk där kravet på att inte avverka nyckelbiotoper utgör ett krav av många.

Enligt FSC, Forest Stewardship council, är kravet absolut och utan koppling till hur stor andel av markägarens skogsmark som utgörs av nyckelbiotop. Enligt PEFC, Programme for Endorsement of Forest Certification, finns en särskild rutin för hur nyckelbiotoper, utöver de fem procent av arealen som ska avsättas frivilligt, ska hanteras för att kunna avverkas inom ramen för certifieringen.

Det innebär i sig att Skogsstyrelsens metodik för att klassificera ett område som nyckelbiotop får avgörande betydelse även för vad som får avverkas eller inte av en certifierad skogsägare. För en icke certifierad skogsägare kan certifieringens regler innebära utebliven försäljning då ett område registrerats som nyckelbiotop och virkesköparen då får kännedom om myndighetens bedömning av skogens naturvärden. Även om det är certifieringsorganen som satt upp regler om vilket virke som efterfrågas eller inte kan det uppfattas som att de ekonomiska konsekvenserna av en utebliven avverkning är en följd av Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering. Det blir särskilt påtagligt när ett område klassas som nyckelbiotop först i samband med att en skogsägare som valt att inte ingå i någon certifiering avsett att avverka det. De certifierade virkesköparna förlitar sig nämligen på myndighetens bedömning av områdets naturvärden.

Mot bakgrund av hur strukturen för virkesköpare i Sverige ser ut innebär därmed klassificeringen och registreringen av en nyckelbiotop att området på grund av marknadsekonomiska styrmedel undantas från skogsbruk. Någon ersättning garanteras inte enbart genom att naturvärden identifieras.

Hur Skogsstyrelsen har valt att definiera begreppet nyckelbiotop och tillämpa det har aldrig varit avsett att medföra ett mer eller mindre absolut avverkningsförbud på det sätt certifieringsreglerna innebär. Certifieringssystemen har således anammat ett begrepp som inte gör anspråk på att medföra de verkningar som certifieringssystemet själv ger det.

På det sätt som certifieringen har kommit att använda Skogsstyrelsens begrepp nyckelbiotop har det i praktiken inneburit att staten tagit ansvar för och delvis bekostat certifieringens och småskogsbrukets möjlighet att upprätthålla kravet på att avverkning inte ska ske av skogar med höga naturvärden och att virke inte får köpas från kontroversiella källor.

I sammanhanget bör även nämnas att Skogsstyrelsens resultat av inventering och register över nyckelbiotoper används av andra myndigheter och kommuner inför bland annat planering av infrastrukturprojekt och kommunala naturvårdsplaner. Även privata aktörer kan använda sig av registret och uppgifter om nyckelbiotopers placering vid framtagande av till exempel miljökonsekvensbedömningar med mera. Att andra aktörer kan använda sig av befintliga uppgifter om naturvärden i stället för att var och en ska utföra en egen inventering är självklart en fördel ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utredningen har inte kunnat se att den här användningen skulle påverka markägarens brukande av sin fastighet i någon större utsträckning. Däremot har detta inte varit det ursprungliga syftet med inventering av nyckelbiotoper. Att underlaget i registret används av olika aktörer med olika syften ställer också ett högre krav på att informationen i registret är korrekt, kvalitetssäkrad och uppdaterad.

I det följande kommer utredningen att redogöra för de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att inventera nyckelbiotoper samt Skogsstyrelsens förutsättningar att använda begreppet nyckelbiotop som grund för samrådsskyldighet enligt miljöbalken. Utredningens analys och förslag i dessa delar omhändertar i allt väsentligt de negativa konsekvenser för enskilda markägare som utredningsdirektivet pekat ut som särskilt angelägna att utreda. Frågan om en registrering av en nyckelbiotop innebär ett ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är under pågående prövning. Utredningen har därför valt att inte närmare analysera alla de möjliga äganderättsliga aspekterna av att ett område pekas ut som en nyckelbiotop. Analysen har i stället fokuserat på den grundläggande förvaltningsrätts-

liga frågan om Skogsstyrelsen haft stöd för inventeringen och hur inventeringsresultatet bör hanteras framåt.

12.2 Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken

Bedömning: Skogsstyrelsen har saknat bemyndigande att föreskriva om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i områden som har stor betydelse för skogens flora och fauna (nyckelbiotoper).

Förslag: 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, bör omedelbart upphävas.

Skogsstyrelsen bör vidta en översyn över föreskriften i sin helhet.

Som framgår i kapitel 11.5 har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter om när en skogsbruksåtgärd alltid ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I föreskriften anges följande.¹

Skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.

Både av ordalydelsen och av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att kriterierna för den typ av skogsområde som omfattas av föreskriften om samråd motsvarar de för nyckelbiotoper. Skogsområdet behöver emellertid inte vara registrerat som nyckelbiotop av myndighet för att omfattas av samrådsplikten enligt föreskriften. Det är de befintliga naturvärdena som är avgörande, vare sig de är kända för myndigheten eller inte.

På fråga från den som vill vidta en skogsbruksåtgärd måste dock Skogsstyrelsen kunna ge besked om samråd enligt miljöbalken krävs eller inte. Att ett område har registrerats som nyckelbiotop borde i detta sammanhang kunna utgöra en presumtion för att samrådsplikt

¹ Se 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3.

gäller. En markägare som får en nyckelbiotop utpekad och registrerad inom sin fastighet får besked om detta av Skogsstyrelsen. I detta besked informeras uttryckligen markägaren om att det råder samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i en nyckelbiotop, oavsett om den är registrerad eller inte.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska även vissa särskilt utpekade skogsbruksåtgärder alltid anmälas för samråd enligt miljöbalken, oavsett var dessa vidtas, bland annat maskinell askåterföring och anläggande av vissa skogsbilvägar.

Vid sidan av de särskilt utpekade åtgärderna som alltid ska anmälas för samråd ska enligt huvudregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken alla åtgärder som *kan komma att väsentligt ändra naturmiljön* anmälas. I dessa fall krävs därmed en prövning av åtgärdens påverkan på naturmiljön redan för att avgöra om åtgärden ska anmälas för samråd oavsett om de sker i en nyckelbiotop eller inte.

Enligt 6 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd framgår att en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen även är att anse som en anmälan för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär att Skogsstyrelsen hanterar ett ärende om samråd avseende skogsbruksåtgärderna *föryngringsavverkning, uttag av skogsbränsle* och *viss dikning*, som kräver underrättelse enligt skogsvårdslagen inom ramen för samma förfarande som gäller för dessa skogsbruksåtgärder i allmänhet. För de särskilt utpekade åtgärderna som alltid ska anmälas för samråd enligt föreskriften finns en särskild blankett att tillgå. Där kan även anges åtgärder som inte omfattas av obligatorisk anmälningskyldighet.

12.2.1 Skogsstyrelsen verkar under samrådet för att markägaren inte ska avverka nyckelbiotoper

Av Skogsstyrelsens rutiner för handläggning av nyckelbiotoper följer att Skogsstyrelsen, inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga, ska verka för att natur- och kulturvärden i nyckelbiotoper bevaras och utvecklas. Vidare framgår att Skogsstyrelsen inte ska medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper och att avsteg från denna linje bör ske endast i undantagsfall. Skogsstyrelsen ska även i samband med en avverkningsanmälan i första hand verka för

att markägaren återkallar sin anmälan/ansökan i den del den berör nyckelbiotopen och avsätta området för naturvård frivilligt.²

I de situationer då markägaren kvarstår med sin anmälan om att vidta en skogsbruksåtgärd som kan skada nyckelbiotopens naturvärden undersöker Skogsstyrelsen i första hand möjligheterna till att bilda formellt skydd.

I vissa fall när Skogsstyrelsen får kännedom om att en föryngringsavverkning kommer utföras ska myndigheten, enligt rutinen, meddela ett förbud mot avverkning enligt skogsvårdslagen på den del, upp till intrångsbegränsningen, som bedöms som mest värdefull ur naturvärdessynpunkt.

Förelägganden och förbud mot åtgärder, med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken meddelas, som framgår av kapitel 13.5.8, endast i undantagsfall.

12.2.2 Samrådsplikten är straffsanktionerad

Det finns en straffrättslig koppling till samrådsplikten. Straffstadgandet i 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken anger att brottet *otillåten miljöverksamhet* omfattar situationer där en åtgärd vidtas utan att en verksamhet eller åtgärd anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller av föreskrifter meddelade med stöd av den bestämmelsen. Straffsanktionen avser således både åtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten enligt föreskrifter och den som följer direkt av lydelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken. I praktiken innebär det att åtgärder som inte kräver en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen men som kräver en anmälan om samråd straffsanktioneras. Förekommande exempel är gallring och röjning i nyckelbiotoper.

I de avgöranden utredningen tagit del av avseende detta straffstadgande synes områdets klassning som nyckelbiotop få en avgörande betydelse. I dessa fall har det i stämningsansökan angetts att gärningen består av att åtgärder vidtagits i en nyckelbiotop utan att de har föregåtts av en anmälan om samråd. Domstolen synes utgå från att det är registreringen som utgör grund för bedömningen av om området omfattas av samrådsplikt och inte områdets naturvärden. Det framgår sällan om domstolen gjort någon självständig prövning, mot

² Skogsstyrelsen, *Rutin – Arbete med nyckelbiotoper*, version 4.0.

de beviskrav som uppställs i brottmål, av om området naturvärden innebär att samrådsplikt föreligger för åtgärden.³

Till skillnad mot uppgifter som lämnas i en underrättelse enligt skogsvårdslagen är uppgifterna som lämnas i en anmälan om samråd straffsanktionerade. Enligt 29 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken omfattar brottet *försvårande av miljökontroll* den som lämnar en oriktig uppgift som från miljösynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn om uppgiften finns i en anmälan som ska ges in till myndigheten enligt miljöbalken.

Detta straffbud har såvitt känt aldrig tillämpats i detta sammanhang, men kan innebära att redan en oriktig uppgift, i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen eller i en anmälan om samråd, avseende en åtgärd som ska vidtas i ett område där samrådsplikt föreligger är straffbar. Oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning är i sig inte straffsanktionerat. Som utredningen har redogjort följer det av 6 § i förordningen om anmälan för samråd att den som underrättat Skogsstyrelsen om en avverkning också anmält åtgärden för samråd. Bestämmelsen kan enligt sin ordalydelse tolkas på så sätt att den markägare som lämnar oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning därmed också lämnar oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd. Hur nämnda straffstadgande om försvårande av miljökontroll ska tillämpas i ett sådant fall är oklart.

12.2.3 Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt i nyckelbiotoper saknar stöd i myndighetens bemyndigande och bör upphävas

Som ovan angivits finns det en föreskrift som är meddelad av Skogsstyrelsen och som reglerar samrådsskyldigheten enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Den del av föreskriften som är relevant att analysera i denna utredning rör 4 § som anger att samråd ska ske i områden som definieras på samma sätt som begreppet nyckelbiotop. Föreskriften har i denna del betydelse både vad avser Skogsstyrelsens hantering av ärenden samt för det straffbara området beträffande åtgärder i en nyckelbiotop.

³ Se t.ex. Mora tingsrätts dom den 12 oktober 2017 i mål B 323-17 (varken hovrätten eller Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd), Kalmar tingsrätts dom den 16 oktober 2019 i mål B 1469-19, Ångermanlands tingsrätts dom den 23 november 2017 i mål B 1905-17.

Enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Av 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken framgår därmed att anmälningsskyldighet får föreskrivas

- i *hela landet* eller *delar av landet*
- för *särskilda slag* av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Regeringen har utnyttjat sin delegationsrätt genom förordning (1998:904) om anmälan för samråd. I 7 § i förordningen har regeringen bemyndigat Skogsstyrelsen att föreskriva om anmälningsskyldighet i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön och ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder.

Regeringen har därmed delegerat till Skogsstyrelsen att föreskriva om anmälningsskyldighet för

- särskilda slag av skogsbruksåtgärder som kan medföra skada på naturmiljön⁴
- som ska utföras på skogsmark.

Varken i det bemyndigande till regeringen, som framgår av miljöbalken, eller regeringens bemyndigande till Skogsstyrelsen, som framgår av förordningen om anmälan för samråd, finns därmed någon möjlighet att låta en viss naturmiljö utgöra ett obligatoriskt samrådsobjekt. Enligt 12 kap. 6 § andra stycket får föreskrifter endast omfatta hela eller geografiskt avgränsade delar av landet. Regeringen har inte heller bemyndigat Skogsstyrelsen att peka ut vissa delar av landet för obligatorisk anmälan om samråd.

Skogsstyrelsens föreskrifter på området förefaller ha gått längre än vad bemyndigandet tillåter. Enligt 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter

⁴ Bemyndigandet i 7 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd bör tolkas som att Skogsstyrelsen är begränsade till att föreskriva om särskilda slag av skogsbruksåtgärder och inte att alla skogsbruksåtgärder ska anses vara av särskilt slag.

och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, omfattar, anmälningsplikten ”skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter”.

Skogsstyrelsens föreskrift innehåller i denna del därmed utpekande av

- alla skogsbruksåtgärder
- inom skogsmark
- som utgör en viss slags naturmiljö.

Föreskriftens utpekande av att anmälan om samråd alltid ska ske för alla skogsbruksåtgärder inom områden som enligt Skogsstyrelsens metodik uppfyller kraven för att utgöra en viss naturmiljö saknar därmed stöd i lag.⁵ Det är rimligt att anta att de områden som utgör nyckelbiotoper även uppfyller kraven på en sådan naturmiljö där de flesta skogsbruksåtgärder kan komma att medföra en väsentlig förändring och därmed ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Någon rätt att föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd för alla skogsbruksåtgärder inom en viss naturmiljö har dock inte funnits. Det är inte heller möjligt för regeringen att ge Skogsstyrelsen rätt att föreskriva om samråd på detta sätt.

Det bedöms ligga utanför denna utrednings uppdrag att föreslå förändringar i 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Som ovan angivits får föreskriften betydelse för avgörandet om en viss åtgärd är straffsanktionerad som anmälningspliktig. Det är därmed av synnerlig vikt att föreskriften skyndsamt ses över och upphävs i de delar där myndigheten överskridit sitt bemyndigande.

⁵ Skogsstyrelsens rättsenhet har till utredningen bekräftat att föreskriften i denna del förefaller överskrida det bemyndigande som myndigheten fått från regeringen.

12.3 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden

Bedömning: Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper bör bedömas som ärendehandläggning i förvaltningslagens mening. Registreringen av en nyckelbiotop bör därför utgöra ett förvaltningsbeslut.

Skogsstyrelsen kan inte anses ha haft tillräckligt stöd i regleringsbrev eller nuvarande och tidigare myndighetsinstruktioner för en generell nyckelbiotopsinventering.

Det kan därför inte anses klarlagt att Skogsstyrelsen haft tillräckligt stöd i rättsordningen för inventeringen.

12.3.1 Inventeringen styrs av förvaltningslagen

Den inventering som Skogsstyrelsen utfört av nyckelbiotoper på småskogsbrukets marker har inget särskilt reglerat författningsstöd. Hur den utförs styrs därför i huvudsak av förvaltningslagen i tillämpliga delar. Inventering av nyckelbiotoper har skett sedan början på 1990-talet och har därmed i stora delar utförts under en tid då den äldre förvaltningslagen var tillämplig. Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft.

Förvaltningslagen är tillämplig på myndigheters handläggning av ärenden. Uttrycket ärende definieras dock inte i lagen. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.

Om ett förfarande inte innebär ärendehandläggning kan en myndighets agerande utgöra annan förvaltningsverksamhet. Vid annan förvaltningsverksamhet tillämpas bara vissa av förvaltningslagens bestämmelser, bland annat kravet på legalitet. Kravet på legalitet ska således vara uppfyllt oavsett om det är ärendehandläggning eller annan förvaltningsverksamhet.

Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, det som vanligen brukar betecknas fak-

tiskt handlande, är i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande som tydligt illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan biljettkontroll, debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande.

När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet i 6 § förvaltningslagen ger myndighetens besked inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte.⁶ Ett undantag från denna princip gäller dock i de fall då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning. När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.

12.3.2 Nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen

Som redogjorts ovan utför Skogsstyrelsen inventering av nyckelbiotoper enligt en metodik och en rutin framtagen av myndigheten. Det är Skogsstyrelsen som har definierat vad som utgör en nyckelbiotop. Av definitionen framgår att begreppet nyckelbiotop utgörs av en samlad bedömning av olika förhållanden. Det är således inte enbart en fråga om en kartläggning av faktiska förhållanden i naturen.

Innebär den slutliga bedömningen av Skogsstyrelsens handläggare att området utgör en nyckelbiotop förs området in i myndighetens

⁶ Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

verksamhetsstöd tillsammans med uppgifterna om vilka naturvärden som legat till grund för bedömningen och tilldelas ett unikt ärendenummer. Information om detta skickas även ut till markägaren. Syftet med informationen är att markägaren ska uppmärksammas på naturvärdena som identifierats inom fastigheten.

Skogsstyrelsen har utrett frågan om nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning eller faktisk verksamhet.⁷ I utredningen konstateras att det faktum att myndigheten identifierat en nyckelbiotop inte får några rättsverkningar, som inte även annars skulle följt av de naturvärden som finns på platsen. Skogsstyrelsen ansåg inte heller att en registrering kan ligga till grund för ett senare avgörande från myndigheten och att förekomsten av en registrerad nyckelbiotop inte heller utgör ett rättsfaktum vid tillämpning av rättsregler. Vidare ansåg myndigheten att den kommunikation som föranleds av en registrering inte innebär rättsverkningar för den enskilde. Skogsstyrelsen framhåller i sin utredning att syftet med inventeringen inte är att den ska utgöra annat än ett kunskapsunderlag för markägare och myndighet.

Av skogsvårdslagen följer bland annat att skogen ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Av miljöbalken följer bland annat att alla som vidtar en åtgärd ska iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga att åtgärden medför skada eller olägenhet för miljön. I de båda lagarna och de föreskrifter som är meddelade med stöd av dem finns ytterligare bestämmelser vad avser naturmiljön i ett område som är av särskild betydelse för biologisk mångfald.

Genom att myndigheten vid en nyckelbiotopsinventering gjort bedömning att det på en enskilds fastighet finns ”ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna” har den enskilde upplysts om Skogsstyrelsens uppfattning om naturvärdena inom fastigheten. Dessutom innehåller bedömningen en upplysning om att det där ”finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter” som kan ställa ytterligare krav på särskild hänsyn. I de lagstiftningar som reglerar skogsbruket, skogsvårdslagen och

⁷ Skogsstyrelsens rättsenhet, *Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper*, 2020-01-27, bilaga 1 till rapport 2020/2 Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar – Syntes och rekommendationer.

miljöbalken, finns bindande krav för hur den som avser att avverka skog ska förhålla sig till naturvärdena i skogen.

Skogsstyrelsen kan, vid sidan av nyckelbiotopsinventering, i andra sammanhang ge uttryck för de förväntningar som dessa lagar ställer på skogsägaren. I det enskilda fallet sker detta framför allt genom vägledning i samband med tillsyn. Högsta förvaltningsdomstolen har beträffande sådan vägledning, som innehåller en bedömning från myndigheten om vad markägaren bör göra för att uppfylla skogsvårdslagens krav, uttalat följande.⁸

Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form.

I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut och i vissa fall är det endast underförstått att så ansetts vara fallet (jfr t.ex. RÅ 2010 ref. 29, RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2019 ref. 17).

Mot denna bakgrund och med beaktande av att vägledningen inte har lämnats med stöd av Skogsstyrelsens allmänna serviceskyldighet utan har tillkommit inom ramen för myndighetens tillsyn och som en följd av ett författningsreglerat krav att underrätta myndigheten om en planerad avverkning, får vägledningen enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt att den utgör ett förvaltningsbeslut.

Till skillnad från vägledning i samband med tillsyn kan en nyckelbiotopsinventering, och den vägledande information som lämnas i samband med denna, ske helt utan föregående initiativ från markägaren. Bedömningen om att området vid inventeringstidpunkten utgjorde en nyckelbiotop är inte rättsligt bindande i något avseende. I stället kan bedömningen ligga till grund för ett senare beslut, som utgör ett verkligt handlingsdirektiv, eller tjäna som rättsfaktum vid tillämpning av olika rättsregler, oavsett om detta varit Skogsstyrelsens avsikt med registreringen eller inte. I dessa avseenden är en vägledning i samband med tillsyn enligt skogsvårdslagen snarlik den information som lämnas i samband med att en nyckelbiotop identifieras. Myndighetens bedömning i de båda fallen kan anses förmedla till markägaren att

⁸ Högsta förvaltningsdomstolens dom 6 mars 2020 i mål 5893-18.

Skogsstyrelsen kan fatta ett för markägaren bindande beslut, genom förelägganden och förbud med stöd av skogsvårdslagen eller miljöbalken, om inte markägaren följer de rekommendationer och råd som lämnas då denne ska utföra en åtgärd.

I sammanhanget bör även Skogsstyrelsens policy kring nyckelbiotoper beaktas. Den innebär att myndigheten inte ska medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. Oavsett hur kommunikationen med markägaren i det enskilda fallet sett ut finns det skäl att se det besked som lämnas efter en nyckelbiotopsregistrering i ljuset av Skogsstyrelsens allmänna förhållningssätt som kommer i uttryck genom denna policy. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har uttalat att information som lämnas i olika form och med olika adressat kan utgöra ett konglomerat av uttalanden som sammantaget utgör ett förvaltningsbeslut.⁹ I det aktuella fallet bestod uttalandena bland annat av en informationsskrivelse, ett pressmeddelande och ett analysresultat som offentliggjorts av Livsmedelsverket och adresserats tillsynsmyndigheter, näringsidkare i branschen och allmänhet. I skrivelsen redovisas bland annat verkets bedömning av huruvida en på marknaden förekommande olivolja var otjänlig och inte fick säljas. Den information som lämnades var i detta fall avsett att tjäna som underlag för den myndighetsutövning som kommunerna förväntades utöva i sin livsmedelstillsyn samt information till näringsidkare och konsumenter. Domstolen fann att det rört sig om ärendehandläggning hos Livsmedelsverket.

I likhet med Livsmedelsverkets bedömning av den otjänliga olivoljan utgör en nyckelbiotopsklassificering en bedömning i ett enskilt fall som kan få direkta konsekvenser för senare tillsynsbeslut och för hur enskilda förväntas agera. Bedömningen är inte i någon av de båda fallen i och för sig bindande i något rättslig avseende eftersom den är gjord vid sidan av ett formellt beslutsförfarande. Det är inte heller myndighetens bedömning i sig, utan de faktiska förhållandena, som ska anses utgöra grunden för ett senare beslut. För en nyckelbiotopsklassificering torde dock kopplingen till ett senare tillsynsbeslut vara än tydligare, eftersom det är samma myndighet som ligger bakom både den första bedömning av ett områdes samlade naturvärden som även kan fatta ett eventuellt senare formellt beslut avseende dessa.

⁹ RÅ 2004 ref. 8.

En nyckelbiotopsinventering utgör inte en ren administrativ service från myndigheten till allmänheten (exempelvis hänvisning av en enskild till en annan myndighet eller hänvisningar till en blankett). Inte heller kan det anses att inventeringen utgör en informationsverksamhet som inte berör frågor om enskildas rättigheter och skyldigheter utan bara innehåller upplysningar om faktiska förhållanden. Inventeringens koppling till Skogsstyrelsens och andra myndigheters rättsligt reglerade beslutsfattande, exempelvis vid tillsyn, medför nämligen att den information som lämnas innebär att myndigheter drar slutsatser om faktiska förhållandens förenlighet med de rättsregler som kan aktualiseras vid en åtgärd från den enskilde.

Trots att det saknas direkta rättsföljder till följd av att ett område vid något tillfälle bedömts som en nyckelbiotop, bör därför de indirekta effekterna av denna bedömning medföra att det därigenom fattats ett för den enskilde och för myndigheter handlingsdirigerande beslut av Skogsstyrelsen. Det går även att betrakta beslutet som en för myndigheten icke bindande förprovning av områdets betydelse för flora och fauna.

Den slutliga bedömningen av att ett område utgör en nyckelbiotop bör följaktligen anses utgöra ett beslut i förvaltningslagens mening. Att Skogsstyrelsen dokumenterar en nyckelbiotop med ärendenummer tillsammans med underlaget för bedömningen och kommunicerar detta med markägaren talar för att myndigheten tillämpar de relevanta delarna av förvaltningslagen.¹⁰ Att myndigheten, på initiativ av markägaren, medger en omprovning av en nyckelbiotop enligt en särskild rutin talar även för att bedömningen ansetts vara ett beslut av myndigheten. Det kan annars svårligen förklaras varför en rätt till omprovning i särskild ordning skulle finnas för en enskild.¹¹

Utredningens rättsliga bedömning i denna del har dock inte delats av Kammarrätten i Göteborg som under hösten 2020 bedömt att nyckelbiotopsregistrering inte utgjorde ett förvaltningsbeslut.¹² Domen har vid detta betänkandes tryckning inte vunnit laga kraft. Frågan prövas även av kammarrätten i Kammarrätten i Jönköping som ännu inte meddelat dom i målet.¹³

¹⁰ Se t.ex. 25, 33, 38 §§ förvaltningslagen.

¹¹ Se även Justitieombudsmannens resonemang i JO 2008/09 s. 377 (4746-2006) som förefaller utgå från att nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning, eftersom JO annars inte haft anledning att pröva möjligheten till omprovning enligt förvaltningslagen av en nyckelbiotopsregistrering.

¹² Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

¹³ Kammarrätten i Jönköpings mål nr 638-20.

12.3.3 Inventering av naturvärden är inte alltid ärendehandläggning

Kartläggning av nyckelbiotoper består av tre moment: förberedelser, fältarbete och efterarbete. Syftet med den nationella kartläggningen är att identifiera, avgränsa och registrera nyckelbiotoper i hela landet. När det gäller nyckelbiotopsinventering bör ärendehandläggningen anses inledd i det stadium då myndigheten går från ett förberedelsestadium. Innan dess finns det inte någon enskild som berörs av inventeringen och förutsättningarna att meddela ett beslut saknas. Fältinventeringen bör bedömas som en del av ärendehandläggningen eftersom det är i detta skede som de faktiska förutsättningarna för det efterföljande beslutet samlas in i form av identifiering av olika huvudfaktorer (exempelvis strukturer, arter och skogshistorik) och detaljfaktorer (som trädslagsblandning, beståndsålder och fuktighet). Efterarbetet utgör en del av beslutsprocessen och är den del av ärendehandläggningen som avslutas med ett beslut.

Det finns däremot inte alltid anledning att se *enbart en inventering* av olika förekomster i naturen som ärendehandläggning. En inventering, vars resultat inte har någon omedelbart handlingsdirigerande effekt och som inte följs av något ställningstagande från myndighetens sida utgörs rimligen i stället av annan förvaltningsverksamhet, eller så kallat faktiskt handlande. För det fall information om de identifierade naturvärdena meddelas markägaren, exempelvis genom att myndigheten tar direkt kontakt eller genom att informationen tillgängliggörs i en digital sammanställning som markägaren har tillgång till, bör detta anses utgöra en del av myndighetens service och rådgivning och inte som ärendehandläggning.

Inventering av de delar som utgör kunskapsunderlaget inför den samlade bedömningen, (huvudfaktorer och detaljfaktorer) har inte i sig någon handlingsdirigerande effekt, vare sig de är sedda för sig eller tillsammans. Endast genom en samling fakta, av exempelvis strukturer i skogen, trädslagsblandning och skogshistorik följer inga särskilda krav på markägaren. De krav som kan komma att aktualiseras kräver en bedömning av vad dessa faktorer sammantaget innebär inom ett område, till exempel om det råder samrådspåbudsplikt enligt miljöbalken eller om något krav på hänsyn följer av skogsstyrelsens föreskrifter. En sådan inventering, utan en samlad bedömning mot ett visst på

förhand uppställt krav, bör betraktas på samma sätt som andra kar-
teringar av landskapet, i detalj eller på en aggregerad nivå.

För myndighetens faktiska handlande genom en sådan inventering
blir endast de allmänna delarna av förvaltningslagen därmed tillämp-
liga. Samma resonemang bör gälla för den omfattande insamlingen
av kunskap om olika förekomster i naturen, som genomförs av andra
myndigheter. Om inventering sker i fält eller på annat sätt bör i sam-
manhanget sakna betydelse.

12.3.4 Möjligheten att överklaga en registrering av nyckelbiotop

Att ett visst handlande från en myndighets sida utgör ett beslut under
ärendehandläggning, till skillnad från faktisk verksamhet, innebär
inte med nödvändighet att beslutet är möjligt att överklaga.

I några fall har markägare överklagat en nyckelbiotopsregistrering
till domstol. Dessa överklaganden har prövats av allmän förvaltnings-
domstol. I de överklagade avgöranden som utredningen tagit del av
där frågan prövats med stöd av den äldre förvaltningslagen¹⁴ har dom-
stolarna i samtliga fall kommit fram till att inventering och dokumen-
tation av en nyckelbiotop i ett register inte är ett överklagbart beslut.¹⁵

Sedan juli 2018 har förvaltningslagen en annan utformning, bland
annat avseende bestämmelsen om överklagande som numera regleras
i 41 § förvaltningslagen. Enligt den bestämmelsen får ett myndighets-
beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på
ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen ger uttryck för de principer
som kommit till genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och
innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande
för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Hur myndigheten har
rubricerat handlingen saknar betydelse. Bestämmelsen omfattar även
beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utfor-
mats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt
sitt innehåll. Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer”
eller liknande – som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller

¹⁴ SFS 1986:223.

¹⁵ Se bl.a. Förvaltningsrätten i Falun, dom 2013-12-11 i mål nr 2393-13, Förvaltningsrätten i
Härnösand dom 2017-05-10 i mål nr 859-17 och Förvaltningsrätten i Umeå dom 2017-09-01
i mål nr 1664-17 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 16 mars 2016 mål nr 26323-15
(där överinstanserna inte meddelade prövningstillstånd)

bortse från – är alltså överklagbart enligt bestämmelsen, om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser. Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan för att ett beslut ska få överklagas.¹⁶ Frågan om ett beslut är överklagbart ska inte avgöras i förhållande till beslutets adressat. Prövningen avser i stället om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas.¹⁷

Förvaltningsrätten i Malmö har nyligen prövat frågan om registrering av nyckelbiotop.¹⁸ Domstolen bedömde till skillnad från tidigare avgöranden att Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop utgör ett överklagbart beslut. Med hänvisning till bland annat denna utredningskommittédirektiv konstaterade domstolen att införandet av certifieringsstandarder i fråga om nyckelbiotoper inom virkesindustrin har inneburit att virke från nyckelbiotoper kommit att undantas eller i vart fall ge sämre avkastning. Det ansågs inte heller orimligt att certifieringskraven skulle kunna medföra en försämrad ekonomisk säkerhet och försämrade möjligheter till fastighetsbildningsåtgärder. Enligt domstolen fanns det därför en direkt koppling mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och skogsägarens faktiska möjligheter att framöver nyttja sin skog. Beslutet om registrering var därför ett överklagbart beslut.

Skogsstyrelsen överklagade domen. Kammarrätten i Göteborg ansåg till skillnad från förvaltningsrätten att registreringen av en nyckelbiotop inte utgjorde ett förvaltningsbeslut. Enligt domstolen var registreringen inte avsedd att ha några verkningar för markägaren. Eventuella verkningar uppstod enligt domstolen redan på grund av den omständigheten att markförhållandena utgör en nyckelbiotop. Funktionen hos registreringen var inte heller att påverka faktiska förhållanden, eftersom området inte blir en nyckelbiotop genom registreringen, utan är det om området uppfyller vissa krav när det gäller flora och fauna. Då registreringen inte utgjorde ett förvaltningsbeslut avvisades fastighetsägarens överklagande.

Även Förvaltningsrätten i Jönköping bedömde nyligen att en informationsskrivelse som bland annat innehöll en redogörelse för praxis

¹⁶ Se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 253 och 332 samt bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och HFD 2018 ref. 23.

¹⁷ HFD 2019 ref. 21.

¹⁸ Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-24 i mål nr 9753-19 och Kammarrätten i Göteborg dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

och syftet med nyckelbiotoper sett tillsammans med registreringen av en nyckelbiotop ansågs vara ett överklagbart beslut.¹⁹ Registreringarna var enligt uppgift från Skogsstyrelsen utförd 1998 och 2004. Domstolen konstaterade att det föreligger direkta verkningar av att få en nyckelbiotop registrerad på sin fastighet eftersom det föreligger ett krav på samråd med Skogsstyrelsen vid en skogsbruksåtgärd i ett nyckelbiotopsområde. Dessutom kan ekonomiska förluster på grund av certifieringssystemet uppstå. Dessa verkningar var enligt domstolen av sådant kvalificerat slag att Skogsstyrelsens information samt registrering av nyckelbiotoperna tillsammans skulle ses som ett överklagbart beslut. I sak ansåg dock domstolen att det inte fanns anledning att ifrågasätta Skogsstyrelsens bedömning att området utgjorde en nyckelbiotop. Domen är överklagad till Kammarrätten i Jönköping, som vid detta betänkandes avlämnande meddelat prövningstillstånd men ännu inte dom i målet.

Av relevans för frågan om en nyckelbiotopsregistrering är möjligt att överklaga är även Högsta förvaltningsdomstolens, i det föregående refererade, dom om rätten att överklaga en vägledning som Skogsstyrelsen lämnat en markägare i samband med tillsyn enligt skogsvårdslagen.²⁰ I vägledningen uppmanades markägaren bland annat att tillse att skador inte uppstod vid vattendrag och att denne skulle spara skyddszoner samt avstå från förröjning. Dessutom lämnade Skogsstyrelsen en upplysning om att förelägganden eller förbud kunde meddelas om kraven enligt skogsvårdslagen inte följdes. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att vägledningen avsåg råd och anvisningar om vad som krävs enligt skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter och innebar i sig ingen rätt att avverka. Det aktuella regelverket, skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter, innehåller inte någon skyldighet att under vissa förutsättningar meddela förbud eller förelägganden. Då det inte ur författningsregleringen kan härledas något krav på att vidta viss åtgärd omfattas inte Skogsstyrelsens ställningstaganden i vägledningen av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. För att råd och anvisningar, som i och för sig kan anses utgöra ett beslut, ska vara överklagbara krävs enligt domstolen att de ska vara av tillräckligt ingripande karaktär, vara ägnade att uppfattas som bindande och hos de berörda skapa

¹⁹ Förvaltningsrätten i Jönköpings dom 2020-02-11 i mål nr 4997-19. Domen är överklagad till Kammarrätten i Jönköping, mål nr 638-20.

²⁰ Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål nr 5893-18.

intrycket av att det är fråga om ett ingripande i det enskilda fallet. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att vägledningen i detta fall utformats på ett sätt som inte kunde uppfattas som bindande och som inte kunde utläsas på annat sätt än att markägaren kunde tillgodose naturvårdsintressena även på andra sätt än de som angavs i vägledningen. Det beslut som vägledningen utgjorde fick därmed inte överklagas.

Då rätten att överklaga en nyckelbiotopsregistrering för närvarande är under rättslig prövning ser utredningen inget skäl att uttala sig i frågan.

12.3.5 Inventering måste uppfylla kravet på legalitet

Gemensamt för all handläggning enligt förvaltningslagen är att en myndighet, enligt 5 § förvaltningslagen, endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen, som innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.²¹ Exempel på sådant författningsstöd kan vara allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion, myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat. Kravet på stöd i rättsordningen kan även vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis från regeringen i myndigheternas regleringsbrev. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i lag eller förordning?

Det finns ingen lag som kan anses ge Skogsstyrelsens ett bemyndigande att inventera landets skogar efter nyckelbiotoper. I olika lagförarbeten har däremot riksdagen ställt sig bakom skrivningar som uttalat sig om planerad, pågående och framtida nyckelbiotopsinventering. I den proposition som föregick 1993-års skogspolitiska beslut finns tydliga uttalanden om förtjänsten och nödvändigheten av en

²¹ Jfr. 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen.

riksomfattande inventering efter skyddsvärda nyckelbiotoper.²² I budgetpropositioner har även riksdagen ställt sig bakom finansiering av utveckling av metoden och en riksomfattande nyckelbiotopsinventering.²³ De uttalanden som gjorts i förarbetena har emellertid inte kommit till uttryck i något uttryckligt lagstöd för en inventering av landets skogar.

I de förordningar som avser Skogsstyrelsens verksamhet, vid sidan av Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion som behandlas nedan, finns inget bemyndigande från regeringen att inventera landets skogar vid sidan av myndighetens uppgifter vid exempelvis tillsyn och områdeskydd.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion?

Enligt 1 § i Skogsstyrelsens instruktion²⁴ har myndigheten till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Enligt 2 § samma förordning ska myndigheten

1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs,
2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,
3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,
4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,

²² Prop. 1992/93:226 s. 72–75 som refereras utförligt ovan.

²³ Prop. 1989/90:100 bil 11 s. 36, prop. 2000/2001:1 uo 23, s. 20.

²⁴ Förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen (tidigare SFS 2007:1046, 2005:1160, 1995:1335, SFS 1993:1272, 1988:855).

6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, och
7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitikerna som riksdagen har fastställt.

Skogsstyrelsen har till utredningen uppgett att myndigheten historiskt sett grundat sin inventering av nyckelbiotoper på uppdraget i 2 § punkten 2 i instruktionen som avser inventering, uppföljning och utvärdering avseende hur landets skogar sköts i förhållande till de skogspolitiska mål som fastställts av riksdagen. Denna punkt i instruktionen tillkom 2009 och har inte haft någon motsvarighet i de tidigare instruktionerna. I de myndighetsinstruktioner som gällt från 1988 nämns inte inventering i motsvarande sammanhang. Klart är därför att den inventering som skett före år 2009 inte kan ha haft sitt stöd i denna del av instruktionen.

Uppdraget, enligt 2 § punkten 2, i instruktionen kan enligt utredningen uppfattas på så sätt att den inventering som avses ska ta sikte endast på hur *skogen sköts*. Med ett sådant synsätt skulle denna del av instruktionen avse åtgärder som till exempel den hänsynsuppföljning Skogsstyrelsen utför. Hänsynsuppföljningen är en del av Skogsstyrelsens ansvar inom Sveriges officiella statistik. Den görs av Skogsstyrelsen för att kunna beskriva den hänsyn som tas. Uppgifterna bidrar även till uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och det skogspolitiska miljömålet. Enligt utredningen är det tveksamt om denna punkt i instruktionen ensamt kan läggas till grund för inventering och registrering av nyckelbiotoper som sker utan samband med någon annan del av myndighetens uppgifter.

Skogsstyrelsen ska också, enligt punkten 3, bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Även om Skogsstyrelsens förutsättningar att utföra detta uppdrag är beroende av kunskap om naturvärden i skogen, bör inte denna bestämmelse anses innebära författningsstöd för en nationell inventering av nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska även, enligt punkten 4 i samma bestämmelse, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Såsom generationsmålen och miljö kvalitetsmålen är uttryckta finns ingen uttrycklig koppling mellan dessa och behovet av att inventera och registrera nyckelbiotoper. I för-

arbetena uttrycks inte heller någon direkt koppling mellan begreppen eller nödvändigheten i att inventera och registrera nyckelbiotoper för att leva upp till dessa mål.

Av preciseringarna till miljökvalitetsmålet *Levande skogar* framgår bland annat att ”Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur och Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetik variation inom och mellan populationer”. Enligt utredningen bör det vara nödvändigt att ha någon typ av lägesbundna data över skogar med höga naturvärden för att kunna uppnå och följa upp dessa preciseringar. Uppdraget att *verka för* att uppnå ett mål är dock förhållandevis allmänt hållet och det skulle enligt utredningens bedömning innebära en allt för långtgående tolkning av detta uppdrag i instruktionen för att anse att det skulle rymma utförande av en nationell inventering av just nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska också, enligt punkten 6 medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser. De statliga myndigheter som anges i hushållningsförordningen²⁵ har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa. Enligt hushållningsförordningen har Boverket samordningsansvar för statliga myndigheters arbete med underlag för tillämpningen av bland annat 3 och 4 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar enligt hushållningsförordningen för planeringsunderlag för riksintressen.

Utredningen bedömer att det inte kan anses klarlagt att en generell nyckelbiotopsinventering har sitt stöd i myndighetens nuvarande instruktion eller i de instruktioner som tidigare gällt.

²⁵ Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i särskilda regeringsuppdrag och i myndighetens regleringsbrev?

Det finns en allmän uppfattning om att de nationella nyckelbiotopsinventeringarna som skett under mitten av 90-talet och början av 2000-talet skett på regeringens uppdrag.²⁶ Något sådant formellt uppdrag har utredningen dock inte kunnat hitta. Däremot har det funnits uttryckliga hänvisningar till den utförda eller pågående nyckelbiotopsinventeringen i förarbetena till de olika reformerna av skogsvårdslagstiftningen. Som utredningen konstaterat har det således funnits en politisk förankring för den utförda inventeringen.

I maj 2018 beslutade dock regeringen att ge Skogsstyrelsen i formellt uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.²⁷ I uppdraget ingick dels att applicera utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet. Nyckelbiotopsinventeringen hade till syfte att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet. Av regeringsbeslutet framgick att vad som utgör en nyckelbiotop skulle definieras av Skogsstyrelsen. Uppdraget återkallades av regeringen i juni 2019.²⁸

Motsvarande formaliserade regeringsuppdrag har inte funnits för vare sig de nationella inventeringarna mellan åren 1993–1998 och 2001–2006 eller för övriga perioder Skogsstyrelsen utfört nyckelbiotopsinventeringar.

År 1993 tilldelades däremot särskilda medel till Skogsstyrelsen vilka, enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev, fått användas till projektmedel för slutförande av inventeringarna av småbiotoper och sumpskogar med sammanlagt högst 29 miljoner kronor. Av regleringsbrevet framgår vidare: ”Tillgängliga medel för inventeringar av nyckelbiotoper skall i första hand disponeras för inventeringar på småskogsbrukets marker. Skogsstyrelsen skall svara för kontroll och behövlig utbildning avseende motsvarande inventering på storskogsbrukets

²⁶ Samma bedömning har gjorts av förvaltningsrätten i Jönköpings i mål 4997-19 och förvaltningsrätten i Malmö i mål 9753-19 som fann att dessa uppdrag utgjort stöd i rättsordningen för nyckelbiotopsinventering. Båda domarna är överklagade. Se även t.ex. denna utrednings direktiv, s. 8.

²⁷ Regeringsbeslut, 2018-05-17, N2018/03141/SK m.fl., *Uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper*.

²⁸ Regeringsbeslut 2019-06-27, N2019/02259/SMF, *Uppdrag att utveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen*.

marker.” I regleringsbrevet från 1993 anges även under rubriken ”Verksamhetsmål” att inventeringarna av nyckelbiotoper och sumpskogar ska fullföljas och redovisas.

Av regleringsbrevet för år 2001 framgår att ”högst 10 miljoner kronor får disponeras för att täcka kostnaderna för förbättrad biotopsinventering” med vilket får förstås nyckelbiotopsinventeringen. Motsvarande skrivningar återfinns i regleringsbreven för åren 2002–2016. Anslagen har därefter ingått i myndighetens förvaltningsanslag. I de sammanhang då biotopsinventering omnämns i regleringsbreven har det varit i dess finansiella del som anger villkoren för användning av myndighetens anslag. I regleringsbrevens verksamhetsdel, där normalt sett särskilda uppdrag och komplement till myndighetsinstruktionen anges, saknas hänvisningar till nyckelbiotopsinventeringen. Det kan därför ifrågasättas om regleringsbrevens anslagsstyrning kan anses utgöra ett tillräckligt stöd i rättsordningen för ärendehandläggning som ligger utanför Skogsstyrelsens verksamhet som det kommer i uttryck i myndighetens instruktion.

Stöd för nyckelbiotopsinventering vid tillsyn enligt skogsvårdslagen?

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet över efterlevandet av skogsvårdslagen, och de med stöd av lagen meddelade föreskrifterna.

Tillsyn kan initieras genom att markägaren lämnar in en under rättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Tillsyn kan också initieras av att Skogsstyrelsen på något sätt uppmärksammas på förhållanden inom myndighetens tillsynsområde. Att granska en anmälan, antingen vid skrivbordet eller ute i fält, är tillsyn.

Tillsyn ska av myndigheten hanteras som ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Vad som ska utredas och prövas inom ramen för ett tillsynsärende avgörs av den frågan som anmälan eller ansökan avser eller av de uppgifter som kommit till myndighetens kännedom på annat sätt. Skogsstyrelsen ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Vid tillsyn, oavsett om den initieras av markägaren, Skogsstyrelsen eller av annan, kan myndigheten bli uppmärksam på förekomst av höga naturvärden i det område som tillsynsärendet avser. Det kan ske genom uppgifter som markägaren själv lämnar, tips från allmänheten, genom att myndigheten inhämtar uppgifter från register eller

granskar geografiska data. Det kan även ske genom att myndigheten identifierar naturvärden i samband med ett besök i fält eller att information lämnats av annan.

Vilka naturvärden som ska kartläggas i ett tillsynsärende måste dock ha stöd i den lagstiftning som Skogsstyrelsen utövar tillsyn över. I fråga om skogsvårdslagen regleras den hänsyn som ska tas vid en åtgärd i 30 § skogsvårdslagen och tillhörande förordning och Skogsstyrelsens föreskrifter. Bland annat ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.²⁹ Vad som avses med hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar är angivet i Skogsstyrelsens allmänna råd. Med hänsynskrävande biotoper avses bland annat strand- och sumpskogar med naturskogskaraktär, äldre hållmarksskog, äldre trädbestånd med påtagligt stor mängd hänglav eller död ved och urskogsrester. Begreppet nyckelbiotop finns endast med i fråga om de allmänna råden om kvävegödsling. I övrigt finns inte begreppet nyckelbiotop med i föreskrifterna till skogsvårdslagen även om begreppet innefattar de hänsynskrävande biotoperna som där anges.

Som beskrivits ovan följer inventeringen av nyckelbiotoper en av Skogsstyrelsen bestämd metodik i syfte att bedöma om ”ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna”. Att inventera naturvärden för att kunna bedöma om området i fråga utgör en nyckelbiotop synes inte vara nödvändigt för att utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen. Det finns däremot anledning att inventera skogen för att identifiera de naturvärden som svarar mot myndighetens tillsynsuppdrag.

Stöd för nyckelbiotopsinventering vid tillsyn enligt miljöbalken?

Skogsstyrelsen är även tillsynsmyndighet över vissa angivna delar av miljöbalken. Den del av tillsynsuppdraget, som är av särskild betydelse i sammanhanget, avser tillsyn över skogsbruksåtgärder som kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Som beskrivits ovan har Skogsstyrelsen föreskrivit att kriterierna för när skogsbruksåtgärder ska anses samrådspliktiga är när de utförs i en nyckelbiotop. Enligt utred-

²⁹ Se 7 kap. 17 § SKSFS 2011:7.

ningens bedömning har dock detta skett i strid med myndighetens bemyndigande.

Vid tillsyn enligt miljöbalken kan det enligt den nu gällande föreskriften och Skogsstyrelsens nuvarande tillämpning vara motiverat att inventera och bedöma vilka områden som uppfyller kraven för nyckelbiotop och hur dessa skulle påverkas av den åtgärd som är föremål för samråd. Om det inte redan framgår av tillgängligt kunskapsunderlag kan det därför i dessa ärenden finnas anledning att inventera en skogsmiljö efter nyckelbiotoper i samband med att en åtgärd anmälts för samråd. Som utredningen redogjort för bör dock de föreskrifter upphävas som anger att samrådsplikt råder för åtgärder i ett område som motsvarar beskrivningen av en nyckelbiotop. Att föreskrifterna upphävs skulle medföra att det inte är nödvändigt att inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken identifiera en nyckelbiotop.

På samma sätt som vid tillsyn enligt skogsvårdslagen är det dock den anmälda åtgärden som begränsar omfattningen av utredningen. Den inventering som krävs för tillsynen enligt miljöbalken bör därför vara begränsad till det område och den åtgärd som samrådet avser. Att samrådsplikt i dag är föreskrivet för vissa naturmiljöer kan dock inte ensamt anses ha motiverat en nyckelbiotopsinventering innan en åtgärd ska vidtas och ett tillsynsärende aktualiserats.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i myndighetens serviceskyldighet och rådgivning?

Likt andra myndigheter har Skogsstyrelsen en skyldighet enligt förvaltningslagen att lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.³⁰

Av myndighetsinstruktionen följer vidare att Skogsstyrelsen ska bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Av 1 § skogsvårdslagen följer bland annat att landets skogar ska skötas så att de uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

³⁰ 6 § förvaltningslagen.

Inom ramen för myndighetens rådgivningsverksamhet kan det därmed finnas skäl att genom allmän information, eller i ett ärende, lämna uppgifter om områden som bedöms vara av betydelse för biologisk mångfald och hur skogen bör skötas för bevarandet av denna. Det finns dock inte någon skyldighet att inventera skogar efter nyckelbiotoper endast i detta syfte och varken förvaltningslagen eller myndighetsinstruktionen innehåller något bemyndigande som motiverar nyckelbiotopsinventering.

Stöd för nyckelbiotopsinventering i myndighetens roll inom statistikproduktion och som miljömålsmyndighet?

Skogsstyrelsen är statistikansvarig myndighet inom Sveriges officiella statistik angående produktion, sysselsättning samt miljö och sociala frågor i skogsbruket.³¹ Inom sitt uppdrag producerar skogsstyrelsen statistik om bland annat miljöhänsyn vid förnygringsavverkningar. Det finns emellertid ingen statistikprodukt som har koppling till nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås. Skogsstyrelsen är miljömålsmyndighet och ska enligt sin instruktion samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. I det uppdraget ingår bland annat att ta fram indikatorer för uppföljning av *Levande skogar* och de preciseringar till miljömålet som regeringen beslutat om. Flera av dessa indikatorer berör nyckelbiotoper och förutsätter en god kunskap om dessa. Som indikatorer för uppföljning av preciseringen *grön infrastruktur* har avverkade och registrerade nyckelbiotoper införts. För preciseringen *hotade arter* och *återställda livsmiljöer* används den biologiska mångfalden i nyckelbiotoper som mått.³² Inom arbetet med uppföljning av miljömålet ingår emellertid inte att inventera nya nyckelbiotoper.

Utredningens bedömning är att Skogsstyrelsens verksamhet i form av statistikansvarig myndighet eller miljömålsmyndighet inte ger förvaltningsrättsligt stöd för att nyckelbiotoper inventeras och registreras.

³¹ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken, bilaga.

³² Skogsstyrelsens rapport 2019:1 – Indikatorer för miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

Sammanfattande bedömning angående stöd i rättsordningen för nyckelbiotopsinventering

En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö vid inventeringstidpunkten har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Inventering efter nyckelbiotoper sker enligt en fastslagen metodik.

Utredningen har bedömt att det i huvudsak finns två bemyndiganden som kan ge stöd i rättsordningen för ärendehandläggning i form av nyckelbiotopsinventering. Genom särskilda uppdrag från regeringen eller vid tillsyn enligt miljöbalken. Således är det endast under ett särskilt uppdrag som en inventering bör ske vid sidan av ärendehandläggning i övrigt. Som framgår av kapitel 12.2 ovan utgör nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ett tillsynsobjekt där samrådsplikt enligt miljöbalken råder. I dessa tillsynsärenden finns det därför skäl att i ärendet pröva naturvärdena i skogen mot kriterierna för nyckelbiotop. Av kapitel 12.2.3. framgår dock att Skogsstyrelsen saknat bemyndigande för denna föreskrift och att den därför bör upphävas (eller i vart fall inte tillämpas).

För övriga myndighetsuppgifter, som tillsyn enligt skogsvårdslagen eller vid rådgivning, kan existerande kunskap om förekomst av nyckelbiotoper vara ett stöd i handläggningen. Dessa förvaltningsuppgifter kan dock inte i sig anses utgöra ett stöd i rättsordningen för inventering i syfte att göra en specifik, på förhand bestämd, naturvärdesbedömning av skogen utan koppling till de rättsregler som Skogsstyrelsen har att tillämpa vid den tidpunkt då inventeringen utförs.

Legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten har utvecklats under de senaste decennierna, mycket till följd av europarättens inflytande i Sverige. Utredningens uppfattning är att det inte utan ett särskilt uppdrag från regeringen i dag är förenligt med legalitetsprincipen att utföra den ärendehandläggning som en nyckelbiotopsinventering innebär. Det har dock skett en utveckling mot allt högre formella krav på stöd i rättsordningen för myndigheters verksamhet, samtidigt har registreringen fått alltmer påtagliga konsekvenser för enskilda. Det är därför svårt att med säkerhet fastställa huruvida inventeringen i varje enskilt fall, när den utfördes, kan anses stått i överensstämmelse

med den då gällande förvaltningslag och förvaltningsrättslig praxis i fråga om legalitet.

Pågående rättsprocess i fråga om legalitet

Även frågan om legalitet för registrering av nyckelbiotoper har prövats i ovan nämnda avgörande från Förvaltningsrätten i Malmö³³. Domstolen bedömde att Skogsstyrelsens arbete med att inventera och registrera nyckelbiotoper inte hade stöd i myndighetens instruktion. Vidare ansåg domstolen att det stöd som fanns i ett (förmodat) regeringsbeslut för uppdraget att inventera och registrera nyckelbiotoper inte kunde anses tillräckligt. Enligt domstolen innebär nämligen registrering av nyckelbiotoper ett sådant ingrepp i den enskildes äganderätt att dess maktutövning, enligt regeringsformens bestämmelser, kräver stöd i lag. Domen överklagades av Skogsstyrelsen. Som redogjorts för ovan ansåg kammarrätten att registreringen av en nyckelbiotop inte utgjorde ett förvaltningsbeslut vilket medförde att överklagandet från fastighetsägaren avvisades. I och med den utgången prövade aldrig kammarrätten frågan om legalitet. Domen har vid detta betänkandes tryckning inte vunnit laga kraft.

Utredningen har under pågående prövning av frågan i domstol inte funnit skäl att närmare analysera hur nyckelbiotopsinventering förhåller sig till egendomsskyddet och om en bedömning av naturvärden avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Genom utredningens slutsatser i övrigt beträffande legalitetsfrågan har en sådan analys inte heller varit nödvändig.

³³ Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-24 i mål nr 9753-19, Kammarrätten i Göteborg, dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

12.4 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att registrera naturvärden

I samband med den nationella inventeringen av nyckelbiotoper har ett särskilt register tillskapats. Under de systematiska nationella inventeringarna har cirka 56 200 nyckelbiotoper, omfattande omkring 155 000 hektar produktiv skogsmark, registrerats. I ett eget register finns de nyckelbiotoper som stor- och mellanskogsbruket frivilligt har redovisat till Skogsstyrelsen omfattande cirka 270 000 hektar produktiv skogsmark.

Vid sidan av de nyckelbiotoper som registrerats under nationell inventering har ytterligare 13 200 nyckelbiotoper omfattande cirka 54 000 hektar produktiv skogsmark förts in i registret av Skogsstyrelsen i samband med annan verksamhet, till exempel vid tillsyn eller under uppdragsverksamhet. Från och med år 2007 har den andel av nyckelbiotoper som registrerats i samband med avverkningsanmälan särredovisats. Fram till augusti 2020 har cirka 18 000 hektar produktiv skogsmark registrerats i samband med att en avverkningsanmälan inkommit till Skogsstyrelsen.³⁴

Registrering av nyckelbiotoper och objekt med naturvärden sker i Skogsstyrelsens handläggargrupp Navet, snarast möjligt efter inventeringen. Alla nyckelbiotopsinventerare har behörigheter till detta system. När en nyckelbiotop eller objekt med naturvärden har registrerats, publiceras den av inventeraren och blir då tillgänglig i Skogsstyrelsens interna och externa karttjänster.

I registret kan följande status registreras för ett objekt: nyckelbiotop, objekt med naturvärden, spolierad och avförd.

12.4.1 Nyckelbiotopsregistret innehåller personuppgifter

En myndighets möjlighet att föra register styrs av olika regelverk beroende på om registret innehåller personuppgifter eller inte. Om det inte rör sig om personuppgiftsbehandling ställer bland annat förvaltningslagen, arkivlagen och offentlighets- och sekretesslagen vissa krav på registerföring. Syftet är att hålla allmänna handlingar tillgängliga.

³⁴ Uppgift från Skogsstyrelsen, augusti 2020.

Om ett register innehåller personuppgifter utgör i stället EU:s dataskyddsförordning³⁵ den primära rättsliga regleringen. Det innebär att personuppgiftsbehandling endast får ske när det är tillåtet enligt dataskyddsförordningen och eventuell kompletterande nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen gäller för behandling av personuppgifter som rör levande personer. Definitionen av vad som avses med en personuppgift finns i artikel 4.1. Det avgörande vid bedömningen av om en uppgift utgör en personuppgift är enligt artikeln om uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person.

Fastighetsbeteckningar kan exempelvis utgöra personuppgifter om de kan kopplas till ägaren av fastigheten. I Sverige framgår ägandet av en fastighet av den lagfart som finns registrerad och där framgår bland annat namn och personnummer. Av nyckelbiotopsregistret framgår inom vilken eller vilka fastigheter den är belägen. Följaktligen innehåller nyckelbiotopsregistret personuppgifter.

12.4.2 Personuppgifter får endast samlas in för vissa ändamål och kräver rättslig grund

Enligt artikel 5.1.b i dataskyddsförordningen får endast personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Av artikel 6 i dataskyddsförordningen framgår att all behandling av personuppgifter kräver en rättslig grund. Den rättsliga grund som en myndighet kan åberopa för behandling av personuppgifter utgörs i huvudsak av att

- behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller
- behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Ofta förkortad GDPR från den engelska benämningen The General Data Protection Regulation.

Vidare måste dessa grunder, enligt artikel 6.3, vara fastställda i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter. Det innebär att grunden måste återfinnas i EU-rätten eller i den nationella rätt som ger myndigheten en skyldighet, en uppgift eller ett uppdrag.

Det finns inte något krav på att den rättsliga grunden ska vara formulerad i lag. Det krävs dock att den ska vara tydlig, precis och dess tillämpning förutsägbar för personer som omfattas av den.³⁶ Utredningen har ovan konstaterat att det går att ifrågasätta vilket stöd i rättsordningen som nyckelbiotopsinventeringen har. Klart är att registreringen inte följer av någon rättslig förpliktelse för Skogsstyrelsen att hantera personuppgifter i form av ett nyckelbiotopsregister. Skogsstyrelsen har uppgett att registret förs med stöd av bestämmelserna som gäller uppgifter av allmänt intresse och myndighetsutövning, i artikel 6.1 e.

Det som föranleder personuppgiftsbehandlingen enligt artikel 6.1 e ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Arbetsuppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen ska ha stöd i tillämplig rättsordning. Den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, till exempel behandling av känsliga personuppgifter, kräver emellertid att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart.³⁷

När det gäller den rättsliga grund som utgör skälet för personuppgiftsbehandling ställer dataskyddsförordningen upp ett krav på proportionalitet. För svenskt vidkommande har kravet ansetts motsvara det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en

³⁶ Se skäl 41 i dataskyddsförordningens preambel.

³⁷ Prop. 2017/18:105 s. 51.

rättsstat. Följaktligen har utgångspunkten varit att dataskyddsförordningens motsvarande krav är uppfyllt i fråga om de uppgifter av allmänt intresse och den myndighetsutövning som fastställs i enlighet med svensk rätt. I lagmotiven uttrycks därför att en myndighet därmed inte behöver göra någon proportionalitetsbedömning avseende regleringen av den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen, utan kan utgå från att svensk rätt uppfyller detta krav.³⁸ Så länge de förvaltningsrättsliga förutsättningarna beträffande legalitet för nyckelbiotopsinventering finns anses därmed även personuppgiftsbehandlingen uppfylla kravet på rättslig grund.

Kammarrätten i Jönköping har prövat frågan om Skogsstyrelsens registrering och webpublicering av koordinaterna för en underrättelse om avverkning var förenlig med dataskyddsförordningen.³⁹ Domstolen konstaterade att koordinaterna indirekt kunde härledas till en person och därför var att anse som personuppgifter. Dessa uppgifter var dock inte att anse som integritetskänsliga. Skogsstyrelsen ansåg att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen utgick från 1 § i skogsstyrelsens instruktion, som innebär att myndigheten har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Då den enskilde, genom sin underrättelse om avverkning till Skogsstyrelsen, kunnat förutse behandlingen av dessa ansåg inte domstolen att publiceringen var ett oproportionellt intrång i privatlivet. Behandlingen ansågs adekvat, korrekt och proportionell i förhållande till Skogsstyrelsens uppgift enligt myndighetsinstruktionen.

Utredningen konstaterar att frågan om legalitet för nyckelbiotopsinventeringen är nära förknippad med Skogsstyrelsens lagliga möjligheter att föra ett register över de uppgifter som insamlas och att ytterligare analys kan krävas i detta avseende. Denna utredning har dock inte primärt i uppdrag att närmare granska det nuvarande nyckelbiotopsregistrets överensstämmelse med dataskyddsförordningen. Det framstår dock som lämpligt att en översyn görs i detta avseende om inte utredningens förslag i övrigt genomförs.

³⁸ Prop. 2017/18:105 s. 50.

³⁹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 29 augusti 2019 i mål 919-19.

12.5 Proportionalitet i myndighetsutövning

Av 5 § förvaltningslagen följer den så kallade proportionalitetsprincipen som innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.

Enligt bestämmelsens förarbeten är proportionalitetsprincipens tillämpningsområde avgränsat till situationer där den enskilde har ett verkligt rättssäkerhetsbehov. Myndigheterna bör alltså inte åläggas en skyldighet att i detalj väga en fråga allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse.⁴⁰

Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Det bör alltså krävas att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Avsikten är alltså inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella.

Bestämmelsen tar inte bara sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfattar alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda.

Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i bland annat 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen, som anger att varje medborgares egendom är tryggad bland annat genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Nyckelbiotopsinventeringen har fått andra effekter än vad som ursprungligen var avsett. Det ursprungliga syftet med inventeringen var att inhämta kunskap om var på småskogsbrukets marker det finns skogar med höga naturvärden. Underlaget var tänkt att användas som kunskapsunderlag av såväl Skogsstyrelsen som berörda markägare för att leva upp till det ökade miljöansvaret i den nya skogspolitiken. Detta ursprungliga syfte bör enligt utredningen vara helt oproblematiskt i proportionalitetshänseende.

⁴⁰ Prop. 2016/17:180 s. 62.

Som beskrivits har certifieringssystemen anammat begreppet nyckelbiotop och kommit att använda det i sina regelverk på ett sätt som i många fall i praktiken innebär ett hinder att avverka skog även för skogsägare som inte anslutit sig till certifieringen. Skogsstyrelsen har varit medveten om denna effekt men har inte som regel meddelat förbud mot avverkning i samband med en registrering eller i detta sammanhang erbjudit markägaren ett formellt skydd av marken. Även om det inte varit myndighetens direkta avsikt med inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper att hindra avverkningsen är det denna effekt som myndighetens åtgärd fått. Som nämnts framgår det även i myndighetens rutin att myndigheten aktivt ska verka för att en nyckelbiotop inte avverkas. Det bör påtalas att Skogsstyrelsens rådgivning kring hur en nyckelbiotop bör hanteras för att markägaren ska bidra till sektorsansvaret för miljön och uppfylla sina skyldigheter enligt miljöbalken är väl förenligt med myndighetens uppdrag. Enligt sin instruktion ska Skogsstyrelsen bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas för att uppnå de skogspolitiska målen och verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås.

Att förbjuda avverkning är möjligt för Skogsstyrelsen men då med stöd av bestämmelser i skogsvårdslagen eller miljöbalken och med rätt till ersättning under vissa förutsättningar. Vid ett sådant förfarande finns det också en uttrycklig möjlighet för markägaren att överklaga beslutet. Det är dock inte detta förfarande som i första hand används av Skogsstyrelsen när en nyckelbiotop registreras eller när myndigheten vill förhindra avverkning.

Då inventering och registrering av nyckelbiotoper kan innebära ett indirekt hinder mot avverkning där möjlighet till ersättning saknas är det rimligt att vid överväganden om fortsatt inventering beakta om inventeringens effekter blivit mer ingripande än vad som åsyftats. Det kan enligt utredningen ifrågasättas om Skogsstyrelsens nuvarande inventering och registreringen av nyckelbiotoper är ett proportionerligt intrång i vissa markägares möjlighet att bruka marken. De certifierade skogsägarna är medvetna om certifieringssystemens regler och har frivilligt åtagit sig att inte avverka nyckelbiotoper. Skogsstyrelsens inventering och registrering gör dock inte skillnad på certifierade eller icke certifierade skogsägare. I detta sammanhang bör man därför särskilt beakta effekterna för de markägare som inte är certifierade. I sammanhanget bör även vägas in att det är marknads certi-

fieringsorganen själva som valt att tillämpa nyckelbiotopsbegreppet synonymt med vissa interna begrepp i respektive certifieringsstandard och att Skogsstyrelsen inte haft någon roll i den processen.

12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

Förslag: Skogsstyrelsen bör inte längre inventera och registrera nyckelbiotoper vid sidan av myndighetens ärendehandläggning som utmynnar i ett förvaltningsbeslut.

Alla delar av registret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa utifrån de förutsättningar som rådde vid inventeringstillfället bör gallras.

Det innebär bland annat att begreppet *nyckelbiotop* och *objekt med naturvärde* tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret. Registret bör i stället kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning där sådan kunskap kan vara relevant.

En gallringsföreskrift bör därför meddelas för att möjliggöra att endast de uppgifter i nyckelbiotopsregistret som har stöd i rättsordningen kvarstår.

Skogsstyrelsen bör fortsatt kunna inventera och bedöma nyckelbiotoper mot betalning inom sin uppdragsverksamhet.

Utredningens analys av Skogsstyrelsens användning av begreppet nyckelbiotop kan sammanfattas på följande sätt. Skogsstyrelsen har inventerat skogsmark, företrädesvis inom det privatägda småskogsbruket, efter värdefulla småbiotoper – nyckelbiotoper. Myndigheten har utvecklat en relativt avancerad metodik där en sammanvägd bedömning av naturvärdena kan resultera i en klassificering som antingen *nyckelbiotop* eller *objekt med naturvärde*. Dessa registreras därefter på fastighetsnivå.

Metodikerna har använts i skilda sammanhang och Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister innehåller därmed bedömningar av om ett område utgör nyckelbiotop som gjorts inom ramen för bland annat nationell naturvärdesinventering (NBI), uppdragsverksamhet och tillsynsverksamheten. Utredningens bedömning är att klassificering och

registrering av nyckelbiotoper på det sätt som skett utgör ärendehandläggning i förvaltningslagens mening.

Kunskap om biologiskt värdefull skog är en bärande del av svensk skogspolitik, både beträffande markägarens möjlighet att bedriva ett hållbart skogsbruk och för myndigheternas uppgifter inom ramen för rådgivning, planering, tillsyn och områdesskydd. Sådan kunskap är även en förutsättning för att Sverige ska kunna följa upp nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Nyckelbiotopsmetodiken bedöms utgöra en mycket effektiv metod för att bedöma ett områdes sammanlagda värde för biologisk mångfald. Metoden används i dag även av flera andra länder och dess värde har bekräftats i flera vetenskapliga studier.

Frågan om det finns skäl att fortsätta registrera nyckelbiotoper måste dock prövas mot de rättsliga förutsättningarna. Det finns tvivel om ärendehandläggning i form av nyckelbiotopsregistrering uppfyller kraven på legalitet, då utredningens slutsatser är att det inte kan anses klarlagt om det finns tillräckligt stöd i rättsordningen för denna verksamhet för Skogsstyrelsen. Utgångspunkten för ärendehandläggning som innebär att identifiera områden som vid en samlad bedömning når upp till en viss naturvärdesnivå måste vara att det finns ett skäl till att prövningen skett på det sättet och att det finns en avsikt att ta tillvara resultatet av inventeringen.

Något uttalat syfte med att det endast är relevant att registrera naturvärden som når upp till just den kvalitet som ingår i nyckelbiotopsmetodiken har inte presenterats. Nyckelbiotopsbegreppet har enligt utredningens bedömning inte varit tydligt kopplat till något av myndighetens uppdrag. Kraven på legalitet i statsförvaltningen talar mot att myndigheten ska fortsätta att utföra ärendehandläggning på detta sätt.

12.6.1 Nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i nuvarande form

Utredningen anser att det inte är lämpligt att myndigheten fortsätter att bedriva denna typ av ärendehandläggning utan ett uttryckligt stöd i lag eller förordning. Det finns inte skäl att i efterhand tillskapa ett stöd i rättsordningen för verksamheten om det inte är motiverat av ett tydligt behov.

Utredningen har konstaterat att nyckelbiotopsmetodikerna i många fall går betydligt längre än vad som krävs för myndighetens olika uppdrag, exempelvis beträffande tillsyn och rådgivning. Det finns sällan ett skäl för myndigheten att på förhand klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden, innan något ärende som berör dessa aktualiseras. Att det finns en förhandsbedömning som påverkar både civilrättsliga förhållanden, exempelvis mellan markägare och virkesköpare och förvaltningsrättsliga förhållande, i fråga om bland annat samrådsplikt och straffansvar, bedöms inte lämpligt.

Den svenska skogspolitiken bygger på att en markägare har stort ansvar att själv göra de bedömningar som krävs för ett hållbart skogsbruk. Att väga samman de naturvärden som finns inom den egna skogen och bedöma i vad mån särskilda hänsyn eller avsättningar är motiverade är en viktig del av denna politik.

Om det visar sig att dessa bedömningar är felaktiga utifrån den gällande lagstiftningen har Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet en skyldighet att agera. Det är först i detta sammanhang som förekomsten och en samlad bedömning av naturvärdena utgör en relevant del av myndighetens ärendehandläggning i fråga om tillsyn och rådgivning. Om nyckelbiotopsmetodikerna används i samband med tillsyn som utmynnar i ett beslut finns möjlighet för markägaren att ifrågasätta bedömningen genom att överklaga. Det bör dock stå klart för Skogsstyrelsen varför just denna metodik använts och hur resultatet förhåller sig till den lagstiftning som myndigheten utövar tillsyn över.

Om Skogsstyrelsen har för avsikt att bilda ett områdesskydd utgör de redan kända naturvärdena i skogen ett relevant underlag i respektive ärende. I detta sammanhang är det lämpligt att inom ramen för en förstudie väga samman naturvärdena för att på så sätt säkerställa att områdesskyddet blir så kostnadseffektivt som möjligt utifrån den strategi som gäller för formellt skydd av skog. Att i detta skede av ärendehandläggningen använda nyckelbiotopsmetodikerna möter inget hinder om dessa naturvärden är relevanta för det strategiska områdesskyddet. Det finns i dessa fall ett områdesskyddsärende inom myndigheten och förstudien utgör ett arbetsmaterial i det ärendet. Det är först när förstudien är avslutad och processen gått vidare till de områden som identifierats som aktuella för beslut, som ett sådant material bör kommuniceras och upprättas som allmän handling. Om den som berörs av ärendet har en annan uppfattning om de naturvärden som ligger till grund för myndighetens beslut kan det då finnas

möjlighet att överklaga beslutet på den grunden och få en överprövning av myndighetens naturvärdesbedömning.

I dag fungerar en registrerad nyckelbiotop som en röd flagga både i myndighetens system och för de marknadsutvecklade certifieringssystemen. Skogsstyrelsen fattar vanligen inte ett förvaltningsmässigt beslut i avverkningsärenden utan verkar för att markägaren ska avsätta området frivilligt i enlighet med sektorsansvaret. Certifierade virkesköpare har åtagit sig att inte köpa skog från nyckelbiotoper, som en del av de krav som standarden ställer upp. Båda dessa mekanismer verkar således för att avverkning inte ska ske i dessa områden. Ingen av dem garanterar dock ersättning till den markägare som hindras i sin markanvändning. Utredningens slutsatser och förslag är dock begränsade till statens ansvar för nyckelbiotoper. Staten bör och kan inte påverka om marknads-certifieringarna, under eget ansvar, skulle välja att fortsätta att använda begreppet och metodiken i den egna verksamheten.

12.6.2 Delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras

De uppgifter som Skogsstyrelsen inhämtat genom inventering av nyckelbiotoper har förts in i ett register. Registret består huvudsakligen av ett kartskikt där omfattningen av respektive nyckelbiotop framgår. Av registret framgår även vilken eller vilka fastigheter som nyckelbiotopen berör. Nyckelbiotopen tilldelas även ett namn bestående av ett antal siffror och i registret finns även uppgift om vilken typ av nyckelbiotop det är och vilka förhållanden i naturen som legat till grund för Skogsstyrelsens bedömning. Skogsstyrelsen har bedömt dessa uppgifter som allmänna handlingar. Uppgifterna kan därför bara tas bort eller gallras under vissa förutsättningar. I de fall som beskrivs ovan där Skogsstyrelsen ändrar sin bedömning till avförd i fråga om en nyckelbiotop inaktiverar myndigheten uppgifterna om registreringen i sitt system. Uppgift om den berörda nyckelbiotopen inaktiveras i myndighetens handläggarstöd och visas inte i det webbpublicerade kartskiktet. Det innebär dock inte att uppgifterna som inhämtats i samband med inventeringen förstörts utan dessa finns kvar hos myndigheten i annan form för att uppfylla arkivlagens bestämmelser.

Som konstaterats bör kunskaper om olika naturvärden vara en central del för Skogsstyrelsens möjlighet att på ett effektivt sätt arbeta med rådgivning, tillsyn och områdesskydd. Skogsstyrelsen bör därför ha tillgång till så mycket information som är rimligt och möjligt. Grunden för att staten tagit ansvar för det nuvarande registret har alltsedan 1993-års skogspolitiska beslut varit att de mindre markägarna inte har de resurser eller den kompetens som krävs för att identifiera dessa värdefulla sbiotoper i skogen. Utredningen anser att databasen varit ett värdefullt verktyg för att uppnå de mål som gäller för svensk skogspolitik.

Att helt avveckla en av världens mest ambitiösa naturvärdesinventeringar skulle därför vara att ta ett steg tillbaka och avsevärt försvåra både miljömålsarbetet i skogen och möjligheten till ett hållbart skogsbruk. Det finns dock, som ovan anförts, inte skäl att som nu, bedöma eller klassificera ett område utanför den ordinarie ärendehandläggningen inom myndigheten. Nyckelbiotopsregistret bör därför förändras för att bättre stå i överensstämmelse med det förvaltningsrättsliga regelverk som styr Skogsstyrelsens verksamhet.

Utredningens förslag är därför att alla delar av registret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa utifrån de förutsättningar som rådde vid inventeringstillfället ska gallras. Det innebär bland annat att begreppet *nyckelbiotop* och *objekt med naturvärde* tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret. Det är dessa uppgifter som utredningen identifierat som förvaltningsrättsliga beslut i ärendehandläggning. Det bör dock inte finnas något hinder mot att de nyckelbiotoper som återfinns på statlig mark eller inom formellt skyddade områden kvarstår i registret.

Registret bör i stället kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Förekomsten av dessa platsbundna naturvärden bör som förut vara tillgängliga i ett kartskikt.

Konsekvenserna av denna förändring blir att den enskilde handläggaren inte på förhand vet om ett områdes sammanvägda naturvärden utgjort en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärde då ett ärende handläggs. Däremot kan konstateras att ett område som varit föremål för inventering i fält, vid inventeringstillfället, hade utvecklade naturvärden och vilka dessa naturvärden är. Dessa uppgifter har

inte någon omedelbar betydelse för hur ärendet därefter ska hanteras utan utgör en av flera kunskapskällor vid den samlade bedömning som ska ske inom respektive ärendeslag.

Det är viktigt att både markägare och myndighet även fortsättningsvis har tillgång till samma information om naturvärdena i skogen. De uppgifter som gallras bör därför inte finnas sökbara vare sig i myndighetens handläggarstöd eller framgå för markägaren via Skogsstyrelsens portal. Utredningen har även i, kapitel 14.3, redogjort för en mer ändamålsenlig och rättssäker metod att samla in och registrera uppgifter om förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Det existerande nyckelbiotopsregistret skulle trots gallring av vissa uppgifter kunna bidra med stor nytta för både markägare och myndighet i en ny form. Den betydande skillnaden är att det av utredningen föreslagna registret endast ska innehålla grundläggande data om olika förekomster men inte någon samlad bedömning av naturvärdena vid inventeringstillfället. En sådan bedömning ska och bör endast göras i samband med en myndighets handläggning av ett ärende.

De uppgifter som på detta sätt gallras kommer innebära en förlust av kunskap. Skogsstyrelsen har bland annat påtalat att vissa äldre nyckelbiotoper av allra högsta klass inte har annan registrerad information än den samlade bedömningen och att dessa då kommer försvinna ur registret. De markägare som inte själva, till skillnad från Skogsstyrelsens handläggare, besitter den kompetens som krävs för att självständigt bedöma ett områdes naturvärden utifrån förekomsten av identifierade faktorer kommer vidare sakna kännedom om hur höga naturvärden som finns inom fastigheten.

Som tidigare nämnts kan dataskyddsförordningen innebära ett hinder mot att personuppgifter, i form av fastighetsbeteckning, kvarstår i registret om det inte går att hitta stöd i rättsordningen för den ursprungliga datainhämtningen. Denna fråga bör utredas i särskild ordning.

12.6.3 Särskilt om förslaget påverkan på småskogsbrukets marker

I det föregående har de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för Skogsstyrelsens verksamhet med nyckelbiotopsinventering belysts. Sprängkraften i nyckelbiotopsdebatten har dock i mycket stor ut-

sträckning handlat om hur vissa enskilda markägare upplever en faktisk inskränkning i sin brukanderätt till följd av den svenska marknaden för virke som inte köper virke från nyckelbiotoper.

Att Skogsstyrelsen vid sin tillsyn identifierar ett område med höga naturvärden i samband med att en markägare har lämnat in en anmälan om avverkning beskrivs i dag som ett stort problem. Problemet måste dock ställas i relation till Skogsstyrelsens tillsynsuppgift. Huvudregeln inom svensk statsförvaltning är att ett tillsynsärende avslutas med ett beslut, även om beslutet kan innebära att ingen åtgärd vidtas. Inom Skogsstyrelsen har emellertid en praxis utvecklats, utan uppenbara skäl, som innebär att mycket få beslut tas i samband med tillsyn. Även om en nyckelbiotop identifieras i tillsynen har, i stället för att meddela ett föreläggande eller förbud enligt miljöbalkens bestämmelser, metoden att registrera en nyckelbiotop och verka för att den inte ska avverkas genom rådgivning förefallit varit en huvudregel.

Att göra en sammanvägd bedömning av de förekommande naturvärdena, exempelvis i form av hänsynskrävande biotoper, bör utmynna i ett beslut. Om dessa inte bör avverkas är det upp till Skogsstyrelsen och andra berörda tillsynsmyndigheter att fatta de nödvändiga beslut som krävs och i förekommande fall utge den ersättning som markägaren kan ha rätt till. I annat fall ska tillsynen utmynna i ett konstaterande att den anmälda skogen lagligen får avverkas eller i ett beslut med de eventuella anpassningar och försiktighetsmått som behövs. Skogspolitiken bygger på att markägaren därefter har att bedöma hur denne vill uppfylla de förväntningar om hänsyn som går utöver lagens krav och som förväntas enligt sektorsansvaret.

Att gallra de uppgifter som enligt utredningen analys består av om att ett område utgör en nyckelbiotop innebär att Skogsstyrelsen inte längre går in som garant för en bedömning av ett områdes samlade betydelse för biologisk mångfald, vid sidan av sin ärendehandläggning. Ett betydande ansvar kommer därmed att läggas på skogsbrukets aktörer för att tillgodose att naturvärdena bibehålls och att nödvändig hänsyn visas i skogsbruket. Det förutsätter att markägaren måste inhämta sådan kunskap, och ansvaret för småskogsbruket kommer att öka. Att sådana avvägningar måste göras av alla skogsbrukare har varit förutsatt i samband med att den rådande skogspolitiken beslutades. Det kan inte uteslutas att det kommer att krävas en kompetensuppbyggnad, framför allt inom de virkesköpande organisationerna och certifieringsorganen för att göra de bedömningar som krävs för

att förhindra att virke kommer från kontroversiella källor och tillse att nyckelbiotoper inte avverkas enligt certifieringsreglerna. Det kan innebära konsekvenser i form av ökade kostnader för kunskapsinhämtning, utbildning och administration för de marknadsmässiga certifieringarna.

12.6.4 Särskilt om förslagets påverkan på mellan- och storskogsbrukets marker

Som beskrivits ovan har naturvärden på mellan- och storskogsbrukets marker inventerats av markägarna själva. Som utredningen redogjort för ovan ser utredningen inget problematiskt med den inventering som stor- och mellanskogsbruket själva utfört. Nyckelbiotopsmetodiken har en vetenskaplig förankring och är ett etablerat och vedertaget arbetssätt.

Stor- och mellanskogsbruket levererar in material som de själva ansvarar för till Skogsstyrelsen. Uppgifterna lämnas in som figurer och attribut, det finns alltså både en geografisk avgränsning och beskrivning i text av dessa nyckelbiotoper. Beskrivningarna är inte standardiserade och varierar från bolag till bolag. Vilka attributdata (biotoptyp, trädslag etc.) som lämnas skiljer sig också åt. Skogsstyrelsen gör ingen kontroll av registreringarna och materialet utan godtar den information som levereras. Det mesta av uppgifterna visas externt. I handläggargstödet Navet finns därmed information om storskogsbrukets motsvarighet till nyckelbiotoper men de sammanblandas inte med de nyckelbiotopsregistreringar som Skogsstyrelsen har gjort.

Utredningen ser inga hinder mot att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis kan ta emot uppgifter om höga naturvärden från mellan- och storskogsbruket. Det bör rimligtvis utgöra användbar information bland annat för arbetet med grön infrastruktur och för myndigheternas möjlighet att bilda områdeskydd på ett sätt så att god konnektivitet uppnås i landskapet.

Skogsstyrelsen har utvecklat begreppet nyckelbiotop och den metodik som använts. Den kompetens som finns inom myndigheten kommer kunna tas tillvara som en expertfunktion i tillsyns- och områdeskyddsverksamheten. Vid sidan av detta bör den samlade kompetensen kunna erbjudas stor- och mellanskogsbruket inom ramen för uppdragsverksamhet. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar,

metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

12.6.5 Inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet

Utöver inventering av nyckelbiotoper på småskogsbrukets mark har Skogsstyrelsen utfört inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet. Det har skett mot betalning och har bland annat utförts på uppdrag av bolag på bolagens mark. Resultatet av inventeringen ägs då av den som betalat inventeringen. Sådan inventering som utförts inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet är inte en del av myndighetens ärendehandläggning. Utredningens slutsatser i fråga om nyckelbiotopsinventeringen som ärendehandläggning avser inte den del av inventering som utförs inom myndighetens uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen bör därför fortsatt kunna inventera nyckelbiotoper, eller bedöma om ett enskilt område uppfyller kriterierna för nyckelbiotop, mot betalning inom sin uppdragsverksamhet.

12.7 Krav på miljöinformation (Inspiredirektivet)

Bedömning: De uppgifter om nyckelbiotoper som kvarstår i Skogsstyrelsens register efter det att en gallring skett kan omfattas av myndighetens informationsansvar förutsatt att uppgifterna inhämtats vid en nationell inventering och avser skogsbiotoper med höga naturvärden.

Uppgifter om objektiva fynd som identifierats vid fältinventering som härstammar från Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering omfattas inte av Skogsstyrelsens informationsansvar enligt inspiredirektivet eller lagen om geografisk miljöinformation.

Inspiredirektivet⁴¹ syftar till att skapa en rättslig ram för hantering och spridning av rumslig (geografisk) information via Internet. Med rumslig information avses i direktivet information som direkt eller indirekt avser en viss plats eller ett visst geografiskt område, det vill säga, det som i Sverige normalt kallas geografisk information. Bakgrunden till direktivet är behovet av bättre tillgång till information för att utforma och genomföra EU:s miljöpolitik.

Vilken information som ryms under benämningen ”rumslig information” framgår indirekt av direktivets tre bilagor. Där anges bland annat att temat ”Naturtyper och biotoper”⁴² omfattar ”geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, processer, strukturer och (livsstödjande) funktioner och som är fysiska livsmiljöer för organismer som lever där. Detta inbegriper land- och vattenområden med särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.”

Inspiredirektivet bygger på att de infrastrukturer för rumslig information som redan finns i medlemsländerna utnyttjas och omfattar befintlig elektronisk information som innehåller offentlig myndigheter. Av artikel 4 i direktivet följer att information ska innehållas av, förvaras för, ha framställts eller tagits emot av eller underhålls och uppdateras av en offentlig myndighet. Vidare framgår att den information hos myndigheter som omfattas endast är den som förekom-

⁴¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

⁴² I förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation har temat benämnts *Livsmiljöer och biotoper* i stället.

mer i allmänna handlingar. Direktivet innebär inte något krav på insamling av ny geografisk miljöinformation utan avser att reglera sådan information som vid varje given tidpunkt finns tillgänglig, vilket framgår av artikel 4.4 i direktivet.⁴³

Utgångspunkten är att informationen ska vara tillgänglig för allmänheten, myndigheter och vissa andra aktörer genom informationshanteringstjänster (i direktivet används begreppet nättjänster). Detta krav på tillgänglighet kan dock begränsas bland annat med hänsyn till frågor om sekretess och skydd för personuppgifter.

Inspiredirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. I 3 § lagen om geografisk miljöinformation specificeras i 33 punkter vilken geografisk miljöinformation som lagen är tillämplig på vid varje given tidpunkt. Punkterna i nyss nämnda bestämmelse motsvarar de teman som återfinns i inspiredirektivets bilaga 1–3. Det rör allt från information om platser och geografiska områden till viss uppräknad information. Under punkterna 30 och 31 anges till exempel att geografisk miljöinformation om livsmiljöer och naturtyper respektive arters utbredning omfattas av lagen.

Vem som har informationsansvaret för de olika punkterna regleras i 3 kap. förordning om geografisk miljöinformation. Informationsansvaret fördelas mellan olika myndigheter däribland Lantmäteriet, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har informationsansvar för

- biotopskyddsområden beslutade av Skogsstyrelsen,
- naturvårdsavtalsområden där Skogsstyrelsen är avtalspart som har relevans från miljöinformationssynpunkt,
- för skoglig regionindelning för områden som har relativt homogena ekologiska förhållanden med likartade egenskaper (biogeografiska regioner), och
- nationella inventeringar av skogsbiotoper med höga naturvärden.

Enligt utredningens bedömning bör det informationsansvar Skogsstyrelsen har beträffande skogsbiotoper med höga naturvärden avse

⁴³ Prop. 2009/10:224 s. 51.

det nuvarande uppgifterna som finns om nyckelbiotoper i nyckelbiotopsregistret.

Bestämmelsen om Skogsstyrelsens informationsansvar tar sikte på uppgifter som tillkommit genom nationella inventeringar. Enligt utredningens bedömning ger bestämmelsen således inte stöd för att uppgifter som inkommer till myndigheten i samband med tillsyn omfattas av lagen om geografisk miljöinformation. Direktivet och den svenska regleringen kräver alltså inte att dessa uppgifter tillhandahålls i elektronisk form. Skälen till att nyckelbiotoper som identifierats vid tillsyn trots detta offentliggörs är okända för utredningen.

Skogsstyrelsen uppfyller sina skyldigheter enligt förordningen om geografisk miljöinformation genom att publicera visningstjänster och nedladdningstjänster på myndighetens webbplats *Geodata att använda i eget GIS*. Där återfinns registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden samt områdesskydd. Vidare finns bland annat information om sumpskogar, skog och historia samt ras och skred vid vattenyta. Dessutom har Skogsstyrelsen publicerat information om dessa tjänster på svenska geodataportalen.

I Skogsstyrelsens karttjänst och webbapp *Skogens pärlor* presenteras dessutom värdefulla skogsmiljöer och kulturlämningar. Det är ett öppet tittskåp som används av myndigheter, konsulter, ideella organisationer och allmänhet. För närvarande finns över 500 000 objekt i Skogens pärlor. I Skogens pärlor återfinns bland annat Skogsstyrelsens registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden genom avgränsning samt med angivande av de viktigaste attributen. Vidare finns information om sumpskogar, forn- och kulturlämningar samt artobservationer.

Som redogjorts för ovan är det utredningens bedömning att begreppen nyckelbiotop och objekt med naturvärden ska gallras ur nyckelbiotopsregistret då det inte kan anses klarlagt att det funnits tillräckligt stöd i rättsordningen för myndighetens inventering och därmed inget stöd för registreringen. Efter en sådan gallring kommer det således inte finnas några uppgifter som Skogsstyrelsen kan ha ett informationsansvar för enligt lagen eller förordningen om geografisk miljöinformation.

Uppgifter om nyckelbiotoper kan ha lämnats in till Skogsstyrelsen på frivillig väg av bland annat storskogsbruket. Det kan även finnas uppgifter om nyckelbiotoper på statligt ägd mark. Enligt utredningens bedömning finns det inget hinder för Skogsstyrelsen att ha kvar dessa

uppgifter i ett register. För dessa uppgifter kommer det att kvarstå ett informationsansvar enligt lagen och förordningen om miljöinformation förutsatt att uppgifterna inhämtas inom ramen för en nationell inventering.

Som utredningen redogjort för bör nuvarande nyckelbiotopsregister kunna kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Det förutsätter dock att eventuell hantering av personuppgifter i form av fastighetsbeteckning har en rättslig grund. Kan uppgifterna kvarstå finns det däremot ingen skyldighet att enligt inspiredirektivet eller lagen respektive förordningen om geografisk miljöinformation att tillhandahålla den typen av uppgifter då uppgifterna inte utgör skogsbiotoper med höga naturvärden.

12.8 Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden

Förslag: Brukningsenheter som till stor del utgörs av områden med utvecklade naturvärden, som av Skogsstyrelsen bedömts utgöra så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter, bör även fortsättningsvis prioriteras för formellt skydd.

Inom ramen för den nuvarande nationella strategin för formellt skydd av skog har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tagit fram nationella mål för så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter på småskogsbrukets marker. Enligt strategin motsvarar detta begrepp brukningsenheter där mer än fem procent av arealen, dock minst tre hektar, utgörs av nyckelbiotoper.⁴⁴

År 2018 tilldelades Skogsstyrelsen 100 miljoner kronor och Naturvårdsverket 150 miljoner kronor som särskilda medel för ersättning till markägare för formellt skydd av nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Naturvårdsverket fick dessutom 100 miljoner kronor för att betala ersättningar för värdefulla naturområden. I höständeringsbudgeten⁴⁵ fick Naturvårdsverket även 200 miljoner kronor för att möjliggöra utbetalningar till markägare som ännu inte har fått ersättning och för ytterligare insatser för att skydda och bevara värdefulla naturmiljöer.

I vårändringsbudgeten 2019 fick Skogsstyrelsen 150 miljoner kronor för att kunna betala ut ersättning till markägare med en stor andel registrerade nyckelbiotoper. I budgetpropositionen för 2020 har riksdagen beslutat om ytterligare 50 miljoner kronor årligen under 2020–2022 till Skogsstyrelsens insatser för områdesskydd för att värna och stärka äganderätten till skog.

Utredningen har i kapitel 9.11 föreslagit att regeringen bör fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör utgå från ett arbetssätt som i huvudsak bygger på markägarinitiativ och som utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. Utredningen har i kapitel 10.2 föreslagit förändringar i det strategiska arbetet med skydd av skog.

⁴⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*, s. 15.

⁴⁵ Prop. 2019/20:2.

Skogsskyddstrategin bör enligt utredningens förslag ha som målsättning att genomföra det nationella handlingsprogrammet.

Handlingsprogrammet bör innehålla en prioritering för formellt skydd till brukningsenheter som har en stor andel utvecklade naturvärden vilket även bör återspeglas i den skogsskyddstrategi som ska genomföra handlingsprogrammet. Detta är ett effektivt sätt att skydda höga naturvärden och tillgodoser samtidigt ett berättigat intresse från markägaren om att staten agerar på den information som framkommit genom tidigare nyckelbiotopsinventeringar.

Frivilligt formellt skydd, som beskrivs mer i kapitel 10.2 innebär att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen öppnar en riktad förfrågan, om formellt skydd, till markägare där en viss skogstyp efterfrågas som kan bli aktuell för områdesskydd. En sådan förfrågan förutsätter dock att det finns tillräckliga anslag för skydd. Markägare ska därefter ha möjlighet att erbjuda sådan som efterfrågas av myndigheterna för formellt skydd.

I strategin för att genomföra handlingsprogrammet beträffande formellt skydd av skog bör därför de nyckelbiotopsrika brukningsenheterna på småskogsbrukets marker alljämt prioriteras. Hur strategin ska hantera detta bör uppmärksammas särskilt vid utformandet av strategin. Om begreppet nyckelbiotop inte längre ska kvarstå i myndigheternas register kan andra sätt att identifiera brukningsenheter med en hög andel utvecklade naturvärden som bör prioriteras behöva utvecklas. I detta sammanhang kan även frågan om det ska vara naturvärdesareal eller rotnettovärdet av den skyddsvärda skogen som ska utgöra prioriteringsgrund behöva lyftas.

Förutsatt att anslaget för områdesskydd bibehålls på nuvarande nivå finns således i vart fall en teoretisk möjlighet att fastighetsägare med så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter kan erjudas formellt skydd inom de närmaste åren.

12.8.1 Omfattningen och kostnad för skydd av nyckelbiotopsrika brukningsenheter

Utredningen har begärt att Skogsstyrelsen ska sammanställa uppgifter om omfattningen av nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Sammanställningen baseras på nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen registrerat

fram till och med den 31 december 2018.⁴⁶ De siffror som redogörs för nedan avser således registrerade nyckelbiotoper på småskogsbrukets marker.

Enligt Skogsstyrelsens sammanställning finns det 3 225 nyckelbiotopsrika brukningsenheter på den produktiva skogsmarksarealen utanför formellt skydd. På dessa brukningsenheter utgör alltså mer än fem procent av arealen, dock minst tre hektar, av nyckelbiotoper. Den sammanlagda arealen registrerade nyckelbiotoper på dessa brukningsenheter utgör cirka 32 700 hektar. Den produktiva skogsmarksareal som överstiger fem procent på dessa 3 225 brukningsenheter uppgår till cirka 19 500 hektar.

Skogsstyrelsen har i sammanställningen även räknat ut kostnaden för att formellt skydda den areal som överstiger fem procent, alltså för de cirka 19 500 hektar nyckelbiotoperna. Skulle intrångsersättning betalas skulle kostnaden uppgå till cirka 2,8 miljarder kronor för dessa. Om en viss andel skog skyddas genom naturvårdsavtal i stället för genom naturreservat och biotopskyddsområde, i motsvarande utsträckning som hittills, bedömer Skogsstyrelsen i sammanställningen att den totala summan för ersättning i stället skulle uppgå till cirka 2,6 miljarder kronor.

Motsvarande kostnader för att skapa naturreservat och biotopskyddsområde av all areal registrerad nyckelbiotop på nyckelbiotopsrika brukningsenheter, det vill säga 32 700 hektar, skulle uppgå till cirka 5,2 miljarder kronor. Skulle delar av den aktuella arealen kunna skyddas genom naturvårdsavtal på sätt som beskrivits i det föregående skulle ersättningen i stället uppgå till cirka 4,7 miljarder kronor.

Det är emellertid inte säkert att det i alla situationer enbart går att skydda den del som överstiger fem procent. I de fall det endast finns en nyckelbiotop inom en brukningsenhet måste hela nyckelbiotopen skyddas och inte bara den del som överstiger fem procent av brukningsenhetens areal. Det innebär att kostnaden för att skydda alla nyckelbiotoper inom de nyckelbiotopsrika brukningsenheterna, med nuvarande skyddsformer, skulle kunna bli mellan 2,6 miljarder kronor och 5,2 miljarder kronor.

⁴⁶ Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotoper*, dnr 2019/3066.

12.9 Grön infrastruktur

Genom propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* ställde sig riksdagen i juni 2014 bakom regeringens förslag att regionala handlingsplaner för grön infrastruktur skulle tas fram. Syftet med planerna var att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Enligt propositionen ska de regionala handlingsplanerna baseras på geografisk information där ingående delar typklassificeras och analyseras avseende behov av och möjligheter till skötsel, skydd, bevarande eller restaurering. Det är väsentligt att hela landskap inkluderas där såväl skogsmark, jordbruksmark, hav, sjöar och vattendrag, våtmarker, urban mark med mera ingår. De databaser som byggs upp ska löpande göras tillgängliga för allmänheten via webbaserade applikationer.⁴⁷ Under våren 2020 lanserade länsstyrelserna en geoportal med nationella kartskikt med värdestrakter.⁴⁸

Länsstyrelserna fick i december 2014 uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Planerna redovisades under hösten 2018.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att koordinera arbetet med att utveckla en fungerande grön infrastruktur i svenska land-, vatten- och havsområden. Arbetet har skett i samarbete med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter och aktörer på lokal och regional nivå. Regeringsuppdraget omfattade även att utveckla de riktlinjer som tagits fram för arbetet med grön infrastruktur. Regeringsuppdraget redovisades den 31 oktober 2018.⁴⁹ Naturvårdsverket har även tagit fram flera icke bindande vägledningar för länsstyrelsernas arbete med handlingsplaner för grön infrastruktur.⁵⁰

I Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget framhåller myndigheten att grön infrastruktur är ett nytt område under utveck-

⁴⁷ Prop. 2013/14:141 s. 98 f.

⁴⁸ <https://extgeoportal.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/MapSeries/index.html?appid=24cf35e88cd7423f9cd46d5a8b9e5620>.

⁴⁹ Naturvårdsverket: *Slutredovisning av uppdrag att koordinera genomförandet av grön infrastruktur i Sverige* (M2015/684/Nm).

⁵⁰ Naturvårdsverket, *Vägledning om dialog och samverkan i arbetet med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur*.

ling där många komplexa frågor behövt hanteras löpande under uppdraget. Arbetet med att ta fram de regionala handlingsplanerna för länen har varit omfattande och skett under tidspress. Naturvårdsverkets riktlinjer för att ta fram handlingsplanerna är ambitiösa och det har varit svårt för länen att hinna leva upp till denna ambition, vilket kan vara ett skäl till att olika län har prioriterat olika delar och hunnit olika långt i framtagande av handlingsplanerna. Enligt Naturvårdsverket ser behoven inför fortsatt arbete olika ut på olika länsstyrelser. I flera län behöver delar av planerna vidareutvecklas, exempelvis genom framtagande av nya kunskapsunderlag, innan prioriterade insatser kan identifieras och genomföras. Vidare anser Naturvårdsverket att olika aktörer i landskapet behöver göras mer delaktiga för att nå framgång i implementeringsarbetet. Fortsatt och fördjupad dialog och samverkan med berörda aktörer blir därför en avgörande del i ett fortsatt arbete med grön infrastruktur.

12.9.1 Värde-trakter

En specifik fråga som kom upp inom ramen för Naturvårdsverkets slutredovisning av nämnda regeringsuppdrag var hur begreppet värde-trakt ska förstås i kontexten grön infrastruktur. Värde-trakt som är en del av arbetet med grön infrastruktur är ett begrepp som även finns i den nationella strategin för formellt skydd av skog. Enligt strategin är värde-trakt ett landskapsavsnitt med särskilt höga ekologiska bevarandevärden. Arbetet med värde-trakter är enligt strategin ett kostnadseffektivt sätt att öka möjligheterna till långsiktig funktionalitet för skyddade områden och för skogslandskapet som helhet. Värde-trakterna kan fungera som större ekologiskt sammanbundna system som förser skogslandskapet med viktiga livsmiljöer, funktioner och processer.⁵¹

Enligt de myndigheter Naturvårdsverket samrått med under uppdraget finns det farhågor att tillgängliggörande av uppgifter om värde-trakter kan upplevas problematiskt för exempelvis markägare. Naturvårdsverket anger i slutredovisningen följande.

Värde-trakter är ett kunskapsunderlag och inte en skyddsform. Att ett område pekats ut som värde-trakt påverkar inte de formella krav som ställs på mark- och vattenanvändningen. Och det är önskvärt att berörda

⁵¹ Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, s. 19 och 31 f.

markägare och andra aktörer tar extra hänsyn till de värden som pekas ut i en värde-trakt. Grundtanken med grön infrastruktur är att skapa ett gemensamt underlag för att kunna prioritera rätt åtgärder på rätt plats genom att se den tänkta åtgärden i ett större perspektiv och bedöma konsekvenser i landskapet. Det kan exempelvis innebära att den hänsyn som kan tas i brukande görs på särskilt sätt och fokuserar på att bidra till att upprätthålla och utveckla traktens prioriterade värden. Tanken med att peka ut värde-trakter i handlingsplanerna är att lyfta fram vad som är viktigt att tänka på i dessa trakter i samband med olika åtgärder t.ex. byggnation, jordbruk, skogsbruk, friluftsliv m.m. Grön infrastruktur handlar om att se på hela landskapet och då särskilt vardagslandskapet och värde-trakter är ett underlag bland många andra som ska ligga till grund för dialog och samverkan om prioriteringar av insatser.

12.9.2 Arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas med beaktande av de konsekvenser som utpekanden kan få

Som konstaterats av Naturvårdsverket är arbetet med grön infrastruktur ett nytt område under utveckling. Enligt utredningen är det dock viktigt att det fortsatta arbetet bedrivs i enlighet med det ursprungliga syftet så som det anges i regeringens beslut. Av detta framgår tydligt att naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet ska identifieras under vissa förutsättningar och att informationen ska göras allmänt tillgänglig.

Vad gäller lägesbunden information finns det risk att denna kan komma att användas i andra syften än vad som ursprungligen varit avsett och därmed innebära konsekvenser för markägare. Naturvårdsverket har identifierat en sådan risk genom att begreppet värde-trakter har använts. Om begreppet används är det enligt utredningen viktigt att begreppet värde-trakt endast visar landskap med sådana naturvärden där det finns starka skäl att arbeta med grön infrastruktur.

Utredningen har föreslagit att regeringen ska fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald som bör utgå från ett landskapsperspektiv, där konnektivitet i landskap genom en fungerande grön infrastruktur är av stor betydelse. Handlingsprogrammets utformning kommer få stor betydelse för det fortsatta, långsiktiga arbetet med grön infrastruktur. Den metod som utredningen föreslår för skydd av skog innebär att markägarinitiativ ska utgöra grunden, vilket kommer få till följd att information och delaktighet i arbetet med samverkan i landskap kan komma att bli än viktigare.

I arbetet med grön infrastruktur inom den föreslagna formen måste det understrykas, så som det görs ovan i citatet från Naturvårdsverkets slutredovisning, att utpekanden av värdeotrakter inte innebär något krav på att de i sin helhet bör skyddas eller skötas på visst sätt. Värdeotrakterna utgör i stället en möjlighet att arbeta med samverkan i landskap.

12.10 Länsstyrelsernas inventering inför områdesskydd

Inventering av skog med höga natur- och kulturmiljövärden genomförs av länsstyrelserna för att få ett kunskapsunderlag om områden att prioritera i myndigheternas arbete med att bevara naturvärdesmässigt värdefulla skogar. Länsstyrelsernas arbete med detta styrs av miljömålsarbetet, etappmål och ekonomiska anslag för områdesskydd. För skydd av skog tillämpas *Nationell strategi för formellt skydd av skog* som beskrivs i kapitel 6.6.2. Inventeringar av områden som kan vara aktuella för formellt skydd görs löpande utifrån länsstyrelsernas anslag och behov.

Genomförandet av det formella skyddet av skog görs i huvudsak av länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Inventeringarna som länsstyrelsen gör utgår ifrån olika former av bakgrundsunderlag med information om områdets naturvärden och struktur däribland Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister, bolagens beståndsuppgifter, satellitbilder, ortofoton, tips från olika intressenter med mera. Därefter görs en inventering i fält av de faktiska förhållandena på plats varvid befintliga naturvärden bedöms.

Inventeringen i fält grundar sig på den modell för funktionsindelning som framgår av Naturvårdsverkets vägledning om planering av naturreservat.⁵² Enligt denna modell indelas det inventerade området i olika kategorier utifrån olika delområdets funktion i ett eventuellt skyddat område. Det inventerade området indelas i värdekärna, skyddszon, utvecklingsmark och arronderingsmark⁵³. Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog ska skyddet alltid utgå ifrån en skogsbiologisk värdekärna. Indelningen syftar till att skydda och ut-

⁵² Naturvårdsverket, *Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning*, rapport 5788 2008.

⁵³ Arronderingsmark är mark utan påvisade naturvärden som medtagits i ett naturreservat främst för att förbättra reservatets geografiska utformning av lantmäteri- och/eller skötsel tekniska skäl men även för att minska intrånget för fastighetsägaren genom att restinnehavet får en lämplig avgränsning.

veckla värdekärnans bevarandevärden. Med värdekärna avses ett sammanhängande naturområde som länsstyrelsen har bedömt ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad naturtyp. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I skogsmark avses i första hand ett område som med avseende på både bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha en stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter.

Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna. Det finns således en tydlig koppling mellan länsstyrelsens inventering av värdekärnor och Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering. Enligt utredningen skulle skogsbruksåtgärder i en värdekärna kunna betraktas som en väsentlig ändring av naturmiljön som föranleder samrådsplikt. Såvitt känt av utredningen har den frågan inte hanterats i något avgörande.

Inventeringen kommuniceras till markägarna, antingen så snart inventeringen är genomförd eller när länsstyrelsen initierar en process för att bilda naturreservat av området. Kommunikationen hanteras olika på olika länsstyrelser men i allmänhet informeras markägaren om de naturvärden som påträffats och om de är höga nog för att ett formellt skydd kan bli aktuellt. En dialog om hur naturvärdena kan bevaras inleds sedan med utgångspunkt i den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Inventeringen sammanställs i ett GIS-skikt hos länsstyrelsen, vilket, till skillnad mot *Skogens Pärlor*⁵⁴, inte är ett publikt register utan betraktas som arbetsmaterial. När området aktualiseras för formellt skydd läggs information om området in i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas gemensamma databas VIC Natur. Detta är inte heller ett publikt register. Såvitt utredningen kunnat utläsa finns inget informationsansvar för länsstyrelsen enligt regleringen om geografisk miljöinformation avseende de uppgifter länsstyrelserna samlar in genom sitt arbete med områdesskydd.

⁵⁴ Skogens pärlor är Skogsstyrelsens webbaserade system med uppgifter om värdefulla skogsmiljöer och kulturlämningar i svenska skogar. I systemet finns uppgifter om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden, sumpskogar, områdesskydd, forn- och kulturlämningar samt artobservationer.

13 Kunskaper om naturvärden i skogen

13.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas. Vidare ska utredningen utreda vilket kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning samt markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk. Utredningen ska också föreslå vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten. Utredningen ska slutligen analysera möjligheten och konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav. Vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta kunskapskravet i miljöbalken och skogspolitikens princip om frihet under ansvar.

13.2 Markägarens ansvar för kunskap

För att utredningen ska beakta kunskapskravet i miljöbalken vid utförandet av uppdraget behöver utredningen först ta ställning till i vilken utsträckning detta krav är tillämpligt på skogsbruksåtgärder. Det är enligt utredningen även relevant att utreda i vilken utsträckning Skogsstyrelsen kan ställa krav med stöd av miljöbalken – och därmed kunskapskravet – vid myndighetens tillsyn.

Vilket krav på kunskap och därmed vilket underlag som krävs i fråga om tillsyn i skogen beror till viss del på vilken lagstiftning som tillämpas. I miljöbalken finns ett uttryckligt kunskapskrav som ålåg-

ger den som enligt miljöbalken utgör verksamhetsutövare ett ansvar att ha den kunskap som krävs för att kunna bedöma åtgärdens påverkan på omgivningen. Skogsvårdslagen har ett i vissa avseenden mer begränsat kunskapskrav som huvudsakligen tar sikte på viss kunskap inför en avverkningsanmälan. Vilka krav på utredning som ställs på skogsägaren har även sitt ursprung i förarbetsuttalanden till skogsvårdslagen.

Inom ramen för utredningens uppdrag om kunskapsunderlag ska utredningen beakta kunskapskravet. Utredningen har därför funnit det nödvändigt att redogöra för utredningens bedömning när miljöbalken och kunskapskravet är tillämpligt på skogsbruksåtgärder. Utredningen kommer att redogöra för dessa krav och utredningens syn på när miljöbalken respektive skogsvårdslagen är tillämplig på åtgärder i skogen samt i vilka situationer Skogsstyrelsen ska tillämpa respektive regelverk. Vilket krav på kunskap som kan förväntas beror även på vilket ansvar för biologisk mångfald som markägaren kan förväntas att ta.

13.3 Krav på kunskap enligt miljöbalken

Som redogjorts för i kapitel 4.4 ska miljöbalken enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde. I skogsvårdslagen finns bestämmelser om olika skogsbruksåtgärder. Två huvudgrupper av åtgärder är *anläggning av skog* och *avverkning*. Dessa kan i sin tur delas upp i en mängd åtgärder, till exempel markberedning, sådd och plantering respektive röjning, gallring och föryngringsavverkning. Gemensamt för alla dessa skogsbruksåtgärder är att de påverkar miljön. Mest uppmärksammas är påverkan på den biologiska mångfalden men även andra negativa effekter kan uppkomma, såsom läckage av kväve och kvicksilver till vattendrag. Åtgärdernas miljöpåverkan gör att miljöbalken är tillämplig. Miljöbalken och skogsvårdslagen gäller alltså parallellt.¹

Tillsyn enligt miljöbalken ska i första hand utföras i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken.² Därutöver finns bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga på förvaltningsmyndigheters och domstolars förvaltningsverksamhet.

¹ Prop. 1997/98:90 s. 238 ff.

² 19 kap. 1 § miljöbalken.

I 2 kap. miljöbalken finns de allmänna hänsynsregler som anger de grundläggande materiella miljökraven och talar om vad som krävs i sak för att skydda miljön. Reglerna är allmänt hållna och ska beaktas vid all tillämpning av balken. Tillsynsåtgärder kan vidtas med stöd direkt av hänsynsreglerna. Vad en verksamhetsutövare behöver vidta för åtgärder eller vilken kunskap om verksamheten som kan krävas får avgöras i varje enskilt fall efter vad som är rimligt i förhållande till nytta och kostnad. Detta följer av den rimlighetsavvägning som ska tillämpas enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Reglerna i miljöbalken riktar sig till den som är verksamhetsutövare och därmed till den som är ansvarig för att vidta åtgärder för att hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen, se mer om begreppet verksamhetsutövare nedan.

Av särskild betydelse i fråga om krav på kunskap är *bevisbörderregeln* och *kunskapskravet* som båda finns reglerade i 2 kap. miljöbalken. Bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken innebär att en verksamhetsutövare som vill vidta en åtgärd som omfattas av balken måste kunna visa för prövnings- eller tillsynsmyndigheten att åtgärden inte medför skadliga effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål. I detta sammanhang används ofta begreppet omvänd bevisbörda, vilken innebär att det inte är myndigheten som har ansvar att bevisa att eventuella inskränkningar är berättigade, utan verksamhetsutövare som bär ansvaret att visa att åtgärdens påverkan på miljön är godtagbar utifrån miljöbalkens bestämmelser. Regeln gäller vid frågor om bland annat tillstånd och dispens enligt balken, men även vid tillsyn.³ Hur långt beviskravet sträcker sig kan variera från fall till fall. Enligt balkens förarbeten kan olika verksamheter och åtgärder motivera att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått vidtas vid olika grad av sannolikhet för att miljö- och hälsopåverkan uppkommer. Däremot kan bevisbördans placering aldrig bli föremål för någon skälighetsavvägning. Konsekvensen av en bristande utredning kan, i relation till bevisbörderegeln, indirekt medföra att verksamheten inte får bedrivas eller att åtgärden inte får vidtas.⁴ Bevisbörderegeln tillämpas dock

³ Trots att lagtexten endast nämner den som *avser* att vidta en åtgärd och inte den som redan vidtagit en åtgärd bör regeln rimligen även kunna tillämpas vid tillsyn över en redan utförd åtgärd.

⁴ Lexino. Kommentaren till 2 kap. 1 § miljöbalken.

inte för åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, enligt bestämmelsens andra stycke.

Kunskapskravet innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på människors hälsa och miljön. Avgörande för vilken kunskap som krävs enligt miljöbalken är arten av den verksamhet som bedrivs eller den åtgärd som ska vidtas. Kunskap ska tas fram innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas.⁵

Bestämmelsen om kunskap ska ses tillsammans med hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken som ger uttryck för den så kallade försiktighetsprincipen. Enligt den ska de försiktighetsmått och skyddsåtgärder vidtas som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövaren behöver alltså kunskap om vilka skador på miljön som kan uppstå till följd av åtgärden samt de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som kan vidtas för att förhindra dessa.

Som nämnt ska rimligheten eller proportionaliteten i kunskapskravet och försiktighetsprincipen prövas mot den så kallade skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen gäller hänsynsreglerna i 2–5 §§ och 6 § första stycket i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått ska jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder. Åtgärdernas positiva effekt ska således sättas i relation till kostnaderna för dem. Som framgår av lagtexten är det verksamhetens utövare, eller den som vill vidta en åtgärd, som ska visa att ett krav på skyddsåtgärd eller andra försiktighetsmått i det enskilda fallet är orimligt. Vid skälighetsbedömningen får man naturligtvis skilja mellan yrkesmässig verksamhet och handlande i privatlivet. Vid bedömningen om vad som är ekonomiskt rimligt ska man utgå från branschförhållandena och inte från den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga.

I 2 kap. 9 § miljöbalken finns en särskild stoppregel. Stoppregeln är tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under miljöbalkens tillämpningsområde. Med stöd av bestämmelsen kan sådana verksamheter eller åtgärder förbjudas som riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Förhållandet torde framför allt bli aktuellt när de försiktighetsmått

⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 212.

som behövs för att undanröja miljö- och hälsorisker anses orimliga enligt 2 kap. 7 § eftersom sådana försiktighetsmått inte får krävas.

13.3.1 Tillsyn enligt miljöbalken

För skogsbruksåtgärder aktualiseras normalt sett myndigheternas prövning av miljöbalkens hänsynsregler, kunskapskrav och bevisbörderegler endast vid tillsyn, då skogsbruk som pågående markanvändning inte kräver något grundläggande tillstånd.

Tillsyn över miljöbalkens regler och föreskrifter meddelade med stöd av balken är fördelat på ett större antal myndigheter, bland annat Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Hur tillsynsansvaret fördelas regleras i miljötillsynsförordningen.

Enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen har Skogsstyrelsen⁶ tillsynsansvar för

1. biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen och som Skogsstyrelsen har beslutat om,
2. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen,
3. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, om verksamheterna eller åtgärderna kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken⁷, och
4. hantering enligt förordning (EU) nr 1143/2014⁸, om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen.

⁶ Skogsstyrelsen har även ansvar för tillsynen i fråga om avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade skogsträd avsedda för virkesproduktion, se 2 kap. 17 § miljötillsynsförordningen.

⁷ Omfattar i huvudsak de områden som pekats ut eller föreslagits som Natura 2000.

⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Den största mängd tillsynsärenden som aktualiseras vid Skogsstyrelsen har sitt ursprung i punkten 2 och sker därmed över de skogsbruksåtgärder som sker på skogsmark och omfattas av samrådsplikt.

För skogsbruksåtgärder som faller utanför Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken kan tillsynsansvaret över skogsbruksåtgärden i stället falla på en annan myndighet eller kommun. Länsstyrelserna utövar tillsyn över artskyddet i den del det inte kan anses falla inom Skogsstyrelsens tillsynsområde. Länsstyrelserna är även tillsynsmyndighet över vattenverksamhet vilket också kan aktualiseras då skogsbruksåtgärder kan påverka vatten. Kommunerna utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet vilket framför allt aktualiseras då skogsbruksåtgärder orsakar utsläpp av olika ämnen.

Vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får Skogsstyrelsen förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller – om sådana åtgärder inte är tillräckliga – förbjuda verksamheten. Vid bedömningen ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken beaktas.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis är artskyddsförordningen att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna.⁹ De fridlysningsbestämmelser som finns i den förordningen ska därför aktualiseras vid tillsynsmyndighetens bedömning. Det innebär att Skogsstyrelsen ska bevaka att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och därmed även artskyddsbestämmelserna följs när det är fråga om åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och som omfattas av skogsvårdslagen.¹⁰

Hur tillsynen ska utövas

Hur Skogsstyrelsen ska utföra det tillsynsansvar som följer av miljö-tillsynsförordningen anges i 26 kap. miljöbalken. På samma sätt som i skogsvårdslagen anges i 26 kap. 1 § miljöbalken att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det är tillsynsmyndighetens uppgift att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, dess föreskrifter och de domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Vid överträdelser ska tillsynsmyndigheten vidta de åtgärder som behövs för

⁹ Se bland annat MÖD 2013:13.

¹⁰ MÖD 2018:18.

att åstadkomma rättelse. Av bestämmelsen framgår även att tillsyn kan ske på myndighetens eget initiativ men också efter en anmälan. Det senare tydliggör att allmänheten har rätt att vända sig till tillsynsmyndigheten när de anser att det föreligger brist i efterlevnaden av miljörättsliga bestämmelser vilket i sin tur har sin grund i bland annat Århuskonventionen. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten i ett enskilt fall meddela de förelägganden och förbud som krävs för att balken och föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Av bestämmelsens andra stycke följer att ett sådant föreläggande eller förbud måste vara proportionerligt.

Som nämnts ovan gäller den omvända bevisbördan även i tillsynsären den vilket innebär att det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som är föremål för tillsyn som ska bevisa att verksamheten eller åtgärden är förenlig med miljöbalkens bestämmelser. Om tillsynsmyndigheten däremot väljer att ingripa måste myndigheten kunna motivera de krav som ställs och, att dessa krav är lagliga och proportionella.¹¹ I det ingår att myndigheten ska visa att de krav som ställs även kan göras gällande i förhållande till en pågående markanvändning.

Tillsynsåtgärder i form av förelägganden och förbud kan vidtas i förhållande till en verksamhet eller åtgärd som omfattas av anmälningsplikt, till exempel en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹² Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får däremot inte tillgripas.

¹¹ Lexino, kommentar till 26 kap. 9 § miljöbalken.

¹² En tillsynsmyndighet får inte meddela föreläggande eller förbud som begränsar ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. För åtgärder som omfattas av anmälningsplikt finns inte motsvarande begränsning för tillsynsmyndigheten.

13.4 Krav på kunskap enligt skogsvårdslagen

Med den nya inriktning som 1993-års skogspolitiska beslut innebar betonades skogsägarens *frihet* att välja medel för att bidra till att de skogspolitiska målen skulle nås. I detta sammanhang markerades även skogsägarens *ansvar* för att skaffa sig den kunskap som behövdes i detta sammanhang. Departementschefen uttryckte:

Utän ökade kunskaper hos skogsägarna och andra som verkar i skogsbruket kan vi inte nå de höga mål som jag har föreslagit [...]. Det är i första hand ett ansvar för varje skogsägare att skaffa sig de kunskaper som behövs för att tillgodose den nya skogspolitiken.¹³

I förarbetena framhölls även statens ansvar för forskning och utbildning, samt för rådgivning och information till skogsägarna.

Den nya politikens mål om miljö förutsatte att särskilt kunskaperna om naturvård och ekologi behövde bli högre än tidigare och att det gällde både i fråga om teoretiska kunskaper samt kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynkrävande växter, djur eller miljöer finns. Enligt förarbetena hade skogsägarna ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövdes i detta sammanhang.¹⁴

I 14 § tredje punkten skogsvårdslagen kompletterades därför möjligheten för regeringen och Skogsstyrelsen att ange vad en underrättelse om avverkning ska innehålla. Den nya bestämmelsen innebar att skogsmarkens ägare även ska underrätta Skogsstyrelsen om vad denne avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Därefter har även uppgifter om vad skogsmarkens ägare avser göra för att trygga återväxten och för att tillgodose rennäringens intressen förts till paragrafen.

I 15 § 3 skogsvårdsförordningen anges att markägaren ska ange vad han eller hon *avser* att göra för att trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Enligt 15 d § i samma förordning får Skogsstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter om underrättelse och om undantag i vissa fall från skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen. Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen¹⁵ framgår att anmälan ska göras skriftligt på blankett eller i

¹³ Prop. 1992/93:226 s. 39.

¹⁴ Prop. 1992/93:226 s. 73.

¹⁵ 3 kap. 14 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2012:5).

elektronisk form i enlighet med vad Skogsstyrelsen fastställer. I föreskriften anges även att Skogsstyrelsen får medge att uppgifterna lämnas i annan skriftlig eller elektronisk form om det finns särskilda skäl. Enligt bestämmelsens ordalydelse följer krav på tillvägagångssättet för anmälnans utförande, skriftligen eller elektroniskt, samt att den blankett som Skogsstyrelsen fastställt ska användas.

Skogsstyrelsen har även meddelat föreskrifter om att det på en karta/kartskiss ska framgå de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen på anmälningsblanketten.¹⁶ Föreskriften kan inte anses reglera något krav på kunskap om åtgärdens påverkan på miljön. Den kan inte heller anses reglera några skyldigheter i fråga om anmälnans faktiska innehåll.

Den förtryckta blanketten för avverkningsanmälan innehåller rutor där markägaren förväntas kryssa i vilken hänsyn han eller hon avser att vidta, den så kallade *hänsynsredovisningen*. Markägaren ska ange hur han eller hon planerar att ta hänsyn till hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, lokaler för arter och skyddszoner. Bland annat ska det anges om markägaren planerar att ta hänsyn till lokaler för arter angivna med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen eller rödlistade arter inom eller angränsande mot avverkningsområdet. Detsamma gäller för planerad hänsyn för en tjaderspelsplats eller lokaler för prioriterade fåglar enligt bilaga 4 till föreskrifterna till skogsvårdslagen eller rödlistade fåglar. Vidare ska anges vilken hänsyn markägaren avser att ta genom att lämna kvar träd och högstubbar samt vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra körskador, näringsläckage med mera. Planerad hänsyn till rennäringen ska i förekommande fall också anges. Vilka närmare uppgifter som ska lämnas är inte reglerade i föreskrifter. Av blanketten framgår att det är viktigt att den angivna hänsynen så långt möjligt överensstämmer med den hänsyn som verkligen kommer att tas.

Om hänsynsredovisning saknas i en anmälan ska den enligt Skogsstyrelsens rutiner kompletteras. För att hänsynsredovisningen ska anses uppfylla kraven på uppgifter måste den enligt Skogsstyrelsens rutiner innehålla någon form av planerad hänsyn. Om en komplettering krävs meddelas anmälaren om detta och har möjlighet att inkomma med ytterligare information till anmälan. Skogsstyrelsen har

¹⁶ 3 kap. 11 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2015:2).

ingen rutin för hur ärenden ska hanteras där en giltig anmälan ges in men där hänsynsredovisningen har sparsamt med information.¹⁷ Såvitt utredningen har förstått har inte kompletteringar begärts in i någon större utsträckning.

Som nämnts ska en avverkningsanmälan innehålla uppgifter om vad markägaren *avser* att göra för att visa hänsyn till de uppräknade allmänna intressena. Det saknas däremot regler som anger att den hänsyn som markägaren anger i anmälan ska stämma överens med den hänsyn som faktiskt tas. Uppgifterna i hänsynsredovisningen är alltså inte bindande. Det har framförts till utredningen att även schablonmässigt ifyllda anmälningar har accepterats av Skogsstyrelsen där det kan ifrågasättas om den angivna hänsynen är förankrad i de faktiska förhållandena i det område som berörs av skogsbruksåtgärden.

Frågan om oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan ska kriminaliseras eller inte har utretts av *Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*.¹⁸ Utredaren ansåg att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll.

Den hänsyn som *ska* tas vid en åtgärd, som till exempel en avverkning, regleras i 30 § skogsvårdslagen och tillhörande förordning och Skogsstyrelsens föreskrifter. Bland annat ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.¹⁹ Dessa föreskrifter om hänsyn är bindande för markägaren oavsett om någon hänsyn anges i avverkningsanmälan eller inte. Det är emellertid endast i de fall då Skogsstyrelsen meddelat ett föreläggande eller förbud med stöd av 30 § som överträdelser sanktioneras.

13.4.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

Som redan nämnts styrs Skogsstyrelsens verksamhet i stort och myndighetens tillsyn enligt skogsvårdslagen i huvudsak av förvaltningslagen. Enligt 23 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett

¹⁷ Skogsstyrelsens yttrande till utredningen 2020-04-07, Skogsstyrelsens dnr 2019/3066.

¹⁸ SOU 2017:81 s. 207.

¹⁹ Se 7 kap. 17 § SKSFS 2011:7.

ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för att den så kallade officialprincipen som innebär att det i första hand är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det blir tillräckligt utrett och leder till ett materiellt riktigt beslut. Officialprincipen innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att erforderligt material kommer in, däremot inte nödvändigtvis att myndigheten själv måste ombesörja utredningen.²⁰

Myndighetens utredningsansvar innebär inte att andra aktörer kan vara helt passiva. En part är nämligen skyldig att aktivt medverka i och bidra till utredningen när det gäller sådana ärenden som har inletts av parten själv. Det innebär att en markägare som skickar in en avverkningsanmälan ska bidra till att Skogsstyrelsen kan hantera ärendet korrekt.

Denna skyldighet är enligt förvaltningslagen inte obegränsad utan gäller så långt som det är praktiskt möjligt. Exempelvis bör en part inte vara tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda.²¹

Det kan förekomma att en enskild part av någon anledning inte fullgör sin skyldighet att ge in den utredning som parten åberopar. En myndighet kan då med stöd av bestämmelsen – inom ramen för utredningsansvaret enligt 23 § första stycket förvaltningslagen – meddela ett föreläggande eller på annat sätt kräva att den enskilde parten ser till att allt relevant material som parten åberopar tas fram. Om parten inte rättar sig efter detta aktualiseras på nytt myndighetens utredningsansvar enligt första stycket. Myndigheten får då avgöra om den till exempel bör skaffa fram den åberopade utredningen själv eller om ärendet – trots de tidigare i sak resultatlösa utredningsåtgärderna – kan anses tillräckligt utrett för att kunna avgöras. Enligt förarbetena till den nya förvaltningslagen får närmare praxis kring detta utvecklas i rättstillämpningen.²²

Enligt 23 § tredje stycket förvaltningslagen ska myndigheten om det behövs genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Bestämmelsen innebär att en myndighet, som bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin fram-

²⁰ Strömberg m.fl., *Allmän förvaltningsrätt*, s. 109.

²¹ Prop. 2016/17:180 s. 150.

²² Prop. 2016/17:180 s 309.

ställning, bör – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna.

En avverkningsanmälan ska enligt bestämmelsen i skogsvårdslagen innehålla information om vad markägaren *avser* göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningen. Vidare ska en karta eller kartsnitt som visar den planerade avverkningen bifogas.

Enligt bestämmelsens förarbeten kan kravet på information aldrig ställas högre än vad som kan krävas utifrån markägarens kunskaper på området och om informationen i anmälan är bristfällig är det Skogsstyrelsens ansvar att komplettera ärendet med ytterligare information.²³ Dessa förarbetsuttalanden är från tiden före den nya förvaltningslagen som redogjorts för innan. Enligt utredningen stämmer den begränsade utredningsskyldighet som kommer till uttryck i förarbetena till skogsvårdslagen därför inte överens med den utredningsskyldighet som gäller enligt den nya förvaltningslagen. I detta avseende bör den utredningsbörda som förvaltningslagen ålägger en enskild, när han eller hon vill vidta en åtgärd, ha företräde framför de äldre förarbetsuttalandena enligt skogsvårdslagen.

I fråga om ärenden enligt skogsvårdslagen kompletteras förvaltningslagens bestämmelser med 34 § skogsvårdslagen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Hur tillsynen utövas

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet och utövar tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.²⁴ Det innebär att Skogsstyrelsen har i uppdrag att se till att de regler som anges i skogsvårdslagen och dess föreskrifter följs. Det kan till exempel avse tillsyn över att hänsyn tas till hänsynskrävande biotoper eller skyddszoner enligt skogsvårdslagen, att ny skog anläggs och föryngringsåtgärder vidtas, att hänsyn tas till kulturmiljövårdens intressen enligt skogsvårdslagen och att åtgärder mot skadliga insekter vidtas.

²³ Prop. 1992/93:226 s. 72.

²⁴ Se 33 § skogsvårdslagen.

För att kunna utföra sin tillsynsuppgift har Skogsstyrelsen rätt att enligt 34 § skogsvårdslagen på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillsyn utgörs inte enbart av granskning inför en åtgärd. I de fall Skogsstyrelsen konstaterar brister i efterlevnaden kan myndigheten även enligt 35 § skogsvårdslagen meddela förelägganden och förbud som behövs för att bristerna i efterlevnaden ska korrigeras. Det kan till exempel avse ett föreläggande om uteblivna eller otillräckliga föryngringsåtgärder eller ett förbud mot avverkning. Skogsstyrelsen kan även meddela föreläggande om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter om hänsyn inte har följts.

Fram till en lagändring år 2014 fick Skogsstyrelsen meddela föreläggande och förbud först efter att det visat sig att myndighetens råd inte har följts. Ett föreläggande eller förbud fick dock meddelas omedelbart i brådskande fall eller när det behövdes för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars fanns särskilda skäl. Ett råd klargjorde Skogsstyrelsens tolkning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i ett enskilt fall och beskrev de åtgärder som myndigheten ansåg vara nödvändiga för att kravet skulle uppfyllas. Ett råd riktades till skogsmarkens ägare eller den som i övrigt förfogade över skog eller virke, till exempel en avverkningsrättsinnehavare. När ett råd inte hade följts och skyldigheten kvarstod skulle normalt ett föreläggande beslutas.²⁵ Syftet med att ändra bestämmelsen var i första hand att ge Skogsstyrelsen en ökad flexibilitet och möjlighet att välja mellan befintliga tillsynsinstrument redan från början i situationer då rådgivning bedömdes vara överflödig eller verkningslös. Syftet med förslaget var inte att åstadkomma någon genomgripande ändring av Skogsstyrelsens handläggning av tillsynsärenden.²⁶

Ett föreläggande eller ett förbud får förenas med vite. Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad, se 35 § skogsvårdslagen.

I 38 a § första stycket 4 skogsvårdslagen straffbeläggs underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande eller att bryta mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § samma lag ska följas. Kriminaliseringen är kopplad till ett föreläggande eller förbud och inte direkt till Skogsstyrelsens föreskrifter. De straffbestämmelser som är knutna till hänsynsreglerna i 30 och 31 §§ skogsvårdslagen gäller

²⁵ Prop. 2013/14:141 s. 120.

²⁶ Prop. 2013/14:141 s. 121.

enbart om Skogsstyrelsen i det enskilda fallet har fattat ett beslut med krav på viss hänsyn. Ansvar för brott kan alltså endast utkrävas i förhållande till de konkreta krav som Skogsstyrelsen ställt upp i beslutet.

Sedan år 2016 ska Skogsstyrelsen upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde²⁷. Tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Skogsstyrelsen har en gemensam tillsynsplan för alla sina tillsynsuppdrag enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen (2014:1005) om virkesmätning och timmerförordningen (EU) nr 995/2010²⁸.

13.4.2 Krav på miljöanalys

Med stöd av 32 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen besluta att det ska göras en miljöanalys av vilken inverkan en ny metod för skogens skötsel eller ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön. I bestämmelsens ursprungliga lydelse användes termen miljökonsekvensbeskrivning i stället för miljöanalys. I samband med att miljöbalken trädde i kraft ändrades paragrafen från att omnämna krav på miljökonsekvensbeskrivning till krav på miljöanalys. Skälet till bytet av term var att termen miljökonsekvensbeskrivning i möjligaste mån endast borde användas på den beskrivning med tillhörande förfarande som upprättas enligt balkens regler eller enligt bestämmelser som liknar balkens regler. Ändringen var således endast redaktionell.²⁹

Skogsstyrelsen beslutar i varje enskilt ärende vad miljöanalysen ska innehålla. De ärenden som åsyftas kan vara frågor om dispens från ett förbud att använda främmande skogsodlingsmaterial eller om meddelande av föreskrifter om vilka avverkningsmetoder som ska vara tillåtna.³⁰

Myndigheten får även besluta att användaren av den nya skötselmetoden eller det nya skogsodlingsmaterialet ska göra och bekosta miljöanalysen.³¹ Skogsstyrelsen kan bekosta hela eller delar av en så-

²⁷ Se 3 § förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn.

²⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

²⁹ Prop. 1997/98:90 s. 247.

³⁰ Prop. 1992/93:226 s. 70.

³¹ Se 31–33 §§ skogsvårdsförordningen.

dan miljöanalys. I förarbeten anges att detta är ett avsteg från hur kostnadsfördelningen vanligtvis är för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning där det är den enskilda som vill utföra åtgärden som också är den som ska bekosta och ta fram beskrivningen. Som skäl för detta konstaterades att det inom skogsbruket, till skillnad mot flera av de sektorer som omfattas av miljökonsekvensbeskrivningar, finns en stor spridning av aktörer från en enskild skogsägare med bara några få hektar skog till mycket stora bolag med avsevärda skogsinnehav. Bland annat av detta skäl borde det enligt motiven finnas möjlighet till en fördelning av kostnaderna. I vissa fall ansågs det dock rimligt att det som i förarbetena kallades miljökonsekvensbeskrivningar utförs och bekostas helt och hållet av den enskilde. Detta kan bli aktuellt för större skogsbolag eller för en större sammanslutning av skogsföretag, till exempel en skogsägarförening. I andra fall bör beskrivningen utföras och bekostas helt av tillsynsmyndigheten. Så kan vara fallet när det handlar om mer generellt tillämpliga metoder som initierats inom forskningen eller av myndigheten själv. Det kan enligt förarbetena även vara möjligt att myndigheten utför själva miljökonsekvensbeskrivningen och enskilda till viss del bidrar till kostnaden.³²

13.5 Utredningens bedömning av kunskapskravets betydelse för skogsbruksåtgärder

13.5.1 Gäller kunskapskravet i miljöbalken för skogsbruksåtgärder?

I samband med att miljöbalken beslutades av riksdagen 1997 hanterades förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdsförfattningarna i propositionen *Följdlagstiftning till miljöbalken med mera*³³. Enligt dessa förarbeten är miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken, tillämpliga på skogsmark och skogsbruk, det vill säga inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Av detta följer att föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och främja uppfyllandet av miljöbalkens mål.³⁴

³² Prop. 1992/93:226 s. 70.

³³ Prop. 1997/98 :90, bet. 1997/98:JOU25.

³⁴ Prop. 1997/98:90 s. 241.

Vidare uttalades att av allmänna lagvalsprinciper följer att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna ska tillämpas. Om en fråga om miljöhänsyn är oreglerad i skogsvårdsförfattningarna kan däremot miljöbalkens hänsynsregler läggas till grund för ingripanden. En tillsynsmyndighet får således inte med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler meddela förelägganden om bredden på skyddszoner med träd och buskar som lämnas kvar mot vattendrag, eftersom bestämmelser om sådana skyddszoner finns i Skogsstyrelsens föreskrifter. Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått i 2 kap. 3 § blir således tillämplig i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna.

Vad gäller andra hänsynsregler i miljöbalken uttalades i propositionen att dessa kommer att gälla så gott som utan inskränkning, eftersom inga eller endast få föreskrifter på området finns i skogsvårdsförfattningarna. Kunskapskravet enligt 2 kap. 2 § miljöbalken tas upp som ett sådant exempel.³⁵ Vidare angavs att i likhet med vad som ska gälla för 12 kap. 6 § miljöbalken kommer Skogsstyrelsen att vara tillsynsmyndighet inom det område som regleras i skogsvårdsförfattningarna, även om ingripandet stöder sig på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Av förarbetsuttalandena kan således utläsas att lagstiftaren, vid tidpunkten för miljöbalkens införande, ansåg att det inte fanns någon motsvarighet till miljöbalkens kunskapskrav i skogsvårdslagen.

Bestämmelsen i 14 § tredje punkten skogsvårdslagen om vad en avverkningsanmälan ska innehålla har samma innebörd i dag som vid miljöbalkens införande. Som nämnts innehåller bestämmelsen bland annat uppgift att en underrättelse enligt 14 § ska innehålla information om vad markägaren avser göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövärdens intressen i samband med avverkning. Bestämmelsen kräver alltså inte av markägaren att denne ska skaffa sig kunskap om åtgärdens påverkan på miljön i den utsträckning som behövs på det sätt kunskapskravet i miljöbalken anger. Någon annan föreskrift meddelad med stöd av skogsvårdslagen med sådant innehåll finns inte.

Bestämmelsen kan dock tolkas som att en underrättelse om vad markägaren avser göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövärdens intressen även förutsätter kunskap om förekomsten av exempelvis hänsynskrävande biotoper eller kulturmiljölämningar inom det område som omfattas av den planerade åtgärden. I annat fall är

³⁵ Prop. 1997/98:90 s. 241.

bestämmelsen tämligen innehållslös. Bestämmelsen har emellertid inte tolkats eller tillämpats av Skogsstyrelsen på annat sätt än att någon hänsyn måste vara angiven vid en underrättelse om avverkning, oavsett om den angivna hänsynen är motiverad av omständigheter i det enskilda fallet eller inte.

Mot bakgrund av nämnda förarbetsuttalanden och det faktum att skogsvårdslagsstiftningen saknar uttrycklig motsvarighet till miljöbalkens kunskapskrav, kan utredningen inte dra någon annan slutsats än att kunskapskravet enligt miljöbalken åvilar en skogsägare i den utsträckning denna vill vidta skogsbruksåtgärder även inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Det förutsätter även att skogsägaren utgör en verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Vad kravet innebär och i vilken utsträckning Skogsstyrelsen kan kräva utredning enligt denna bestämmelse återkommer utredningen till nedan.

De förarbetsuttalanden som gjordes i samband med 1993 års skogspolitiska beslut, om att det aldrig kan bli fråga om att ställa högre krav på utredningen vid en avverkningsanmälan än vad som följer av skogsägarens kunskaper på området, kan därför inte läggas till grund för ett mer begränsat kunskapskrav för skogsbruksåtgärder. De tidigare förarbetsuttalandena speglade rättsläget innan miljöbalkens tillkomst men inte gällande rätt, enligt principen om att ny lag går före äldre lag (lex posterior). Det sagda innebär att kunskapskravet enligt miljöbalken gäller fullt ut även när det handlar om att vidta åtgärder som i och för sig regleras i skogsvårdslagen.

13.5.2 Vad innebär miljöbalkens kunskapskrav för skogsägaren?

Av förarbetena till miljöbalken framgår att ansvaret för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privatperson. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, till exempel transporter, omfattas.³⁶

³⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

Av bestämmelsen i 2 kap. 2 § miljöbalken följer att kunskapskravet måste anpassas efter vad det är för typ av verksamhet som bedrivs och vilken påverkan den har på människors hälsa och miljön. Påverkar verksamheten inte människors hälsa och miljön aktualiseras inte heller krav på kunskap. Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan.³⁷

Kunskapskravet gäller även för åtgärder inom pågående markanvändning

I de fall en markägare innehar skog för att bedriva skogsbruk utgör skogsbruk som huvudregel pågående markanvändning på den aktuella marken. Det har framförts till utredningen att de allmänna hänsynsreglerna och därmed bland annat kunskapskravet inte var tänkt att tillämpas på pågående markanvändning. Utredningen har inte kunnat hitta stöd för en sådan begränsning av bestämmelsernas tillämpning i praxis eller i förarbetena till miljöbalken. Som kunskapskravet är formulerat gäller det för alla som bedriver en verksamhet och därmed även för olika åtgärder inom en pågående markanvändning. Kunskapskravet kan således inte anses begränsat till att omfatta endast nya verksamheter eller åtgärder som innebär en ändring i den pågående markanvändningen. Däremot kan det enligt utredningen vara så att arten och omfattningen av en åtgärd som vidtas inom ramen för en pågående markanvändning inte medför sådan skada eller olägenhet att ett långtgående krav på kunskap är motiverat.

Enligt utredningens bedömning gäller således kunskapskravet även för åtgärder som utförs inom ramen för den pågående markanvändningen. En annan fråga är hur långtgående inskränkningar i den pågående markanvändningen som kan krävas med stöd av bland annat regeringsformen och miljöbalken samt när rätt till ersättning aktualiseras. Det behandlas i en annan del av detta betänkande.

Vad gäller skogsbruk är påverkan på omgivningen begränsad så länge några åtgärder i skogen inte vidtas. Kravet på omfattningen av

³⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 14.

kunskap får därmed anses vara begränsad så länge några åtgärder inte vidtas. När en åtgärd vidtas i skogen som påverkar miljön – som till exempel föryngringsavverkning, röjning, gallring, markberedning och plantering – bör det dock betraktas som en åtgärd som omfattas av kunskapskravet. Som redan nämnts innebär regeln att nödvändig kunskap måste finnas redan innan en åtgärd vidtas.

Innebörden av kunskapskravet

Miljöbalken anger inte i detalj vilka kunskaper som krävs. Vad kunskapen ska omfatta styrs av de krav som i övrigt följer av balken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Det kan till exempel avse uppgifter om skyddade arter och livsmiljöer samt den planerade åtgärdens påverkan på dessa. Som nämnts omfattas kunskapskravet av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Som utredningen har redogjort för innehåller miljöbalkens 2 kap. även en regel om bevisbörda. Den regeln medför att den som utför en åtgärd ska bevisa att hänsynsreglerna, däribland kunskapskravet och försiktighetsprincipen, iaktas. Bevisbörderegeln innebär således att kunskapskravet måste vara uppfyllt innan det att åtgärden får vidtas.

I fråga om skogsbruksåtgärder innebär det således att markägaren måste kunna visa att han eller hon har den kunskap som krävs om miljön i det område som kommer att beröras av skogsbruksåtgärden och hur åtgärden kommer att påverka dessa. Markägaren måste även kunna visa vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är rimliga att vidta i förhållande till den påverkan som åtgärden innebär för miljön.

Som redogjorts för ovan har Skogsstyrelsen fastställt en blankett för anmälan om avverkning. Någon skyldighet att skaffa sig kunskap om hur åtgärden påverkar miljön och redovisa vilken hänsyn som *skett* följer inte av skogsvårdslagen bestämmelser. Det finns inte heller något uttryckligt krav på markägaren att han eller hon ska ha kunskap om, än mindre redovisa, de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden. Markägaren ska i stället redovisa vilken hänsyn han eller hon avser att ta till olika företeelser. Rent teoretiskt kan det alltså finnas helt andra miljövärden i den skog som påverkas av åtgärden

än de som markägaren enligt underrättelsen avser att ta hänsyn till, särskilt i fall blanketten har fyllts i ”schablonmässigt”.

Enligt utredningens bedömning kan ett kunskapskrav inte läggas till grund för att en enskild markägare ska ansvara för en allmän kunskapsinhämtning om naturvärden på hela den egna fastigheten. Kunskapskravet kopplas alltid till den verksamhet eller åtgärd som markägaren avser att vidta och kravet ska alltid vara rimligt i förhållande till detta. Det är först när en åtgärd eller verksamhet som kan påverka människors hälsa eller miljön vidtas som kunskapskravet aktualiseras. Att enbart äga produktiv skog i skogsbrukssyfte innebär därför inte i sig något krav på kunskaper.

13.5.3 Vem är verksamhetsutövare?

Det är vanligt förekommande, särskilt bland mindre skogsägare, att rätten att avverka överlåts till en annan aktör, vanligtvis ett skogsbolag eller en skogsägarförening. Avverkningsrätten är en nyttjanderätt enligt 7 kap. 3 § jordabalken. Den innebär att skogsägaren är skyldig att hålla träden reserverade för skogsbolagets (nyttjanderättsinnehavarens) räkning under den tid som anges i kontraktet, dock längst fem år.³⁸ Sådana nyttjanderätter tillåter avverkning utan markägarens medgivande³⁹ och överlåtelse⁴⁰ är sakrättsligt skyddade redan genom avtalet.⁴⁰

Så länge ett träd inte har avverkats utgör det tillbehör till fast egendom, se 2 kap. 1 § jordabalken. Ett träd som huggs ned får därigenom karaktären av lös egendom.⁴¹ Skogsbolagen köper således en nyttjanderätt till att avverka träd. Äganderätten till träden övergår först när träden avverkats och därmed blir lös egendom.

Som nämnts ovan åligger kunskapskravet i miljöbalken verksamhetsutövaren. En verksamhetsutövare är den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter.

Vad gäller det offentlighetsrättsliga kravet på kunskap i miljöbalken utgör det ett krav som ska vara uppfyllt innan en åtgärd vidtas. Markägaren är den som har det författningsreglerade kravet att lämna in

³⁸ Se 7 kap. 5 § jordabalken.

³⁹ NJA 2009 s. 570.

⁴⁰ NJA 1979 s. 451.

⁴¹ Prop. 1966:24 s. 116.

en avverkningsanmälan. Det innebär att den hänsynsredovisning som ska göras enligt skogsvårdslagen åligger markägaren. Markägaren äger fortfarande marken och de träd som avverkningsanmälan omfattar. Det gäller även om markägaren genom avtal överlåtit ansvaret att lämna in en avverkningsanmälan genom ett ombud eller ingått avtal om avverkningsrätt.

Som utredningen har redogjort för är den hänsyn som anges i anmälan inte bindande för markägaren. Hur avverkningen utförs och vilken hänsyn som tas i praktiken bör därför i många fall vara helt beroende av kunskaperna hos den som utför avverkningen och efterföljande föryngringsåtgärder, som markberedning och plantering. I det läge när avverkningen faktiskt utförs kan det hävdas att markägaren förlorat den faktiska och rättsliga rådigheten över själva avverkningen av träden och därmed inte bör ses som verksamhetsutövare.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett flertal avgörande anfört att vem som är verksamhetsutövare ofta måste avgöras utifrån förhållanden i det enskilda fallet. Domstolen har i ett avgörande bedömt att verksamhetsutövaransvaret ålegat den som har varit ansvarig att anmäla en viss verksamhet till tillsynsmyndigheten trots att uppdraget att utföra verksamheten till viss del överlämnats på uppdrag till annan aktör. Domstolen la i detta fall viss vikt vid att uppdragstagaren var utbytbar.⁴² I ett annat avgörande har Mark- och miljööverdomstolen ansett att ett bolag var verksamhetsutövare då bolaget enligt avtal på uppdrag ställt i ordning en plats och ansvarade för underhåll samt för att erforderliga lov och tillstånd fanns för den verksamhet som bedrevs på platsen.⁴³ Dessa uttalanden har dock gjorts i andra avseende än just kunskapskravet.

Någon omfattande praxis på detta område i fråga om skogsbruk har utredningen inte kunnat hitta. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande prövat om ett bolag som förvärvat en avverkningsrätt av en fastighetsägare och som därefter på beställning från fastighetsägaren planterat granplantor kunde anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Länsstyrelsen hade förelagt bolaget att ta bort de granplantor som planterats då planteringen hade utförts i ett naturreservat i strid med reservatsföreskrifter. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att bolaget inte kunde anses utgöra en verksamhetsutövare. Avgränsningen av området hade inför avverkningen utförts

⁴² MÖD 2010:23.

⁴³ MÖD 2005:64.

av fastighetsägaren, dennes konsult och representanter från grannmarkens ägare. Uppdraget till bolaget gällde således en av beställaren redan utpekad plats. Enligt domstolen kunde därför bolaget inte anses ha något bestämmande inflytande över var planteringen skulle ske. Bolaget hade agerat på fastighetsägarens uppdrag i enlighet med uppdraget. Såsom uppdraget var utformat hade bolaget inte heller haft någon anledning att själv utreda eller ifrågasätta fastighetsgränserna och avgränsningen av planteringsområdet.⁴⁴

Enligt utredningen har markägaren alltid den faktiska och rättsliga möjligheten att innan en avverkning utförs påverka hur den ska utföras. Utgången i nyss nämnda avgörande talar således för att en markägare som avser att avverka skog på sin fastighet som huvudregel bör kunna anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. I vilken utsträckning en markägare i praktiken har möjlighet att påverka beror i stor utsträckning på markägarens egen kompetens i att bedöma åtgärdens påverkan på naturvärden. Som utredningen redogjort för kan det krävas en särskild kompetens för att kunna bedöma om ett område har höga naturvärden eller inte.

Det kan inte heller uteslutas att det i vissa fall kan finnas flera aktörer som utför delar av en skogsbruksåtgärd och som i dessa delar kan anses utgöra verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Utredningen har inte kunnat hitta några avgöranden som behandlar hur en sådan situation ska hanteras i fråga om skogsbruksåtgärder.

I två hovrättsavgöranden⁴⁵ har domstolarna prövat vem som i straffrättsligt hänseende kan hållas ansvarigt för underlåtelse att lämna in en avverkningsanmälan innan avverkning. Skyldigheten regleras i skogsavårdslagen och den åligger uttryckligen markägaren. Utredningen bedömer därför inte att utgången i dessa avgöranden har någon avgörande betydelse vid bedömning av begreppet verksamhetsutövare enligt miljöbalken.⁴⁶

⁴⁴ Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-06-16 i mål nr M 425-16.

⁴⁵ RH 2013:43 och RH 2007:83

⁴⁶ Dessa avgöranden redogörs för mer utförligt i SOU 2017:81 kapitel 10 och 12.

13.5.4 När kan Skogsstyrelsen ställa krav utifrån kunskapskravet i miljöbalken?

Att kunskapskravet enligt miljöbalken gäller för den skogsägare som vill avverka sin skog betyder inte nödvändigtvis att Skogsstyrelsen kan ställa krav med stöd av den bestämmelsen vid myndighetens tillämpning och tillsyn enligt skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller nämligen ingen hänvisning till 2 kap. miljöbalken. När Skogsstyrelsen utövar tillsyn enligt miljöbalken bör Skogsstyrelsen dock vara skyldig att tillämpa balkens bestämmelser och tillse att de efterlevs i den utsträckning myndigheten har ett tillsynsansvar enligt balken. Som nämnts har vissa bestämmelser i balken alltid företrädde framför skogsvårdslagen. Detta gäller föreskrifter för områdesskydd meddelade med stöd av 7 kap. och föreskrifter om skydd av djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken.

Enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen ansvarar Skogsstyrelsen för tillsyn enligt miljöbalken för bland annat biotopskyddsområden och över skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Dessutom ska tillsyn utövas över skogsbruksåtgärder, däribland avverkning, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen. Omfattas åtgärden av dessa regler är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och ska därför tillämpa balkens bestämmelser. I fråga om samrådsplikt enligt miljöbalken finns det skäl att närmare utreda vilka verksamheter och åtgärder som omfattas av samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken och därmed Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken.

13.5.5 Särskilt om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken föreskriver en skyldighet att göra en *anmälan* om samråd till tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen har sitt ursprung i naturvårdslagen och fördes in i miljöbalken i samband med att naturvårdslagen upphörde. Motsvarande bestämmelse i naturvårdslagen angav emellertid att samråd *ska* ske innan verksamheten eller åtgärden utförs. Skyldigheten tog således sikte på att utföra själva samrådet i stället för att göra en anmälan. Det framgår däremot inte av förarbetena till miljöbalken att någon ändring var avsedd i fråga om skyldighetens innebörd. Utredningen

utgår därför från att bestämmelsen i 12 kap. 6 § alltjämt anger en skyldighet att samråd ska genomföras under de förutsättningar som bestämmelsen i övrigt anger. Någon ändring i fråga om skyldighetens omfattning synes inte ha varit avsedd när bestämmelsen överfördes till miljöbalken.

Naturvårdslagens samrådsskyldighet avsåg begreppet arbetsföretag. Begreppen verksamhet och åtgärd i miljöbalkens samrådsparagraf innefattar huvudsakligen det som i naturvårdslagens motsvarande paragraf kallas arbetsföretag.⁴⁷ Vidare innehåller miljöbalkens samrådsskyldighet, till skillnad från dess motsvarighet i naturvårdslagen, en bestämmelse om att verksamheten eller åtgärden får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. I övrigt har bestämmelsen i miljöbalken samma innebörd som den hade i naturvårdslagen.

Skogsstyrelsen har sedan 1994 varit samrådsmyndighet för skogsbruksåtgärder enligt naturvårdslagen och sedermera miljöbalken. Myndigheten har även haft möjlighet att genom föreskrifter föreskriva om sådan obligatorisk samrådspåikt som kommer att beskrivas nedan.

Innebörden av samråd

Syftet med samrådsbestämmelsen är att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att med verksamhetsutövarens hjälp klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de kan anpassas till miljöbalkens krav, bland annat hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Samrådsreglerna ska således fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter.⁴⁸

Samrådet genomförs genom att verksamhetsutövaren inkommer med en anmälan i vilken verksamhetsutövare ska klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de ska anpassas till miljöbalkens krav, bland annat hänsynsreglerna i 2 kap. Som nämnts kan anmälan om samråd i fråga om skogsbruksåtgärder ske även genom att markägaren lämnar i en underrättelse om avverkning.

Genomförande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken sker inom ramen för tillsynen. Samrådet syftar till att nå en överenskommelse

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 382.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 382.

mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten om att den anmälda verksamheten eller åtgärden ska anpassas till miljöbalkens krav. Om en sådan överenskommelse inte nås kan myndigheterna, enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, förelägga om vissa försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken eller förbjuda verksamheten eller åtgärden.

Ett föreläggande eller förbud kräver dock att verksamheten eller åtgärden omfattas av bestämmelsens rekvisit i övrigt; att den kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt första stycket eller medföra skada på naturmiljön enligt andra stycket. Rätt till ersättning föreligger enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om ett sådant föreläggande eller förbud medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

I enlighet med vad som anges ovan finns vissa begränsningar i fråga om miljöbalkens tillämpning för de skogsbruksåtgärder som regleras i skogsvårdslagen. Som nämnts har det i förarbetena till miljöbalken uttalats att de detaljerade föreskrifterna om viss hänsyn, som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen enligt allmänna lagvalsprinciper innebär att försiktighetsmått som avser samma sak inte kan meddelas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken.

De krav som följer av föreskrifter enligt 30 § skogsvårdslagen får däremot inte innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Hänsyn enligt skogsvårdslagens föreskrifter behöver endast tas upp till den så kallade intrångsbegränsningen, som tillämpas för att avgöra när pågående markanvändning avsevärt försvåras.⁴⁹ Krav på hänsyn utöver denna intrångsbegränsning får inte meddelas med stöd av skogsvårdslagen.

Hänsyn med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken har däremot ingen begränsning annat än att den hänsyn som ska tas måste vara rimlig. Förarbetsuttalandet om att försiktighetsmått inte kan meddelas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken för hänsyn som följer av 30 § skogsvårdslagen avseende samma sak bör därför endast avse sådana försiktighetsmått som ryms inom intrångsbegränsningen. Om ytterligare hänsyn till miljön behövs bör det inte finnas något hinder mot att

⁴⁹ Intrångsbegränsningen beskrivs mer utförligt i kapitel 6.1.5 och innebär att högst tio procent av behandlingsenhetens värde eller ett maximalt belopp om cirka 200 000–300 000 kronor anses utgöra den nivå av intrång som ska behöva tolereras inom pågående markanvändning.

kräva det, men då med stöd av miljöbalken och under förutsättning att det är rimliga krav.⁵⁰

Utövas tillsyn över åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken finns därmed inget hinder mot att meddela beslut om försiktighetsmått och skyddsåtgärder utan beaktande av hänsynsföreskrifterna enligt skogsvårdslagen (och därmed intrångsbegränsningen). Bestämmelsen i 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken medför, till skillnad mot skogsvårdslagen, en rätt till ersättning. Det innebär att det saknats skäl att begränsa tillämpningen till det som ryms inom intrångsbegränsningen.⁵¹

Beträffande tillämpningen av samrådspunkten i 12 kap. 6 § miljöbalken på åtgärder som i och för sig omfattas av regleringen i skogsvårdslagen anges uttryckligen i förarbetena till miljöbalken att någon begränsning av möjligheten att ställa krav inte bör gälla i fråga om föreläggande och förbud. I miljöbalkens förarbeten anges, med en hänvisning till Skogsstyrelsens cirkulär⁵² om samråd enligt 20 § naturvårdslagen, att en sådan tillämpning överensstämmer med vad som tidigare gällt.⁵³ Enligt utredningen bör det innebära att en skogsbruksåtgärd som omfattas av samrådspunkt enligt miljöbalken ska prövas fullt ut mot balkens bestämmelser, utan hinder av intrångsbegränsningen.

⁵⁰ Michanek och Zetterberg har framfört att ”Skogsstyrelsens föreskrifter bör ses som speciallagstiftning endast i de fall där det enda syftet med ett krav är att skydda naturen och det samtidigt inte är nödvändigt att ställa mer långtgående krav enligt balken än det som redan framgår av Skogsstyrelsens föreskrifter”. Se Michanek och Zetterberg (2014). *Den svenska miljörätten*. 3., [rev.] uppl. Uppsala: Iustus, s. 253.

Forsberg ansluter sig till denna tolkning och menar att en sådan bedömning ligger i linje med tanken om att miljöbalkens krav är tänkta att utgöra en miniminivå i fråga om krav på miljöhänsyn. Se Forsberg Maria, *Skogen som livsmiljö En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, 2012, s. 112.

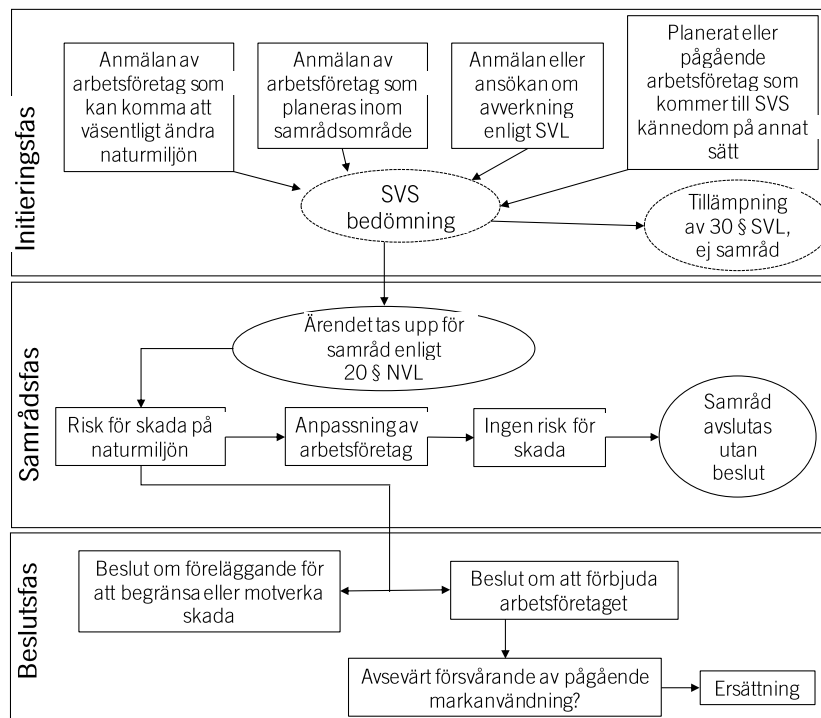
⁵¹ Se även kapitel 6.2.2 angående rätt till ersättning.

⁵² C nr 13, LA 21.01.

⁵³ Prop. 1997/98:90 s. 245.

Figur 13.1 Schematisk bild över prövningen vid miljöbalkens införande

Förenklad figur från bilaga till Skogsstyrelsens cirkulär 1995-05.05, LA 21.2, C nr 13



Bearbetning av den figur vilken hänvisas till i propositionen *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* (1997/98:90 s. 245) som enligt uttalanden där i stort sett motsvarar den ordning som alltså gäller efter miljöbalkens införande.

När ska samråd ske

I 12 kap. 6 § miljöbalkens första stycke anges att samrådsskyldighet föreligger för verksamheter och åtgärder som *kan komma att väsentligt ändra naturmiljön*. Det räcker således att det finns en risk för att sådana ändringar kan uppstå. Skyldigheten enligt första stycket avser endast sådana verksamheter eller åtgärder som inte är tillstånd- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken. Följer sådan tillstånd- eller anmälningspliktiga föreligger alltså ingen skyldighet att samråda för åtgärder som omfattas av bestämmelsens första stycke. Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön och om samrådsplikt därför föreligger enligt

första stycket. Vid osäkerhet om åtgärdens påverkan bör därför samråd alltid ske.

Bestämmelsens andra stycke ger möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd inom hela eller en del av landet beträffande särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan *medföra skada på naturmiljön*. I förarbetena anges som skäl för denna möjlighet att behovet av samråd inte alltid beror enbart på vilken typ av arbetsföretag det är fråga om utan ofta har samband med i vilken trakt åtgärden ska utföras.⁵⁴ För dessa situationer krävs inte att verksamheten eller åtgärden kan komma att *väsentligt ändra* naturmiljön. Det räcker att verksamheten eller åtgärden kan medföra skada på naturmiljön.

Den obligatoriska samrådsplikten enligt andra stycket kan föreskrivas för hela landet, i hela eller delar av ett län eller inom mindre avgränsade områden, samrådsområden. Samrådsområden kan komma ifråga i områden som pekats ut i olika naturvårdsplaner men där natur- eller kulturvärdena i sin helhet inte är så höga att området behöver skyddas med stöd av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Exempel på områden som kan vara aktuella som samrådsområden är vissa riksintressen för naturvård och skydds zoner i anslutning till befintliga reservat.⁵⁵

För de angivna verksamheter och åtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten ska verksamhetsutövaren alltid göra anmälan för samråd utan att på förhand bedöma om verksamheten eller åtgärden har en påverkan på naturmiljö. Samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § andra stycket kan även gälla för åtgärder och verksamheter som är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken, ett förhållande som alltså inte gäller bestämmelsens första stycke. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har också bemyndigats att meddela föreskrifter om anmälan innehåll.

13.5.6 Underrättelse om avverkning är en anmälan om samråd

Regeringen har i 6 § förordningen om anmälan för samråd angett att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, om uttag av skogsbränsle eller om sådan

⁵⁴ Prop. 1974:166 s. 111.

⁵⁵ Naturvårdsverket, *Handbok om anmälan om samråd*, s. 8 och 49.

dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Bestämmelsen har liksom samrådsbestämmelsen i övrigt sitt ursprung i naturvårdslagen. Motsvarande bestämmelse fanns i 23 § naturvårdsförordningen (1976:484). Förordningsmotiv saknas till nuvarande lydelse.

Vid tidpunkten för naturvårdslagens ikraftträdande var länsstyrelsen den myndighet med vilken samråd genomfördes. År 1975 infördes möjligheten att föreskriva om obligatorisk samrådsplikt i naturvårdslagen. Länsstyrelsen var då den myndighet som kunde föreskriva om sådana områden där den obligatoriska samrådsplikten skulle gälla. I samma lagstiftningsärende infördes även en skyldighet för markägaren att underrätta den dåvarande Skogsvårdsstyrelsen om avverkning.⁵⁶ Av förarbetena till bestämmelsen framgick att dåvarande Skogsvårdsstyrelsen borde åläggas att informera länsstyrelsen om sådana anmälningar om avverkning inom de områden där länsstyrelsen förordnat om obligatorisk samrådsplikt. På så sätt skulle länsstyrelsen få tillfälle att följa utvecklingen inom skogsbruket och möjlighet att ingripa genom förordnande om naturvårdsområde eller om samråds-skyldighet eller med föreläggande enligt 20 §. Det anges därför i förarbetena att ”den som gjort föreskriven anmälan enligt skogsvårdslagen, borde anses också ha fullgjort anmälan för samråd enligt 20 § naturvårdslagen.”⁵⁷

Enligt utredningen framgår det inte vad bestämmelsen avser i fråga om samrådsplikt. Som redogjorts för ovan avser riksdagens bemyndigande till regeringen att föreskriva om områden där samrådsplikt föreligger samt vad en sådan anmäla ska innehålla. Riksdagens bemyndigande till regeringen avser alltså möjligheten att meddela föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt. Sådan föreskriftsrätt har regeringen gett länsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen genom 7 § förordningen om anmälan för samråd som utredningen återkommer till nedan. Enligt 7 § får de angivna myndigheterna ”i andra fall än som avses i 6 §” föreskriva om anmälnings-skyldighet. Bestämmelsen i 7 § hänvisar således till 6 § på ett sådant sätt att den, sett tillsammans med det ursprungliga bemyndigandet från riksdagen kan tolkas på så sätt att regeringen föreskrivit om obligatorisk samrådsplikt för de åtgärder

⁵⁶ 8 a § skogsvårdslagen (1948:237).

⁵⁷ Prop. 1974:166 s. 111.

som anges i 6 §. Det skulle innebära att bland annat all föryngring-savverkning omfattas av obligatorisk samrådsplikt.

Mot denna tolkning talar det faktum att avverkning är den mest vanligt förekommande åtgärden som regleras i skogsvårdslagen. Genom en föreskrift om obligatorisk samrådsplikt skulle avverkning i stället huvudsakligen prövas genom miljöbalkens samrådsskyldighet och därmed mot balkens bestämmelser. Dessutom anges avverkning och uttag av skogsbränsle som sådana åtgärder där Skogsstyrelsen kan meddela föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt enligt 7 § i samma förordning, vilket skulle vara en onödig reglering om obligatorisk samrådsplikt redan förelåg enligt 6 §. Skogsstyrelsen synes inte heller ha uppfattat att bestämmelsen i 6 § innebär en obligatorisk samrådsplikt då myndigheten själva föreskrivit om sådan för avverkning i vissa närmare angivna naturmiljöer.

En bestämmelse om att någon har fullgjort sin anmälningsskyldighet genom att ha lämnat in en underrättelse kan också anses utgöra en så kallad verkställighetsbestämmelse. En verkställighetsbestämmelse utgör en administrativ bestämmelse som till exempel kan ange på vilket sätt en anmälan om samråd kan ges in. Sådana verkställighetsbestämmelser kan regeringen meddela utan något särskilt bemyndigande. Det skulle innebära att bestämmelsen i 6 § innebär att den som har fullgjort sin underrättelseskyldighet i fråga om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning enligt skogsvårdslagen inte behöver upprätta en särskild anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälningssplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får anses fullgjord genom underrättelsen enligt skogsvårdslagen. Markägaren riskerar på så sätt inte någon straffsanktion med anledning av en utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.⁵⁸

Om bestämmelsen utgör en verkställighetsföreskrift i stället för en bestämmelse om obligatorisk samrådsplikt innebär bestämmelsen att den som lämnat in en underrättelse om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning ska anses ha anmält åtgärden för samråd enligt miljöbalken. När en underrättelse om avverkning ges in till Skogsstyrelsen bör det rimligtvis även innebära att ett samråd enligt miljöbalken också inleds. Någon bedömning av om åtgärden och dess påverkan på omgivningen uppfyller kriterierna i bestämmelsen om samrådsplikt ska inte göras i dessa fall. Som utredningen kommer att

⁵⁸ Att vidta en åtgärd utan att anmäla enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är straffsanktionerat enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken.

återkomma till nedan finns dock utrymme för tillsynsmyndigheten att under handläggningen av ärendet bedöma att åtgärden inte omfattas av samråd.

Enligt utredningen kan denna ordning ifrågasättas då den fråntar markägaren ansvaret och möjligheten att bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt eller inte. För att tydliggöra markägarens ansvar att bedöma åtgärdens påverkan på naturmiljön och för att tydliggöra vilket regelverk, miljöbalken eller skogsvårdslagen, som ska tillämpas har utredningen föreslagit att bestämmelsen i 6 § i förordningen om anmälan för samråd ska upphävas se kapitel 14.1.7.

Straffbart att lämna oriktiga uppgifter

Som utredningen redogjort för ovan är det inte straffbelagt att lämna en oriktig uppgift i en underrättelse om avverkning. Det är däremot straffsanktionerat, som *försvarande av miljökontroll* enligt 29 kap. 5 § första punkten a miljöbalken, att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna en oriktig uppgift i en anmälan enligt miljöbalken. Det bör rimligtvis innebära att en oriktig uppgift i en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är straffsanktionerad. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Straffstadgandet kan även innebära att en oriktig uppgift, i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, avseende en åtgärd som ska vidtas i ett område där samrådsplikt föreligger är straffbar. Som utredningen har redogjort följer det nämligen av 6 § i förordningen om anmälan för samråd att den som underrättat Skogsstyrelsen om en avverkning också anmält åtgärden för samråd. Den koppling, mellan underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som förordningen innebär kan därmed tolkas på så sätt att den markägare som lämnar oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning även anses lämna oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd. Följden blir en indirekt straffsanktionering av oriktiga uppgifter i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, som inte förefaller varit åsyftad. Hur straffstadgandet om försvarande av miljökontroll i praktiken tillämpas i ett sådant fall är oklart då frågan, enligt vad utredningen känner till, aldrig prövats i domstol.

Att samtliga underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen ska anses som en anmälan om samråd kan därmed innebära en oavsiktlig straffsanktion enligt miljöbalken för en åtgärd som vidtas i annan lag.

13.5.7 Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt

I 7 § samma förordning har regeringen bemyndigat Skogsstyrelsen att i andra fall än som avses i 6 §, föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd om verksamheten eller åtgärden ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödslning, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder. Bemyndigandet från regeringen till Skogsstyrelsen avser alltså att föreskriva om obligatorisk samrådsplikt för vissa angivna verksamheter och åtgärder. Skogsstyrelsen har även bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter en anmälan ska innehålla.

Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter om åtgärder och verksamheter av olika slag som alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.⁵⁹ För dessa åtgärder behöver verksamhetsutövaren inte bedöma om åtgärden kan påverka naturmiljön. Obligatorisk samrådsplikt föreligger för följande åtgärder.

- Dikesrensning som kan ha en tydlig negativ påverkan på sjöar och vattendrag eller som utförs i eller i anslutning till områden med höga naturvärden eller rensning av diken med inslag av långtgående igenväxning men där ett nytt naturtillstånd ännu inte har inträtt.
- Maskinell skogsgödslning.
- Maskinell återföring av aska.
- Stubbskörd i anslutning till sjö, vattendrag eller hänsynskrävande biotoper samt stubbskörd på fuktig eller blöt mark och på finkornsrika marker i sluttande terräng.
- Anläggande av skogsbilväg och sådan traktorväg som medför grävning och schaktning i större omfattning.

⁵⁹ SKSFS 2013:3.

- Anläggande av basväg som passerar över värdefulla våtmarker och värdefulla vattendrag med undantag för vinterbasvägar.

Enligt 1 § i föreskrifterna ska anmälningsskyldigheten anses fullgjord om Skogsstyrelsen underrättats om åtgärden enligt gällande bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen. Såvitt utredningen kunnat se omfattas endast avverkning, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning av underrättelseskyldighet enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. Det innebär att de ovan angivna åtgärderna där Skogsstyrelsen föreskrivit om obligatorisk samrådspikt inte omfattas av underrättelseskyldighet enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. En särskild anmälan om samråd enligt miljöbalken behöver därför göras för dessa åtgärder.

Skogsstyrelsen har därutöver, i 4 § i föreskrifterna, även föreskrivit att obligatorisk samrådspikt föreligger för skogsbruksåtgärder som vidtas i ett skogsområde som uppfyller vissa angivna förutsättningar och i sak överensstämmer med hur Skogsstyrelsen definierar en nyckelbiotop. Utredningen har i kapitel 12.2.3 bedömt att föreskrifterna i detta avseende inte är förenliga med det bemyndigande Skogsstyrelsen fått. Utredningen har därför föreslagit att föreskrifterna ska upphävas i denna del. Det skulle innebära att skogsbruksåtgärder i de angivna naturmiljöerna inte skulle omfattas av obligatorisk samrådspikt. Däremot kan en skogsbruksåtgärd i sådana områden omfattas av samrådspikt på andra grunder. Därutöver kan skogsbruksåtgärder som utförs i ett område med höga naturvärden omfattas av samrådspikt enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken, så länge åtgärden bedöms väsentligen ändra naturmiljön. I skog med mycket höga naturvärden bör alla skogsbruksåtgärder av betydelse – som avverkning, gallring eller röjning – kunna komma att väsentligen ändra naturmiljön.

13.5.8 Skogsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna om kunskapskrav och samråd

Angående bevisbördan och kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken har Skogsstyrelsen endast i ett fåtal ärenden fattat beslut med stöd av miljöbalken om att förelägga en markägare att inkomma med inventering eller annat underlag. Detta har främst skett i ärenden kopplade till artskyddsförordningen och har då avsett fågelinventeringar. Myndigheten har i stället vanligtvis hanterat behovet av underlag inom

ramen för det förvaltningsrättsliga utredningsansvaret i 23 § förvaltningslagen. I praktiken har detta inneburit att Skogsstyrelsen mer generellt begärt in kompletterande uppgifter från markägaren. Om markägaren inte inkommit med komplettering har myndigheten prövat ärendet på befintligt underlag eller genom egen aktivitet tagit in ytterligare underlag. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att myndigheten själv utfört kompletterande undersökningar eller tagit kontakt med länsstyrelse eller andra myndigheter för att komplettera ett bristfälligt underlag. Hittills har ett bristfälligt underlag från markägaren i ett ärende inte fått till följd att myndigheten förbjudit åtgärden med hänvisning till skydd för den biologiska mångfalden och försiktighetsprincipen.

I de fall nödvändig hänsyn ryms inom den så kallade intrångsbegränsningen fattar Skogsstyrelsen som huvudregel sitt beslut med stöd av skogsvårdslagen. I de fall som nödvändig hänsyn inte ryms inom intrångsbegränsningen kan myndigheten i stället komma att fatta beslut med stöd av miljöbalken. Skogsstyrelsen har uppgett att myndigheten av olika skäl endast i mycket begränsad omfattning fattar bindande beslut i form av förelägganden eller förbud med stöd av miljöbalken.⁶⁰

Under 2019 fattade Skogsstyrelsen 25 beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Det kan jämföras med antalet inkomna anmälningar om föryngringsavverkning som 2019 uppgick till drygt 63 000.

I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skrivs endast ett samrådsprotokoll över vad som skett vid samrådet. Under år 2019 skrev Skogsstyrelsen 2 052 samrådsprotokoll enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som inte föranledde något beslut från myndigheten. I ett samrådsprotokoll kan dokumenteras om myndigheten och markägaren är överens om hur den planerade åtgärden kan behöva anpassas för att ta hänsyn till naturmiljön. I de fall myndigheten och markägaren inte kommer överens om nödvändig anpassning dokumenteras detta i samrådsprotokollet tillsammans med de åtgärder som myndigheten anser bör vidtas. I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd fattas således inte något formellt beslut som avslutar ärendet. Frågan huruvida myndighetens samrådsprotokoll, där Skogsstyrelsens uppfattning om vilka åtgärder som bör

⁶⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

vidtas, är att anse som ett beslut har nyligen avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen.⁶¹ Skogsstyrelsen hade i det aktuella fallet upprättat ett protokoll över diskussionen som förts inom ramen för ett samråd. Av protokollet framgick att Skogsstyrelsen uppfattat diskussionen på så sätt att en överenskommelse nåtts om att vissa närmare angivna åtgärder skulle vidtas. Naturskyddsföreningen överklagade och menade att beslutet borde ha förenats med försiktighetsåtgärder på visst sätt, bland annat med hänsyn till en viss växtart.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen har Skogsstyrelsen i ett ärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått etc. måste, enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen, kunna bli föremål för överprövning. Enligt domstolen är det också ett sådant beslut som kan överklagas av en miljöorganisation. Skogsstyrelsens beslut undanröjdes och ärendet återförvisades till Skogsstyrelsen för fortsatt handläggning. Domstolen förordnade även att de anmälda avverkningsåtgärderna inte fick genomföras förrän Skogsstyrelsen beslutat om annat.

13.5.9 Utredningens bedömning om när Skogsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna om kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken och samrådsbestämmelserna

Som utredningen konstaterat ovan bör det vara en rimlig utgångspunkt att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalken när myndigheten agerar i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Det innebär att när en åtgärd omfattas av de bestämmelser i miljöbalken som Skogsstyrelsen har att utöva tillsyn över bör Skogsstyrelsen även tillämpa andra relevanta bestämmelser i balken, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln.

När en skogsbruksåtgärd ska utföras kan den komma att omfattas av både samrådsplikt enligt miljöbalken och föreskrifterna om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen. I många fall kan tillräcklig hänsyn till miljön tas med stöd av nämnda bestämmelse i skogsvårdslagen. Vilket

⁶¹ Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2020-10-28 i mål nr M 13871-19. Se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609-13 där domstolen konstaterade att länsstyrelsens beslut i ett tillsynsärende också omfattades av artikel 9.3 i Århuskonventionen när länsstyrelsen, förutom att förordna om vissa åtgärder, även angett att några ytterligare åtgärder inte skulle vidtas. En miljöorganisation skulle därför ha rätt att klaga på beslutet.

av regelverken som Skogsstyrelsen tillämpar i det enskilda fallet får emellertid i vissa avseenden stor betydelse. Utöver nämnda bestämmelser om kunskapskrav och bevisbörderegeln innebär en tillämpning av samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken att mer långtgående krav kan ställas än vad som följer av skogsvårdslagen. Som redogjorts för kan förelägganden och förbud enligt miljöbalken, till skillnad från vad som gäller enligt 30 § skogsvårdslagen, medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bestämmelsen om samråd i miljöbalken ger även, under vissa förutsättningar, rätt till ersättning. En sådan reglering saknas i skogsvårdslagen eftersom hänsyn enligt bemyndigandena i 30 § inte medför befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Vidare kan oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd enligt miljöbalken föranleda straff vilket oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan inte kan medföra.

För skogsbruksåtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten, det vill säga sådana åtgärder där Skogsstyrelsen föreskrivit om samrådsplikt, finns i det inledande skedet inte något utrymme för bedömning från vare sig markägarens eller tillsynsmyndighetens sida om samrådsplikt föreligger. En anmälan om samråd enligt miljöbalken ska alltid lämnas in till myndigheten. Att ärendet initieras som ett samrådsärende enligt miljöbalken bör enligt utredningen innebära att Skogsstyrelsen i dessa fall, i vart fall inledningsvis, ska agera i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken.

Detsamma bör enligt utredningens bedömning gälla även för de skogsbruksåtgärder där regeringen har föreskrivit om att en anmälan om samråd ska anses ha skett i och med en underrättelse till Skogsstyrelsen. Det innebär att miljöbalkens bestämmelser enligt gällande rätt i praktiken omfattar alla underrättelser om avverkning.

Att Skogsstyrelsen ska agera så som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken bör innebära att Skogsstyrelsen i dessa fall kan ställa de krav som följer av miljöbalken, såsom kraven på kunskap och bevisbörda.

Skulle det under handläggningens gång visa sig att påverkan på naturmiljön inte blir så omfattande och att tillräcklig hänsyn till miljön kan tas med stöd av skogsvårdslagen bör det däremot inte finnas något hinder att därefter övergå till att tillämpa de föreskrifter om hänsyn som följer av skogsvårdslagen. Det bör i dessa fall även vara möjligt att meddela ett föreläggande med stöd av 35 § skogsvårdslagen.

I de fall åtgärden inte omfattas av den obligatoriska samrådsplikten förutsätter regelverket att markägaren gör en egen bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. Det kan till exempel avse åtgärder såsom gallring och röjning. Kan åtgärden väsentligt ändra naturmiljön omfattas den av samrådsplikt enligt miljöbalken.

Bedömer markägaren att dessa åtgärder inte omfattas av samrådsplikt behöver någon underrättelse om dessa åtgärder inte göras till Skogsstyrelsen enligt vare sig miljöbalken eller skogsvårdslagen.

Då åtgärden inte omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken är inte heller Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet enligt balken och kan därmed inte heller ställa några krav utifrån balkens bestämmelser. Skogsstyrelsens tillsyn över de skogsbruksåtgärder som inte omfattas av samrådsplikt kommer i sin helhet att regleras av skogsvårdslagen och därmed av förvaltningslagens handläggningsregler.

Som framgår av redogörelsen ovan regleras hänsyn till miljön som ska tas vid utförande av skogsbruksåtgärder huvudsakligen av två olika regelverk, skogsvårdslagen och miljöbalken. Enligt utredningens bedömning är miljöbalken tillämplig och ska tillämpas av Skogsstyrelsen för de skogsbruksåtgärder som omfattas av myndighetens tillsynsansvar enligt miljöbalken, däribland åtgärder som omfattas av 12 kap. 6 § miljöbalken och som därmed ska initieras hos myndigheten med stöd av dessa bestämmelser.

Enligt utredningens bedömning finns inget författningsreglerat krav i skogsvårdslagen eller tillhörande författning motsvarande det kunskapskrav som finns reglerat i miljöbalken. Att Skogsstyrelsen fastställt innehållet i en blankett om avverkningsanmälan innebär inte en skyldighet för markägaren att skaffa sig den kunskap som krävs för att kunna redovisa den hänsyn som är nödvändig för att förhindra skador på miljön.

Skogsvårdslagen och miljöbalken ställer alltså olika krav i fråga om utredning och kunskap om åtgärdens påverkan på miljön. Det får därför stor betydelse vilket regelverk som Skogsstyrelsen väljer att tillämpa. Av den redovisning Skogsstyrelsen lämnat till utredningen framgår att det regelverk som tillämpats på skogsbruksåtgärder huvudsakligen utgörs av skogsvårdslagen och därmed förvaltningslagens regler om handläggning och utredningskrav. Miljöbalkens regler har enligt myndighetens egna uppgifter tillämpats sparsamt. Vid tillämpning av samrådsbestämmelsen har Skogsstyrelsen sällan fattat beslut

i form av förelägganden eller förbud i de fall myndigheten och markägaren inte kommit överens om nödvändig hänsyn.

Även inom ramen för myndighetens handläggning enligt förvaltningslagen är det utredningens uppfattning att Skogsstyrelsen inte tillämpat bestämmelserna om utredningsansvar i den utsträckning reglerna tillåter.

Utredningens uppfattning är att Skogsstyrelsen under lång tid tagit ett stort ansvar i att försörja enskilda markägare med uppgifter om natur- och kulturmiljövärden i skogen. Det har varit förenligt med de skogspolitiska uttalanden som gjordes i samband med den nya skogspolitiken 1993. Även om nödvändiga uppgifter har begärts av markägaren i samband med att en anmälan eller ansökan lämnats in har Skogsstyrelsen i stor utsträckning förlitat sig på de uppgifter som finns i myndighetens egna register.

Som nämnts har Skogsstyrelsen uppgett att myndigheten mer generellt begärt in kompletterande uppgifter från markägaren. Om markägaren inte inkommit med komplettering har myndigheten prövat ärendet på befintligt underlag eller genom egen aktivitet tagit in ytterligare underlag. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att myndigheten själv utfört kompletterande undersökningar eller tagit kontakt med länsstyrelse eller andra myndigheter för att komplettera ett underlag. Något mer formellt kompletteringsföreläggande har endast utfärdats för underrättelser som inte uppfyller skogsvårdslagens formella krav. Hittills har ett bristfälligt underlag från markägaren i ett ärende inte fått till följd att myndigheten förbjudit åtgärden med hänvisning till skydd för den biologiska mångfalden och försiktighetsprincipen.⁶²

Utredningens uppfattning är att den praktiska ansvarsfördelningen i fråga om kunskap om natur- och kulturmiljövärden inte överensstämmer med den fördelning av ansvar som bestämmelserna i skogsvårdslagen och miljöbalken ger uttryck för. Som redogjorts för ovan är det utredningens bedömning att dagens regler ålägger markägaren ett stort ansvar för kunskap om natur- och kulturmiljövärden på den egna fastigheten och även en utredningsbörd avseende dessa förhållanden innan en åtgärd får vidtas. En sådan ansvarsfördelning förefaller varit avsedd när miljöbalken infördes och gäller lika för alla verksamheter, såväl de som utgör pågående markanvändning som de som

⁶² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 49.

kräver tillstånd. Utredningen är medveten om att bestämmelserna i praktiken inte tillämpas på det sättet i dag. Att denna tillämpning inte sker i dag förefaller dock inte bero på att Skogsstyrelsen har en annan uppfattning i rättsfrågan.

Det som börjar som en tillsyn enligt skogsvårdslagen kan övergå till en handläggning enligt miljöbalken och vice versa. Eftersom kraven enligt de olika lagstiftningarna ser olika ut innebär det en osäkerhet för såväl myndigheter som enskilda i hur ett ärende slutligen kan komma att hanteras. Det gör sig särskilt gällande i fråga om krav på utredning och kunskap som kan innebära en utgift för markägaren och de straffrättsliga följderna som de olika regelverken kan innebära.

Utredningen återkommer till sina överväganden och förslag nedan.

13.6 Markägarens ansvar för biologisk mångfald

Utredningen ska även belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas. Utredningen har uppfattat att utredningsuppdraget i denna del avser det ansvar som åligger markägaren enskilt enligt lag. Det mer långtgående ansvar som åligger sektorn och därmed skogsägare som kollektiv kommer inte utredningen att redogöra för här. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har av utredningen ombetts svara på frågan om markägarens ansvar.⁶³ Myndigheternas svar redogörs för nedan tillsammans med utredningens kommentarer.

13.6.1 Ansvar enligt skogsvårdslagen

Som utredningen redogjort för följer det av 30 § skogsvårdslagen att hänsyn ska tas i enlighet med de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelar. Föreskrifter om hänsyn är således sådana generella föreskrifter som markägaren har att följa när skogsbruksåtgärder utförs. Dessa gäller även om Skogsstyrelsen inte uttryckligen ställer krav på att hänsyn ska tas. Av paragrafens andra stycke följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter

⁶³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd⁶⁴ till skogsvårdslagen. Av kapitel 7 i föreskrifterna följer den hänsyn som ska tas till naturvård och kulturmiljövård. Bemyndigandet att meddela föreskrifter omfattar inte hänsyn till rennäringen. Som utredning nämnt ska föreskrifterna vara förenliga med de allmänna hänsynreglerna i miljöbalken. Föreskrifterna enligt skogsvårdslagen avser bland annat krav på att skyddszoner ska lämnas kvar vid skötsel av skog i sådan utsträckning som behövs av hänsyn till arter, vattenkvalitet, kulturmiljö, kulturlämningar och landskapsbild. Det föreskrivs även att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer vissa angivna prioriterade fågelarter samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

Föreskrifterna innehåller även en bestämmelse i 7 kap. 33 a § om hur hänsynen ska prioriteras för det fall att det inte är möjligt att inom intrångsbegränsningen ta all den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som krävs enligt föreskrifterna. För att bevara livsmiljöer, vilda djur, växter samt vilda fåglar och för att bibehålla eller förbättra vattenkvalitén i sjöar och vattendrag ska hänsynskrävande biotoper, gamla och/eller grova träd, äldre döda träd, samt äldre lövträd i barrdominerade bestånd och skyddszoner mot sjöar och vattendrag prioriteras.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om hänsyn har en begränsning i det att det inte innebär en befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det ansvar som kan utkrävas av markägare med stöd av 30 § skogsvårdslagen för att bevara biologisk mångfald begränsas av den så kallade intrångsbegränsningen. Den praxis som har utvecklats på Skogsstyrelsen innebär att hänsyn enligt skogsvårdslagen endast kan krävas upp till en viss nivå. Hur intrångsbegränsningen beräknas redogörs för mer ingående i kapitel 6.1.5 (figur 6.1).

Nivån av hänsyn enligt skogsvårdslagen är således inte bestämd utifrån miljöns behov av hänsyn utan den bestäms utifrån en ekonomisk beräkning av en procentuell del av avverkningsens virkesvärde.

⁶⁴ SKSFS 2011:7.

Det innebär att hänsyn enligt skogsvårdslagen beräknas utifrån vilken påverkan hänsynen har på den pågående markanvändningen. Inom ramen för den bedömningen tas hänsyn till vad som är rimligt att markägaren ska stå för. I likhet med vad Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket framfört i sitt underlag till utredningen bedömer utredningen att en enskilds markägares ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt skogsvårdslagen kan sägas vara begränsad till det som innebär att pågående markanvändning inte avsevärt försvåras.⁶⁵ Om myndigheterna anser att ytterligare hänsyn behöver tas sker det inom ramen för tillsyn enligt annan lagstiftning.

Som utredningen redan redogjort för finns inget straffansvar för den skogsägare som inte följer Skogsstyrelsens föreskrifter om miljöhänsyn. Ett straffansvar förutsätter att Skogsstyrelsen först meddelat ett föreläggande enligt 35 § skogsvårdslagen om att viss hänsyn ska tas.⁶⁶

13.6.2 Ansvar enligt miljöbalken

De föreskrifter som följer av skogsvårdslagen ska som nämnts överensstämma med de allmänna hänsynreglerna enligt miljöbalken. Det innebär att den hänsyn som ska tas enligt skogsvårdslagens föreskrifter i mycket överensstämmer med sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder som skulle kunna föreskrivas med stöd av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken, försiktighetsprincipen.

Som utredningen redogjort för på annat ställe i detta betänkande är det utredningens bedömning att Skogsstyrelsen inte kan ställa krav på en markägare med stöd av miljöbalken i annat fall än när myndigheten agerar såsom tillsynsmyndighet enligt balken. Ett sådant tillsynsuppdrag har Skogsstyrelsen för biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen själv beslutat om och skogsbruksåtgärder som berör ett Natura 2000-område. Skogsstyrelsen har dessutom tillsynsansvar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För att denna bestämmelse ska aktualisera Skogsstyrelsens möjlighet att tillämpa miljöbalkens bestämmelser krävs att åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön eller att åtgärden omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Möjligheten för Skogsstyrelsen att ställa krav utifrån miljöbalkens bestämmelser är således

⁶⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 47.

⁶⁶ 38 a § 4 skogsvårdslagen.

begränsat. Utredningens slutsatser i detta avsnitt om markägarens ansvar för biologisk mångfald enligt miljöbalken ska därför inte uppfattas på så sätt att Skogsstyrelsen kan ställa krav utifrån det ansvar som åligger markägaren. Däremot kan en annan tillsynsmyndighet såsom länsstyrelsen eller kommunen agera.

Eventuellt ansvar som markägaren har för biologisk mångfald och den hänsyn som markägaren ska visa har sin grund i försiktighetsprincipen i form av försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Därutöver finns bestämmelser som preciserar de allmänna hänsynsreglerna i fråga om hänsyn till biologiska mångfald, såsom artskyddsförordningen. Markägaren har även ett ansvar att söka tillstånd för åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Det finns också andra bestämmelser som har till syfte att skydda biologisk mångfald såsom bestämmelserna om strandskydd och djur- och växtskyddsområden. Utredningen har uppfattat att utredningsuppdraget i denna del huvudsakligen bör inriktas på frågan om hur långtgående ansvar som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna och dess preciseringar samt i vilken utsträckning ersättning bör utgå vid sådan hänsyn. I detta uppdrag kommer utredningen även titta på förutsättningarna att använda 12 kap. 6 § miljöbalken för att ställa sådana krav.

Hänsyn enligt skogsvårdslagen är som nämnts begränsad på så sätt att den inte får avsevärt försvåra pågående markanvändning. Hänsyn enligt miljöbalken har inte någon sådan generell lagreglerad begränsning. Det kan alltså ställas mer långtgående krav enligt miljöbalken än skogsvårdslagen. Däremot måste de krav som ställs med stöd av de allmänna hänsynsreglerna vara rimliga. Orimliga krav får alltså inte ställas med stöd av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Jordbruket har motsvarande reglering med bemyndigande för tillsynsmyndigheten att meddela generella föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Bemyndigandet finns i detta fall i miljöbalken.⁶⁷ I förarbetsuttalanden till denna paragraf anges följande.

I denna paragraf ges möjlighet att ställa upp generella och konkreta krav på hänsyn i jordbruket, vid sidan av de situationer då natur- och kulturvärdena kräver särskilda eller mera långtgående föreskrifter enligt balkens regler. Hänsynsföreskrifter med stöd av denna paragraf skall därför inte

⁶⁷ 12 kap. 8 § miljöbalken.

vara så ingripande att de medför inskränkningar i pågående markanvändning. Behövs i en sådan situation skydd för vissa värden som hotas med anledning av markanvändningen får andra skyddsformer, t.ex. enligt reglerna i 7 kap. om områdesskydd övervägas.⁶⁸

Det är således tydligt att i fråga om jordbruket är syftet med de generella föreskrifterna att precisera ansvaret för markägare i fråga om vilken hänsyn som följer av de allmänna hänsynsreglerna. Om mer långtgående krav behöver ställas, som alltså innebär ett försvårande av pågående markanvändning, ska det inte göras med stöd av de allmänna hänsynsreglerna utan miljöbalkens andra bestämmelser om skyddsformer tillämpas. En rimlig utgångspunkt är att man bör betrakta de generella föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat och förutsättningarna att meddela mer långtgående hänsyn för skogsbruk på samma sätt. Det innebär att en mer långtgående hänsyn än vad som följer av de generella föreskrifterna bör genomföras med stöd av andra skyddsformer.

Ett skäl för att mer långtgående hänsyn ska kunna tas med stöd av bestämmelserna om skyddsformer är att det till dessa bestämmelser finns en rätt till ersättning. En rätt till ersättning möjliggör en fullständig proportionalitetsbedömning av inskränkningen. Miljöbalken innehåller bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Rätt till ersättning är uttryckligen reglerad för vissa bestämmelser i miljöbalken. Rätt till ersättning kan även grundas direkt på regeringsformen. Förutsättningar för rätt till ersättning har redogjorts för mer utförligt i kapitel 5.2.2

Enligt huvudregeln utgår ersättning för förlust som ingreppet har medfört om en pågående markanvändning har försvårats på visst sätt. Huruvida pågående markanvändning avsevärt försvåras avgörs i varje enskilt fall. Av särskilt intresse är frågan om rätt till ersättning föreligger när det är fråga om att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Frågan berörs i miljöbalkens förarbeten där det anges att de allmänna hänsynsreglerna ska iakttas på eget initiativ och ansvar och oavsett om myndigheten ingriper eller inte. Vidare anges att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs. Markanvändningen kan aldrig anses försvårad så länge

⁶⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 152 f.

det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren ska följa en hänsynsregel. Inte heller när ingripanden från det allmänna sker med stöd av ny kunskap eller om nya problem har framkommit föreligger rätt till ersättning för att följa gällande regler.⁶⁹

Som redogjorts för i tidigare kapitel är det inte tydligt i dagens lagstiftning var gränsen går för när ingripanden med stöd av de allmänna hänsynsreglerna kan anses ge rätt till ersättning. Av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken följer bland annat att alla som vidtar eller avser att vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av 2 kap. 7 § miljöbalken följer att bland annat kraven i 3 § endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Artskyddsbestämmelser har som nämnts ansetts utgöra en precisering av de allmänna hänsynsreglerna. Skogsvårdslagens bestämmelser eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen får inte heller tillämpas i strid med artskyddsförordningens bestämmelser.

När artskyddsbestämmelserna aktualiseras vid skogsbruksåtgärder och tillräcklig hänsyn inte ryms inom intrångsbegränsningen enligt skogsvårdslagen har samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken tillämpats av Skogsstyrelsen. Denna bestämmelse ger Skogsstyrelsen förutsättningar att ställa krav direkt med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Som nämnts tidigare följer av praxis att Skogsstyrelsen, inom ramen för ett samrådsärende, har en skyldighet att bedöma om ett föreläggande med försiktighetsåtgärder ska meddelas. Underlåtenhet att meddela beslut om föreläggande eller förbud är ett överklagbart beslut.⁷⁰

För att Skogsstyrelsen ska kunna tillämpa bestämmelsen om samråd krävs dock att förutsättningarna för det är uppfyllda, antingen genom att skogsbruksåtgärden bedöms kunna väsentligt ändra naturmiljön eller att åtgärden omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Är inte dessa förutsättningar uppfyllda bör inte Skogsstyrelsen ha stöd för att agera enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Åtgärden i sig kan dock omfattas av någon annan myndighets tillsynsansvar.

⁶⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

⁷⁰ Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2020-10-28 i mål nr M 13871-19.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken innehåller en möjlighet att meddela föreläggande och förbud. Till bestämmelsen finns också en uttrycklig ersättningsbestämmelse. Då ersättningsrätt är kopplat till bestämmelsen bör den rimligen betraktas som en sådan skyddsform som avses i nämnda förarbetsuttalandena och som ska tillämpas när tillräcklig hänsyn inte kan föreskrivas med stöd av generella föreskrifter eller allmänna hänsynregler.

Frågan om ett föreläggande eller förbud avseende ytterligare hänsyn som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning och i så fall på vilket sätt detta ska beräknas är för närvarande under rättslig prövning. Frågan i de pågående prövningarna är om ett föreläggande meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken och som har sin grund i de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken kan ge rätt till ersättning eller inte. Målen som prövas avser artskydd.

Att ersättning gäller vid ett förbud, eller ett så ingripande föreläggande, att inskränkningen går utöver vad som rimligen kan anses följa av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken bör däremot inte vara ifrågasatt. Rätten till ersättning förefaller därmed, med reservation för att rättsfrågan är under prövning, vara att de hänsyn som krävs enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning om kraven är orimliga att uppfylla inom ramen för pågående markanvändning. Denna bedömning bör överensstämja med proportionalitetsprincipen, som gäller för intrång i äganderätten. Den hänsyn som kan krävas av en enskild utan ersättning måste stå i rimlig proportion till det allmänna intresse som den avser att skydda. Vid den nivå på intrånget där den enskildes rätt väger tyngre än det allmänna intresset av miljöhänsyn måste ersättning utgå.

Markägarens ansvar för skydd av arter

Som utredningen konstaterat ovan följer det av förarbetena till miljöbalkens införande att balken gäller parallellt med skogsvårdslagen för skogsbruksåtgärder. Enligt 4 § skogsvårdslagen ska skogsvårdslagen inte tillämpas i strid mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 och 8 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter utgörs bland annat av förordningen om områdesskydd och artskyddsförordningen.

Artskyddsförordningen innehåller bland annat bestämmelser om skydd av vissa utpekade arter. Bestämmelserna innebär bland annat förbud mot att avsiktligt fånga, döda eller störa dessa utpekade arter och att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Förbuden är riktade mot alla. Överträdelse av dessa förbud är straffsanktionerade enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken. Någon uttrycklig ersättningsbestämmelse finns inte för artskydd.

Skador på den biologiska mångfalden kan även utgöra en allvarlig miljöskada för vilket markägaren kan ha ett ansvar för att avhjälpa. En allvarlig miljöskada på den biologiska mångfalden definieras som en skada som i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, se 10 kap. 1 § andra stycket. Den biologiska mångfalden som bestämmelsen avser är något förenklat Natura 2000-områden, ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt artskyddsförordningen och arter och växter som skyddas enligt nämnda förordning.

Ansvar för avhjälpande av en allvarlig miljöskada åligger den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en allvarlig miljöskada, verksamhetsutövaren. Ansvar för markägaren förutsätter således att denne även kan anses utgöra verksamhetsutövare. Hur avhjälpande ska ske regleras också i 10 kap. miljöbalken. För de areella näringarna, däribland skogsbruket är dock ansvaret för avhjälpande begränsat till situationer där det på grund av verksamhetsutövarens fel eller försummelse har uppstått en allvarlig miljöskada på en art eller livsmiljö, se 23 § förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

Den nyligen tillsatta utredningen om *Översyn av artskyddsförordningen*⁷¹ ska bland annat analysera och klargöra statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd. Utredningen ska även analysera hur långtgående rådighetsinskränkningar nuvarande fridlysningsbestämmelser ger utrymme för och ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar som bestämmelserna bör kunna ge utrymme för. Frågan om markägarens ansvar för biologisk mångfald i den delen utvecklas därför lämpligen inom ramen för artskyddsutredningens arbete.

⁷¹ Dir. 2020:58, Översyn av artskyddsförordningen.

Markägarens ansvar för skydd av naturmiljöer

Arter har som nämnts en specifik reglering som innebär olika begränsningar för en markägare i form av förbud mot vissa handlingar. Motsvarande reglering finns inte för naturmiljöer eller för den del sådana naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet. För ett område som utpekats som Natura 2000-område kan markägaren sägas ha ett ansvar på så sätt att åtgärden inte får påverka området på ett betydande sätt. I sådana fall krävs tillstånd.⁷²

Om ytterligare hänsyn utöver den som markägaren har att följa enligt skogsvårdslagen behöver vidtas är det på samma sätt som redogjorts för ovan att det får göras med stöd av någon skyddsform eller med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Med stöd av den senare bestämmelsen kan markägaren behöva vidta ytterligare hänsyn eller förbjudas att utföra en viss åtgärd för att inte skada en naturtyp. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande fastställt ett föreläggande från en länsstyrelse om förbud mot att bygga en väg på en havsstrandäng, bland annat med hänvisning till att det är en naturtyp som skyddas av art- och habitatdirektivet.⁷³

Markägarens ansvar för skydd av vatten

Miljökvalitetsnormer för vatten omfattar all verksamhet och alla åtgärder som påverkar uppfyllandet av normen. Det saknar betydelse om verksamheten kräver tillstånd eller inte. Även åtgärder inom skogsbruket, vilka med några få undantag får ske utan tillstånd, omfattas alltså av normerna. Ett exempel är att gödsling av skogsmark kan medföra att en miljökvalitetsnorm om bland annat kväve kan överskridas. Ett annat är att skogsbruk kan bidra till läckage av kvicksilver till miljön. Andra exempel är att föryngringsavverkning i ogynnsamma lägen och användning av kemikalier i skogsbruk kan medföra att normen överträds.

Kravet att uppfylla normen åligger emellertid inte markägaren direkt. Det är myndigheterna och kommunerna som enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Som tidigare nämnts innebär det att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken

⁷² Det bör noteras att det finns en övergångsbestämmelse till bestämmelserna om Natura 2000, se lag 2001:437: För verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

⁷³ MÖD 2010:12.

ska inom ramen för handläggningen av ett anmälningsärende eller om verksamheten eller åtgärden upptäcks vid tillsyn förelägga om tillräckligt långtgående försiktighetsmått, förelägga om att söka tillstånd eller vid behov besluta om nödvändiga begränsningar eller förbud med stöd av 26 kap. 9 §. Vilka åtgärder som behöver vidtas får bedömas utifrån de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Hur verksamheter som inte är tillståndspliktiga berörs beror alltså på hur olika myndigheter agerar i frågan, till exempel hur tillsyn bedrivs.

I likhet med andra myndigheter och kommuner som utövar tillsyn har Skogsstyrelsen vid utövande av tillsyn enligt miljöbalken en skyldighet att enligt 5 kap. 4 § miljöbalken inte tillåta avverkningar eller andra skogsbruksåtgärder som äventyrar möjligheten att uppnå rätt status på vattnet eller strider mot det så kallade icke-försämringskravet.

Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter med stöd av 30 § skogsvårdslagen om hänsyn i förhållande till vattendrag. Utöver detta bör Skogsstyrelsen även vara skyldig att vid utövande av tillsyn enligt miljöbalken med stöd av bland annat 2 kap. 3 § och 12 kap. 6 § miljöbalken meddela nödvändiga och rimliga förelägganden och förbud för att förhindra påverkan på vatten i strid med miljökvalitetsnormerna för vatten.

14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen

Bedömning: Skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Det är i många fall svårt att skilja på när respektive lags kunskapskrav ska tillämpas av myndigheter. Det finns behov av att förtydliga vilket krav på kunskap som finns för markägaren. Kopplingen mellan miljöbalkens samrådsbestämmelser och skogsvårdslagen bör upphävas för att tydliggöra vilken lag som ska tillämpas för olika åtgärder.

Förslag: Skogsägarens ansvar för kunskap enligt miljöbalken preciseras genom att ett kunskapskrav förs in i skogsvårdslagen. Bestämmelsen innebär att markägaren ska ha den kunskap som behövs för att efterleva de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Bestämmelsen innebär inte en utvidgning av ansvaret för kunskap jämfört med i dag. Krav på kunskap och därmed utredning om åtgärdens påverkan på miljön ska endast ställas i den utsträckning det kan anses rimligt.

Kravet innebär att markägaren på förhand ska skaffa sig kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område där skogsbruksåtgärden ska vidtas. Markägaren ska även kunna visa att de krav som följer av föreskrifter meddelade enligt 30 § skogsvårdslagen följs.

I fråga om föryngringsavverkning preciseras kravet på kunskap på så sätt att markägaren ska kartlägga de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och bedöma hur åtgärden

påverkar dessa värden samt ange vilken hänsyn som måste tas till dessa värden. Till underrättelsen om avverkning ska bifogas en karta/kartskiss där de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden framgår. I underrättelsen ska även markägaren redogöra för vilken hänsyn som ska tas till dessa värden.

Skogsstyrelsen kan förelägga om komplettering av underrättelser som inte uppfyller lagens krav.

Handläggningstiden för underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen börjar inte löpa förrän underrättelsen är fullständig.

Regleringen medför ingen ändring i fråga om miljöbalkens krav för de skogsbruksåtgärder som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd upphävs. Det innebär att en underrättelse till Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning därmed inte längre utgör en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Markägaren kommer själv behöva bedöma om åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inte.

Skogsstyrelsen bör i samråd med Naturvårdsverket ta fram en vägledning och allmänna råd om när samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska ske för åtgärder i skog.

Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten och EU:s timmerförordning bör ses över.

Som utredningen funnit omfattas skogsbruksåtgärder av miljöbalkens krav, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln. Den som är att betrakta som verksamhetsutövare för dessa åtgärder, vanligtvis markägaren, ska således efterleva kravet på kunskap. Det innebär att markägaren på förhand, i rimlig utsträckning, ska ha kunskap om vilken påverkan skogsbruksåtgärden har på miljön. Det förutsätter att markägaren har kännedom om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns på den egna fastigheten och i vilken utsträckning åtgärden kommer att påverka dem. Enligt miljöbalken ska markägaren också kunna visa att tillräcklig hänsyn tas till de natur- och kulturmiljövärden som påverkas av åtgärden. Dessa krav åligger markägaren redan i dag.

Utredningens bedömning är vidare att Skogsstyrelsen i dagsläget har stora möjligheter att ställa krav utifrån miljöbalkens bestämmelser,

i de fall myndigheten är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och därmed har att tillämpa miljöbalken.

I skogsvårdslagen finns ingen bestämmelse som anger att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalken när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen. I skogsvårdslagen och de föreskrifter som meddelats av Skogsstyrelsen med stöd av skogsvårdslagen finns upplysningsföreskrifter om att vissa bestämmelser finns i miljöbalken.¹ Dessa bör emellertid inte utgöra stöd för att Skogsstyrelsen har att tillämpa bestämmelserna i miljöbalken när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen kan således inte tillämpa bestämmelserna i miljöbalken, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln, när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen. I praktiken innebär det att kunskapskravet och bevisbörderegeln gäller för markägaren men Skogsstyrelsen kan endast kräva att de tillämpas i de fall myndigheten utövar tillsyn enligt miljöbalken, som när det exempelvis är fråga om en åtgärd som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I de fall Skogsstyrelsen bara har att tillämpa och utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen kan myndigheten däremot inte ställa krav på kunskap med stöd av miljöbalkens bestämmelser.

Kravet på kunskap regleras på olika sätt i miljöbalken respektive skogsvårdslagen. Det innebär att den lag som i det enskilda fallet tillämpas av Skogsstyrelsen avgör vilken utredning myndigheten kan kräva av en markägare. Skogsstyrelsens begränsade möjlighet att ställa krav på kunskap enligt miljöbalken frántar däremot inte markägarens ansvar att efterleva kunskapskravet enligt miljöbalken.

Enligt utredning är skillnaderna i regelverken problematisk, särskilt när samma åtgärd kan komma att omfattas av båda skogsvårdslagen och miljöbalken. För att få en mer enhetlig och tydlig reglering för markägare i fråga om krav på utredning och kunskap om natur- och kulturmiljövärden samt en skogsbruksåtgärds påverkan på dessa bör ett uttryckligt krav på kunskap föras in i skogsvårdslagen. Ett uttryckligt krav på kunskap i skogsvårdslagen innebär däremot inte ett utökat ansvar för markägaren utan bör ses som en precisering av det ansvar som redan i dag åligger markägaren och som följer av miljöbalken och av de uttalanden som gjorts i samband med 1993 års skogspolitiska beslut.

¹ Se bl.a. 15 a § i skogsvårdsförordningen och 7 kap. 3 § i SKSFS 2011:7.

Ett uttryckligt krav på kunskap i skogsvårdslagen möjliggör dock för Skogsstyrelsen att kontrollera att kravet efterlevs i de fall skogsbruksåtgärden omfattas av skogsvårdslagen. Det utesluter inte att kunskapskravet i miljöbalken kan tillämpas när andra tillsynsmyndigheter än Skogsstyrelsen utövar tillsyn över skogsbruksåtgärder med stöd av miljöbalken. Omfattningen av kunskapskravet ska vara detsamma i det föreslagna kravet i skogsvårdslagen som i miljöbalken.

14.1.1 Vad bör ett kunskapskrav i skogsvårdslagen avse?

För att överensstämja med det kunskapskrav som följer av 1993 års skogspolitiska beslut och miljöbalken bör det tydliggöras att markägarens förkunskaper ska avse natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av en skogsbruksåtgärd och hur den tänkta åtgärden kan påverka dessa värden. Ett kunskapskrav enligt skogsvårdslagen måste emellertid utformas utifrån de krav som den lagen ställer. En utgångspunkt i detta avseende bör därför rimligtvis vara att markägaren ska kunna redovisa för de faktiska natur- och kulturmiljövärden som påverkas av den aktuella åtgärden, vilken påverkan den aktuella åtgärden kommer ha på dessa samt hur markägaren avser att efterleva de krav som skogsvårdslagen ställer på den skogsbruksåtgärd som ska vidtas.

De föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen kan meddela med stöd av 30 § skogsvårdslagen ska avse den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. De föreskrifter Skogsstyrelsen har meddelat med stöd av bestämmelsen utgör sådana generella föreskrifter som markägaren ska iaktta utan att Skogsstyrelsen i det enskilda fallet ställer krav om hur dessa ska efterlevas. Föreskrifterna behöver inte följas i sådan utsträckning att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Vilka föreskrifter som aktualiseras och hur den aktuella åtgärden kan anpassas till föreskrifterna får avgöras i det enskilda fallet. För att kunna avgöra vilken hänsyn som behövs och hur eventuella prioriteringar mellan hänsynsföreskrifterna bör göras krävs kunskap om natur- och kulturmiljövärdena i det område som berörs av åtgärden. Det krävs också kunskap om hur den aktuella åtgärden kommer påverka dessa förhållanden och värden.

Som exempel kan nämnas föreskriften om att vid all avverkning ska buskar och enstaka träd, trädsamlingar, och döda träd lämnas kvar av hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden.² Vidare ska vid all skötsel av skog, skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.³ Det är en förutsättning för att kunna uppfylla kraven i dessa föreskrifter att markägaren har kännedom om förhållanden och natur- och kulturmiljövärden i området som berörs av åtgärden.

Hänsyn till rennärningen regleras i 31 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har inget bemyndigande att meddela föreskrifter med stöd av den bestämmelsen. Enligt 15 § 4 skogsvårdsförordningen ska markägaren dock i samband med en föryngringsavverkning underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennärningens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen under hela året (renskötselns året-runt-marker). Nu lämnat förslag påverkar inte den skyldigheten.

14.1.2 Omfattningen av utredning och proportionalitet

Dagens kunskapskrav i miljöbalken omfattas av den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Den utgår från två aspekter, dels i vilken utsträckning en åtgärd kan förebygga eller begränsa en skada eller olägenhet, dels vilka kostnader som följer med en sådan åtgärd. Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för hälsa och miljö har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta.⁴ I känsliga naturmiljöer bör tillsynsmyndigheten därför kunna ställa mer långtgående krav på kunskap om åtgärdens påverkan på miljön och därmed på utredning.

I fråga om vad som kan anses vara en orimlig kostnad är det av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet. Vid en avvägning ska således även åtskillnad göras mellan privatpersoner och yrkespersoner. Som utredningen redogjort för innehåller skogsägarkollektivet både stora och små ägare med olika ekonomiska förutsättningar och kunskaper

² Se 7 kap. 8 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.

³ Se 7 kap. 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.

⁴ Prop. 1997/98:45 s. 14.

inom skogsbruk och naturvärdesbedömning. Inom ramen för dagens skogspolitik finns även uttalanden i förarbeten som begränsar markägarens ansvar för kunskap och utredning. Det gäller särskilt i fråga om det enskilda skogsbrukets ansvar.

Enligt utredningen bör det finnas utrymme att inom ramen för en rimlighetsbedömning beakta omfattningen av en markägares verksamhet när krav på kunskap ställs. Bestämmelsen ger utrymme för att låta kunskap om naturvärden och hur åtgärden kan påverka dessa differentieras utifrån storleken på det skogsbruk som bedrivs. Enligt utredningen löses det dock enklast genom praxis med tillämpning av den i bestämmelsen angivna rimlighetsavvägningen.

Vad gäller omfattning ska även denna styras av rimlighetsavvägningen på samma sätt som gäller för kunskapskravet i miljöbalken. Utredningens omfattning ska alltså anpassas efter vad som är rimligt i förhållande till åtgärdens art, omfattning och i vilken natur- eller kulturmiljö den ska utföras.

14.1.3 Bevisbörderegul vid tillsyn

Ett kunskapskrav är i sak innehållöst och utgör inte något krav i egentlig mening om det inte även är möjligt att begära att kunskaperna redovisas i något sammanhang. Enligt miljöbalken är alla som vidtar eller avser vidta en åtgärd skyldiga att vid tillsyn kunna visa att de förpliktelser som följer av balkens allmänna hänsynsregler iakttas. En motsvarande bestämmelse bör införas i skogsvårdslagen.

Redan i dag har Skogsstyrelsen, enligt 34 § skogsvårdslagen, vid tillsyn rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Till denna bestämmelse bör en uttrycklig bevisbörderegul knytas, vilket innebär att markägaren är skyldig att visa att lagens krav följs. Dagens skogspolitik bygger i stor uträkning på frihet under ansvar. Tillsynsåtgärder är därför inte särskilt vanliga vid sidan av de åtgärder som Skogsstyrelsen underrättas om av markägaren enligt 14 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens tillsynsuppdrag avser emellertid all verksamhet som omfattas av skogsvårdslagens tillämpningsområde.

Den närmare innebörden av bevisbörderegeln bör vara att markägaren har att visa hur de föreskrifter som meddelats med stöd av

30 § skogsvårdslagen följs. Dessa föreskrifter utgör till sitt innehåll en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, vilket innebär att ett kunskapskrav motsvarande miljöbalkens även bör motsvaras av en liknande bevisbörderegul. Den föreslagna regeln ska därför inte omfatta bestämmelserna enligt till exempel 6 § om anläggning av ny skog eller föreskrifter enligt 29 § om bekämpning av insektsjärjningar. Vid tillsyn enligt skogsvårdslagen har därför Skogsstyrelsens alltjämt det primära utredningsansvaret i de delar som inte omfattas av föreskrifter om hänsyn till natur- eller kulturmiljövärdens intressen.

Innebörden av en bevisbörderegul utformad på detta sätt är att markägaren ska kunna visa vilket kunskapsunderlag som finns och hur beslut om olika åtgärder motiverats i förhållande till föreskrifterna. Kan en markägare inte visa detta bör myndigheten kunna komplettera ärendet med information som finns tillgänglig, inhämta ny kunskap eller avgöra ett ärende i befintligt skick. I det sistnämnda fallet, som innebär att myndigheten vid en proportionalitetsbedömning av kunskapskravets omfattning, funnit att markägaren borde kunna redogöra för ytterligare utredning, kan tillsynsbeslutet innebära att en markägare åläggs en betungande förpliktelse. Ett sådant tillsynsbeslut kan då motiveras av att markägaren inte inkommit med utredning som talar för att åtgärden är förenlig med skogsvårdslagen.

Avgränsning av bevisbörderegeln är motiverad av miljöbalkens systematik som ålägger verksamhetsutövaren ett utredningsansvar, som inte nödvändigtvis återfinns i näringslagstiftningens andra delar. Bevisbörderegeln kan däremot anses utgöra en naturlig förlängning av de principer som kommer till uttryck i 1993 års skogspolitiska beslut om ökad frihet och ökat ansvar. Det är svårt att motivera att en markägare ska ha stor frihet i förvaltningen, utan att även ge möjlighet för myndigheter att vid tillsyn avkräva en redovisning för hur ansvaret tagits avseende de bindande och konkret utformade reglerna i föreskrifterna.

14.1.4 Särskilt om kunskapskravet och föryngringsavverkning

Föryngringsavverkning är den skogsbruksåtgärd som normalt sett kan innebära störst konsekvenser för miljön. Föryngringsavverkning är också den typen av avverkning där regeringen föreskrivit att avverkningen ska föregås av en underrättelse.⁵

Den redovisning av hänsyn som ska ske i samband med en avverkning brukar kallas för hänsynsredovisning. Kravet på hänsynsredovisning är uttryckt på så sätt att markägaren ska underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att, i samband med avverkning trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen fastställt en blankett på vilken markägaren kan kryssa i vilken hänsyn som planeras att tas till arter, naturvärden och kulturmiljövärden. Det finns således inget krav och inget utrymme på blanketten för markägaren att redogöra för förhållandena i det område som berörs av åtgärden och hur markägaren har kommit fram till att den ”ikryssade” hänsynen är den som är lämplig och ändamålsenlig att vidta samt i överensstämmelse med de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

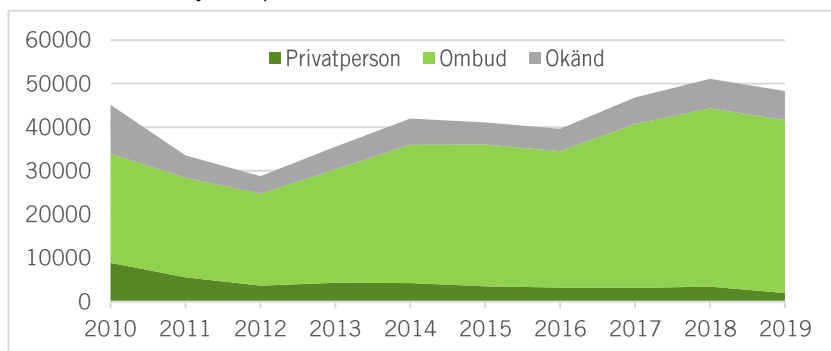
För enskilda skogsägare är det vanligt att en virkesköpare anlitas som ombud inför en föryngringsavverkning. Virkesköparen ansvarar då för att utföra naturvärdesbedömning och lämna in underrättelsen om avverkning tillsammans med hänsynsredovisningen. Av uppgifter från skogsägareföreningen Norra skog framgår exempelvis att drygt 95 procent av den virkesvolym som föreningen hanterar görs på uppdrag av enskilda skogsägare med hjälp av föreningens skogsorganisation. Övriga volymer avser leveransvirke där markägaren själv utför avverkningen och transporterar virket till väg. Det finns således redan i dag en inarbetad ordning för privata markägare att anlita ombud för att lämna in en avverkningsanmälan samt utföra naturvärdesbedömningar och traktplanering.

Den generella trenden i Sverige är att antalet avverkningar som anmäls till Skogsstyrelsen i enskilda markägares eget namn går ner och att antalet ombud som ansvarar för avverkning går upp.

⁵ I 14 § skogsvårdslagen anges att regeringen får föreskriva om underrättelseskylldighet i fråga om avverkning. I 15 § skogsvårdsförordningen har regeringen uttryckligen undantagit gallring och röjning från sådan avverkning som Skogsstyrelsen ska underrättas om.

Figur 14.1 Ombud vid avverkningsärenden

Antal avverkningsärenden avseende fastigheter som är ägda av fysiska personer



Källa: Skogsstyrelsen 2020.

I kategorin *ombud* återfinns till allra största del yrkesverksamma virkesköpare och virkesförmedlare som ansvarar för ärendet. Kategorin *privatperson* avses de ärenden där fastighetsägaren själv eller någon annan privatperson ansvarar för avverkningen. *Okänd* innebär att inget ombud angetts, då uppgift om detta inte är obligatoriskt.

Uppgiften avser alla avverkningsärenden både avverkningsanmälningar och -ansökningar.

När ett ombud, som en skogsägarförening, anlitas görs oftast en naturvärdesbedömning innan ett skogsområde som ska avverkas säljs eller innan en avverkning påbörjas, för att identifiera att objektet inte härrör från en kontroversiell källa vilket är ett krav som uppställs av certifieringarna. Avverkningsanmälan skickas därefter normalt in så snabbt som möjligt till Skogsstyrelsen för att handläggningsfristen om sex veckor ska börja löpa. Hänsynsredovisningen som ska ges in tillsammans med avverkningsanmälan sker utifrån vad man känner till om trakten i detta läge. Först därefter sker en detaljerad traktplanering i fält där hänsynskrävande biotoper och andra naturvärden identifieras och avgränsas i ett digitalt så kallat traktdirektiv. Större hänsynsobjekt markeras, medan detaljhänsyn som till exempel naturvärdes-träd beaktas av maskinförarna i samband med att åtgärden utförs.

För att motsvara det krav på kunskap som följer av miljöbalken, och det krav som utredningen nu föreslår ska införas i skogsvårdslagen, ska markägaren på förhand skaffa sig kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden. Det räcker alltså inte att enbart redogöra för de natur- och kulturmiljövärden där markägaren bedömer att hänsyn måste tas. Markägaren måste i normalfallet på egen hand eller med hjälp av annan ha varit ute i det område som kommer att beröras av den tänkta avverkningen och kartlägga

de natur- och kulturmiljövärden som kan komma att beröras av åtgärden redan innan avverkningsanmälan och hänsynsredovisningen ges in.

Efter genomförd kartläggning av natur- och kulturmiljövärden ska markägaren därefter på egen hand eller med hjälp av annan bedöma vilken hänsyn som bör tas till de värden som iakttagits för att hänsynen ska överensstämja med föreskrifterna som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Det innebär därmed att den så kallade traktplaneringen normalt behöver utföras före det att avverkningsanmälan ges in.

Den befintliga blanketten om underrättelse om avverkning innehåller ett avsnitt om planerad hänsyn till naturvärden och kulturmiljövärden (avsnitt G). Där ska markägaren redogöra för den hänsyn som planeras att tas till dessa värden. De värden som anges är bland annat hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, arter, förekomst av olika träarter och döda träd. Därutöver ska markägaren ange om det finns behov av skyddszoner till bland annat skogliga impediment eller kulturmiljöer samt om hänsyn behöver tas till vatten.

Enligt utredningen bör det i normalfallet vara tillräckligt om markägaren kan ange om och hur de i blanketten angivna natur- och kulturmiljövärdena faktiskt berörs av åtgärden samt vilken hänsyn som planeras till dessa värden. Markägaren ska alltså på förhand ta reda på om de angivna natur- och kulturmiljövärdena finns i det område som berörs av åtgärden och om de kommer att påverkas av åtgärden i sådan utsträckning att hänsyn måste tas till dem.

Utredningen har i frågan om sitt uppdrag om behov av kunskapsunderlag konstaterat att en inventering av naturvärden i Skogsstyrelsens regi på många sätt kan underlätta för markägaren att ta fram det kunskapsunderlag som krävs för att tillgodose lagens krav. Ett sådant förslag redogörs för senare i detta kapitel. I den utsträckning uppgifter finns om naturvärden på den egna fastigheten bör dessa uppgifter kunna användas i stället för att markägaren på egen hand ska inventera eller bekosta att någon annan utför en sådan inventering. Däremot krävs alltid en bedömning av åtgärdernas påverkan på naturvärdena på den aktuella platsen.

Hur ska kunskapskravet redovisas?

Utredningen har övervägt att införa en bestämmelse som anger att markägaren som regel ska ge in den fullständiga kartläggningen av natur- och kulturmiljövärden som utförts tillsammans med blanketten om avverkningsanmälan. För ett sådant förfarande talar att Skogsstyrelsen omedelbart kan se vilket underlag markägaren haft för sina ställningstaganden i fråga om hänsyn och om detta varit tillräckligt.

I detta sammanhang måste återigen lyftas att föryngringsavverkning av skog inte är en tillståndspliktig verksamhet och att utgångspunkten är att den är tillåtlig. Antalet anmälningar om avverkning uppgår till cirka 60 000 per år. För att detta stora antal ska vara möjligt att hantera för Skogsstyrelsen förutsätter det en rationell handläggning. Att i samtliga fall även bifoga kartläggning av natur- och kulturmiljövärden skulle betunga hanteringen hos myndigheten och för skogsägaren. Utredningen bedömer därför att det inte bör föreslås en bestämmelse som anger att bedömningen av natur- och kulturmiljövärden alltid ska medfölja avverkningsanmälan. Däremot krävs att Skogsstyrelse utformar ett system för granskning av inkomna avverkningsanmälningar som lyckas fånga upp de föryngringsavverkningar där natur- eller kulturmiljön påkallar en särskild granskning. Myndigheten ska alltid kunna begära in det underlag som behövs för att kunna bedöma avverkningens förenlighet med skogsvårdslagen och miljöbalken.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter följer redan i dag att en karta/kartskiss ska lämnas in tillsammans med avverkningsanmälan. Av den ska framgå de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kultur lämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen på anmälningsblanketten. Även om den fullständiga naturvärdesbedömningen inte behöver lämnas in tillsammans med avverkningsanmälan anser utredningen att krav på karta/kartskiss bör kvarstå. Nuvarande föreskrift behöver dock ändras på så sätt att kartskissen ska avse de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyn som planeras för dessa värden. Ändring av föreskriften överlämnas åt Skogsstyrelsen. Något författningsförslag lämnas därför inte av utredningen avseende krav på karta/kartskiss och vilken information den ska innehålla.

Skogsstyrelsens granskning av en avverkningsanmälan och myndighetens kontroll av efterlevnaden av skogsvårdslagen görs inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag. Som redogjorts för har Skogsstyrelsen redan i dag, med stöd av 34 § skogsvårdslagen, rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Med stöd av den här bestämmelsen kan Skogsstyrelsen kräva av markägaren att denne vid förfrågan från Skogsstyrelsen kan redogöra för det underlag som ligger till grund för bedömningen av vilken hänsyn som krävs i det enskilda fallet.

För att kunskapskravet ska motsvara miljöbalkens krav bör det dock kompletteras av en skyldighet för markägaren att även kunna visa hur den hänsyn som framgår av hänsynsredovisningen överensstämmer med skogsstyrelsens föreskrifter. Det medför att bevisbördan för att hänsynsredovisningen bygger på kunskaper om området åvilar markägaren. Om Skogsstyrelsen vid sin tillsyn finner skäl att ifrågasätta hänsynsredovisningen bör därmed myndigheten i första hand vända sig till markägaren för att denna ska redovisa de faktiska förhållandena i området som hänsynsredovisningen avser. Myndighetens roll blir då snarare att värdera underlaget och göra en rättslig bedömning än att själv vidta ytterligare utredningsåtgärder.

Även uttag av skogsbränsle och så kallad skyddsdikning omfattas av krav på anmälan i dag. Såvitt utredningen har kunnat se framgår inget krav på att dessa åtgärder ska föregås av en hänsynsredovisning på samma sätt som avverkning. Åtgärderna omfattas dock av de generella föreskrifterna om hänsyn. Dessa åtgärder bör därför också omfattas av ett krav på kunskap i förhållande till de krav hänsynsföreskrifterna meddelade med stöd av skogsvårdslagen ställer.

Ett fullständigt underlag ska vara en förutsättning för handläggning av en underrättelse om avverkning

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts och i förekommande fall uppgifter lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten eller för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen. Redan i dag följer således av förordningen att den tid efter vilken avverk-

ning får ske, inte börjar löpa förrän de uppgifter som krävs i underrättelsen har lämnats in till Skogsstyrelsen.

Med anledning av att utredningen nu föreslagit att en underrättelse om avverkning även ska innehålla en redogörelse för vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden behöver bestämmelsen i 15 b § justeras.

Vem som ska uppfylla kunskapskravet i skogsvårdslagen?

Skogsvårdslagens krav att lämna in en hänsynsredovisning i samband med en avverkning är i dag uttryckligen riktat till markägaren. Miljöbalkens kunskapskrav är i stället riktat mot verksamhetsutövaren, den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Som redogjorts för ovan är verksamhetsutövaren den som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta en åtgärd och frågan avgörs i varje enskilt fall. I fråga om skogsbruksåtgärder är det emellertid vanligt att en markägare anlitar en entreprenör för att utföra en åtgärd och att beslut om vilken hänsyn som faktiskt ska tas fattas på plats när åtgärden utförs.

Utredningen bedömer att det finns skäl som talar för att utforma kunskapskravet i skogsvårdslagen på samma sätt som i miljöbalken. Det skulle innebära att det skulle finnas utrymme för att ålägga en annan aktör än markägaren ansvar för att skaffa sig kunskap i de fall han eller hon bedöms ha en sådan faktisk och rättslig möjlighet att påverka hur en åtgärd utförs. I dagsläget är dock kravet på hänsynsredovisning riktat till markägaren. Utredningen kan därför inte se skäl att i nuläget utvidga det ansvaret till att avse en annan aktör.

Som nämnts är det för enskilda skogsägare vanligt förekommande att avverkningen utförs av en virkesköpare som åtar sig i egenskap av ombud att skicka in underrättelsen om avverkning och utföra hänsynsredovisningen. I praktiken är det sällan som markägaren själv utför denna åtgärd trots att det författningsreglerade kravet om att lämna in en underrättelse om avverkning tillsammans med en hänsynsredovisning åligger markägaren. Med det förslag som utredningen nu lämnar kommer ingen ändring att ske i detta avseende. Markägare ska i samma utsträckning som i dag kunna låta en virkesköpare utföra nödvändiga undersökningar av det berörda området och åtgärdens påverkan på dessa. Det juridiska ansvaret för att kravet efterlevs åligger dock markägaren.

Uppgifterna i hänsynsredovisningen bör inte vara bindande eller straffsanktionerade

I dagsläget är de uppgifter om hänsyn som lämnas i samband med en avverkningsanmälan inte bindande. I den utsträckning uppgifterna lämnas inom ramen för en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen är oriktiga uppgifter inte heller straffsanktionerade. Som nämnts tidigare kan dock felaktiga uppgifter som lämnas i en anmälan om samråd enligt miljöbalken omfattas av straffsanktionen i 29 kap. 5 § 1 a miljöbalken.

En underrättelse om avverkning hanteras som huvudregel inom ramen för Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen. Handläggningen och ett eventuellt beslut från Skogsstyrelsen omfattas inte av rättskraft utan det står Skogsstyrelsen fritt att under handläggningens tid och även efter avslutad handläggning meddela förelägganden eller förbud mot åtgärden. Det innebär att för det fall ytterligare information skulle tillkomma under eller efter handläggningen är avslutad hos Skogsstyrelsen bör det finnas utrymme för att beakta denna inom ramen för tillsynen.

Det har även framförts till utredningen att det, trots genomförd kartläggning av natur- och kulturmiljövärden, vid utförande av själva avverkningen kan framkomma nya uppgifter om markförhållanden eller miljön som måste kunna beaktas. På motsvarande sätt som Skogsstyrelsen kan beakta ny information måste detta även stå markägaren fritt att kunna göra anpassningar av åtgärden. En anmälan är giltig i fem år. Under tiden från anmälan till dess avverkningen genomförs kan det uppkomma förändringar på det aktuella avverkningsområdet vilka kan motivera andra eller ytterligare hänsynsavvägningar vid avverkningstidpunkten än de som redovisades när anmälan lämnades in. Dessa anpassningar till miljön måste självfallet kunna utföras förutsatt att de är förenliga med skogsvårdslagens bestämmelser och de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

Mot denna bakgrund saknas det enligt utredningen skäl att föreslå en bestämmelse med innebörden att hänsynsredovisningen ska vara bindande för markägaren. En handlingsfrihet för markägaren att inom de ramar som det nu föreslagna kunskapskravet och befintliga föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden ger är dessutom i linje med den frihet under ansvar som följer av rådande skogspolitik. Bedömer Skogsstyrelsen att den redovisade hänsynen är

avgörande för att avverkningen ska få utföras bör myndigheten meddela ett föreläggande enligt 35 § skogsvårdslagen om att en viss hänsyn ska tas. Att inte följa ett föreläggande eller bryta mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas är straffsanktionerat.⁶

En annan fråga är om felaktiga uppgifter eller avsiktligt utelämnade uppgifter i en anmälan om avverkning ska vara straffsanktionerade. För att markägaren och Skogsstyrelsen ska kunna bedöma om åtgärden är förenlig med gällande föreskrifter om hänsyn är det en självklarhet att de uppgifter som lämnas tillsammans med en avverkningsanmälan måste vara riktiga och fullständiga.

Frågan om en straffsanktion har utretts tidigare.⁷ I den senaste utredningen konstaterades att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll.⁸

Det förslag om ett uttryckligt krav på kunskap om natur- och kulturmiljövärden i berört område samt vilken hänsyn som ska tas till dessa är mer detaljerat än den beskrivning av planerade åtgärder som skogsvårdslagen kräver i dag. Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen möjlighet att med stöd av dagens bestämmelser i 34 § skogsvårdslagen begära in kompletteringar. Likaså har Skogsstyrelsen möjlighet att med stöd av förvaltningslagens bestämmelser begära att markägaren förtydligar eller kompletterar sin anmälan. Utredningen bedömer att dessa verktyg tillsammans med utredningens förslag om bevisbörderegeln bör vara tillräckliga för att förmå markägaren att efterleva kravet på kunskap. Om efterlevnaden blir bristfällig kan det finnas skäl att återigen överväga en straffsanktion.

⁶ 38 a § 4 skogsvårdslagen.

⁷ Miljömålsberedningen SOU 2013:43 och Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen SOU 2017:81.

⁸ SOU 2017:81, s. 207.

14.1.5 Miljöbalkens kunskapskrav kommer kvarstå för vissa skogsbruksåtgärder

Enligt utredningens bedömning kommer Skogsstyrelsens skyldighet att tillämpa miljöbalkens bestämmelser kvarstå för de åtgärder där myndigheten har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken. En reglering av kunskapskravet i skogsvårdslagen kommer därför fortfarande innebära att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalkens kunskapskrav för sådana åtgärder som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, och biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutat om. För dessa åtgärder kvarstår Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken oförändrat.

I fråga om föryngringsavverkning följer det av 6 § förordningen om anmälan för samråd att markägaren även gjort en anmälan om samråd enligt miljöbalken när en underrättelse om avverkning lämnas in till Skogsstyrelsen. En rimlig tolkning av denna bestämmelse är enligt utredningen att åtgärden inledningsvis kan hanteras av Skogsstyrelsen inom ramen för myndighetens tillsynsansvar enligt miljöbalken. Markägaren har enligt bestämmelsen, per automatik, anmält åtgärden för samråd i det att en underrättelse om avverkning lämnats in. Enligt utredningen möjliggör det för Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalkens bestämmelser, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln, eftersom myndigheten för dessa åtgärder utövar tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen tolkar bestämmelsen på så sätt att markägaren då måste visa hur åtgärden överensstämmer med miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Som utredningen kommer att återkomma till nedan föreslår utredningen att bestämmelsen som anger att den markägare som lämnat in en anmälan om avverkning också har gjort en anmälan om samråd, ska upphävas. En sådan ändring medför således att Skogsstyrelsen för dessa åtgärder inte per automatik är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och kan inte heller då ställa krav med stöd av miljöbalken.

14.1.6 Skogsbruksplaner – ett sätt att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken och skogsvårdslagen

I dag finns inget lagstadgat krav på att skogsägaren ska ha en skogsbruksplan. Enligt tidigare lydelse av 14 a § skogsvårdslagen skulle det för varje brukningsenhet finnas en redovisning som angav hur skogen såg ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som hade registrerats för brukningsenheten, en skogs- och miljöredovisning (SMÖR). Kravet infördes genom en lagändring 1998 som ett led i uppföljningen av 1993 års skogspolitik. Skogsstyrelsen hade då i en utvärdering konstaterat att allt färre skogsägare upprättade skogsbruksplaner och i utvärderingen befarades även en betydande kunskapsbrist hos brukarna om deras skogsfastigheter.⁹

Kravet på en skogs- och miljöredovisning avskaffades genom en lagändring som trädde i kraft år 2009. Som skäl för att ta bort kravet anförde riksdagen att uppgifterna inte var digitaliserade och att redovisningen därmed blev ofullständig och inaktuell då exempelvis kunskaper om tidigare okända nyckelbiotoper och kulturminnen tillkom. Myndigheternas och skogsägarnas uppgifter kunde då ha divergerande uppgifter, vilket gjorde att kommunikationen kunde försvåras och risken för missförstånd och merarbete ökade. Det angavs även att kravet på att upprätta och uppdatera SMÖR var det administrativa krav som kostade skogsbruksföretagen mest pengar och medförde en betydande administrativ börda för skogsbrukarna.¹⁰

I förarbetena konstateras att avskaffandet av kravet på en skogs- och miljöredovisning skulle kunna leda till att markägarna får sämre kunskap om sin fastighets produktionsmöjligheter samt natur- och kulturvärden. Det konstaterades att information som är av betydelse för skogsägare och andra intressenter, inklusive information om natur- och kulturvärden, finns i ett antal olika register hos Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, med flera myndigheter. Skogsstyrelsen skulle därför ges i uppdrag att se till att fastighetsägaren får tillgång till uppgifter om respektive skogsfastighets natur- och kulturvärden.¹¹

I samma förarbeten diskuteras även frågan om införande av krav på skogsbruksplan. Från regeringens sida framfördes att en skogsbruksplan är ett bra redskap för att tillgodose den enskilde skogsägarens och samhällets intresse att skogen brukas effektivt så att den

⁹ Prop. 1997/98:158, s. 31 f.

¹⁰ Prop. 2007/08:108 s. 40.

¹¹ Prop. 2007/08:108 s. 40.

ger ekonomiska intäkter och tar rätt hänsyn till natur- och kulturvärden och andra värden som förknippas med skog och skogsmark. Myndigheter borde enligt regeringen underlätta för skogsägare att upprätta och använda skogsbruksplaner. Däremot ansåg regeringen att ett krav på skogsbruksplan var olämpligt eftersom ett sådant krav inte skulle vara förenligt med skogspolitikens inriktning mot ”frihet under ansvar”. Ett obligatorium skulle också innebära en ökad byråkrati som leder till högre kostnader för såväl markägaren som samhället.¹²

Enligt Skogsstyrelsen täcktes drygt 81 procent av skogsmarken i Sverige av en långsiktig skogsbruksplan år 2015.¹³ Cirka 60 procent av marken som ägs av enskilda skogsägare och närmare 100 procent av övrig mark, täcks av en skogsbruksplan.¹⁴

Utredningen har föreslagit att det införs ett krav på kunskap i skogsvårdslagen. Den föreslagna bestämmelsen innebär att markägaren inför att en skogsbruksåtgärd ska utföras behöver kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av åtgärden samt åtgärdens påverkan på dessa. Förslaget innebär alltså inget krav på att alla markägare ska ha en fullständig bild av natur- och kulturmiljövärdena på fastigheten i andra lägen än när en åtgärd ska utföras. Möjligheten att planera brukandet av skogen utan krav på en skogsbruksplan ligger enligt utredningen i linje med den svenska skogspolitiken och frihet under ansvar. Det finns därför inte skäl att också föreslå ett krav på innehav av en skogsbruksplan.

En väl utförd skogsbruksplan är dock ett bra verktyg för markägaren att uppfylla miljöbalkens och skogsvårdslagens krav om hänsyn samt för att bedriva ett aktivt, väl planerat och hållbart skogsbruk. Det bör även övervägas åtgärder för att möjliggöra en förstärkning av kompetensen hos skogsbruksplanläggare så att dessa kan framställa skogsbruksplaner som kan bidra till att uppfylla kunskapskravet i alla dess delar, även när det gäller att identifiera områden med höga naturvärden som kräver hög biologisk kunskap att identifiera.

¹² Prop. 2007/08:108 s. 50.

¹³ SCB, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 175.

¹⁴ Dessa uppgifter har Skogsstyrelsen skickat till FRA (FAO Global Forest Resources Assessment). De kommer att publiceras i höst.

14.1.7 En underrättelse om avverkning bör inte längre utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken

Som utredningen redogjort för framgår det av 6 § förordningen om anmälan för samråd att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller om skyddsdikning ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen har konstaterat att bestämmelsen är otydligt utformad men att den bör förstås som en så kallad verkställighetsföreskrift som anger att anmälningsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är fullgjord genom att anmälan till Skogsstyrelsen gjorts för de angivna åtgärderna. Huruvida Skogsstyrelsen ska hantera ärendet enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken framgår inte.

Som utredningen redogjort för får dock valet av tillämplig lag betydelse i flera avseenden. Bland annat innebär en handläggning av ärendet enligt miljöbalken att vissa krav i miljöbalken blir tillämpliga, bland annat kunskapskravet och bevisbörderegeln.

Samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § gäller för åtgärder som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Enligt huvudregeln åligger det den som enligt miljöbalken kan anses utgöra verksamhetsutövare att bedöma om samrådsplikt föreligger. Bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd innebär således att markägaren fräntas skyldigheten att på egen hand bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt.

Som utredningen funnit ovan bör bestämmelsen tolkas på så sätt att en anmälan om samråd alltid görs i och med en anmälan om avverkning och att miljöbalkens bestämmelser beträffande kunskapskrav och bevisbörda därmed kan tillämpas av Skogsstyrelsen redan vid bedömningen av enligt vilken lag ärendet ska handläggas. Bestämmelsen har knappast avsett att få denna innebörd. Det kan även innebära att regeln kan aktualisera straffbestämmelsen om oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken på ett olyckligt sätt. Att lämna oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan har inte varit avsett av vara straffbelagt.

Utredningen bedömer att bestämmelsen innebär att det blir otydligt i fråga om bland annat vilken lag som är tillämplig på handläggningen. Skogsvårdslagen och miljöbalken har delvis olika syften och

därmed olika bestämmelser. Val av tillämplig lag får därför betydelse för vilka krav som kan ställas i det enskilda fallet. Det innebär även att det blir oklart om oriktiga uppgifter i en anmälan är straffbelagt eller inte.

Genom att upphäva bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd bedömer utredningen att detta kommer bli mer tydligt. Markägaren och Skogsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, kommer att behöva ta uttrycklig ställning till om samråd enligt miljöbalken krävs eller inte. På så sätt tydliggörs vilken lagstiftning som ska tillämpas i det enskilda fallet.

I de fall markägaren bedömer att åtgärden inte väsentligt kan ändra naturmiljön och den därmed inte omfattas av samrådsplikt omfattas åtgärden av skogsvårdslagens bestämmelser och Skogsstyrelsen får utöva tillsyn i den utsträckning som krävs. För det fall att Skogsstyrelsen inför eller under handläggningen av ett ärende enligt skogsvårdslagen bedömer att skogsbruksåtgärden rätteligen ska hanteras inom ramen för ett samråd enligt miljöbalken måste Skogsstyrelsen tydliggöra detta för markägaren. Det kan handla om att ny information om naturvärden tillkommer antingen genom Skogsstyrelsens egna tillsynsåtgärder eller att någon utomstående har gjort observationer som meddelats Skogsstyrelsen.

Om Skogsstyrelsen bedömer att åtgärden omfattas av samrådsplikt ska Skogsstyrelsen agera med stöd av miljöbalkens bestämmelser. Med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken har Skogsstyrelsen då möjlighet att förelägga markägaren att anmäla åtgärden för samråd och att annars förbjuda åtgärden.

Bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd innehåller ett andra stycke som reglerar användandet av jordbruksmark. Den nu föreslagna ändringen av första stycket i bestämmelsen bedöms inte påverka regleringen avseende jordbruksmark.

Anmälan om samråd bör handläggas gemensamt med underrättelsen om avverkning

Samrådsplikt föreligger för en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Inom ramen för samrådet ska således åtgärdens påverkan på naturmiljön bedömas. Vid en föryngringsavverkning ska även andra hänsyn tas enligt skogsvårdslagen. Det handlar om hänsyn till kulturmiljön och rennärningen samt åtgärder för att trygga

återväxten. Dessa frågor hanteras inte inom ramen för samrådet enligt miljöbalken.¹⁵ En underrättelse om avverkning behöver därför lämnas in till Skogsstyrelsen och en prövning av nyss nämnda frågor ska ske enligt skogsvårdslagen. Lämpligen bör denna underrättelse ges in tillsammans med anmälan om samråd och handläggas gemensamt.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter behöver en underrättelse om avverkning inte göras i de fall en anmälan för samråd beträffande avverkningen gjorts enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹⁶ Enligt utredningen bör denna föreskrift upphävas.

14.1.8 Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över

Genom att upphäva bestämmelsen om att markägaren per automatik har gjort en anmälan om samråd genom sin avverkningsanmälan inträder skyldigheten för markägaren att på egen hand bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt eller inte. Som nämnts är underlåtenhet att samråda i de situationer där åtgärden kräver samråd straffsanktionerat. Det gäller såväl samrådsplikten som följer av den allmänna bestämmelsen om väsentlig ändring av naturmiljön som den där det är särskilt föreskrivet. Genom den föreslagna ändringen riskerar markägaren att, vid en felaktig bedömning om åtgärdens påverkan på miljön och därmed underlåtenhet att anmäla åtgärden för samråd, begå ett brott.

Bedömningen av om en åtgärd omfattas av samrådsplikt eller inte åligger markägaren. I denna bedömning, särskilt vid tveksamma fall, kan markägaren ta kontakt med Skogsstyrelsen för att få vägledning i fråga om åtgärdens påverkan på naturmiljön och om samrådsplikt föreligger. Markägaren kan också söka ledning i den vägledning om samrådsplikten som utredningen föreslår att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska ta fram. Enligt utredningen är det rimligt att en markägare som gjort det som rimligen kan krävas av honom eller henne för att försäkra sig om att åtgärden inte kräver samråd, inte heller bör straffas för det fall att bedömningen visar sig felaktig. Straffbestämmelsen om utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljö-

¹⁵ Prop. 1997/98:45 s. 151.

¹⁶ 3 kap. 11 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2015:2).

balken finns i 29 kap. 4 § första stycket 1 g) miljöbalken. Brottet är otillåten miljöverksamhet.

Straffsanktionen är inbakad i en bestämmelse som sanktionerar den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan i enlighet med en lång katalog av olika bestämmelser, däribland 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är svårt att i det sammanhanget göra ett undantag för just skogsbruket. Hur straffbestämmelsen kan anpassas bättre till skogsbrukets förutsättningar bör dock utredas vidare. Inom ramen för en sådan översyn bör man även utreda lämpligheten med att straffsanktionera underlåtenhet att anmäla åtgärder som omfattas av obligatorisk samrådsplikt.

En översyn kan även behövas av den straffrättsliga regleringen kring EU:s timmerförordning. Timmerförordningen syftar till att hindra att timmer och trävaror som härrör från olaglig avverkning får avsättning på EU:s inre marknad. I den svenska lagen om handel med timmer och trävaror, som kompletterar EU:s timmerförordning, har det förts in en bestämmelse som innebär att en utebliven avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen kan medföra straffrättsligt ansvar. Bestämmelsen anger att den som med uppsåt eller av oakt-samhet bryter mot förbudet i artikel 4.1 jämförd med artikel 2 i timmerförordningen att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Som förutsättning gäller att avverkningen har gjorts i strid med bestämmelser i avverkningslandet i fråga om anmälan eller underrättelse till en myndighet eller med en föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse.¹⁷ I förarbetena till bestämmelsen synes lagstiftaren endast ha avsett en avverkning som gjorts utan att ha föregåtts av en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen. Det nämns inget om hur straffbestämmelsen förhåller sig till en utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹⁸ Det kan förklaras av att markägaren genom en underrättelse om avverkning också per automatik anmält avverkningen för samråd enligt miljöbalken.

Genom den nu föreslagna ändringen upphör den nämnda automatiken mellan underrättelse om avverkning och anmälan om samråd. Av ordalydelsen i straffbestämmelsen kan anses följa att även en

¹⁷ 9 § första stycket 2 lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.

¹⁸ Prop. 2013/14:183 s. 35.

utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innebär ett brott mot timmerförordningen. Detta bör ses över i särskild ordning.

14.1.9 Vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för åtgärder i skog bör tas fram

Bestämmelsen om samrådsplikt är allmänt hållen och utformad för att omfatta alla typer av åtgärder som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt miljöbalken. Som utredningen redogjort för tar bestämmelsen sikte på åtgärder där det finns en risk för en väsentlig ändring på naturmiljön. För att kunna avgöra risken för påverkan behöver man bedöma både vad det är för åtgärd som ska utföras och vilken miljö som kan påverkas av åtgärden. Enligt utredningen är det rimligt att anta att omfattningen av en åtgärds påverkan på naturmiljön blir större i de fall då området som berörs har höga naturvärden.

Utredningen har redogjort för Skogsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om så kallad obligatorisk samrådsplikt. I viss utsträckning finns det således möjlighet för myndigheten att tydliggöra vilka åtgärder där samråd alltid ska föregå en skogsbruksåtgärd. Till föreskrifter kan allmänna råd även meddelas för att informera verksamhetsutövare om myndighetens uppfattning.

Även utan sådana föreskrifter är det viktigt att så långt som möjligt tydliggöra vilka åtgärder som i normalfallet bör föregås av samråd och i vilka naturmiljöer där en åtgärd bör leda till samråd. Det är viktigt att det finns en tydlighet och förutsägbarhet i vilka åtgärder som omfattas av samråd eller inte, både för markägare och för handläggare på Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen bör därför, i samråd med Naturvårdsverket, ta fram allmänna råd och vägledning för att tydliggöra vilka åtgärder som bör omfattas av samråd. Även om allmänna råd och vägledning tas fram måste det alltid göras en bedömning i det enskilda fallet om bestämmelsen om samråd är tillämplig och om samråd krävs.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § innehåller i sig ingen materiell bestämmelse om vad en markägare eller myndighet är skyldig att iakttä i samband med att en åtgärd vidtas. Som utredningen uppfattar bestämmelsen innebär den endast en skyldighet för markägaren att samråda med tillsynsmyndigheten under vissa förutsättningar. Bestämmelsen

innehåller också en reglering om de verktyg som tillsynsmyndigheten kan använda sig av för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Vilka materiella krav som kan ställas i ett enskilt fall regleras av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken eller av föreskrifter meddelade med stöd av balken, till exempel artskyddsförordningen. Praxis för när sådana krav kan ställas i fråga om åtgärder i skog är mycket sparsam. Såvitt utredningen har kunnat se avser dagens praxis enbart frågan om förelägganden eller förbud med avseende på skydd för arter som omfattas av artskyddsförordningens skyddsbestämmelser. Det bör dock inte finnas något hinder mot att använda bestämmelsen i fråga om skydd av vissa naturområden eller vattenförekomster.

En vägledning bör hantera även den situation som enligt bestämmelsens ordalydelse utgör det primära skyddsområdet – *naturmiljö*. Begreppet är vagt och omfattar vid en första anblick all skogsmark. Detsamma kan sägas gälla för begreppet *avsevärt förändra* som knappast kan utläsas på annat sätt än att samtliga slutavverkningar omfattas. Regeln är emellertid knappast tänkt att vara generellt tillämplig för de normala åtgärderna vid pågående markanvändning som dessutom omfattas av speciallagstiftning. Däremot kan tänkas att till exempel så kallad kontinuitetsskog eller skogar med mycket höga naturvärden bör omfattas av naturmiljöbegreppet. För åtgärder, där skogsvårdslagens begränsningar inte medger hänsyn som är tillräckliga för att bevara naturvärdena, bör bestämmelsen tillämpas. Vid upprättande av en gemensam vägledning bör bestämmelsens närmare innebörd i dessa avseenden tydliggöras och en gemensam praxis mellan myndigheterna eftersträvas.

Som utredningen föreslagit i kapitel 10 kan en djupare översyn av 12 kap. 6 § miljöbalken vara påkallad. Då bör även frågan om hur de allmänna hänsynsreglerna förhåller sig till begreppet pågående markanvändning närmare utredas.

14.1.10 Prövning av skogsbruksåtgärder enligt utredningens förslag

Utredningen föreslår sammantaget en ny ordning för tillsyn och prövning enligt skogsvårdslagen. Utredningen lämnar däremot inte något förslag som förändrar tillsyn eller prövning enligt miljöbalkens regler. Den nya ordning som föreslås innebär att markägaren åläggs ett

ansvar att ha kunskaper om faktiska förekomster av natur- och kulturmiljövärden inom det område där en åtgärd avses att vidtas. I sak är det samma krav som tidigare ställts på markägare, även om det inte varit direkt angivet i skogsvårdslagen. Det kunskapskrav som föreslås innebär att den hänsynsredovisning som ges in i samband med en avverkningsanmälan kommer hålla en högre kvalitet och kunna utgöra underlag för tillsyn över åtgärden. I konsekvens med att ett med miljöbalkens motsvarande kunskapskrav nu förs in i speciallagstiftning kommer även en bevisbörderegeln införas. Den innebär att markägaren ska kunna visa att åtgärder överensstämmer med de föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Handläggningsfristen för Skogsstyrelsen ska inte heller börja löpa förrän en hänsynsredovisning som uppfyller lagens krav har inkommit till Skogsstyrelsen.

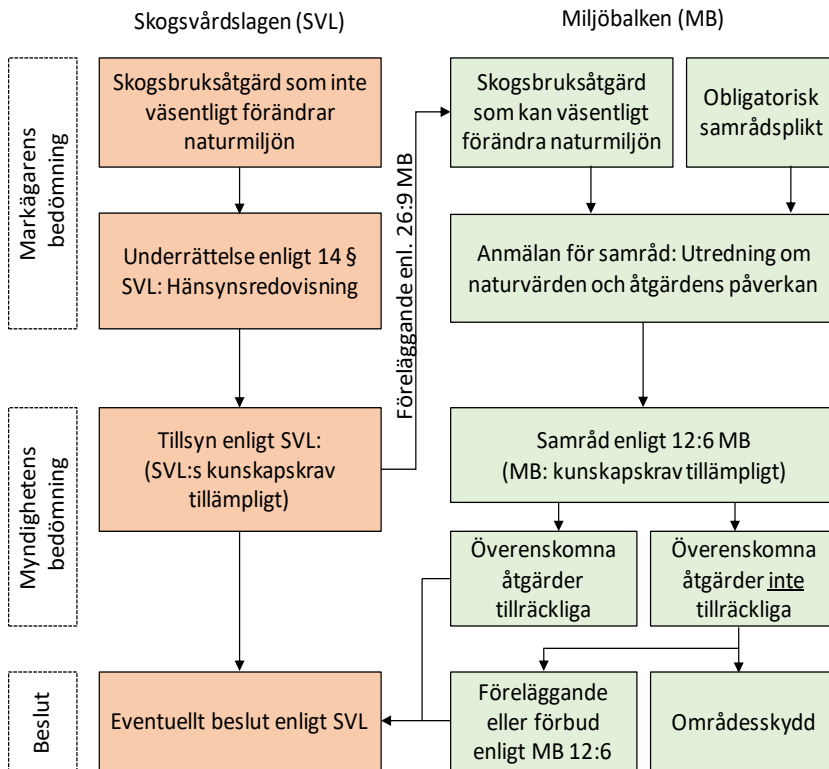
I praktiken kommer de flesta avverkningsanmälningar ske på samma sätt som förut, med den skillnad att den mer detaljerade planeringen av avverkningen måste ske innan åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen.

Genom att slopa kopplingen mellan samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken och en anmälan om avverkning kommer ärenden antingen handläggas enligt balken eller enligt skogsvårdslagen. Den anmärkningsvärda otydlighet som bestämmelsen inneburit och de vittgående möjligheterna för Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalkens krav på skogsbruksåtgärden minskar därmed. Resultatet blir att miljöbalken kommer att tillämpas när det är befogat, för skogsbruksåtgärder som väsentligen kan komma att förändra naturmiljön, men att skogsvårdslagen annars ska tillämpas. De bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturmiljön som skogsvårdslagen innehåller blir då en utpräglad speciallagstiftning i förhållande till miljöbalken.

Utredningens uppfattning är att den föreslagna ordningen bättre överensstämmer med de ursprungliga intentionerna, både avseende miljöbalkens tillämpning och skogsvårdslagens. De praktiska konsekvenserna kommer i de allra flesta fall knappast bli så stora av förslaget. Risken för att Skogsstyrelsen och skogsbrukare ska ha helt olika uppfattning om vilken lagstiftning som är tillämplig bedöms dock minska. En ökad tydlighet vid tillsynen bedöms vara en viktig rättssäkerhetsreform som stärker äganderätten.

Figur 14.2 Schematisk översikt av Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsärenden

Utredningens förslag om att dela upp prövningen av skogsbruksåtgärder mellan skogsvårdslagen respektive miljöbalken



Utredningens förslag innebär att den största mängden ärenden kommer att hanteras enligt skogsvårdslagen utan möjlighet för Skogsstyrelsen att övergå till miljöbalkshandläggning. Först när en åtgärd är anmäld för samråd kommer miljöbalken att aktualiseras och då tillämpas också miljöbalkens regler fullt ut. Om Skogsstyrelsen i sin tillsyn enligt skogsvårdslagen anser att en åtgärd borde ha anmälts för samråd ska markägaren tydligt informeras om detta och handläggningen övergå till miljöbalken, antingen genom att markägaren frivilligt anmäler åtgärden för samråd eller genom att myndigheten förelägger om det, då med stöd av 26 kap. miljöbalken. När miljöbalkshandläggningen är slutförd bör ärendet prövas enligt skogsvårdslagens bestämmelser, eftersom det även kan finnas andra hänsyn än de som föranlett samrådet som ska beaktas och då prövas med de begränsningar som följer av skogsvårdslagen (intrångsbegränsning).

14.2 Behov av kunskapsunderlag och inventeringar

Bedömning: Kunskap om olika förekomster i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald är avgörande för att uppnå de skogspolitiska målen. Ett sådant underlag är en del av det kunskapskrav som åvilar samtliga markägare redan i dag. Även myndigheter behöver tillgång till ett sådant kunskapsunderlag som underlag för beslut i sin myndighetsutövning.

Markägare behöver sådan kunskap som underlag inför olika beslut i förvaltningen för att det ska vara möjligt att uppnå kostnadseffektiv naturvård genom konnektivitet i landskapet. Utredningen bedömer därför att en inventering bör utföras i skogsområden som kan ha de strukturer och funktioner som är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden.

Utredningen konstaterar att frågan om vilket kunskapsunderlag som krävs för olika situationer och verksamheter är komplex och att svaret på frågan beror på flera omständigheter. Avgörande för vilken och hur mycket kunskap som behövs om skogen kan vara de politiska ambitionerna för naturvård och områdesskydd, utformningen och avgränsningen av myndigheters uppdrag och, i fråga om tillsyn och rådgivning, omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är även frågan vem som ska ansvara för att inhämta den nödvändiga kunskapen om skogen. Vid tillsyn och rådgivning är det särskilt relevant i vilken utsträckning staten ska ansvara för inhämtning av kunskap och i vilken utsträckning det ansvaret i stället bör läggas på markägaren.

Vid sidan av den kunskap som myndigheterna i olika sammanhang behöver för sin verksamhet finns det även ett uttalat krav på att skogsägare och verksamhetsutövare ska ha nödvändiga kunskaper; både beträffande skogsskötselåtgärder och för att kunna tillgodose andra allmänna intressen, som naturmiljön, när åtgärder vidtas som kan påverka dessa. Vad gäller kunskap om natur- och kulturmiljövärden och hänsyn till dessa har utredningen i föregående avsnitt föreslagit ett uttryckligt kunskapskrav.

14.2.1 Varför behövs kunskap om höga naturvärden?

Inom ramen för myndigheternas arbete med områdesskydd, rådgivning och tillsyn samt för markägarens arbete med ett hållbart skogsbruk behövs kunskap om naturvärden. Enligt utredningen är kunskap om *höga naturvärden* i skogen av särskild relevans.

I vissa situationer räcker det med kunskap om enskilda objekt, såsom djur eller växter, som i sig utgör ett högt eller värdefullt naturvärde. I andra situationer är det i stället viktigt att kunna avgränsa ett område som har ett högt naturvärde där områdets kvaliteter som helhet har betydelse för biologisk mångfald. Kunskap om höga naturvärden i sig respektive kunskap om områden med höga naturvärden, kan därför vara betydelsefullt beroende av i vilket sammanhang kunskapen ska användas.

Vissa typer av höga naturvärden i skogen är relativt enkla att identifiera. Det gäller sådana naturvärden som består av strukturer som är lätta att iakta. Skogsområden med höga naturvärden knutna till en stor mängd flerhundraåriga träd eller en stor mängd grov död ved kan relativt enkelt identifieras som områden med höga naturvärden. Andra skogstyper med höga naturvärden är ofta svårare att identifiera för en lekman eller generalist. Vissa skogar har höga naturvärden knutna till lång skoglig kontinuitet och speciella markförhållanden. Att identifiera dessa kan kräva goda kunskaper om naturvårdsarter.

När ett företag på uppdrag av en markägare upprättar en skogsbruksplan för en hel fastighet ingår en bedömning av naturvärden som en integrerad del av arbetet. Inventering av enskilda områden med höga naturvärden ingår däremot oftast inte. Sådan inventering kräver specialkompetens om naturvårdsarter och erfarenhet av att identifiera skogstyper som förutsätter en specifik ekologisk kunskap som skogsbruksplanläggarna oftast inte har. Däremot kan naturvärden som är kopplade till strukturer som till exempel gamla och grova träd, död ved, med mera, normalt identifieras.

Höga naturvärden bevaras i större utsträckning om de identifieras

Syftet med nyckelbiotopsinventeringen var att samla in och förmedla sådan kunskap som det enskilda skogsbruket inte kunde förväntas införskaffa på egen hand. Nyckelbiotopsinventeringen har bidragit

med kunskap som kan användas av skogsägare för att bevara skogar med höga naturvärden inom sina frivilliga avsättningar.

År 2007 bedömdes 20 procent av det enskilda skogsbrukets frivilliga avsättningar utgöra områden som motsvarade kriterierna för en nyckelbiotop och 27 procent utgjorde objekt med naturvärde.¹⁹ År 2011 bedömdes cirka 62 procent av alla frivilliga avsättningar vara *områden med utvecklade värden*.²⁰ I begreppet områden med utvecklade värden ingår i detta sammanhang nyckelbiotop, objekt med naturvärde samt skyddszon.

Utredningen bedömer att kännedom om höga naturvärden på den egna fastigheten ökar sannolikheten för att området avsätts frivilligt. I dagsläget är bedömningen att ungefär hälften av alla områden som håller nyckelbiotopklass är identifierade. Det innebär att det finns områden med höga naturvärden som ännu inte identifierats. Skulle dessa områden identifieras skulle sannolikheten för att de bevaras öka.

Om ett områdes höga naturvärden kommer till en skogsägares kännedom först när avverkningsanmälan eller tillståndsansökan redan är inlämnad har denne normalt redan planerat avverkningen och kalkylerat med avverkningens intäkter. Dagens koppling mellan Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering och certifieringssystemens krav på att sådana områden inte ska avverkas, har ibland inneburit att skogsägaren inte har kunnat sälja virket från dessa områden.

Myndigheterna har haft små möjligheter att på kort sikt formellt skydda och ersätta markägaren för området. Om områdets höga naturvärden är kända på förhand ökar sannolikheten att sådana situationer undviks. Risken att ett område med höga naturvärden avverkas eller på annat sätt påverkas negativt minskar.

Studier pekar på att registrerade nyckelbiotoper endast avverkas i mycket liten utsträckning. Sannolikheten att ett område avverkas, som håller nyckelbiotopklass men som inte är registrerat av myndigheterna, är mer än tio gånger större, se kapitel 11.4.6.

¹⁹ Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, meddelande 3/2008, s. 16.

²⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, rapport 5/2012, s. 16.

Möjligheten att uppnå representativitet och god konnektivitet i skogslandskapet ökar med kännedom om höga naturvärden

För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper. Vissa strukturer och funktioner finns huvudsakligen i områden med höga naturvärden.

Behovet av väl förbundna system understryks i Aichimål 11 som anger att bevarandet ska ske genom ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder. Behov av väl förbundna system är även en förutsättning för att gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå ska nås enligt art- och habitatdirektivet. Behovet av att öka konnektiviteten, bland annat genom att skapa bättre förbundna system av skogsområden med höga naturvärden, är stort nedanför den alpina regionen, se kapitel 8. Kunskapen om var skogsområden med höga naturvärden är belägna i landskapet är således en förutsättning för att kunna arbeta med naturvård i landskapet för ökad representativitet och konnektivitet.

I detta sammanhang bör även nämnas att EU:s strategi för biologisk mångfald²¹ anger bland annat att minst en tredjedel av EU:s skyddade områden ska vara strikt skyddade, inklusive alla EU:s återstående natur- och urskogar²². Enligt strategin kommer det vara avgörande att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående natur- och urskogar.

Möjligheten till strategiskt områdesskydd av skogsområden förutsätter kännedom om höga naturvärden

Den nationella strategin för formellt skydd av skog bygger på en värdebaserad ansats som i korthet innebär att det är mer kostnadseffektivt att skydda befintliga värden än att låta dem gå förlorade och sedan försöka återskapa dem.

²¹ EU Biodiversity Strategy for 2030. *Bringing nature back into our lives*, s. 5.

²² Primary and old-growth forests. Vad som avses med primary forest behandlas närmare i kapitel 8.

Strategin preciserar i första hand ett ändamålsenligt formellt skydd för skogsbiologiska värdekärnor. Strategin innehåller en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt bland annat utifrån värdering av områdena utifrån deras naturvärde på beståndsnivå, deras ekologiska funktionalitet och om området utgörs av en prioriterad skogstyp.

För att prioritera skyddet på bästa sätt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det enligt utrednings uppfattning angeläget med en god kunskap om skogar med höga naturvärden av olika skogstyper och deras geografiska belägenhet.

Identifiering av höga naturvärden upprätthåller kompetens

Som utredningen har konstaterat har nyckelbiotopsinventeringen även bidragit till ett stort antal kunniga inventerare och en ökad kompetens hos dessa i att bedöma naturvärden i skogen. För närvarande finns cirka 150 personer inom Skogsstyrelsen som kan arbeta med inventering av höga naturvärden. Inom myndigheten har cirka 450 personer registrerat nyckelbiotoper sedan inventeringen påbörjades.

Myndighetens samlade kunskap och kompetens riskerar att förloras utan en aktiv inventeringsverksamhet. Avsaknaden av detta påverkar även annan verksamhet inom Skogsstyrelsen som kräver hög naturvårdskompetens. Om nyckelbiotopsinventeringen upphör och inte ersätts av någon annan inventering av områden med höga naturvärden med liknande metodik riskerar denna kompetens att på sikt minska och delvis förloras.

För markägare är kännedom om arter och strukturer i skogen som utgör eller indikerar höga naturvärden en förutsättning för förståelsen för skogsbrukets påverkan på biologisk mångfald. För alla näringsverksamheter krävs olika kompetenser och för skogsbruk är kunskaper om höga naturvärden en av dessa, vid sidan av exempelvis kunskaper om ståndortsanpassning, tillväxthöjande åtgärder och skadebekämpning. Endast genom praktisk och teoretisk kunskapsinhämtning är det möjligt för markägare att upprätthålla de kunskaper som behövs. För att kunna koppla de teoretiska kunskaperna till den egna marken behövs kännedom om vilka områden inom beståndet som har höga naturvärden. Först då kan skogen planeras utifrån skogspolitikens båda mål.

Uppföljning av tillståndet för arter och naturtyper kräver kunskap om var höga naturvärden finns

Uppföljning av tillståndet för arter och naturtyper är en viktig del av svenskt naturvårdsarbete, bland annat för att vid behov kunna sätta in åtgärder i tid och prioritera bland olika naturvårdsåtgärder. Av särskild betydelse är de årliga uppföljningarna av de svenska miljö kvalitetsmålen, och i skogligt perspektiv då särskilt *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Kunskap om höga naturvärden behövs även för uppföljningar som görs av tillståndet för Sveriges Natura 2000-naturtyper inom den så kallade artikel 17-rapporteringen.

Kunskapen om den areella förekomsten av olika naturtyper med höga naturvärden görs i dag av riksskogstaxeringen utifrån fasta provtytor. För detta krävs för de flesta skogstyper inte lägesbundna inventeringar. För ovanliga naturtyper kan dock särskilda lägesbundna inventeringar behöva göras för att få tillförlitliga resultat. Inte heller krävs inventeringar av områden med höga naturvärden för att se vilka naturvårdskvaliteter skogsmark utanför områden avsatta för naturvård har i form av exempelvis gamla träd och död ved.

Det är emellertid inte bara den totala areella förekomsten av områden med höga naturvärden och utseendet på den mellanliggande skogsmarken utanför områden avsatta för naturvård som är avgörande för den biologiska mångfalden. Hur områden med höga naturvärden förhåller sig geografiskt till varandra har också stor betydelse. För att kunna bedöma hur funktionella avsättningar av områden för naturvård är krävs kunskap om de avsatta områdenas naturvårdskvaliteter, vilken skogstyp de består av och kunskap om hur de är belägna i landskapet. Endast på så sätt kan man få reda på konnektiviteten av olika skogstyper i landskapet.

Inventeringar av områden med höga naturvärden ger även kunskap som kan användas för att bedöma tillståndet för olika arter i landet, till exempel vilka arter som ska bedömas som hotade. Kunskap om arternas tillstånd kräver inte inventering av områden med höga naturvärden utan går att samla in på annat sätt. Kunskapen om arternas eventuella koppling till områden med höga naturvärden och behov av konnektivitet i landskapet kräver dock att lägesbaserad kunskap om områden med höga naturvärden samlas in på något sätt. Endast på så sätt kan en arts långsiktiga bevarandestatus bedömas.

14.2.2 Vilket kunskapsunderlag behövs för myndigheternas arbete med områdesskydd?

Riksrevisionen framförde i sin granskning *Skyddet av värdefull natur* att en avgörande faktor för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt med formellt skydd är att det finns tillräcklig och uppdaterad kunskap om områden med höga skyddsvärden, samt om återstående skyddsbehov för att nå riksdagens och regeringens målsättningar för miljö och friluftsliv. Ett sådant kunskapsunderlag behövs enligt Riksrevisionen för att säkerställa en effektiv prioritering och ett mer strategiskt arbete så att den mängd ärenden som initieras akut i samband med inlämnade avverkningsanmälningar kan minimeras.

På motsvarande sätt som områden kan prioriteras upp för att de är strategiskt viktiga måste länsstyrelserna och Skogsstyrelsen också kunna prioritera ned andra områden som berörs av avverkningsanmälningar. Riksrevisionen menade att ett proaktivt snarare än reaktivt arbete skulle kunna öka förutsägbarheten i myndigheternas arbete med formellt skydd för skogsägarna. Om myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna än om myndigheterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdets höga naturvärden innan markägaren planerar för avverkning. En ökad kunskap om skyddsvärda områden skulle därigenom även kunna öka förutsättningarna att få in relevanta markägarinitierade förslag på områden lämpliga för formellt skydd.²³

Det kunskapsunderlag som behövs för arbetet med områdesskydd förutsätter inventering av naturvärden i någon form. En viktig utgångspunkt i fråga om statens ansvar för inventering av naturvärden är enligt utredningen att det måste finnas ett klart syfte med inventeringen. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som motsvarar de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta.

För en effektiv prioritering av områden som ska skyddas inom ramen för de politiska ambitionerna för områdesskydd och för effektivt nyttjande av statens medel behövs en ökad kunskap om områden med höga naturvärden. Arbetet med kunskapsinhämtning bör vara lång-

²³ Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, RIR 2018:17, s. 34 f.

siktigt proaktivt snarare än reaktivt utifrån anslag för inrättande av områdesskydd enskilda år.

För att genomföra nuvarande politiska mål om bevarande av skog krävs både formellt skydd och frivilliga avsättningar. Likaså förutsätter den svenska skogspolitiken att såväl staten som skogsbruket tar ett gemensamt ansvar för att naturvärden i skogen bevaras. Som redogjorts för har detta system delvis byggt på att staten genom Skogsstyrelsen inventerar naturvärden genom att identifiera nyckelbiotoper på småskogsbrukets mark. Detta inventeringsresultat har sedan använts av staten som underlag för att inrätta områdesskydd. Det har också använts av Skogsstyrelsen i myndighetens rådgivning till markägare för att dessa ska ha god kunskap för att ha möjlighet att vidta effektiv miljöhänsyn i samband med skogsbruksåtgärder och att frivilligt avsätta skog som har höga naturvärden. Även markägare har därmed kunnat använda dessa uppgifter för att på frivillig väg avsätta skogar med höga naturvärden, i form av de utpekade nyckelbiotoperna, för naturvård.

Utredningen har i kapitel 9 föreslagit att regeringen bör fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Programmet bör bland annat utgå från ett arbetssätt som bygger på att markägarinitiativ utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. Regeringen bör ansvara för att bedöma vilka skogar som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att de ska kunna skyddas genom tvång. I programmet bör därför de områden, naturtyper och naturvärden där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd särskilt anges genom att dessa utpekas.

För att det nationella handlingsprogrammet ska kunna genomföras är det givetvis en avgörande faktor att kunskap inhämtas om var de naturvärden som programmet pekar ut återfinns. De särskilt angelägna allmänna intressena som regeringen genom handlingsprogrammet anger att staten vill bevara är också något som staten då måste ta ansvar för att inventera. I handlingsprogrammet bör därför myndigheterna ges ett särskilt uppdrag att inventera skog för att identifiera förekomster av de utpekade särskilt angelägna allmänna intressena.

Huruvida staten bör inventera skog som utgör ett allmänt intresse, men inte ett särskilt angeläget sådant, och alltså enligt utredningens förslag endast ska skyddas på frivillig väg är en annan fråga. Utredningen återkommer till detta nedan.

14.2.3 Vilket kunskapsunderlag behövs för Skogsstyrelsens rådgivning och markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk?

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion bland annat bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.²⁴

Enligt Skogsstyrelsen utgör rådgivning ett ”mjukt styrmedel” som bygger på förtroende och ömsesidig tillit mellan rådgivare och mottagare. Att markägare och myndighet har tillgång till samma faktaunderlag bidrar till detta. Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning behöver däremot inte kunskapsunderlaget för rådgivning vara kvalitetssäkrat på samma sätt som inom tillsyn och områdesskydd. Tanken är att markägare och myndighet ska föra en dialog om rimliga åtgärder och inte att underlaget ska hålla för exempelvis en domstolsprövning eller utbetalning av ersättning.²⁵

Rådgivningen kan ges via olika kanaler. Den kan exempelvis byggas in i de tjänster där informationen presenteras. Då integreras lägesbunden information med stöd för hur informationen ska tolkas och kan användas i samma system. Det innebär att ju mer information dessa tjänster innehåller desto mer detaljerad rådgivning kan Skogsstyrelsen ge. Sådana tjänster kan även markägaren ta del av, utan att samtidigt nyttja Skogsstyrelsens rådgivning.

Enligt utredningen bör det vara okontroversiellt att anse att god kunskap om var i skogen det finns höga naturvärden ökar markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk och även Skogsstyrelsens möjligheter att ge bra rådgivning. Tillförlitlig lägesbunden kunskap om naturvärden insamlad vid en fältinventering, likväl som olika underlag från fjärranalys, bör därför vara en förutsättning för en ömsesidig tillitsfull dialog mellan rådgivare och mottagare, genom att ingen av parterna har ett informationsöverläge. Det gäller oavsett om inventeringsunderlaget inhämtats genom en inventering av myndighet eller genom en inventering utförd av markägaren själv så länge informationen delas mellan parterna. Det viktigaste för en fungerande rådgivning är emellertid att råd och information som överlämnas från myndigheten ska utgöra just detta och inte uppfattas som bindande för markägare. I detta sammanhang är det därför helt avgörande

²⁴ Se 2 § andra punkten förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

²⁵ Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Underlagsrapport – Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsens dnr 2019/3066, s. 20.

att information och råd inte sammanblandas med åtaganden som skogsbrukare eller virkesköpare gjort inom ramen för marknadsutvecklade certifieringssystem inom vilka myndigheten inte har någon roll.

Den svenska modellen för bevarande av skog med höga naturvärden bygger bland annat på att markägaren undantar skog från skogsbruk genom frivilliga avsättningar. I etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden anges därför både målsättningar om formellt skydd och frivilliga avsättningar. Målsättningarna vad gäller frivilliga avsättningar är kvantitativa och ska avse områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden. Däremot anges i samma etappmål att skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning.

Som utredningen beskrivit har Skogsstyrelsen en definition av frivilliga avsättningar. Då regeringen inte antagit en egen definition av begreppet utgår utredningen från att det är Skogsstyrelsens definition som avses även i fråga om målsättningen i etappmålet. Som Skogsstyrelsen definierat begreppet utgör det fullt ut en frivillig åtgärd. Avsättningen ska dock förhindra åtgärder som kan skada den produktiva skogsmarkens naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde och vara dokumenterad. Det finns alltså inget uttryckligt krav, i den definition som tillämpas av staten, att den frivilliga avsättningen ska innehålla naturvärden av viss kvalitet.

Som också nämnts var det ursprungliga syftet med inventeringen av nyckelbiotoper att denna skulle utgöra ett kunskapsunderlag för såväl staten som det enskilda skogsbruket. Underlaget skulle i detta sammanhang användas för att hjälpa enskilda skogsägare att avsätta sådan skogsmark som hade höga naturvärden. Beslutet om att en avsättning överhuvudtaget ska ske och vilken skogsmark den i så fall ska avse har emellertid alltid varit upp till den enskilda markägaren. Staten har aldrig uttalat några krav på avsättningar i förhållande till den enskilda markägaren. Certifieringssystemen kräver dock av en certifierad skogsägare att denne ska avsätta viss andel av sin mark och att denna avsättning ska ha viss kvalitet.

För att etappmål om frivilliga avsättningar ska medverka till biologisk mångfald är det givetvis bra om markägaren har kunskap om höga naturvärden på den egna skogsmarken. Det är även om effekten för biologisk mångfald är hög som markägaren genom sina miljöåtaganden inom ramen för de skogspolitiska målen, i kombination

med eventuella åtaganden enligt certifieringen, kan uppnå störst kostnadseffektivitet.

14.2.4 Vilken kunskap om naturvärden krävs för tillsyn?

Tillsyn innebär att den utpekade tillsynsmyndigheten ska se till att den lagstiftning som myndigheten har ålagts att utöva tillsyn över efterlevs. Tillsyn aktualiseras bland annat vid en prövning av en ansökan, anmälan eller underrättelse. Tillsyn innebär också att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan ska kontrollera efterlevnaden av aktuell lagstiftning. Då resurser inte finns för att kontrollera all verksamhet hos alla verksamhetsutövare krävs därför att tillsynsplaner och riskanalyser tas fram för prioritering av myndighetens tillsyn, så att den träffar de områden där den får bäst effekt.

I fråga om skogsbruksåtgärder aktualiseras som nämnts både tillsyn över skogsvårdslagen och miljöbalken. Vilken kunskap som behövs i fråga om tillsyn avgörs av vad tillsynsärendet avser och hur det har aktualiserats hos myndigheten. Kunskap om naturvärden såsom bland annat förekomst av skyddade arter, Natura 2000-områden och vattendrag samt vilken effekt åtgärden får på dessa är central i fråga om tillsyn enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Kunskapsunderlag om förekomst av dessa förhållanden är rimligen något som kan krävas inom ramen för tillsynen.

Hantering av avverkningsanmälan hos Skogsstyrelsen görs inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag. Det är markägaren som anmäler att avverkning ska ske och som har att redovisa vilken hänsyn som avses att tas. Markägaren behöver för detta tillräcklig kunskap om förhållanden på den egna fastigheten för att kunna avgöra vilken hänsyn som är lämplig att vidta för att hänsynsföreskrifterna ska uppfyllas. Som utgångspunkt är det således markägarens ansvar att inhämta tillräckligt kunskapsunderlag om förhållandena på den egna fastigheten. Markägarens ansvar är dock begränsat till vad som kan anses rimligt i det enskilda tillsynsärendet. Krävs ytterligare utredning, utöver vad som kan anses rimligt, finns inget hinder mot att tillsynsmyndigheten genom fältbesök eller på annat sätt inhämtar ytterligare kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av avverkningsanmälan och som behövs för att bedöma åtgärden i förhållande till skogsvårdslagens och miljöbalkens krav.

Inventering av höga naturvärden bör kunna användas i tillsynen i den utsträckning uppgifterna är relevanta i tillsynsärendet. Till exempel bör uppgifter om förekomst av höga naturvärden eller avsaknaden av sådana kunna användas av markägaren själv som underlag för en hänsynsredovisning och av tillsynsmyndigheten vid utförandet av tillsynsuppdraget.

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Förslag: Skogsstyrelsens instruktion ska ge myndigheten möjlighet att ansvara för en reglerad inventering av de objektiva förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Inventering och dokumentering av sådana uppgifter utgör en naturmiljöbeskrivning.

Omfattningen av inventeringen bestäms i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

En sammanvägd bedömning av betydelsen av de naturvärden som framgår av naturmiljöbeskrivningen ska inte göras av myndigheten i samband med inventeringen.

Skogsstyrelsen bör endast utföra en naturmiljöbeskrivning i områden som kan ha höga naturvärden i skogen och som ligger på små- och mellanskogsbrukets mark. Skogsstyrelsen ska informera markägaren innan en inventering utförs och erbjuda markägaren att delta.

Områden som kan ha höga naturvärden ska identifieras genom att skogsområden med enhetliga förhållanden avgränsas. Det kan exempelvis avse områden med en struktur som indikerar gamla träd eller orördhet. Inom området ska slumpmässiga provytor läggas ut. Inventering efter förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald sker i det avgränsade området.

Varken myndighet eller markägare blir bunden av inventeringsresultatet i förhållande till någon förpliktelse eller norm. En sammanvägd bedömning av ett inventerat områdes naturvärden ska endast ske av myndigheter när det krävs i förhållande till ett författningsreglerat krav eller uppdrag.

Inventeringen syftar till att utgöra

- kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,

- kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd,
- kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
- ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd.

Genom att Skogsstyrelsens uppdrag att inventera regleras i myndighetens instruktion har myndigheten en rättslig grund för att föra register över de uppgifter som en naturmiljöbeskrivning innehåller. Myndigheter och markägare bör ha tillgång till dessa uppgifter.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsättningsvis inventera höga naturvärden, i den utsträckning som krävs för att inrätta myndighetsiniterade områdesskydd som avser skogar som särskilt angetts i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Inventeringarna begränsas av beslut om skydd av sådana områden. Sådant inventeringsunderlag ska hanteras som arbetsmaterial till dess beslut om områdesskydd meddelats. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör samordna sina arbetssätt vid inventering av områdesskydd.

Som utredningen redogjort för ovan förutsätter genomförandet av de politiska målen om bevarande av skog, kunskap om höga naturvärden. Den skogspolitik som genomfördes 1993 innebar en omfattande avreglering och en ökad frihet för skogsägaren. Det betonades att skogsägarna härigenom gavs ett ökat ansvar genom bland annat ökade krav på skogsägarnas kunskaper och förmåga att leva upp till politikens mål genom åtgärder som i många fall måste grunda sig på nya kunskaper. Sådana kunskaper skulle enligt förarbetena hämtas ur information av olika slag som samlas in genom inventeringar, såsom riksskogstaxeringen och den dåvarande Skogsvårdsorganisationens olika inventeringar. De kunde också grundas på den information och rådgivning som lämnas av myndigheter eller intresseorganisa-

tioner samt på forskning som sker på initiativ dels av staten, dels av skogsbruket självt.²⁶

Den svenska skogspolitiken bygger i hög grad på att skogsägarna är kunniga om vad som gäller för skogsskötseln och hur den går till. Kunskapskraven är höga inte minst vad gäller natur- och kulturmiljövård.²⁷ Det är således viktigt att både markägare och myndighet har tillgång till information om naturvärden i skogen.

Den svenska skogspolitiken har inneburit att staten genom Skogsstyrelsen tillhandahållit kunskapsunderlag om naturvärden på det enskilda skogsbrukets mark. Skogspolitiken innefattar även ett sektorsansvar som inneburit att sektorn genom markägare också inventerat naturvärden. Dessa inventeringar har tillsammans utgjort ett kunskapsunderlag och legat till grund för att förverkliga den svenska skogspolitiken.

Som konstaterats behövs kunskapsunderlag om skogens naturvärden i flera olika sammanhang. Det som för denna utredning har varit relevant att fokusera på har varit:

- Kunskapsunderlag för att kunna efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen.
- Kunskapsunderlag för områdesskydd.
- Kunskapsunderlag för rådgivning.
- Kunskapsunderlag för tillsyn.

I dagsläget utgör nyckelbiotopsregistret, tillsammans med bland annat Skogsstyrelsens, länsstyrelsernas och markägarens egna inventeringar, det kunskapsunderlag som tillgodosett alla dessa syften. Genom att det nyckelbiotopsregistret som använts inför områdesskydd även använts för rådgivning och förväntas användas av markägare för att välja ut frivilliga avsättningar har dock en sammanblandning skett som medfört olyckliga konsekvenser för genomförande av den svenska skogspolitiken.

Som utredningen tidigare konstaterat är det inte tillräckligt klarlagt att Skogsstyrelsen haft rättsliga förutsättningar att inventera naturvärden på det sätt som gjorts genom inventering och registrering

²⁶ Se Uppföljning av skogspolitiken, prop. 1997/98:158 s. 41 som delvis redogör för 1993 års skogspolitiska beslut.

²⁷ Se t.ex. prop. 1997/98:158 s. 42.

av nyckelbiotoper. Däremot har utredningen ansett att det finns skäl att låta registret kvarstå med de objektiva fynd som inhämtats vid fältinventering, under förutsättning att det finns rättsliga förutsättningar för det.

Utredningens förslag om inventering bygger på att det av olika skäl behövs kunskapsunderlag om naturvärden, men att olika syften kräver olika kunskap. Även om nyckelbiotopsinventeringen på många sätt varit effektiv i genomförande av den svenska miljöpolitiken har den inte fått sitt mandat från ett tydligt syfte. Nyckelbiotopsregistret har i stället, från ett visst ursprungligt syfte, övergått till att tillgoda helt andra ändamål. Att hålla ett register att använda för såväl rådgivning och information till markägare som till myndighetsutövning mot enskild i form av tillsynsbeslut och områdesskydd har enligt utredningens uppfattning inte varit lämpligt. Särskilt inte mot bakgrund av att registret varit helt öppet för allmänheten att ta del av och därför, vid sidan av att sammanblandas i olika verksamheter hos myndigheterna, även fått en civilrättslig dimension inom certifieringssystemet samt fått betydelse för avtal mellan virkesköpare och skogsägare.

Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventering bygger därför på att kunskap bör samlas in och hanteras på olika sätt beroende på vad den är tänkt att användas till.

14.3.1 Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald

Som utredningen redogjort för finns det behov av platsbunden information om tillståndet i skogen som kan ha betydelse för bevarande av biologisk mångfald. Sådan information kan ligga till grund för en bedömning om ett visst skogsområde hyser höga naturvärden vilket är en förutsättning för att kunna bedriva rådgivning och information från myndigheterna. Det är även en förutsättning för att markägaren ska kunna göra informerade val i skogsbruket. Underlaget kan även vara av stor betydelse som kunskapskälla för att avgöra hur tillståndet i skogen för olika arters möjlighet att sprida sig och för att avgöra hur konnektivitet ska uppnås.

Utredningen bedömer att det går att identifiera skogar som *kan ha* höga naturvärden genom att identifiera vissa förhållanden i naturen. Särskilt kan nämnas:

- Arter som är beroende av skogar med höga naturvärden, men även
- information om bland annat mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden.

Utredningen bedömer att sådan information som nämnts bör kunna benämnas *förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald*.

Dessa förhållanden i naturen beskriver ett områdes generella naturvärden och betydelse för biologisk mångfald. Denna beskrivning kan vara en hjälp vid områdets förvaltning. Det är då av intresse att företrädevis känna till förhållanden som är knutna till höga naturvärden. Dessa mer eller mindre objektivt verifierbara fakta om förhållanden i naturen kan utgöra ett kunskapsunderlag som ensamt eller tillsammans med andra fakta eller överväganden kan ligga till grund för en bedömning av områdets naturvärden. Endast en redogörelse för dessa omständigheter utgör en beskrivning av naturen men inte ett ställningstagande om skogen har eller inte har höga naturvärden i det enskilda fallet.

En inventering och dokumentation om förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald kan benämnas *naturmiljöbeskrivning*.

En naturmiljöbeskrivning avser konkreta och objektiva förhållanden i naturen som, tillsammans med andra förhållanden kan ligga till grund för myndigheters och markägares beslut och ageranden. En sådan beskrivning är därför lämplig som underlag för rådgivning från myndigheter och som underlag för markägare till att göra kloka val i skogsbruket. De identifierade förhållandena kan även utgöra ett underlag för en bedömning av om skogen där de identifierats har höga naturvärden. Att beskriva dessa förekomster utgör dock inte i sig en sådan bedömning. De uppgifter som inhämtas och registerförs bör inte i sig ha någon direkt betydelse för hur ett område ska hanteras av myndigheter eller markägare. Utredningen anser det som olämpligt att myndigheterna bedömer naturvärden i andra sammanhang än i de ärenden där en sådan bedömning kan vara relevant. Vid prövning av de materiella regler om exempelvis hänsyn till miljön och kultur-

miljön som görs i ärendehandläggning, kan de fynd som registrerats utgöra en av flera kunskapskällor vid den samlade bedömning som ska ske inom respektive ärendeslag.

Utredningens bedömning är att det genom en naturmiljöbeskrivning inte uppkommer någon direkt handlingsdirigerande effekt, vare sig för någon myndighet eller för markägaren. En sammanvägd bedömning av de olika förhållandenas betydelse måste därför göras innan ett beslut fattas. Det gäller både för myndigheter och för enskilda.

En naturmiljöbeskrivning bidrar till att uppfylla kunskapskravet

Den rådande skogspolitiken förutsätter kunskaper hos markägare om naturvård och ekologi. Det gäller både i fråga om teoretiska kunskaper och kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns. Skogsägarna har ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövs i detta sammanhang.

De uttalanden som gjordes i 1993 års skogspolitiska beslut i detta avseende utgick från den tidens kunskaper om skogbiologi och skogsökologi. Forskningsläget har utvecklats och i takt med att mer och mer kunskap samlas in om olika arters särskilda behov växer även det ansvar som åläggs markägare att hålla sig uppdaterad om kunskapsläget samt, inte minst, hålla sig uppdaterad om den egna fastighetens betydelse i detta sammanhang.

En naturmiljöbeskrivning utgör en grundläggande sammanställning av de förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Genom att systematisk och metodiskt inventera och analysera sådana förekomster kan en markägare uppfylla det kunskapskrav som åvilar denne, enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Denna kunskap kan sedan användas både för de val som markägaren har att göra om målen med sitt ägande samt för att använda som underlag vid hänsynsredovisning eller vid bedömningar om till exempel samrådsplikt föreligger för vissa åtgärder.

Genom att på förhand känna till vilka förhållanden på den egna fastigheten som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald kan en markägare bedriva skogsbruk i enlighet med de skogspolitiska målen och principerna. Utan sådan kunskap riskeras målet om miljö i skogsvårdslagen. I förlängningen kan även tilltron till principerna om frihet under ansvar komma att ifrågasättas.

En naturmiljöbeskrivning kan utgöra en kartläggning av landskapet som möjliggör konnektivitet

För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper.

Med ekologisk konnektivitet menas att arter kan förflytta sig mellan områden i ett landskap. Det innebär emellertid inte att områdena behöver vara fysiskt sammankopplade. Om ekologisk konnektivitet ska råda kan dock avståndet mellan områden av samma skogstyp inte vara längre än att arter knutna till denna skogstyp kan sprida sig mellan dessa områden så att ett genetiskt utbyte kan ske mellan populationerna. Ekologisk konnektivitet behövs av två anledningar. En lokal population som av någon anledning dör ut från sin livsmiljö kan inte ersättas av nya individer om det är för långt till närmaste lämpliga livsmiljö. Dessutom behöver populationer ha ett genetiskt utbyte för att vara långsiktigt livskraftiga.

Arter som är specialiserade på olika livsmiljöer, vilket gäller merparten av de hotade arterna, kallas habitatspecialister. För en habitatspecialist är väl förbundna system av den skogstyp, med de strukturer och förhållanden, som just den arten är anpassad till av avgörande betydelse för bevarandet av en långsiktigt livskraftig population.

Vissa strukturer och funktioner, exempelvis en stor mängd mycket gamla träd eller lång skoglig kontinuitet, finns i huvudsak i vissa områden med en särskild historik och särskilda förhållanden. Kunskap om var sådana förhållanden råder är avgörande för att bevara områden med sådana förhållanden i sådan utsträckning och i sådana väl förbundna system att arter som är specialiserade på dessa förhållanden ska kunna överleva långsiktigt i ett landskap. En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet.²⁸

För att kunna uppnå ekologisk konnektivitet på ett kostnads-effektivt sätt är det även viktigt att exempelvis naturvårdsavsättningar

²⁸ Angelstam P., m.fl., 2020. *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*. Landscape and Urban Planning 202.

är ekologiskt funktionella och att landskapet mellan dessa bidrar till arters spridning. För arters spridningsmöjlighet har det alltså betydelse vilka brukningsformer som används och vilken typ av miljöhänsyn som vidtas utanför de områden som är avsatta för naturvård.

För att markägare och andra aktörer i ett landskap ska ha möjlighet att agera för att ekologisk konnektivitet upprätthålls eller skapas krävs kunskap om sådana förhållanden i landskapet som många hotade arter är knutna till. Denna kunskap krävs både på den mark man förvaltar och på omgivande marker, för att det ska vara möjligt att ta välinformerade beslut om vilka naturvärden som är lämpliga att bevara och utveckla, till exempel i form av naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn, eller anpassade skogsbruksmetoder. Sådan information är också en förutsättning för att kunna bedöma var i landskapet åtgärder ska vidtas för att skapa konnektivitet i landskapet.

Betydelsen av ekologisk konnektivitet är allmän kunskap inom den ekologiska forskningen och understryks bland annat i CBD:s Aichimål 11 om att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras i väl förbundna system, se kapitel 8. Behovet av ekologisk konnektivitet är också anledningen till att såväl EU som Sverige arbetar med så kallad grön infrastruktur. I Sverige har flera skogsbolag länge arbetat med att förstärka konnektiviteten genom ekologiska landskapsplaner. Behovet av ekologisk konnektivitet är också anledningen till att så kallade värdeetrakter används vid prioritering av områden för skydd i den nationella strategin för formellt skydd av skog. För att kunna upprätthålla målen om väl förbundna system genom aktiv förvaltning av såväl mindre som större markägare krävs därmed samlad kunskap. Detta är en förutsättning för samverkan i landskap.

Utredningen bedömer därmed att transparent kunskap om förhållanden i naturen som kan ha stor betydelse för biologisk mångfald är nödvändig för att på ett effektivt sätt kunna arbeta för ekologisk konnektivitet i olika skogslandskap. Om informationen sedan är tillgänglig för de aktörer som förvaltar, eller påverkar, landskapet så ökar möjligheten kraftigt för att uppnå konnektivitet och ett kostnads-effektivt bevarande av biologisk mångfald.

En naturmiljöbeskrivning kan användas som kunskapsunderlag för rådgivning

Skogsstyrelsen har en viktig uppgift i att stödja skogsägare genom rådgivning och information om skogsbruk. Inte minst för hur natur- och kulturmiljövärden ska bevaras på bästa sätt i samband med åtgärder i skogen spelar rådgivningen en viktig roll. Det är inte alltid lätt för en markägare att prioritera och välja ut hänsyn i enlighet med de föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen.

I Skogsstyrelsens föreskrifter anges bland annat att hänsyn till växt- och djurlivet, kulturmiljön och landskapsbilden buskar och enstaka träd, trädsmålingar, och döda träd ska lämnas kvar vid all avverkning. Vidare ska hyggens storlek och utläggning anpassas till natur- och kulturmiljön genom bland annat hänsyn till omgivande skog, markegenskaper, hydrologi, terrängförhållanden och rekreativvärden. Kunskap om faktiska förhållanden i skogen bidrar till att Skogsstyrelsen genom rådgivning kan förmedla hur föreskriven hänsyn lämpligen bör utformas på beståndsnivå.²⁹

Vidare har skogsbrukscertifieringarna i sina regelverk ytterligare krav på de markägare som valt att följa dessa. För att följa dessa krävs givetvis även kännedom om de förekomster i skogen som regelverken är avsedda att skydda och bevara. De aktörer som ansvarar för efterlevnaden av skogsbruksstandarder som går längre än lagens krav har givetvis även möjlighet att bestämma hur dessa bör efterlevas i det enskilda fallet. Även för sådan rådgivning utgör kunskaper om faktiska förhållanden en viktig beståndsdel.

Uppgifter om höga naturvärden är även relevant vid urval av åtgärder som kan få stöd enligt Skogsstyrelsens stödprogram Nokås³⁰ eller motsvarande. Stöd kan sökas för åtgärder i skogen som främjar naturvärden, äldre kulturmiljöer, landskapsbilden eller rekreation och friluftsliv. I första hand prioriteras åtgärder till områden med dokumenterat höga naturvärden. En naturmiljöbeskrivning utgör ett gott underlag vid en bedömning av om ett område har sådana värden att det kan prioriteras.

²⁹ Se Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.

³⁰ Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås).

En naturmiljöbeskrivning kan endast tillsammans med andra fakta användas som ett underlag för tillsynsbeslut

Det är flera myndigheter som utövar tillsyn över åtgärder i skogen. Både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har tillsynsuppdrag. Därutöver kan kommunerna även utöva tillsyn i vissa fall.

Tillsyn utövas inte annat än i undantagsfall slumpmässigt. Vanligtvis utgör aktiva tillsynsåtgärder i stället resultatet av en bedömning av risken för att en åtgärd inte står i överensstämmelse med lagens krav i något avseende.

Det är både rimligt och lämpligt att de flesta av den stora mängd skogsbruksåtgärder som vidtas inte blir föremål för närmare granskning. Skogsbruk är i sig en verksamhet som anses tillätlig och det är endast om särskilda skäl föreligger som tillåtligheten bör ifrågasättas. Ett sådant skäl kan vara att den hänsyn som en markägare planerar att ta inte är tillräcklig utifrån förhållandena på platsen. Ett annat skäl kan vara att naturvärdena på platsen för den tilltänkta åtgärden kan aktualisera ett förbud.

En naturmiljöbeskrivning kan knappast ensam ligga till grund för ett tillsynsbeslut, enligt exempelvis 35 § skogsvårdslagen eller enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. För att ett sådant, i grunden ingripande beslut, ska få meddelas måste förhållandena i det enskilda fallet prövas mot den regel som myndigheten utövar tillsyn över. Det kan exempelvis röra sig om tillsyn över åtgärder som planeras i eller vid hänsynskrävande biotoper eller åtgärder som riskerar att skada skyddade arter. I dessa fall måste åtgärdens påverkan på tillsynsobjektet, en biotop eller art, prövas mot de förutsättningar som uppställs i respektive regelverk.

En naturmiljöbeskrivning bör däremot kunna ligga till grund för en bedömning om när en särskild tillsynsåtgärd är påkallad. Om det av en naturmiljöbeskrivning framkommer att en skog hyser sådana förekomster som typiskt sett har stor betydelse för biologisk mångfald, kan tillsyn över åtgärden behöva utövas exempelvis mot reglerna i 7 kap. 17 § i skogsstyrelsens föreskrifter som rör hänsynskrävande biotoper eller enligt artskyddsförordningen.

En naturmiljöbeskrivning kan dock inte ensam anses utgöra en förhandsbedömning i något sådant avseende. Det saknas en sammanvägd bedömning av de olika förekomsternas betydelse i det enskilda fallet vid inventeringstillfället. I stället får dessa förekomster, till-

sammans med andra kunskapsunderlag, utgöra en del av utredningen i ett tillsynsärende. Om myndigheten meddelar ett beslut som markägaren är missnöjd med har denne en möjlighet att få denna bedömning överprövad i det enskilda fallet genom att överklaga. I en sådan process kan skäl för och emot en viss bedömning av innehållet i en naturmiljöbeskrivning framföras och prövas av domstol.

En naturmiljöbeskrivning kan inte ensamt utgöra underlag för områdesskydd men vara en god hjälp vid prioritering av frivilliga avsättningar

För att uppnå de skogspolitiska och miljöpolitiska målen krävs att skog med höga naturvärden bevaras. I vilken omfattning detta ska ske har utredningen föreslagit att politiken ska avgöra.

Utredningen har vidare föreslagit att formellt skydd i huvudsak ska ske genom markägarinitiativ och med frivillighet som grund. Ett sådant system förutsätter goda skogsbiologiska kunskaper hos markägare för att kunna erbjuda områden med tillräckligt höga naturvärden för områdesskydd. Det kan vara svårt för en markägare att själv välja ut och avgränsa skog som matchar den förfrågan som myndigheterna, enligt utredningens skisserade förslag, ska lämna om frivilligt formellt skydd. En naturmiljöbeskrivning kan då utgöra ett bra underlag för markägare vid bedömningen av om det finns skog inom det egna innehavet som håller tillräckligt klass för att kunna komma i fråga för formellt skydd. Utredningen gör bedömningen att någon form av enhetlig och systematisk metod, för att kunna jämföra potentialen för att en skog har höga naturvärden, är en förutsättning för ett fungerande system med frivilligt formellt skydd som bygger på markägarinitiativ.

Inrättandet av formellt skydd utgör ett myndighetsbeslut i en eller annan form. I ett ärende om formellt skydd måste därför myndigheten pröva ett områdes samlade naturvärde dels mot de rättsliga förutsättningarna för områdesskyddet i fråga, dels mot det vägledande dokument som styr hur myndigheten får använda statens medel.

Utredningen har i andra delar föreslagit att förutsättningar för hur anslagen för formellt skydd ska användas ska utgå från de mer övergripande kriterierna som anges i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och som närmare preciseras i nationell strategi för formellt skydd av skog. En naturmiljö-

beskrivning kan därmed inte ensam utgöra underlag för om ett område uppfyller kriterierna för formellt skydd. Det kan däremot vara ett bra underlag för bedömningen om en viss skog kan komma i fråga. En naturmiljöbeskrivning har dock inte som huvudsakligt syfte att identifiera de områden som staten avser skydda genom områdes-skydd.

Inventering efter förekomster i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen kan däremot mycket väl utgöra en grund för beslut om vilka områden som borde prioriteras för formellt skydd. Det är exempelvis lämpligt att, som utredningen föreslagit i andra sammanhang, prioritera formellt skydd till markägare vars totala innehav till stor del utgörs av skog med mycket höga naturvärden (så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter). För att kunna prioritera formellt skydd för att på så sätt ”lösa ut” markägare, som annars får bära ett orimligt stort ansvar för naturmiljön, kan en naturmiljöbeskrivning av en markägares innehav utgöra ett av flera underlag för att avgöra om denne annars får bära ett oproportionerligt ekonomiskt ansvar.

De politiska ambitionerna om bevarande av skog ska i enlighet med den skogspolitik som råder även uppfyllas genom att sektorn tar ett ansvar, vilket genomförts bland annat genom frivilliga avsättningar. Det kunskapsunderlag som en naturmiljöbeskrivning innebär bör därför även kunna ligga till grund för markägarens val av områden för frivilliga avsättningar. Genom att prioritera frivilliga avsättningar till områden med förekomster i naturen som har stor betydelse för biologisk mångfald kan en frivillig avsättning på ett bra sätt bidra till uppfyllande av miljömålen. Kunskap om var höga naturvärden finns i skogen har bidragit till att sådana områden i lägre utsträckning avverkas och i högre utsträckning bevaras. En naturmiljöbeskrivning kan utgöra ett bra underlag för markägaren vid en bedömning av hur den egna skogen ska brukas och vilka ytor som ska prioriteras för avverkning respektive naturvård.

Markägaren blir däremot inte bunden av en naturmiljöbeskrivning genom att indirekt tvingas att avsätta viss mark. Vill staten förhindra skogsbruksåtgärder på viss plats måste myndigheten i de fall markägaren inte frivilligt vill avsätta marken vara beredd att meddela erforderliga förelägganden eller förbud eller inrätta områdesskydd samt betala inträngsersättning under de förutsättningar aktuell lagstiftning anger. I annat fall måste myndigheterna acceptera att mark-

ägaren kan fortsätta att bruka sin mark enligt den pågående markanvändningen, oavsett vad som framkommer av en naturmiljöbeskrivning.

För de fall markägaren genom certifieringen frivilligt har åtagit sig att inte avverka skog av viss kvalitet kan inte hinder i brukandet läggas staten till last. Bedömningen av om skogen uppfyller någon viss naturvärdesstatus enligt ett marknadsstyrt organ görs då av annan än myndighet. Myndigheterna bör endast uttala sig om ett områdes naturvärden inom ramen för ärendehandläggning och då genom ett överklagbart beslut.

14.3.2 Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden

Inventering av förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald kan göras av staten, markägaren eller någon annan. Utredningen är av uppfattningen att nyttan av insamling av sådan platsbunden kunskap ökar exponentiellt om den kan ske i stor omfattning, på ett systematiskt och likvärdigt sätt över hela landet. Underlaget kan på så sätt vara jämförbart och bidra till både aggregerad kunskap om förhållanden i landskap och mer detaljerad information genom att ange förhållanden på beståndsnivå. För att uppnå effektivitet kan även teknik och resurser som knappast kan förväntas av en enskild markägare eller organisation användas. Ett exempel kan vara flyglaserscanning och avancerad GIS-analys. För att identifiera vissa förhållanden i skogen krävs ingen särskild sakkunskap, som att inventera mängden död ved, medan andra förhållanden kan vara svåra att bedöma utan särskild kompetens som att identifiera naturvårdsarter.

Staten bör ansvara för naturmiljöbeskrivningar på små- och mellanskogsbrukets marker

Det är utredningens uppfattning att det inom småskogsbruket generellt saknas kunskap hos markägare att kunna inventera de förhållanden som bör anges i en naturmiljöbeskrivning. Detta bekräftas av att det inom den svenska skogspolitiken sedan länge funnits en uttalad vilja att stödja småskogsbruket med visst kunskapsunderlag.

Utredningen ser ingen anledning till att frångå den principen. Staten bör därför ha ett övergripande ansvar för att utföra naturmiljöbeskrivningar, företrädesvis på småskogsbrukets marker.

Storskogsbruket har under åren utvecklat egna metoder och kompetens för naturvärdesinventeringar. Den nödvändiga transparensen uppnås genom att de stora skogsbolagen redovisar sina inventeringar till Skogsstyrelsen.

När det gäller mellanskogsbruket kan det ifrågasättas om tillräcklig kompetens och tillräckliga ekonomiska förutsättningar finns i den heterogena skara som räknats dit. Någon transparens har inte heller uppnåtts då mellanskogsbruket generellt inte redovisar resultatet av sina inventeringar. Det finns därför anledning att låta Skogsstyrelsen ansvara även för mellanskogsbrukets marker.³¹

Vad som avses med små-, mellan- och storskogsbruket har definierats i samband med att nyckelbiotopsinventeringen inleddes. Med småskogsbruket avsågs i det sammanhanget markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Till mellanskogsbruket räknades skogsägare med 5 000–20 000 hektar skog. Till storskogsbruket räknades de fem största skogsbolagen Sveaskog, SCA Skog, Bergvik Skog AB, Holmen Skog och Statens fastighetsverk. Exempel på ägare som ingick i mellanskogsbruket var större privata enskilda skogsägare, allmänningar, aktiebolag, stiftelser, besparingsskogar och Svenska kyrkan.

För den inventering som nu föreslås bör de angivna arealerna kunna ligga till grund för att definiera om marken hör till ett små-, mellan- eller storskogsbruk och om Skogsstyrelsen ska inventera marken eller inte. Ju större areal en markägare har desto större sannolikhet är det att markägaren har möjlighet att skaffa sig tillräcklig kompetens för att kunna utföra en inventering motsvarande den föreslagna naturmiljöbeskrivningen. Som utredningen föreslagit ska omfattningen av inventering anges i det handlingsprogram som utredningen föreslagit och som redogörs för i kapitel 9. Den närmare avgränsningen av vilken mark som bör omfattas av inventering kommer därmed att närmare anges i handlingsprogrammet.

Som nämnts finns det flera skäl till att kartlägga naturvärden i skogen. Utöver att vara ett stöd i markägarens skogsbruk har myn-

³¹ Regeringen ansåg i beslut 2018-05-17, N2018/03141/SK m.fl. att samtliga markägarkategorier skulle omfattas av den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen.

digheter användning av att det finns underlag om naturvärden när myndigheten ska fatta beslut inom ramen för tillsyn, prioritera i fråga om stödåtgärder eller som planeringsunderlag. Det är dock viktigt att kunskapsunderlaget i första hand ska utgöra och uppfattas som ett stöd för markägaren att fatta egna beslut och ett stöd för att följa de krav som skogsvårdslagen eller miljöbalken ställer.

Ett sådant stöd är en hjälp för markägaren men tar självfallet inte över det ansvar markägare har att följa den samlade lagstiftningen och att ta fram egna kunskapsunderlag inför en åtgärd. Det är också viktigt att den inventering som görs av en myndighet föregås av kontakt med markägaren och att markägaren erbjuds att delta vid inventeringstillfället. Om markägare aktivt deltar i en inventering av den egna fastigheten bedöms den primära nyttan med naturmiljöbeskrivningen, att utgöra ett kunskapsunderlag för markägaren inför de egna besluten, öka kraftigt.

Inventeringen bör utföras av Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har varit de myndigheter som hittills utfört inventeringar av höga naturvärden i skogen. Utredningen ser att båda dessa myndigheter skulle kunna utföra uppdraget att inventera skogar med höga naturvärden.

Länsstyrelserna har, med hänsyn till sitt uppdrag om områdeskydd i skogen, kompetens att bedöma höga naturvärden i skogen. Länsstyrelsen är också tillsynsmyndighet i fråga om artskydd. Länsstyrelsen är regionalt ansvarig myndighet för alla miljö kvalitetsmål, förutom *Levande skogar*, och ansvarar på regional nivå för att genomföra handlingsplaner för grön infrastruktur. Däremot är länsstyrelsernas uppdrag i övrigt inriktat på mycket annat än skog och dess naturvärden.

Skogsstyrelsen har ett uttryckligt uppdrag i sin instruktion att bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen nås. Med tanke på de inventeringar som myndigheten har utfört finns det också en kompetens i att bedöma förekomster i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. Skogsstyrelsen är också den myndighet vars enda fokus är skogen och skogsbruket. Mot denna bakgrund anser utred-

ningen att Skogsstyrelsen bör vara den myndighet som ansvarar för att utföra naturmiljöbeskrivningar på småskogsbrukets marker.

Utredningen är medveten om att det finns en bristande tillit mellan vissa markägare och Skogsstyrelsen när det kommer till att inventera och bedöma naturvärden. Det kan således initialt finnas en misstro mot det inventeringsresultat som Skogsstyrelsen tar fram. Genom den standardiserade metodik som föreslås med i huvudsak inventering i provytor, utan sammanvägd bedömning av naturvärdena, bedömer dock utredningen att förtroendet kommer att kunna öka. Förutsatt att uppgifterna om naturvärden hanteras på det sätt som utredningen beskrivit bedömer utredningen att inventeringsunderlaget i stället kommer att ses som en tillgång i det enskilda skogsbruket. Inventeringen ska alltså inte leda till någon sammanvägd bedömning av de olika förhållandena som identifieras utan en sådan bedömning ska endast göras av myndigheten när det krävs i förhållande till ett författningsreglerat krav eller uppdrag.

Omfattningen av inventeringen beslutas i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som utredningen föreslagit. Särskilda anslag behövs därefter för utförandet av den inventering som anges.

Naturmiljöbeskrivningar ska endast utföras i skogar där det kan ha betydelse

Det är möjligt att utföra en naturmiljöbeskrivning som syftar till att identifiera förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald i all skogsmark. Det är däremot inte rimligt att finkamma all Sveriges skogsmark efter sådana förhållanden. En kostnadseffektiv inventering som bekostas av staten måste därför inriktas på områden där en naturmiljöbeskrivning kan fylla en funktion genom att utgöra ett faktiskt underlag för prioriteringar i olika situationer eller ett underlag för olika beslut. En inventering bör därför i första hand inriktas på skogar där olika mål kan hamna i konflikt med varandra. I praktiken innebär det att en naturmiljöbeskrivning endast behövs i skogar som kan ha relativt höga naturvärden.

Områden som kan ha höga naturvärden bör kunna identifieras på förhand genom så kallad fjärranalys. Genom att identifiera enhetliga förhållanden såsom strukturer som indikerar gamla träd eller orördhet bedömer utredningen att ett sådant urval är möjligt.

Som utredningen redogjort för ovan bör naturmiljöbeskrivningar utförda av Skogsstyrelsen komma i fråga på små- och mellanskogsbrukets mark. Enligt utredningens bedömning bör cirka 5 procent av den produktiva skogsmarken på små- och mellanskogsbrukets produktiva skogsmark utgöra sådan skogsmark som kan ha höga naturvärden och som därför bör omfattas av Skogsstyrelsens inventering.

Inget hindrar såklart en markägare att vid sidan av Skogsstyrelsens systematiska inventering utföra eller låta utföra en naturmiljöbeskrivning även på mark som inte valts ut genom fjärranalys. Det kan tvärtom vara en stor fördel om en sådan inventering görs inom ramen för den ordinarie skogsbruksplanläggningen. Något krav i detta avseende kan dock knappast ställas.

Bör inventeringen vara frivillig för markägaren?

Den svenska skogspolitiken bygger på principen om frihet under ansvar där markägaren har en frihet att utveckla egna mål för sin skog inom ramen för de krav som lagen ställer. I detta ingår bland annat att markägaren ska ta den hänsyn som krävs till skogens miljövärden så att dessa bevaras och utvecklas.

Att låta markägaren själv ansvara för inventering i syfte att identifiera skogar med höga naturvärden på den egna fastigheten ligger i linje med detta synsätt. Ett sådant ansvar skulle även överensstämja med skälen bakom utredningens förslag om ett nytt arbetssätt i fråga om frivilligt formellt skydd. Förslaget förutsätter att markägare och skogsägarföreningar tar ett stort ansvar med att identifiera de skogar som det frivilliga systemet efterfrågar och tar initiativ till att avsätta skog för naturvård.

Utredningens förslag om naturmiljöbeskrivning avser inventering av förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Enligt utredningen krävs det viss kompetens för att kunna identifiera sådana naturvärden som dessa förhållanden avser. Inom små- och mellanskogsbruket kan sådan kompetens inte förväntas hos markägaren fullt ut. För det fall att markägaren själv skulle ansvara för att utföra en naturmiljöbeskrivning skulle det i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon med nödvändig kompetens för att utföra uppdraget.

Som utredningen nämnt är det avgörande för bevarande av den biologiska mångfalden att områden med höga naturvärden är förbundna med varandra i landskapet i sådan utsträckning att arter har möjlighet att förflytta sig mellan dem. För att uppnå det är det nödvändigt att uppgifterna om var i landskapet dessa områden finns är tillgängliga även för andra markägare. På så sätt kan även dessa uppgifter beaktas när en markägare väljer områden inom ramen för det frivilliga formella skyddet. För det fall att markägare själva ska ansvara för den inventering som avses med en naturmiljöbeskrivning kommer information inte nödvändigtvis att bli tillgänglig för andra markägare.

Utredningen har även övervägt att låta markägaren själv bestämma om Skogsstyrelsen ska få utföra en naturmiljöbeskrivning på den egna fastigheten. Ett sådant förfarande skulle alltså bygga på samtycke från den enskilda markägaren för ett utförande av en naturmiljöbeskrivning. För att ett sådant förfarande skulle vara kostnadseffektivt skulle Skogsstyrelsen behöva erbjuda en naturmiljöbeskrivning till markägare i ett större område. De markägare som då tackar nej skulle inte ha det underlag om naturvärden på fastigheten som en naturmiljöbeskrivning innebär. Vid en skogsbruksåtgärd, och särskilt vid en avverkning, skulle markägaren då behöva ta fram ett mer omfattande underlag om naturvärdena för att leva upp till kunskapskravet.

Ett samtycke från markägaren som en förutsättning för en naturmiljöbeskrivning skulle även kunna få till följd att inventerade områden ligger utspridda i landskapet. Det skulle försvåra, eller omöjliggöra, möjligheten att uppnå väl förbundna system av naturvårdsavsättningar och relevant naturvårdshänsyn för att få konnektivitet i landskapet.

Sammantaget bedömer utredningen att utförandet av en naturmiljöbeskrivning inte helt kan bygga på frivillighet hos markägaren. Utredningen bedömer att ansvaret för denna inventering i vart fall inledningsvis bör ligga på en myndighet. När arbetet med naturmiljöbeskrivningar etablerats på ett sådant sätt att det finns mer förtroende och tillit till systemet finns det skäl att överväga om inventeringen helt kan vila på frivillig grund. Frågan om ansvaret kan flyttas till markägaren eller om samtycke ska vara en förutsättning för inventering kan då behöva övervägas på nytt. För att nå dit är det dock avgörande att Skogsstyrelsen har en god dialog med markägare inför en inventering. Utöver att markägaren alltid ska informeras i god tid

innan en inventering ska ske bör markägaren alltid erbjudas att närvara vid inventeringstillfället.

Delar av den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige bör kunna utvecklas och användas vid inventering i hela landet

Den information om naturen som Skogsstyrelsen bör ansvara för motsvarar sådan grundinformation som myndigheten samlat in genom metoden för nyckelbiotopsinventering. Det bör vara möjligt att även i fortsättningen använda sig av den kompetens som byggts upp inom Skogsstyrelsen och de metoder som under lång tid använts av myndigheten. En avgörande skillnad jämfört med en nyckelbiotopsinventering är att någon sammanvägd bedömning inte ska göras i samband med att informationen samlas in. Någon klassning av områdets samlande naturvärde ska alltså inte göras i samband med inventeringen. Efter en genomförd naturmiljöbeskrivning är det därmed fullt möjligt att det, då naturvärdena ska bedömas, framkommer att området inte har särskilt höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har tagit fram en utvecklad metod för att ge förbättrat stöd vid nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Denna utvecklade metod har testats och utvärderats.³² Metoden som tagits fram för nordvästra Sverige innebär i likhet med den ordinarie nyckelbiotopsinventeringen att skogsområden med enhetliga förhållanden, som kan ha höga naturvärden avgränsas. Till skillnad från i den ordinarie inventeringen läggs inom de avgränsade skogsområdena representativa provtytor ut där uppgifter om vissa förhållanden i naturen samlas in på ett standardiserat sätt. De mest centrala förhållanden som samlas in är antal och typ av naturvärdesträd, mängden stående och liggande död ved samt förekomst och frekvens av så kallade naturvårdsarter.³³ Även skogens karaktärsdrag beskrivs i provytorna,

³² Skogsstyrelsen, Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige, rapport 12/2019.

³³ Naturvårdsarter är ett samlingsbegrepp för rödlistade arter, signalarter och lagskyddade (fridlysta) arter som i sig är särskilt skyddsvärda eller indikerar områden med höga naturvärden. Frekvensen och kombinationen av olika naturvårdsarter kan dessutom förstärka eller ge ytterligare information om ett områdes naturvärde. Signalarter kan ha olika signalvärde (indikatorvärde) i olika delar av landet. Rödlistning görs däremot på nationell nivå, där en viss hotkategori speglar risken för att arten ska försvinna ur landet som helhet. www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbitoper/handbok-nyckelbiotopsinventering-2020.pdf, s. 14.

till exempel om den är hänslavrik, senvuxen eller med stor diameter-spridning. Även vissa andra förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald samlas in beroende på de faktiska förhållandena och i vissa fall på skogstyp.³⁴ Som exempel kan nämnas lodyta, sandyta, bäck och källa. Fynd av naturvårdsarter och sådana förhållanden som inte är knutna till naturvärdesträd eller död ved noteras i hela området och inte bara i provytorna.

Enligt utredningen ger den utvecklade metoden, genom att den i hög utsträckning baseras på representativa provytor och standardiserade uppgifter, en god grund för objektivitet i bedömning av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Metoden är anpassad efter skogstyper i nordvästra Sverige men utredningen bedömer att den bör gå att utveckla och använda även i övriga skogstyper och i hela landet. Metoden behöver särskilt utvecklas för sådana skogstyper där förekomsten av naturvärdesträd och död ved är av mindre betydelse, till exempel kalkbarrskogar och sandbarrskogar.

Utredningen bedömer alltså att delar av denna metod skulle kunna utvecklas och användas i hela landet, för naturmiljöbeskrivningar.

En inventering enligt den metod som här föreslås bedöms vara till stor hjälp för de markägare som inte själva har den kompetens eller de resurser som krävs för att uppnå kravet på kunskap som tidigare redogjorts för. Resultatet enligt den föreslagna metoden bedöms också kunna vara till hjälp för andra markägare och för myndigheterna i sitt områdesskydd, att tillsammans verka för konnektivitet i landskapet.

Bedömningar som grundas på naturmiljöbeskrivningar

Skogsstyrelsen har en skyldighet att inom sin myndighetsutövning, exempelvis vid tillsyn eller innan beslut om beviljande av vissa bidrag, bedöma naturvärdena i ett visst område. Om sådan ärendehandläggning aktualiseras i områden som inte tidigare inventerats behövs en naturvärdesinventering. En naturmiljöbeskrivning utgör underlag för en naturvärdesbedömning. Metoden att samla in och dokumentera förhållanden bör kunna användas även för en inventering i syfte

³⁴ www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbitoper/handbok_-_nyckelbiotopsinventering-2020.pdf.

att göra en naturvärdesbedömning. En avgörande skillnad är då att Skogsstyrelsen gör en samlad bedömning av förhållandena i naturen och prövar dessa mot ett i förväg uppställt krav. Naturvärdesbedömningen utgör därmed motiveringen till ett visst ställningstagande, som grundas på de faktiska förhållanden som identifierats.

Det finns inte någon anledning att registrera naturvärdesbedömningen vid sidan av ärendet som föranlett bedömningen. Däremot kan de omständigheter i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald registreras som en naturmiljöbeskrivning.

Det krävs ett uttryckligt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion

Utredningen har bedömt att det inte kan anses helt klarlagt att nyckelbiotopsinventeringen, som den utförts i syfte att kartlägga nyckelbiotoper på det enskilda skogsbrukets mark, har något stöd i myndighetens instruktion. Om naturmiljöbeskrivningar i skogen ska utföras av Skogsstyrelsen bör instruktionen ses över så att inventeringen och dess syfte har stöd i myndighetens formellt givna uppdrag. Detta gäller helt oavsett om den föreslagna inventeringen ska anses utgöra ärendehandläggning eller så kallad faktiskt verksamhet.

I Skogsstyrelsens nuvarande instruktion anges att myndigheten ska ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar *sköts* i förhållande till de skogspolitiska målen.³⁵ Som utredningen konstaterat i tidigare kapitel ger inte ordalydelsen stöd för en inventering av områden som kan ha höga naturvärden i sig. För att tydliggöra att Skogsstyrelsen ska ha ett uppdrag att inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen måste myndighetens instruktion kompletteras med en sådan bestämmelse.

Utredningen föreslår därför att det i 2 § i förordningen med instruktion för Skogsstyrelsen förs in ytterligare en punkt som anger att Skogsstyrelsen ska ansvara för inventering av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Med den lydelsen begränsas inte Skogsstyrelsens uppdrag till att endast avse det enskilda skogsbrukets mark. En sådan avgränsning kan i stället, som tidigare, göras genom anslagsstyrning i regleringsbrev.

³⁵ Se 2 § 2 i förordning med instruktion för Skogsstyrelsen.

Som utredningen kommer att redogöra för nedan ska Skogsstyrelsen även inventera naturvärden i syfte att identifiera skogar där myndigheten har möjlighet att inrätta formellt områdesskydd utan markägarens samtycke. Samma inventeringsmetod ska enligt förslaget användas som den myndigheten bör använda i fråga om naturmiljöbeskrivningar. Den information som samlas in ska dock behandlas på ett helt annat sätt.

Genom att Skogsstyrelsens uppdrag i fråga om naturmiljöbeskrivningar inte avgränsas till att avse endast det enskilda skogsbrukets mark innebär det att Skogsstyrelsen kan hantera sådana uppgifter som framkommer när inventering sker även för myndighetsinitierat formellt områdesskydd.

Som utredningen kommer att återkomma till kommer det vid sådan inventering framkomma uppgifter om områden som medför att dessa inte överensstämmer med den naturtyp eller kvalitet som anges i handlingsprogrammet som en förutsättning för myndighetsinitierat formellt skydd. Eftersom samma inventeringsmetod har använts som den vid naturmiljöbeskrivningen kan dock uppgifterna lämpligen registreras på samma sätt och utgöra en naturmiljöbeskrivning av området. Inventeringen för myndighetsinitierat formellt skydd enligt det nationella handlingsprogrammet ska inte enbart utföras på det små- och mellanskogsbrukets mark. Myndighetens uppdrag bör därför inte avgränsas på det sättet i instruktionen.

Hur ska inventeringsresultatet hanteras av Skogsstyrelsen?

De uppgifter som en naturmiljöbeskrivning resulterar i kommer att utgöras av objektsvisa fynd av förhållanden som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Det är bland annat arter som är beroende av vissa förhållanden men även information av mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden. Enligt utredningens bedömning är inte det sådan information som Sverige är skyldig att redogöra för enligt Inspiredirektivet eller som någon myndighet har ett informationsansvar för enligt lagen eller förordningen om geografisk miljöinformation.

Som utredningen redogjort för i kapitel 12.4 styrs en myndighets möjlighet att föra register av olika regelverk beroende på om registret innehåller personuppgifter eller inte. Om ett register innehåller per-

sonuppgifter utgör EU:s dataskyddsförordning den primära rättsliga regleringen. Det innebär att personuppgiftsbehandling endast får ske när det är tillåtet enligt dataskyddsförordningen och eventuell kompletterande nationell lagstiftning.

I kapitel 12.4 har utredningen konstaterat att en fastighetsbeteckning kan utgöra en personuppgift. Det nu föreslagna uppdraget att Skogsstyrelsen ska inventera förhållanden i naturen inom ramen för en naturmiljöbeskrivning kommer medföra att de inventerade uppgifterna knyts till en fastighet. Ett register hos Skogsstyrelsen över de förhållanden i naturen som registreras inom ramen för en naturmiljöbeskrivning skulle därmed innehålla personuppgifter.

Enligt artikel 5.1.b i dataskyddsförordningen får endast personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Av artikel 6 i dataskyddsförordningen framgår att all behandling av personuppgifter kräver en rättslig grund. Den rättsliga grund som en myndighet kan åberopa för behandling av personuppgifter utgörs i huvudsak av att

- behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller
- behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Utredningen har föreslagit att det bör införas ett uttryckligt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion om att inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Genom detta bör kravet på rättslig grund vara tillgodosett. Enligt utredningen bör det därmed inte finnas något hinder mot att Skogsstyrelsen för ett register med de inventerade förhållandena.

Hur uppgifterna ska tillhandahållas beror på behovet av att ta del av dem. Detta måste sedan ställas mot markägarens intresse av att uppgifterna inte sprids. Enligt utredningen bör det i detta avseende vara avgörande i vilket syfte inventeringen sker.

Som nämnts sker insamlingen av uppgifter i syfte att vara ett stöd för markägaren i fråga om bland annat frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd. Detta talar för att uppgifterna endast behöver finnas tillgängliga för markägaren själv.

Uppgifterna inhämtas dock även för att utgöra ett stöd för andra skogsägare i att kunna beakta förhållanden i naturen på andra fastigheter än den egna för att möjliggöra konnektivitet i landskapet. Det innebär att även andra markägare måste kunna ta del av uppgifterna. Även myndigheter som i sin tillsynsutövning behöver kännedom om förhållanden på fastigheten måste kunna få del av uppgifterna som underlag inom ett tillsynsärende. Utredningen ser inte heller något hinder mot att uppgifterna kan användas av Skogsstyrelsen i myndighetens uppdrag att dela ut stöd inom ramen för Nokås eller motsvarande. Syftet med myndighetens användning av uppgifterna är då att kunna ge ekonomiskt stöd till markägaren. Detta talar för att myndigheterna ska ha tillgång till och kunna dela informationen mellan sig.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns skäl för att både myndigheter och markägare ska ha tillgång till naturmiljöbeskrivningar. För myndigheternas del finns det inte skäl att begränsa tillgången på något sätt. För markägare kan tillgången däremot avgränsas på så sätt att den egna fastighetens naturmiljöbeskrivning finns tillgänglig tillsammans med resultatet av inventeringen i det närliggande landskapet. För att kunna uppnå samverkan i landskap är det helt avgörande att de egna insatserna kan samordnas med andra insatser i landskapet för att uppnå konnektivitet.

En lämplig ordning för att tillhandahålla informationen är *Mina sidor* som nås via Skogsstyrelsens hemsida. Utredningen har inte funnit skäl att även tillgängliggöra naturmiljöbeskrivningar under *Skogens Pärlor*, som snarare har för avsikt att lyfta fram områden med höga naturvärden.

14.3.3 Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsatt inventera naturvärden för inrättande av formellt områdesskydd

Som nämnts ovan är en viktig utgångspunkt i fråga om statens ansvar för inventering av naturvärden att det måste finnas ett klart syfte med inventeringen. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämja med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som motsvarar de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta.

Det nya arbetssätt som utredningen föreslår i kapitel 10 i fråga om skydd av områden innebär att det i första hand ska bygga på frivillighet och ska ske på markägarens initiativ. Vilka skogstyper och vilka arealer som kan bli aktuella för frivilligt formellt skydd ska enligt utredningens förslag fastställas i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Staten ska emellertid enligt det föreslagna arbetssättet inte peka ut områden som ska skyddas, endast ange vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att kunna erbjuda formellt skydd. Det är därefter upp till markägaren att välja om mark ska erbjudas för formellt skydd.

För vissa skogstyper ska det dock alltid vara möjligt för myndigheterna att i sista hand använda sig av ett tvingande arbetssätt och då inrätta områdesskydd mot markägarens vilja. Sådant myndighetsinitierat formellt skydd ska enligt utredningens förslag begränsas till skogar som angetts som *särskilt angelägna allmänna intressen*. Vilka dessa är bör också komma till uttryck i det nationella handlingsprogrammet. Det nationella handlingsprogrammet ska även ange vilka arealer av dessa särskilt angelägna allmänna intressena som ska bevaras och ange inom vilka ekonomiska ramar skyddsarbetet ska bedrivas.

Utgångspunkten för skogar som utgör särskilt angelägna allmänna intressena är att de ska avse naturvärden av sådan dignitet att staten har ett ansvar för bevarandet, utifrån internationella åtaganden eller andra politiska överväganden. Som exempel har utredningen nämnt skogar där Sverige har en mycket stor betydelse för deras bevarande ur ett västeuropeiskt perspektiv. För att identifiera och bevara dessa värden krävs kunskapsunderlag, som staten bör ansvara för att inhämta.

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är de myndigheter som vid sidan om kommunerna beslutar om att inrätta områdesskydd och som också har en tradition av att inventera naturvärden för detta myndighetsuppdrag. Utredningen anser att myndigheterna även fortsättningsvis ska utföra inventeringar i syfte att inrätta myndighetsinitierade områdesskydd eller vidta andra åtgärder för bevarande av dessa skogar, i den utsträckning som det politiskt beslutade nationella handlingsprogrammet tillåter. Någon författningsändring bedöms inte nödvändig för detta. Arbetet utgår från den myndighetsstyrning som det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen utgör.

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör samordna arbetssättet vid inventering för områdesskydd

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna arbetar i dag på olika sätt med inventering av skog. Resultatet av inventeringen har också hanterats på olika sätt.

Som utredningen redogjort för bör Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas fortsatta inventering av skogar med höga naturvärden för områdesskydd i huvudsak inriktas på skogar som utgör särskilt angelägna allmänna intressen och som är angivna i det politiskt beslutade handlingsprogrammet. Det är således i huvudsak samma skogstyper som Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska identifiera genom sina inventeringar. Det är därför rimligt att myndigheternas arbetssätt och metodik för inventering samordnas.

Vad gäller de naturmiljöbeskrivningar som utredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska få möjlighet att utföra ska dessa utföras enligt en anpassad metodik som utgår från den som tagits fram för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Utredningen bedömer att den metodiken kan användas som grund även i fråga om att ta fram underlag för det områdesskydd som ska kunna ske för särskilt angelägna allmänna intressen. Utredningen förordar således att denna metodik används av både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna i sitt arbete med att inventera de särskilt angelägna allmänna intressena som handlingsprogrammet kommer att ange. När metodiken använts i syfte att identifiera dessa skogar kommer myndigheterna att använda de insamlade uppgifterna för att göra en sammanvägd bedömning för att avgöra om området utgör ett sådant särskilt angeläget allmänt intresse som anges i handlingsprogrammet.

För att kunna identifiera de särskilt angelägna allmänna intressena kommer Skogsstyrelsen och länsstyrelserna att behöva inventera större områden än de som slutligen kommer att avgränsas för att bevaras genom formellt områdesskydd. En sammanvägd bedömning av de förhållanden i naturen som identifieras genom inventeringen får göras för de områden som ska komma att bevaras i enlighet med handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Denna sammanvägda bedömning av områdets samlade naturvärden är därmed en del av ärendehandläggningen som blir offentlig handling i samband med beslut.

För de områden som efter genomförd inventering inte överensstämmer med de särskilt angelägna allmänna intressena som handlingsprogrammet pekar ut, kommer det finnas inhämtad information om förhållanden i naturen. En sammanvägd bedömning av områdets naturvärden kan i vissa fall ha behövt göras för att komma fram till den slutsatsen. En sådan bedömning bör i dessa fall kunna betraktas som arbetsmaterial och inte publiceras.

Myndigheten har alltså inhämtat samma information som vid en naturmiljöbeskrivning. Utredningen ser inget hinder mot att denna överskottsinformation sparas och används på samma sätt som den som inventeras genom en naturmiljöbeskrivning. Det är däremot viktigt att den inventering som görs för att inventera särskilt angelägna allmänna intressen görs i enlighet med de riktlinjer som tas fram inom ramen för handlingsprogrammet. Inventeringen av särskilt angelägna allmänna intressen ska därför göras skilt från Skogsstyrelsens naturmiljöbeskrivningar. Målsättningen ska självklart vara att urvalet av områden som aktualiseras för inventering i syfte att identifiera särskilt angelägna allmänna intressen ska avgränsas på ett sådant sätt att eventuell överskottsinformation begränsas så mycket som möjligt.

Länsstyrelsens inventeringsunderlag i myndighetens arbete med områdesskydd hanteras i dag som arbetsmaterial till dess att beslut i ärendet om områdesskydd avslutats. Någon publicering av underlaget sker alltså inte. Utredningen bedömer att denna ordning bör gälla även för den sammanvägda bedömning av naturvärdena i ett område som görs av Skogsstyrelsen i samband med områdesskydd. Enligt utredningen är det i överensstämmelse med Skogsstyrelsens skyldigheter enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation.

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Förslag: Handläggningstiden hos Skogsstyrelsen förkortas till tre veckor från det att en fullständig underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen kom in till myndigheten.

Skogsstyrelsen ska ha möjlighet att inom två veckor från det att ansökan kom in till myndigheten förelägga markägaren om att komplettera ansökan.

Om särskilda skäl föreligger ska Skogsstyrelsen kunna besluta om förlängd handläggningstid till åtta veckor. Ett beslut om förlängd handläggningstid ska inte kunna överklagas särskilt.

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts. Enligt samma bestämmelse får Skogsstyrelsen medge att dessa åtgärder påbörjas tidigare om det finns särskilda skäl. Då det krävs särskilda skäl för ett medgivande ger regleringen inte Skogsstyrelsen förutsättningar för en rutinmässig hantering att medge kortare tid.

Utredningen har föreslagit att markägaren ska lämna in en väl utförd hänsynsredovisning tillsammans med underrättelsen om avverkning. Markägaren ska enligt förslaget på förhand ha bedömt natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av avverkningen, vilka effekter åtgärden kommer få på dessa samt vilken hänsyn som bör tas med anledning av det. Vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen och den hänsyn som ska tas till dessa ska anges på en karta som ges in till Skogsstyrelsen. Förslaget bör rimligtvis innebära att handläggningen hos Skogsstyrelsen kan utföras på kortare tid då myndigheten som regel inte ska behöva utreda förhållandena på plats. Ett krav på kunskap som innebär mer genomarbetade hänsynsredovisningar bör därför innebära att den lagstadgade tiden på sex veckor kan förkortas.

Skogsstyrelsen fick 2014 ett uppdrag att analysera och beskriva hur myndighetens arbete behöver organiseras för att möjliggöra att tiden från det att avverkningsanmälan lämnas in till att avverkningen får påbörjas kan förkortas till tre alternativt fyra veckor.³⁶ Myndighetens redovisning resulterade den gången inte i någon förändring

³⁶ Skogsstyrelsen, *Förenkling i skogsvårdslagstiftningen, redovisning av regeringsuppdrag*, meddelande 1 2015.

av regelverket. Utredningen anser att förslaget om tydligare hänsynsredovisningar medför skäl att återigen överväga frågan.

14.4.1 Handläggningstiden bör uppgå till tre veckor

I dag handläggs cirka 90 procent av anmälningarna om avverkning manuellt av en handläggare. Antalet handläggare som arbetar med dessa ärenden uppgår till mellan 150–190. Cirka 10 procent av de inkomna anmälningarna sorteras ut och handläggs automatiskt utan en manuell kontroll. Övriga ärenden hanteras manuellt. En stor del av de ärenden som handläggs manuellt hanteras snabbt och ges statusen handlagt. Endast en mindre andel leder vidare till fortsatt utredning och tillsyn. Cirka fyra procent av inkomna avverkningsanmälningar hittills under 2020 har besökts i fält av Skogsstyrelsen.

I dagsläget pågår två utvecklingsprojekt på Skogsstyrelsen som kommer att påverka hanteringen av avverkningsanmälningar och då även påverka bemanning.³⁷ Det ena projektet har till syfte att öka andelen ärenden som handläggs digitalt utan manuell granskning. Genom en digital analys i samtliga inkommande ärenden tas ett urval av ärenden upp för fortsatt manuell utredning. Målet med detta utvecklingsprojekt är att införa ett nytt sätt för handläggning av avverkningsanmälningar. Arbetssättet ska bygga på risk- och effektbaserad tillsyn och vara så flexibel att den går att anpassa till övrig verksamhet och förändrade behov och förutsättningar. Modellen innebär ett arbetssätt där Skogsstyrelsen enbart manuellt handlägger en delmängd av de anmälningar som kommer in till myndigheten. Det andra projektet ska tydliggöra hur en utredning av ett tillsynsärende ska ske allsidigt och tillvarata behoven utifrån det enskilda ärendets beskaffenhet. Projektet ska ta fram stöd för vad som ska ingå i utredningen av ett tillsynsärende, klargöra former för dokumentation under prövningen av ett ärende, svara på hur hanteringen av avverkningsärenden relaterar till bildande av formellt skydd och klargöra på vilket sätt kunskapskraven i miljöbalken påverkar utredning vid tillsyn. Tillsammans kommer projekten att leda till att antalet ärenden som manuellt handläggs blir färre samtidigt som utredning

³⁷ Projektet Ändamålsenlig ärendehandläggning och Utredning av tillsynsärende.

av de kvarvarande ärendena kommer att bli mer strukturerad och i vissa fall mer omfattande.³⁸

Vid bedömning av längd på handläggningstiden behöver hänsyn tas till den tid som myndigheten behöver för att bedöma en anmälan, samråda med berörda myndigheter och kommuner. Handläggningstiden behöver även bestämmas till en sådan längd som innebär att Skogsstyrelsen har de resurser som krävs för att kunna efterleva den. En markägare som lämnar in en fullständig anmälan med hänsynsredovisning ska enligt utredningens förslag ha bedömt natur- och kulturmiljövärdena i det område som berörs. Markägaren behöver således i normalfallet ha besökt det område som berörs av åtgärden för att kunna ta fram det underlag som behövs. Planeringen av vilken hänsyn som ska tas ska ha gjorts innan underrättelsen med hänsynsredovisningen lämnas in till myndigheten. Tiden för handläggning får däremot inte bli så lång att den planering av hänsyn (traktplanering) som görs är inaktuell när avverkningen väl utförs.

Om tidsfristen förkortas kan allmänhetens och ideella organisationers möjlighet att kunna ta del av inkomna anmälningar och föra fram synpunkter innan avverkning genomförs försämrats. Handläggningstidens längd måste därför bestämmas utifrån att det även ska vara möjligt för allmänhet och sakägare att kunna reagera på en anmälan om avverkning och, om behov finns, påtala eventuella brister i anmälan som exempelvis avsaknad av hänsyn till vissa natur- och kulturmiljövärden.

Utifrån dessa omständigheter bedömer utredningen att handläggningstiden bör kunna bestämmas till tre veckor från det att en fullständig underrättelse om avverkning ges in.

Liksom i dag kan det tillkomma uppgifter om natur- och kulturmiljövärden på platsen även efter det att handläggningstiden löpt ut. Utredningens förslag innebär ingen skillnad i det avseendet annat än att tiden efter vilken markägaren får utföra sin avverkning förkortas. Skulle det inkomma uppgifter efter det att handläggningstiden löpt ut och ärendet därmed avslutats får de nytillkomna uppgifterna hanteras inom ramen för Skogsstyrelsens tillsyn.

Liksom i dag kan ytterligare tillsynsåtgärder behöva utföras även efter att Skogsstyrelsen avslutat den tillsyn som föranletts av en underrättelse enligt 14 §. Om nya omständigheter kommer till myn-

³⁸ Skogsstyrelsen, PM till utredningen om *Konsekvenser på nuvarande bemanning med anledning av förslaget om kortad handläggningstid*, 2020-09-09.

dighetens kännedom kan tillsyn behöva utföras enligt någon av de lagar som myndigheten har att tillämpa. Som nämnts har inte ett avslutat tillsynsärende någon rättskraft.

För Skogsstyrelsens del innebär det att om omständigheter framkommer som innebär att miljöbalkens bestämmelser borde ha tillämpats kan myndigheten behöva meddela ett tillsynsbeslut enligt balkens regler. På samma sätt kan ett beslut enligt 35 § skogsvårdslagen meddelas även efter att handläggningstiden för tillsyn över en under rättelse om avverkning passerats. Både miljöbalken och förvaltningslagen innehåller bestämmelser som medger interimistiska beslut.

14.4.2 Skogsstyrelsen behöver begära komplettering inom viss tid

Som utredningen redogjort för ska handläggningstiden börja löpa först när anmälan om avverkning med tillhörande hänsynsredovisning är fullständig. Är ansökan fullständig har utredningen föreslagit att avverkning kan ske tre veckor från det att en fullständig ansökan gavs in. För det fall att Skogsstyrelsen bedömer att det saknas underlag kan myndigheten begära att markägaren kompletterar sin anmälan. En komplettering kan behövas om det till exempel på ingiven kartskiss saknas uppgift om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det berörda området. Som utredningen nämnt bör sådan komplettering göras med stöd av 34 § skogsvårdslagen.

Begärs komplettering in börjar handläggningsfristen löpa först när kompletteringsföreläggandet efterlevts av markägaren och efterfrågat underlag således kommit in till Skogsstyrelsen.

Som huvudregel bör dock markägaren, förutsatt att en fullständig anmälan lämnats in, kunna räkna med att avverkning ska kunna ske tre veckor efter det att anmälan kom in till Skogsstyrelsen.

För att undvika en situation där ett kompletteringsföreläggande från Skogsstyrelsen kommer nära inpå att handläggningsfristen löpt ut bör det sättas en tid inom vilken Skogsstyrelsen måste ha förelagt markägaren om komplettering. Utredningen bedömer att Skogsstyrelsen bör kunna avgöra om komplettering krävs inom två veckor från det att anmälan kom in.

14.4.3 Skogsstyrelsen ska kunna förlänga handläggningstiden om särskilda skäl föreligger

Som utredningen återkommit till ett antal gånger uppgår antalet anmälningar om avverkning till cirka 60 000 per år. För den stora merparten bedömer utredningen att dessa kommer att kunna hanteras inom ramen för den föreslagna tiden om tre veckor.

I vissa fall kan dock handläggningstiden behöva förlängas. Det kan handla om situationer där området som berörs av avverkningen bedöms kunna ha höga naturvärden som inte i tillräcklig grad kan omhändertas genom generell hänsyn. Skogsstyrelsens handläggare kan i dessa situationer behöva en grundligare utredning av förhållandena på plats än vad som rimligen kan krävas av markägarens utredning.

Det kan behövas fältbesök för att bedöma om åtgärden kan tillåtas eller om den behöver begränsas på något sätt. I sådana fall krävs en längre handläggningstid än tre veckor. Berör avverkningen ett område med höga naturvärden kan åtgärden även vara sådan som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Aktualiserar samrådsplikten enligt miljöbalken gäller i stället en handläggningstid om sex veckor. Som utredningen redogjort för är det endast påverkan på naturvärden som hanteras inom samrådet. Övrig påverkan kommer att hanteras med stöd av skogsvårdslagen.

Det kan också vara så att den hänsyn som markägaren redovisat att ta, inte överensstämmer med vad som följer av föreskrifterna. I de fall markägarens och Skogsstyrelsens bedömning skiljer sig åt kan myndigheten behöva ha en dialog med markägaren om vilken hänsyn som ska tas enligt lag. I många fall bör en sådan situation kunna lösas med ett kompletteringsföreläggande och därmed inte föranleda någon förlängd handläggningstid. Är det en omfattande skillnad mellan markägaren och Skogsstyrelsens bedömning kan däremot ytterligare utredning krävas vilket kan föranleda en förlängd handläggningstid. I dessa situationer måste myndigheten ha en rimlig tid för att kunna fatta beslut enligt 35 § skogsvårdslagen.

I vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med en annan myndighet. Det kan till exempel avse förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen. Krävs ett mer omfattande samråd med länsstyrelsen kan det vara skäl för en förlängd handläggningstid.

Ett beslut om förlängd handläggningstid bör inte kunna överklagas särskilt.

15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

15.1 Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog¹

Speciella regler för avverkning och återväxt inom vissa områden där avverkning varit tillståndspliktig har varit del av fundamentet i svensk skogslagstiftning och har funnits med sedan år 1903. Skogsstyrelsen beskriver att bestämmelserna ursprungligen varit ett uttryck för en försiktighet och allmän osäkerhet om konsekvenserna av ett exploaterande skogsbruk i vissa miljöer. Regleringen har haft som ansats att minska risken för att skogsbruket i tider av dålig lönsamhet inte skulle kunna eller vilja investera i säkra och kostsammare återväxtåtgärder i de kärva eller klimatmässigt utsatta lägen som ofta sammanfallit med svagare lönsamhet. Andra allmänna hänsyn, som värnandet om natur- och kulturmiljö eller rennäringen, har tillkommit i senare tid.

15.1.1 Skyddsskog och svårförnygrad skog

Bestämmelser om ”vården av skogar, vilkas bestånd erfordras till skydd mot flygsandfält och fjällgränsens nedgående” meddelades genom lagen den 2 juli 1903 angående skyddsskogar. De geografiska områden som avsågs var då inte definierade. Regeringsförordnanden om vilka skogar som omfattades kom senare efter särskild besiktning i fält. Vissa områden i norra Sverige benämndes skyddsskogar och ett viktigt motiv till lagens tillkomst var att förhindra de omfattande avverkningar som då ägde rum inom övre och översta barrskogsregionen främst i

¹ Detta kapitel är i allt väsentligt hämtat från Skogsstyrelsens PM *Fjällnära skog*, 2018-04-24, som bilagts hemställan till regeringen den 31 maj 2018, Skogsstyrelsens dnr 2018/2907, Regeringskansliets dnr N2018/03651/SMF samt från Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19 *Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog*, bilaga 3 till SOU 2009:30.

Jämtlands län, där merparten av aktuella skogar var i enskild ägo. Avverkning av skog inom skyddsskogarna utöver vad som var till husbehov fick ske först efter utsyning. Utsyningen bekostades av staten och utfördes av statlig förrättningsman (jägmästare). Avverkningens omfattning begränsades till vad som var långsiktigt hållbart. Reproduktionsplikt saknades. Skyddsskogslagen gällde under åren 1905–1937 och Domänstyrelsen var den myndighet som utövade tillsynen.

Genom 1923 års skogsvårdslag² tillkom de första bestämmelserna i den svenska skogslagstiftningen angående så kallade svårföryngrade skogar. Med svårföryngrad skog avsågs områden i havsbandet, på höjder eller eljest i särskilt exponerat läge där det måste befaras att återväxten efter ovarsam avverkning skulle bli undermålig eller omöjliggöras. Svårföryngrad skog avsattes i kustbandet i Västerbottens, Uppsala, Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar län samt på Öland och Gotland. Bestämmelserna innebar i praktiken motsvarande utsyningstvång som för skyddsskogarna enligt lagen 1903, rätt för skogsägaren att få tillstånd till avverkning på en gång i den utsträckning som var förenlig med skogens återväxt och det framtida behovet av husbehovsskog samt viss skyldighet för ägaren att utföra återväxtåtgärder ("utan oskäligen kostnad"). Skogsvårdsstyrelsen var tillsynsmyndighet.

Skyddsskogslagen upphörde att gälla 1937 och därmed samlades bestämmelserna om skyddsskogar och svårföryngrad skog i skogsvårdslagen. De skogar som behövdes till skydd mot sandflykt eller mot fjällgränsens nedgående benämndes skyddsskogar medan övriga skogar som tidigare omfattades av skyddsskogslagen kom att omfattas av bestämmelserna om svårföryngrad skog i 1923 års skogsvårdslag. Vissa områden i närheten av fjällen benämndes således fortfarande skyddsskog. Nyordningen som gällde fr.o.m. 1938 innebar att Skogsvårdsstyrelsen blev tillsynsmyndighet för de aktuella områdena.

I Norrbottens och Västerbottens län gällde ännu den så kallade "lappmarkslagen", en lag som funnits sedan 1866, med omarbetningar 1915 och 1932 och som innebar särskilda avsyningsbestämmelser för skogarna i bland annat Norr- och Västerbottens lappmarker. Avverkning fick inte (med vissa undantag) ske utan tillstånd från Skogsvårdsstyrelsen. Återväxtkraven motsvarade dem i 1923 års skogsvårdslag men Skogsvårdsstyrelsen kunde medge lättnader av hänsyn till skogsbrukets svaga ekonomi.

² SFS 1923:212.

När skogsvårdslagen reformerades 1948 ersatte den lappmarkslagen. I 1948 års lag genomfördes även en definitionsändring som innebar att de skogar i fjälltrakterna som efter 1938 ännu benämndes skyddsskogar i fortsättningen skulle benämnas svårföryngrad skog. Med skyddsskog avsågs då endast de skogar som kan behövas till skydd mot sand- eller jordflykt. Med svårföryngrad skog avsågs de skogar som behövs till skydd mot fjällgränsens nedgående eller där återväxten i allmänhet kunde omöjliggöras eller försvåras avsevärt. Kustskogarna i mellersta Sverige upphörde nu att betraktas som svårföryngrade områden. Aktuella geografiska områden för de särskilda skogstyperna avsattes i förordnanden efter fältbesiktningar i början av 1950-talet.

Även 1979 års skogsvårdslag behölls synsättet från tidigare lagar beträffande de skogsområden där särskild hänsyn kunde krävas. Där emot uppdrogs åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av vilka geografiska områden som skulle avgränsas som svårföryngrad skog och skyddsskog. Betydande arealer kom att tillföras, särskilt i de fyra nordvästliga länen. Huvuddelen av arealerna var statens skogar eftersom dessa först genom 1979 års lag generellt kom att omfattas av skogsvårdslagen.

15.1.2 Fjällnära skog

Fram till 1970-talet har säkerställandet av återbeskogningen, dvs. att ny skog etableras där en avverkning skett, och den långsiktiga tillgången på virke varit den röda tråden i svensk skogspolitik.

Inom området för svårföryngrad skog i norra Sverige infördes dock år 1991 bestämmelser i skogsvårdslagen som rör skogsbruket i området nära fjällen av andra motiv.³ Genom ett tillägg i paragrafen som reglerade skyddsskog och svårföryngrad skog infördes möjligheten att genom förordning bestämma vilka områden av den svårföryngrade skogen som ska anses utgöra fjällnära skog. För den fjällnära skogen infördes särskilda bestämmelser om att hänsyn skulle tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen vid tillståndsgivningen. I samband med lagändringen år 1991 som medförde avsevärda ålägganden för enskilda markägare som berördes infördes på lagrådets inrådan ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att föreskriva avgränsningen av

³ Prop. 1990/91:3.

den fjällnära skogen. Genom förordning om gränserna för fjällnära skog⁴ fastställde Skogsstyrelsens den fjällnära gränsen.

Reglerna om skyddsskog, svårföryngrad skog, och fjällnära skog gällde parallellt fram till år 2010. Då upphörde de särskilda reglerna för skyddsskog och svårföryngrad skog. Behovet av bestämmelserna om skyddsskog ansågs ha spelat ut sin roll. Inventeringar hade nämligen visat att de kustnära dynområden som ofta återfanns inom gränsen för skyddsskog, var livsmiljö för många rödlistade arter. Här återfanns också flera naturtyper och arter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv. Regeringen konstaterade att det skyddsbehov som fanns när bestämmelserna infördes ersatts av ett allmänt intresse av att avveckla skogen i vissa av dessa områden för att stärka den biologiska mångfalden, det vill säga för att ge plats åt djur- och växtarter som är beroende av exponerade sandmiljöer. De särskilda bestämmelserna om skyddsskog motverkade detta intresse.

Inte heller för den svårföryngrade skogen ansågs bestämmelserna vara motiverade då motsvarande skydd för återbeskogning och allmänna hänsyn kunde ges inom det ordinarie anmälningssystemet. En avveckling av begreppet svårföryngrad skog innebar därmed en regel-förenkling.

Den fjällnära gränsen

Begreppet fjällnära skog kan ha olika innebörd för olika personer och organisationer och används därför i debatten med olika innebörd. Den ursprungliga gränsen för fjällnära skog utgjordes av skogsodlingsgränsen enligt riksskogstaxeringen 1969. I Norr- och Västerbottens län, där statens skogsmarksinnehav var dominerande var gränsen i någorlunda överensstämmelse med skogsbrukets dåvarande intresseavvägning. I Jämtlands län, där de statliga markerna var och är utspridda lät riksskogstaxeringen göra en gränsdragning mellan skogsodlingsgränsen på det statliga innehavet med hjälp av linjal. Gränsen i Jämtlands län kom därmed av förklarliga skäl att på sina håll få en besynnerlig och svårförståelig dragning. I början av 1990-talet fick Skogsvårdsorganisationen i uppdrag att föreslå en ny gränsdragning, anpassad till gränser eller objekt i terrängen som lätt kan identifieras. Resultatet blev det geografiska område som anges i förordningen om

⁴ SKSFS 1991:3.

gränserna för fjällnära skog. Särskilt för Jämtlands län kvarstår även nu gränsdragningar i terrängen som kan vara svåra att motivera.⁵

Den fjällnära gränsen utreddes så sent som år 2009. Från markägarhåll hade viss kritik framförts mot hur gränsens lagts ut. Exempelvis att ett sammanhängande större skogsområde delas av en väg och att gränsen har dragits vid vägen, trots att förutsättningarna för skogsbruk är lika på båda sidor. Gränsskogsutredningen ansåg i sitt betänkande *Skog utan gräns?*⁶ att gränsen trots att den vid tillblivelsen haft ett något oklart syfte numera vunnit hög acceptans. Gränsen ansågs ha en idémässig och kommunikativ funktion för att markera att andra prioriteringsförhållanden mellan skogsbruk och allmänna intressen skulle göras inom fjällskogsområdet än i övriga landet. Skogsbrukets förutsättningar ur föryngringssynpunkt ansågs inte längre vara styrande för dess dragning. Gränsens betydelse för statistisk redovisning framhölls även särskilt.

Gränsskogsutredningen ansåg således att den fjällnära gränsen skulle bestå. Gränsen ansågs vidare vara så pass etablerad att kostnaderna med en eventuell justering av denna knappast kunde anses vara motiverad. Regeringen ansåg det inte heller motiverat att föreslå en justering av gränsen men fann skäl att föra in en grundläggande definition av vad som utgör fjällnära skog i Skogsvårdslagen. Regeringen bemyndigades att meddela föreskrifter om vilka områden som utgör sådan skog. I skogsvårdsförordningen pekade regeringen ut de områden som Skogsstyrelsen angett i förordningen om gränserna för fjällnära skog. Lagändringen fick därmed inte någon saklig verkan avseende gränsens sträckning.⁷

Det bör understrykas att den fjällnära gränsen har till syfte att ange inom vilket område naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen ska ges större tyngd. Gränsen är inte utvecklad utifrån några strikta skogsbiologiska kriterier.

⁵ Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, bilaga 3 i SOU 2009:30, s. 123.

⁶ SOU 2009:30.

⁷ Prop. 2009/10:201.

15.1.3 Motiven till de nuvarande reglerna om skogsbruk i fjällnära skog

Bestämmelserna som sedan 1991 gäller för det fjällnära området motiveras av andra syften än att reglera skogsförnygring, även om särskilda krav ställs också i detta avseende. Som nämnts har det främsta syftet varit att naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen ska ges större tyngd i det fjällnära skogsområdet. Prioriteringsförhållandet i fråga om markanvändningen i det aktuella området är således ett annat än i övriga delar av landet.

Naturvårdens intresse

Som skäl för inrättande av den fjällnära gränsen anfördes bland annat att det fjällnära området hyser huvuddelen av Sveriges större sammanhängande naturskogar och att de höga naturvärdena ofta är kopplade till områdenas storlek, deras relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Departementschefen anförde 1991 följande beträffande skälen till den särskilda regleringen av fjällnära skog:

De fjällnära barrskogarna har sålunda ofta stora naturvärden. Värdena ligger främst i områdenas storlek, relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Till sin ytvidd saknar de motsvarighet i Europa med undantag för Sovjetunionen. Kombinationen av väglöst land, oreglerade vattendrag och sjöar, opåverkade myrar, fjällhedar och barrskogar anses vara fjällrandzonens grundläggande kvaliteter i såväl fauna- som florahänseende och en viktig förutsättning för många arters överlevnad. I dessa kvaliteter ligger också en stor del av det turistiska värdet. När det gäller friluftslivet i dessa områden kan nämnas verksamheter som jakt, fiske, bär- och svamplockning.

Genom sin storlek och i många områden låga grad av kulturpåverkan erbjuder den fjällnära barrskogen en unik möjlighet för barrskogens fauna att utvecklas naturligt. Detta ger möjlighet för ekologisk forskning om naturliga förändringar i såväl faunans som florans sammansättning. Denna forskning kan vara av grundläggande betydelse i fråga om artbevarande och i fråga om förståelsen av det nordliga skogsekosystemet. Detta gör områdena speciellt viktiga från forsknings synpunkt.⁸

Den allmänna tillståndsplikten ansågs vara ett viktigt komplement till formellt skydd i området och innebar, mot ovan angivna slutsatser om naturvärdena, en påtaglig förstärkning av naturskyddet. Reservats-

⁸ Prop. 1990/91:3 s. 24 f.

bildningen hade påbörjats i det fjällnära området endast några år innan 1991-års lagändring. Numera omfattas dock betydande arealer av olika former av formellt skydd.

Bestämmelsen om tillståndsplikt skulle därmed ses som ett komplement till andra naturvårdsinsatser, bland annat dåvarande regler om naturreservat och naturvårdsområden. Departementschefen framhöll att det fortfarande fanns områden kvar som borde skyddas genom reservat. Om det till exempel skulle bli fråga om att skydda större sammanhängande områden bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas. Det anfördes vidare att det ligger i sakens natur att om myndigheten överväger att vägra en avverkning av naturvårds- eller kulturmiljövårdsskäl ska den samråda med länsstyrelsen så att det blir klarlagt om det ena eller det andra institutet bör användas.⁹

Vid översynen av reglerna två decennier senare bekräftades de orörda fjällskogarnas naturvärden.¹⁰

Kulturmiljövårdens intresse

Redan inför 1991-års lagändring konstaterade Skogsstyrelsen i sin underlagsrapport att det fanns stora brister i kunskap om förekomsten av kulturminnen i det fjällnära området. Det särskilda hänsynskravet till kulturmiljön motiverades därför med att det gav Skogsstyrelsen en möjlighet att besluta om en inventering av området innan tillstånd till avverkning, för att säkerställa att inga okända kulturminnen skulle förstöras.¹¹

Skälet till den låga kunskapen om denna formmiljö beror på att det inte genomförts någon heltäckande inventering. Riksantikvarieämbetet bedrev landsomfattande fornminnesinventering för den ekonomiska kartans utgivning mellan åren 1938 och 2003. Inventeringarna koncentrerades då främst till de mellersta och södra delarna av landet. Eftersom fjällkedjan och närliggande delar av Norrlands inland inte försågs med ekonomisk karta gjordes inga inventeringar där.¹² Stora delar av övriga Norrland kom endast att inventeras översiktligt, vissa områden inte alls. De inventeringar som genomfördes

⁹ Prop. 1990/91 :3 s.44 f.

¹⁰ Prop. 2009/10:201 s. 39.

¹¹ Bilaga 1 till prop. 1990/91:3 s. 85.

¹² PM RAÄ dnr 411-2785-1995.

koncentrerades till de mer tätt befolkade områdena längs kusten. De inventeringar som genomförts i senare tid och ny forskning har visat att området hyser fler kulturmiljöer och fornlämningar än vad som tidigare varit känt.¹³

Rennäringens intresse

I 1979-års skogsvårdslag fanns vid tillkomsten inget särskilt stadgat om hänsyn till rennäringen, vilket kritiserats av flera remissinstanser. Med anledning av detta uttalade departementschefen i propositionen att hänsyn skulle tas till rennäringen vid skogsbruk. Detta kom dock inte till uttryck direkt i lagtexten på annat sätt än att hänsyn skulle tas till naturvården och andra allmänna intressen. Rennäringen avsågs omfattas som ett allmänt intresse enligt denna bestämmelse. Departementschefen betonade nödvändigheten av att eventuella konflikter mellan skogsbruk och rennäring löstes på ett effektivt och smidigt sätt. Genomförandet skulle ske via samråd. Förutsättningarna för samförståndslösningar ansågs särskilt goda med hänsyn till att statens stora markinnehav.¹⁴

Efter att Skattefjällsmålet¹⁵ hade avgjorts år 1981 tillsattes Same-rättsutredningen som la fram sitt huvudbetänkande år 1989.¹⁶ Utredningen hade till uppgift att utreda möjligheterna att stärka samernas rättsliga ställning. Utredningen konstaterade att de allvarligaste störningarna i renskötseln hängde samman med det moderna storskogsbruket och arbetet inriktades därför på att hitta vägar att stärka rennäringens ställning gentemot storskogsbruket. Utredningen fann att det var otillfredsställande att innehavaren av en så stark rätt som renskötselrätten skulle stå utan reell möjlighet till inflytande när underlaget för näringsverksamheten påtagligt förändrades, både utifrån såväl civilrättsliga som näringsrättsliga utgångspunkter. Utredningen föreslog därför att den som ägde eller brukade mark inom renskötselområdet skulle vara skyldig att samråda med berörd sameby vid större skogsavverkningar under vissa förutsättningar.

När de särskilda reglerna om skogsbruket i det fjällnära området tillkom år 1991 ansåg departementschefen att det fanns övervägande

¹³ Prop. 2009/10:201 s. 39.

¹⁴ Prop. 1978/79:110 s. 15–16.

¹⁵ NJA 1980 s. 1.

¹⁶ SOU 1989:41.

skäl att införa regler som tryggade av renskötselrätten inom området. Redan tidigare fanns det i Skogsstyrelsens allmänna råd angett vilken hänsyn som borde tas för rennäringen som allmänt intresse vid skogsbruksåtgärder. Departementschefen menade att hänsynen till rennäringen borde markeras på ett tydligare sätt i lagen än vad som tidigare varit fallet då den endast ansetts ingå i de övriga allmänna intressena.¹⁷ Angående den fjällnära regionen uttalades bland annat följande.

I renskötelsammanhang har intresset främst riktats mot medelålders och äldre skog med marklav och lavbärande träd. Den skogen utnyttjas normalt för renbetning under längre eller kortare tid varje år, i första hand under höst och vår men även vintertid. För renskötseln har tillgången på hänglav och andra trädlavar alltid haft stor och vissa år avgörande betydelse för renarnas överlevnad. Under perioder då snöförhållandena är sådana att markbetet är otillgängligt för renarna utgör nämligen dessa lavar det enda naturliga bete som står till förfogande. Dessa betesproblem förekommer huvudsakligen under vårvinterns skarperiod.¹⁸

De bestämmelser som infördes i skogsvårdslagen år 1991 i förhållande till rennäringen var i korthet följande. Fastighetsägaren skulle i en ansökan om tillstånd för att avverka i områden med svårföryngrad skog redovisa de åtgärder som skulle göras för att tillgodose rennäringens intressen. Avverkningstillstånd fick inte meddelas om avverkningen medförde ett så väsentligt betesbortfall att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkades eller om avverkningen omöjliggjorde sedvanlig samling och flyttning av renarna. Utöver detta togs en särskild hänsynsregel in i skogsvårdslagen som omfattade hela renskötselområdet med samma lydelse som gäller i dag. Dessutom infördes en bestämmelse om att en skogsägare var skyldig att bereda berörd sameby tillfälle till samråd innan en avverkning skedde inom renskötselns året-runtmarker. Skyddet för rennäringen kopplades till den redan existerande gränsen för svårföryngrad skog, som i vissa delar sammanföll med renskötselns året-runtmarker. Att gränsen för svårföryngrad skog valdes tycks närmast ha motiverats av effektivitetsskäl, eftersom det redan fanns ett tillståndsförfarande inom detta område.¹⁹

När begreppet svårföryngrad skog togs bort år 2009 ansåg Gräns-skogsutredningen det nödvändigt att ersätta skyddet för rennäringen

¹⁷ Prop. 1990/91:3 s. 52.

¹⁸ Prop. 1990/91:3 s. 23 f.

¹⁹ Prop. 1990/91:3 s. 57 samt Brännström, Malin, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, 2017, s. 118.

i tillståndsprövningen med bestämmelser som på motsvarande sätt tillvaratog rennäringens intressen. Utredningen föreslog därför att markägaren skulle ges en informationsplikt mot samebyn inför alla avverkningar inom hela renskötselområdet, alltså utan begränsningar av det som tidigare utgjort svårföryngrad skog. Berörd sameby skulle därefter ha möjlighet att påkalla samråd.²⁰ Regeringen stannade dock vid att det tidigare samrådsförfarandet skulle fortsätta att gälla inom samebyns åretruntmarker. Eftersom tillståndsplikten för avverkning upphörde i det område som tidigare utgjort svårföryngrad men inte fjällnära skog, sker dock ingen formell prövning av renskötselns intresse i dessa områden. I stället infördes en möjlighet att förbjuda en anmäld avverkning inom renskötselns åretruntmarker om konsekvenserna av avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller om den omöjliggör en sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Berörd sameby saknar dock i de områden som inte längre omfattas av tillståndskravet en reell möjlighet att överklaga en avverkning då inget beslut fattas eller kommuniceras.

²⁰ SOU 2009:30 s. 12 f.

15.2 Nuvarande reglering av skogsbruk i fjällnära skog

Fjällnära skog definieras numera i 2 b § skogsvårdslagen enligt följande.

Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där

1. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden, kulturmiljövärden eller rennäringen eller
2. det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel.

Regeringen får enligt 2 b § andra stycket skogsvårdslagen meddela föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog. Vilka områden som träffas av de särskilda regler som gäller fjällnära skog bestäms således genom förordningen om gränserna för fjällnära skog med tillhörande kartor.

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden genom föreskrifter och förbud, tillståndsplikt och villkor.

För avverkning i fjällnära skog föreligger tillståndsplikt enligt 15 § som fastslår: I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeln innebär att all avverkning av skog i den fjällnära skogen utom röjning och gallring kräver tillstånd, även avverkning för att ta mark i anspråk för annat ändamål. Överträdelse av bestämmelsen i 15 § skogsvårdslagen är straffsanktionerad och kan leda till fängelse eller böter enligt 38 §.

I 16 § skogsvårdslagen föreskrivs att sökanden i ansökan till avverkning ska redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövärden och rennäringens intressen samt för att trygga återväxten av skogen.

Av 17 § skogsvårdslagen framgår att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen medverkar till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs.

I 18 § skogsvårdslagen stadgas att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden. I anslutning till 18 § finns i skogsvårdsförordningen bestämmelser om inventering för kartläggning av naturvärdena och upprättande fördjupade verksamhetsplaner. Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjäll-

nära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. En sådan utredning bekostas av staten.²¹ Inom områden av den fjällnära skogen där skogsbruket är särskilt utsatt för konkurrens av andra markanvändningsintressen kan fördjupade verksamhetsplaner upprättas. Sådana planer upprättas av Skogsstyrelsen efter samråd med länsstyrelse.²²

Enligt 18 a § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet ges endast om det finns särskilda skäl till det.

Av 18 b § framgår vidare, att när tillstånd till avverkning ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt rennäringens intressen. Sådana hänsyn får avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Villkor som gäller rennäringens intressen får inte avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten.

Enligt 18 c § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen i samband med att tillstånd till avverkning ges besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än sådana som avses i 18 b § och för att trygga återväxten av skogen.

Om någon bryter mot villkor i beslut som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 18 b § eller 18 c § kan det leda till straffansvar (böter eller fängelse) enligt 38 § skogsvårdslagen.

I 19 § skogsvårdslagen anges att för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § (avseende hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen) gäller rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Vid sidan av de särskilda bestämmelserna för avverkning finns ytterligare regler som gäller för skogsbruket i den fjällnära skogen. I 6 b § förbjuds användning av främmande träarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog. Förbudet är straffsanktionerat enligt 38 § första stycket 1 skogsvårdslagen. Regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

²¹ 19 § skogsvårdsförordningen.

²² 23 § skogsvårdsförordningen.

15.2.1 Tillståndskrav för avverkning (15 och 18 §)

Enligt motiven till 1991-års lagstiftning om tillståndsplikt för avverkning av fjällnära skog skulle dessa ses som ett komplement till naturvårdslagstiftningens bestämmelser om områdesskydd. De skulle även utgöra ett komplement till de bestämmelser som gav befogenhet för länsstyrelsen att med stöd av dåvarande naturvårdslagstiftning meddela föreläggande i syfte att begränsa och motverka skador på naturmiljön av arbetsföretag. Dessa regler motsvaras i dag av bestämmelser om tillsyn enligt 26 kap. och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Departementschefen framhöll i lagmotiven att det fortfarande fanns områden kvar som borde skyddas genom reservat och angav som exempel större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvården. I dessa fall antogs Skogsstyrelsen samråda med länsstyrelsen om vilken skyddsform som skulle användas; områdesskydd eller nekat tillstånd.²³

Änokdomen innebar en ändring av Skogsstyrelsens tidigare restriktiva tillämpning av nekat tillstånd till avverkning

Trots att lagstiftaren angett att Skogsstyrelsens möjlighet att avslå en ansökan om avverkning i fjällnära skog utgjorde ett komplement till områdesskydd tillämpade myndigheten inte denna möjlighet. Detta framgår tydligt av den så kallade Änokdomen,²⁴ som medförde en ändrad praxis för Skogsstyrelsens tillståndsprövning i fjällnära skog.

Änok, är ett deltaområde i Luleälvens övre avrinningsområde norr om Kvikkjokk i Norrbotten, just i kanten av Sarek. Det i målet aktuella området utgjorde en privatägd enklav inne i naturreservatet Kvikkjokk-Kabla. Målet avsåg en ansökan om tillstånd till föryngringsavverkning av fjällnära skog i två områden om sammanlagt 55 hektar (senare ändrat till 40 hektar) i direkt anslutning till en tidigare avverkning söder om deltat.

Naturvärdena i Änok skiljer sig inte nämnvärt från de i det omgivande naturreservatet och Skogsstyrelsen hade registrerat nyckelbiotoper över i stort sett hela arealen.

Innan Skogsstyrelsen meddelade sitt beslut i ärendet hade länsstyrelsen försökt nå en överenskommelse med markägarna om att om-

²³ Prop. 1990/91:3 s. 44–45 och 74.

²⁴ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 december 2014, i mål nr 439-14.

rådet skulle tillföras det närliggande naturreservatet. Av länsstyrelsens yttrande till Skogsstyrelsen framgick att den planerade avverkningen avsåg gammal naturskog, rik på flerhundraåriga träd och död ved inom ett obrutet, väglöst vildmarksområde av riksintresse både för naturvården och för det rörliga friluftslivet. Länsstyrelsen ansåg mot bakgrund av de höga naturvärdena att den aktuella avverkningen berörde ett område av väsentlig betydelse för naturvården och att en avverkning skulle vara oförenlig med områdets naturvårdsintressen. Länsstyrelsens uppfattning var därför att tillstånd till avverkningen inte borde medges.

Skogsstyrelsen beslutade dock att medge tillstånd till avverkning i de ansökta områdena. I beslutet föreskrevs hänsyn som innebar att cirka 1,5 hektar av nyckelbiotopen skulle sparas i varje område.

Skogsstyrelsens motiverade sitt beslut med att 18 § skogsvårdslagen är avsedd att användas i yttersta undantagsfall, när en tilltänkt avverkning bedöms så oförenlig med naturvårdens intressen att den inte kan tillåtas *och* ett mer permanent skydd av något skäl inte behövs eller kan skapas. Användningen av 18 § skogsvårdslagen borde enligt Skogsstyrelsen i praktiken också inskränkas till fall där de höga naturvärdena på ett eller annat sätt får ett varaktigt skydd genom beslutet eller till fall där ett sådant skydd inte behövs. Skogsstyrelsen ansåg sig finna stöd för denna tillämpning genom rekvisiten ”oförenlig” och ”av väsentlig betydelse” i bestämmelsen, vilket ansågs markera en restriktiv tillämpning. Skogsstyrelsen påpekade även att 18 § skogsvårdslagen har varit i kraft sedan 1 juli 1991 och aldrig tillämpats på så sätt att en ansökan om avverkningstillstånd avslagits med stöd av paragrafen. Genom att de i målet aktuella områdena vid två tillfällen undantagits formellt skydd av länsstyrelsen, då de angränsande reservaten bildats, ansåg Skogsstyrelsen att avverkningarna inte kunde anses vara oförenliga med intressen av väsentlig betydelse för natur- och kulturmiljövården. Om så varit fallet ansåg Skogsstyrelsen nämligen att länsstyrelsen borde ha låtit områdena omfattas i något av de tidigare reservatsbesluten.

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten av bland andra Svenska Naturskyddsföreningen som medgavs talerätt med stöd av Århuskonventionen.²⁵

²⁵ Kammarrätten kom att avvisa föreningens överklagande. Ett beslut som Högsta förvaltningsdomstolen därefter undanröjde med stöd av artikel 9.3 i Århuskonventionen och erkänande föreningen klagorätt, se mål HFD 2014 ref. 8.

Förvaltningsrätten konstaterade att det enskilda intresset av att få tillstånd till att avverka måste vägas mot det allmänna intresset att bevara värdefulla naturvårdsområden vid prövningen. Däremot skulle, enligt domstolen, en ansökan om avverkning inte beviljas enbart med motivering att länsstyrelsen valt att inte ge området ett formellt skydd. I stället skulle en individuell prövning av det aktuella området göras.

Skogsstyrelsen överklagade domen till kammarrätten bland annat med motiveringen att förvaltningsrättens tillämpning av bestämmelsen resulterat i att 18 § skogsvårdslagen ersatt reglerna om områdesskydd i stället för att komplettera dem. Vidare anförde Skogsstyrelsen att hänsyn skulle tas även till de stora arealerna skyddad mark i området och till de begränsningar i form av villkor som tillstånden innehöll.

Kammarrätten konstaterade att det faktum att områdena tidigare varit föremål för samråd om reservatsbildning, men att något formellt skydd inte kommit till stånd av olika skäl, inte skulle påverka tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen. I målet var det ostridigt att höga naturvärden fanns i området och kammarrätten fann att den ansökta avverkningsen var oförenligt med intressen som var av väsentlig betydelse för naturvärden. Förvaltningsrättens dom fastställdes därför.

Skogsstyrelsens ställningstagande

Efter Änokdomen utredde Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket hur ett nekat tillstånd till avverkning skulle hanteras. Myndigheternas bedömning var att ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog saknar den verkan som följer av ett beslut om områdesskydd enligt miljöbalken. Myndigheterna baserade denna ståndpunkt bland annat på följande faktorer: Ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog riktar sig endast till den som ansökt om tillstånd till avverkningsen. Beslutet gäller enbart den i ansökan angivna åtgärden. Andra typer av skogsbruksåtgärder, så som exempelvis gallringar och plockhuggningar, omfattas inte av vare sig tillståndsplikten eller av ett beslut om nekat tillstånd. Ett nekat tillstånd kan även sägas ha en tidsbegränsad verkan, i perspektivet av att beslutet inte vinner negativ rättskraft och att ett avslag på en ansökan vid en tidpunkt därmed inte hindrar sökanden från att söka på nytt och få saken prövad igen. Likaså kan en framtida ny ägare till fastigheten ansöka om tillstånd.

Tillstånd torde även kunna sökas av en innehavare av särskild rätt i fastigheten.²⁶

Rättsläget bedömdes dock mycket oklart vilket föranledde att Skogsstyrelsens styrelse den 24 april 2018 ställde sig bakom en ny ordning för handläggande av ärenden avseende tillstånd till avverkning ovan den fjällnära gränsen. Prövningen skulle enligt ställningstagandet ske i tre steg: 1) frågan om tillstånd till avverkning prövas, 2) frågan om skogsbruk är pågående markanvändning i det aktuella området prövas, 3) frågan om ersättning ska utgå vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning prövas. Detta handläggningsstöd har dock inte använts då Skogsstyrelsen avvaktat utgången av pågående rättsprocesser.

Den 31 maj samma år hemställde Skogsstyrelsens styrelse till regeringen om en översyn av reglerna beträffande fjällnära skog. I den skrivelserna påpekades särskilt att syftet med regleringen i 18 § skogsvårdslagen är oklart och att det även är oklart hur denna regel är tänkt att samspela med områdesskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Vidare påpekades att ersättningsrätten i 19 § skogsvårdslagen är svårtillämpad, bland annat beroende på frågan om vilken pågående markanvändning som anses föreligga i fjällnära skog samt att det är oklart vilket intrång som ska ersättas. Även Naturvårdsverket begärde, genom en hemställan till regeringen samma dag, om klargörande angående i vilket uträkning formellt skydd ska tillämpas i de områden där avverkningstillstånd inte kan lämnas.

Tabell 15.1 Tillstånd till avverkning

Skogsstyrelsens tillståndsprövning i fjällnära skog efter Änokdomen

År	Ansökningar	Skogsstyrelsens beslut		
		Tillstånd till avverkning	Tillstånd till viss avverkning	Avslag till avverkning
2014	270	269	0	1
2015	214	204	0	10
2016	288	241	12	35
2017	180	166	0	14
2018	185	137	22	26
2019	225	180	22	23

²⁶ Se Skogsstyrelsens PM *Fjällnära skog*, 2018-04-24, s. 13.

15.2.2 Hänsyn och åtgärder för att begränsa olägenheter (18 b och 18 c §§)

Hänsyn till natur- och kulturmiljön

Om Skogsstyrelsen beviljar en ansökan om avverkning av fjällnära skog ska beslutet även innehålla de hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården samt till rennäringens intressen. Hänsynen ska regleras genom hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande.

Både 18 b och 30 §§ skogsvårdslagen föreskriver att hänsyn får bestämmas avseende hyggets storlek och utläggning. De hänsyn som beslutas med stöd av 18 b § är emellertid till skillnad mot de generella hänsynskraven i 30 § inte begränsade av att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras. Den så kallade intrångsbegränsningen²⁷ är därför inte tillämplig vid hänsynsbeslut som ges i samband med tillståndsgivningen. Ersättning för intrång ska däremot utgå enligt 19 § för all skada ovan intrångsbegränsningen till följd av ett beslut om hänsyn. För de fall då Skogsstyrelsen med stöd av 18 § meddelar ett avslag på tillstånd till avverkning för viss del av den tillståndsoökta arealen och samtidigt beslutar om hänsyn enligt 18 b § för den del där avverkning tillåts, räknas intrångsbegränsningen mot den sammanlagda inskränkningen.

Hänsyn till rennäringen och renskötselrätten

När det gäller hänsyn till rennäringens intressen föreskrivs i 18 b § tredje stycket skogsvårdslagen att de villkor som uppställs inte får avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten. Skälet till att hänsynen i skogsbruket ska begränsas av den civilrättsliga renskötselrätten och av vad som ska tolereras inom ramen för pågående markanvändning har att göra med att regleringen avser det civilrättsliga förhållandet mellan två samtidigt gällande rättigheter på samma mark.²⁸ Skogsbrukets begränsning enligt bestämmelsen är därmed till förmån för en annan civilrätt, likt grannelagstiftningen i jordabalken, och inte av allmänna hänsyn – trots att bestämmelsens förled är formulerad till fördel för rennäringen som kan tolkas som

²⁷ Se om intrångsbegränsningen i kapitel 6.1.5, särskilt figur 6.1.

²⁸ Se prop. 1990/91:3 s. 59 samt lagrådet i a.prop. s. 180 f.

ett allmänt intresse. Enligt departementschefen innebär dock inte formuleringen, ”vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten”, som tillkom på lagrådets inrådan, någon väsentlig förändring mot begreppet avsevärt försvårad markanvändning.²⁹ På grund av hänsynsbestämmelsens civilrättsliga karaktär följer ingen rätt till ersättning från staten.

Vid prövningen av hänsyn till renskötseln har inte Skogsstyrelsen tillgång till renbruksplanernas beteslandsindelning och inte heller alltid till vad som förekommit vid samråd mellan skogsbrukaren och samebyn. Skogsstyrelsens handläggarstöd har dock tillgång till vissa offentliga uppgifter som anläggningar och flyttleder.³⁰ Skogsstyrelsens hänsynsbeslut enligt 18 b § första stycket 2 handlar vanligtvis om bevarande av hänglavsbärande trädgrupper och om skonsamma markberedningsmetoder och avser inte den berörda samebyns specifika förutsättningar eller behov.

I detta sammanhang kan erinras om att den hänsyn Skogsstyrelsen med stöd av 18 b § skogsvårdslagen beslutar om till förmån för renskötseln inte vinner rättskraft i det civilrättsliga förhållandet mellan samebyn och markägaren. Den sameby som lidit påvisbar skada på grund av skogsbruk som stått i strid med samebyns samrådsyttrande torde ha möjlighet att kräva skadestånd av skogsbrukaren på civilrättslig grund. Praxis på området saknas dock och rättsläget får bedömas som osäkert.

Begreppet renskötselrätt i bestämmelsen avser endast den del av rättigheten som hänförs till renskötseln. Övriga rättigheter, som färdselrätt, jakträtt och fiskerätt beaktas inte av Skogsstyrelsen inom ramen för den prövning som sker enligt 18 b §.

Övriga hänsyn

Enligt 18 c § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än sådana som avses i 18 b § och för att trygga återväxten av skogen. Bestämmelsen har inte haft någon större praktisk betydelse, men har i vissa fall tillämpats i områden där avverkningen skulle riskera att leda till omedelbara eller framtida erosioner eller ras.

²⁹ Prop. 1990/91:3 s. 53.

³⁰ Dessa uppgifter förekommer i kartsiktet IRENMARK som finns i Skogsstyrelsens handläggarstöd Navet.

15.2.3 Ersättningsrätten (19 §)

Begreppet pågående markanvändning har på ett mer övergripande plan berörts i kapitel 5.2.

Samtidigt som tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog infördes 1991 infördes också ersättningsbestämmelserna i 19 § skogsvårdslagen. I propositionen konstaterades att tillståndsplikten och möjligheten att besluta om villkor kunde komma att medföra att pågående markanvändning avsevärt försvårades. Bestämmelsen om tillståndsplikt innebar att naturvårds- och kulturmiljöintressena blev jämställda med skogsbrukets intressen vid en prövning enligt skogsvårdslagen av en ansökan om avverkning i fjällnära skog – då en principiell nyhet i skogsvårdslagen. I förarbetena konstaterades att den nya tillståndsprövningen delvis tjänade samma syften som naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat. På grund av det och att ersättningsfallen är begränsade till fjällnära skog och dessutom förväntades bli få till antalet ansågs inte att skogsvårdslagen borde tyngas med egna bestämmelser om ersättning. I stället borde därför naturvårdslagens ersättningsbestämmelser om ersättning vid bildande av naturreservat kunna utnyttjas, och en hänvisning till dessa regler togs därför in i skogsvårdslagen.³¹ Sedan miljöbalkens införande 1999 hänvisas till motsvarande ersättningsregler i 31 kap. miljöbalken.

Före 1991 innehöll alltså inte skogsvårdslagen några ersättningsbestämmelser. Lagen medgav då inte heller så omfattande inskränkningar som de som 1991 infördes i 18 § och 18 b § första stycket p. 1 skogsvårdslagen. Inskränkningar tilläts även innan men endast i den omfattning pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten inte avsevärt försvårades.³²

I fråga om pågående markanvändning relaterat till avverkning i fjällnära skog anges i motiven följande.

När det gäller tillämpningen av begreppet pågående markanvändning för skogsbruket har ibland framförts den uppfattningen att det är ologiskt att kalla en verksamhet som planeras att genomföras i ett område där den inte tidigare har förekommit för pågående markanvändning. Med ett sådant synsätt skulle en kalavverkning i områden där en sådan skogsbruksåtgärd inte tidigare skett inte vara att betrakta som ett led i pågående markanvändning. Om denna inställning skulle godtas skulle alltså en kalavverk-

³¹ Prop. 1990/91:3 s. 46.

³² SOU 2013:59 s. 82.

ning kunna stoppas utan att markägaren får ersättning för den skada han därigenom lider.

Frågan huruvida en kalavverkning av skogsmark utgör led i pågående markanvändning har tidigare varit aktuell i lagstiftningssammanhang, bl.a. år 1974 i samband med ändringar i naturvårdslagen (se prop. 1974:166). Riksdagen har därvid konstaterat att trakthyggesbruk, som bl.a. innebär att avverkningen koncentreras till en yta av viss storlek, måste betraktas som en normal driftsmetod i skogsbruket. Metoden får naturligtvis bara användas där en godtagbar återväxt kan förväntas. [...]

Enligt skogsstyrelsen är det möjligt att bedriva ett uthålligt skogsbruk inom delar av det fjällnära skogsområdet. Tillfredställande föryngringar kan enligt styrelsen uppnås genom framför allt plantering men även andra föryngringsmetoder kan i vissa fall ge tillfredställande resultat. Mot den bakgrunden saknas det enligt min mening fog för att generellt hävda att slutavverkning genom kalhuggning inte skulle vara en rationell skogsbruksmetod i de delar av det fjällnära skogsområdet där en godtagbar återväxt kan fås efter avverkningen.³³

Av propositionen framgår också att man funnit att vissa skäl talade för att ersättningsrätten skulle vara mer begränsad och att ersättningsrätten skulle knytas till ett annat kvalifikationskrav än att pågående markanvändning avsevärt försvårades inom berörd del av fastigheten. I den delen anförde departementschefen:

De fjällnära skogarna innehåller unika möjligheter för barrskogens flora och fauna att utvecklas naturligt. Risken för att dessa naturvärden föröds vid ett alltför intensivt bedrivit skogsbruk är mycket stor. Det kan därför ligga nära till hands att anse att den som vill bedriva skogsbruk i dessa trakter också borde få tåla mer av intrång utan att få ersättning än vad som skulle vara fallet i områden där visserligen naturvärdena är skyddsvärda men inte i lika hög grad som i det fjällnära skogsområdet. En skogsägare som vill avverka i fjällnära skog skulle så att säga få betala en högre självrisk för sitt skogsbruk än skogsägare på andra håll. Det är emellertid svårt att överblicka vad en sådan regel skulle få för konsekvenser, inte bara för ägare av fjällnära skog utan även för andra markägare. Den bedömningen gör jag mot bakgrund av att begreppet ”avsevärt försvårande av pågående markanvändning” är gemensamt för flera lagar när det gäller att bestämma ersättningsgränsen vid markrelaterade åtgärder. En särregel kan förutsättas leda till krav på särskilda regleringar också för andra områden. Jag kan bl.a. mot den bakgrunden inte förorda att fjällskogarna bryts loss ur den enhetlighet mellan olika lagar som nu finns när det gäller att bestämma ersättning för intrång i pågående markanvändning.³⁴

³³ Prop. 1990/91:3 s. 46–47.

³⁴ Prop. 1990/91:3 s 47–48.

Slutsatsen var således att ersättningsrätten, trots de speciella förutsättningarna i fjällnära skog skulle kopplas till naturvårdslagens (och numera miljöbalkens) ersättningsbestämmelser. Hur ersättningen ska beräknas för det fall att avverkning förbjuds utan att områdesskydd inrättas förefaller dock ha förbisetts i lagstiftningen.

I detta sammanhang bör påpekas att Skogsstyrelsens möjligheter att själva besluta om områdesskydd är begränsat till biotopskyddsområden. Dessa områden är begränsade till cirka 20 hektar och är framför allt avsedda att tillämpas i enklare fall då särskilda föreskrifter eller skötselplan inte erfordras. Detta ska ställas mot de naturvärden som tillståndsplikten är avsedd att skydda – stora sammanhängande naturskogar som ofta kan omfatta tusentals hektar och som har höga värden även för andra allmänna intressen, som friluftsliv och rennäring. Lagstiftaren torde ha förutsatt att andra områdesskydd skulle vara lämpliga i den fjällnära skogen och tillståndsprövningen därför i stor utsträckning skulle samordnas med länsstyrelsen arbete med områdesskydd. I praktiken förefaller detta dock inte ha skett på ett tillfredställande sätt, vilket inte minst kommer till uttryck i den ovan refererade Änokdomen. Att ett beslut om naturreservat är en process som kan pågå under många år innebär även att kraven på en snabb och kostnadseffektiv ärendehandläggning knappast medger att tillståndsprövningen avvaktar ett eventuellt framtida reservatsbeslut. Att skog inom den fjällnära gränsen inte ingår i de beslutade etappmålen om formellt skydd medför även ett inkonsekvent ställningstagande i förhållande till intentionerna bakom tillståndsprövningen.

Pågående processer om ersättning

Skogsstyrelsen har sedan Änokdomen i ett antal fall dels gjort bedömning att tillstånd till avverkning inte har kunnat medges med hänsyn till naturvärdena på platsen men att ersättning inte ska utgå. Frågan har därefter kommit under mark- och miljödomstolarnas prövning efter att markägaren stämt staten genom Kammarkollegiet på ersättning.

Den första domstol som kom att avgöra frågan var mark- och miljödomstolen i Umeå genom fem avgöranden som meddelades den 17 januari 2019.³⁵

³⁵ Mark- och miljödomstolen i Umeås avgöranden den 17 januari 2019 i mål M 2037-17, M 2038-17, M 2086-17, M 2436-17, M 2439-17.

Målen gällde ett antal enskilda markägare och allmänningsskogar som nekats tillstånd avseende föryngringsavverkning genom traktthyggesbruk av fjällnära skog. Skogsstyrelsen hade helt eller delvis avslagit ansökan med hänvisning till att de sökta avverkningarna var oförenliga med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården.

Markägarna yrkade att ersättning skulle utgå under påståendet att traktthyggesbruk var ett led i pågående markanvändning skogsbruk.

Staten bestred i målet att ersättning skulle utgå på den huvudsakliga grunden att föryngringsavverkning i fjällnära skog inte utgjorde tillåten pågående markanvändning i det aktuella området. Någon ersättningskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken förelåg därför inte. Vidare anförde staten att tillståndsplikten i 15 § skogsvårdslagen skulle betraktas som ett grundläggande tillstånd om ändrad markanvändning. Staten menade även att den historiska markanvändningen och den verksamhet som pågick vid ansökan skulle vara av betydelse vid bedömning om pågående markanvändning förelåg och att en prövning i det enskilda fallet därför ska göras. Staten menade att den faktiska pågående markanvändningen vid anmälan om avverkning inte utgjordes av skogsbruk i de aktuella målen.

Domstolen kom med hänvisning till NJA 2015 s. 323 fram till att det är fastighetens användningssätt som ska vara avgörande vid prövning av frågan om pågående markanvändning. Vidare konstaterade domstolen att området utgjorde produktiv skogsmark enligt 2 § skogsvårdslagen och att markägarnas syfte med innehavet var att bedriva skogsbruk. Med den utgångspunkten bedömde domstolen att skogsbruk var den pågående markanvändningen på de aktuella fastigheterna. Domstolen uttalade vidare att föryngringsavverkning inte var att betrakta som någon markanvändningsform i sig utan som en av flera skötselåtgärder inom ramen för skogsbruk. Inte heller ansåg domstolen att den historiska användningen av skogen skulle tillmätas betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som den pågående markanvändningen.

Domstolen avfärdade statens inställning att ett avverkningstillstånd skulle vara att jämställa med ett grundläggande tillstånd enligt miljöbalken för att till exempel utvinna mineraler eller torv. Det konstaterades att det visserligen föreskrivs en tillståndsplikt för avverkning i fjällnära skog, men det innebär inte att det råder något förbud mot avverkning.

Då nekat tillstånd därmed innebar att pågående laglig markanvändning avsevärt försvårats hade domstolen att ta ställning till hur ersättningen för intrånget skulle beräknas. Mark- och miljödomstolen konstaterade att det inte finns några klara rättsregler om vad som ska gälla i nu angivet fall. Vidare konstaterade domstolen att det inte finns något krav på att ett beslut som hindrar pågående markanvändning ska gälla för alla och envar och för all framtid för att intrångsersättning ska utgå. För ett beslut som inte vinner rättskraft och som dessutom kan ändras från avslag till tillstånd vid en ny ansökan ansåg domstolen att utgångspunkten borde vara att ersättning inte ska utgå annat än för en begränsad period. Domstolen konstaterade att ett nekat avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden får långtgående konsekvenser för markägaren och att utsikterna är i det närmast obefintliga för att i framtiden få vidta skogsbruksåtgärder, då området var klassat som nyckelbiotop. Domstolen menade därför att ett avslagsbeslut i praktiken får samma effekt för den enskilda som ett beslut om områdesskydd. Ersättningen ska därför bestämmas på samma sätt oavsett att skyddet inte formaliserats. Fastighetsägarna ersattes därmed med intrångsersättning enligt miljöbalken. Domstolen fann inte skäl att göra något särskilt avdrag motiverat av de begränsade möjligheterna bedriva att skogsbruk i fjällnära skog.

Samtliga domar överklagades av staten genom Kammarkollegiet till mark- och miljööverdomstol som avgjorde målen den 12 maj 2020.³⁶ Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i likhet med underinstansen att hänvisningen till miljöbalkens ersättningsbestämmelser i 19 § skogsvårdslagen måste haft till syfte att innebära en ersättningsrätt vid nekat tillstånd till avverkning, även om detta inte följer direkt av lagtext. Mark- och miljööverdomstolen delade även bedömningen om att pågående markanvändning är skogsbruk och att intrångsersättning ska utgå motsvarande rådighetsinskränkning för all framtid. Domstolen hänvisade i denna del till bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken innebärandes att ersättning kan återkrävas inom tio år om omständigheterna förändras. Domstolen betonade även att Skogsstyrelsens beslut att neka avverkningstillstånd i detta fall praktiken innebär att någon avverkning aldrig kommer att kunna ske inom det område som anges i beslutet och att andra skogsbruksåtgärder som gallring eller blädning inte får vidtas i området som även klassats som

³⁶ Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 12 maj 2020 i mål M 1729-19, M 1732-19, M 1734-19, M 1736-19 och M 1737-19.

nyckelbiotop. Mark- och miljööverdomstolens domar har fått laga kraft.

Intrångsersättning för pågående och förväntade processer

För närvarande (oktober 2020) pågår sammanlagt 45 mål i mark- och miljödomstol där staten stämts på ersättning vid nekat tillstånd till avverkning.³⁷ Merparten av dessa mål har vilandeförklarats i avvaktan på att parterna försöker finna en förlikningslösning. Skogsstyrelsen har beräknat den intrångsersättning som kan komma att utgå för nekade tillstånd till avverkning i de mål som för närvarande är under behandling i domstol till cirka 63 miljoner kronor.

Utöver de mål som nu prövas i domstol har Skogsstyrelsen 66 ärenden där handläggning pågår. Skogsstyrelsen har uppskattat ersättningen i dessa mål till drygt 40 miljoner kronor. Det är dock oklart hur många markägare i dessa ärenden som kommer att stämma staten och begära ersättning till följd av Skogsstyrelsens beslut.

Antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog kan dock förväntas öka om detta visar sig vara det enda sättet att få ersättning för skog som inte får avverkas. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har det från januari till och med september 2020 kommit in ansökningar med en sammanlagd areal av cirka 10 800 hektar. Detta är tre gånger så mycket som genomsnittet för ett helt år under senare år. Enbart under september 2020 kom det in ansökningar som omfattar cirka 8 500 hektar. Tillsammans med befintliga ärenden med nekade ansökningar innebär det en kraftig ökning av handläggningen av tillståndsärenden i berörda distrikt under resterande del av 2020 och hela 2021. Sannolikt gäller detta också de närmast följande åren.

Det kan därmed konstateras lagstiftarens förhoppning om att ersättningsfallen förväntades bli få till antalet, vilket motiverat att särskilda ersättningsregler inte ansetts behövliga, numera saknar giltighet.³⁸

³⁷ Skogsstyrelsens skrivelse till utredningen, 2020-10-20.

³⁸ Prop. 1990/91:3 s. 46.

Värdering av intrång

Beräkning av den skada som uppkommer till följd av beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen ska enligt 19 § beräknas genom hänvisning till miljöbalkens regler om intrångsersättning vid bildande av områdesskydd etc. I det fall området som avslaget avser har värden som innebär att ingen åtgärd kommer få vidtas under överskådlig framtid innebär nuvarande praxis att intrångsersättning utgår på samma sätt som om ett biotopskyddsområde bildats. Det är ännu oklart hur ersättning i annat fall ska hanteras, till exempel om beslutet innehåller förbehåll om att framtida avverkning kan vara möjlig eller om naturvärdena är förenliga med annat skötselsystem än trakthyggesbruk.

Statsstödsregelverket

Frågan om ersättning för rådighetsinskränkning till följd av ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog utgör ett otillåtet statsstöd har analyserats både genom den advokatutredning som Skogsstyrelsen inhämtat³⁹ och av Skogsstyrelsens verksjurister⁴⁰ i samband med de rättsprocesser som avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen i maj 2020. Frågan kom dock inte under domstolens prövning. Genom domarna slogs det fast att ersättning ska utgå med 125 procent av marknadsvärdesminskningen för rådighetsinskränningen beräknat på samma sätt som för ett områdesskydd.

Advokatutredningen ansåg inte att det var möjligt att dra någon generell slutsats om ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser utgör en marknadsstörande åtgärd eller ett individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Advokatbyråns utgångspunkt var att det inte är fråga om en vara eller tjänst som erbjuds marknaden eller lättnader i pålagor för viss vara eller varor och inte heller ett i förväg utpekade stöd till ett enskilt företag. Ett nekat avverkningstillstånd innebär i stället att det rör sig om en vara eller varuslag som över huvud taget inte kommer ut på marknaden och som därför inte konkurrerar eller kommer att konkurrera med andra varor. Ersättningen saknar enligt advokatbyrån därmed ett subjekt med en given koppling till marknaden. I advokat-

³⁹ Advokatfirman Åberg & Co, *Frågor rörande avverkning i fjällnära skog*, 2017-12-19.

⁴⁰ Skogsstyrelsen, *PM Fjällnära skog*, 2018-04-24.

utredningen ansågs det inte gå att dra någon mer näraliggande slutsats om att det är fråga om en marknadsstörande åtgärd eller något individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Alla aktörer på marknaden som omfattas av reglerna i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, även skogsnäringen, kan påräkna ersättning på samma grunder enligt det regelverket. Expropriationslagens regler om ersättning utöver marknadsvärdet gynnar därmed inte vissa angivna företag eller verksamheter. Det blir då inte fråga om specifikt statsstöd i den mening som avses i EU-fördraget; vilket fick advokatbyrån att dra slutsatsen att jämförelsen med statsstöd haltar.

Skogsstyrelsen invände dock mot advokatbyråns utredning i denna del. Enligt Skogsstyrelsen kan den ersättningsrätt som utlöses vid tillståndsprövningen i stället ses som ett stödssystem inom ramen för den bransch som regleras i skogsvårdslagen och dessutom inom det specifika geografiska segment som omfattas av tillståndsplikten. Myndigheten ansåg därför att det troligtvis inte går att avfärda överkompensationen, som ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser innebär, med ett generellt antagande om att ersättningsreglerna är desamma för alla rådhetsinskränkningar. Skogsstyrelsen ansåg i stället att genom att ekonomin stärks för skogsföretag som äger en eller flera fastigheter med fjällnära skog kan detta hota att snedvrیدا konkurrensen mot företag som äger skog i andra regioner. Det kan också hota att snedvrیدا konkurrensen mot bolag som tillverkar eller säljer produkter som konkurrerar om samma kunder som produkter tillverkade av skogsråvara. Skogsstyrelsens ansåg i sin utredning att statligt finansiellt stöd, som förstärker ett företags allmänna finansiella ställning i förhållande till andra konkurrerande företag, i handeln inom gemenskapen ska anses påverka denna handel. Det saknas då skäl att, som advokatutredningen gjort, koppla stödet till en konkret produktion av varor. Skogsstyrelsen ansåg att det är troligt att kommissionen skulle anse att ersättning med mer än vad företaget skulle erhållit under normala marknadsvillkor utgör otillåtet statsstöd, förutsatt att övriga kriterier är uppfyllda. Myndighetens slutsats var därmed att stöd upp till 100 procent, av den skada som intrånget åsamkar markägaren, kan sägas vara detsamma som marknaden hade varit beredd att betala. Det är då en ersättning på marknadens villkor vilket inte gynnar vissa företag framför andra.

Utredningens bedömning av hur nuvarande praxis förhåller sig till statsstödsregelverket

Statsstöd är när stat, kommun eller landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s statsstödsregler regleras i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det offentliga får med vissa undantag inte lämna stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. EU:s statsstödsregler sätter alltså ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet.

Reglerna om statsstöd återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Där fastställs att statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Syftet med reglerna är som nämnts att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Vissa kriterier måste uppfyllas för att ett stöd ska räknas som statsstöd. Statsstöd är när det offentliga (det vill säga staten, kommuner eller landsting) stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Det gäller till exempel om endast vissa sektorer eller branscher får stöd.

Stödet måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Dessa krav anses ofta uppfyllda när någon har fått vad som får betraktas som en fördel på marknaden. Stödåtgärder som utgör statsstöd kan se olika ut. Det kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter.

EU-domstolen har i målet C-39/94 utvecklat principerna om statsstöd och anför:

Tillhandahållande av varor eller tjänster till förmånliga villkor kan utgöra statligt stöd. För att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd måste det således avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor. Inom ramen för denna bedömning ankommer det på den nationella domstolen att avgöra vad som kan anses vara normal ersättning för prestationerna i fråga. En sådan bedömning förutsätter en ekonomisk analys som beaktar alla de faktorer som ett företag som agerar enligt normala marknadsvillkor måste ta hänsyn till när det skall fastställa vilket vederlag som skall utgå för de tillhandahållna tjänsterna.

Fem samverkande rekvisit för statsstöd anses framgå av artikel 107.1 FEUF, nämligen

- a) Åtgärden är ett stöd – Stödbegreppet omfattar inte endast subventioner som ges till företag., Det omfattar även andra åtgärder som har effekten att de minskar kostnaderna för företaget och exempelvis reducerar statens intäkter och därför har samma effekt som subventioner. Åtgärder som hittills befunnits utgöra statligt stöd är direkta subventioner, skattebefrielser, förmånliga lån och försäljning av byggnader till underpris.
- b) Stödet beviljas av staten och utges av allmänna medel – Med stat avses både det centrala statsorganet och andra underordnade myndigheter liksom kommunerna, men också privata organ som administrerar pengar som ursprungligen kommer från det allmänna. De medel som avses är sådana som antingen ryms i statens eller kommunens budget eller tillgångar och medel som underordnade myndigheter kontrollerar.
- c) Stödet gynnar vissa företag – Stödet som utges ska gynna vissa företag. Det kan exempelvis gälla enskilda företag som genom ett mycket förmånligt inköpspris får köpa mark eller stöd till en hel sektor genom exempelvis riktade skattesänkningar. Ett stöd får därför inte heller vara utformat så att det gynnar en viss produktion.
- d) Stödet snedvrider, eller hotar att snedvrیدا, konkurrensen – Ett stöd som gör att stödmottagaren får en bättre finansiell ställning jämfört med sina konkurrenter och riskerar snedvrیدا konkurrensen på marknaden. Det ställs inget krav på att potentiell effekt på marknaden ska kunna visas innan stödet verkställs, det räcker med att det är troligt att det skulle ha en sådan effekt. Det avgörande i frågan är om det gynnade företagets ekonomiska situation kommer förbättras i förhållande till dess konkurrenter, om stödet betalas ut.
- e) Stödet påverkar handeln mellan medlemsstater – Slutligen måste åtgärden påverka handeln mellan medlemsstaterna på så vis att företaget som åtnjuter stödet fått en fördel jämfört med konkurrenter från andra medlemsländer. Statliga stöd kan strida mot den fria rörligheten för varor inom unionen, eftersom stödet gynnar enskilda företag och gör det svårare för andra att konkurrera.

Stöd får enligt artikel 108 EUF-fördraget endast ges efter att det anmälts till kommissionen för granskning (anmälningssplikten och genomförandeförbudet). Anmälningförfarandet regleras i en särskild förordning.⁴¹ Det kan vara värt att notera att anmälningförfarandet skiljer sig åt beroende på om det är fråga om ett individuellt stöd eller en stödordning.

På grund av att inställningen till om statligt stöd har förändrats till en mer tillåtande syn sedan finanskrisen 2008, finns det numera ett omfattande regelverk och riktlinjer som reglerar undantag från anmälningssplikten och genomförandeförbudet. Det finns undantag från dessa dels för stöd av mindre betydelse i den s.k. *de minimis*-förordningen,⁴² dels genom en allmän gruppundantagsförordning⁴³.

För statligt stöd till just skogsbruk finns särskilda gruppundantag för stöd som ges inom landsbygdsprogrammet.⁴⁴ Den ersättning som aktualiseras vid tillämpning av 19 § skogsvårdslagen utgår i dagsläget inte inom ramen för något sådant program. Det finns inte heller någon möjlighet att endast med hänvisning till EU-rättsliga förpliktelser på naturvårdsområdet, till exempel de som kommer till uttryck genom naturvårdsdirektiven rättfärdiga ett statligt stöd.

När det kommer till att bedöma punkten a) ovan går det att konstatera att den ersättning som utgår efter ett beslut om nekat avverkningstillstånd utgör ett stöd eller en fördel i den mening som avses i artikel 107 i EUF-förordningen, eftersom det rör sig om en ersättning som ligger 25 procent högre än den beräknade marknadsvärdesminskningen. Vidare utgår ersättning av statliga medel enligt punkten b).

Frågan är då om stödet c) gynnar vissa företag, d) snedvrider, eller hotar att snedvrیدا, konkurrensen och e) påverkar handeln mellan medlemsstater.

⁴¹ Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (kodifiering).

⁴² Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁴³ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

⁴⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Se artikel 1.1.e och artikel 32 till 43.

Allmänna åtgärder som vid första anblicken gäller alla företag, men som begränsas av den offentliga förvaltningens befogenhet att göra en skönmässig bedömning är selektiva. Detta är fallet när uppfyllandet av de givna kriterierna inte automatiskt ger rätt till åtgärden. Ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen utbetalas till en viss mottagare, de som ägnar sig åt skogsbruk i fjällnära skog, efter en enskild prövning. Det är inte alla markägare som omfattas av de särskilda bestämmelserna om fjällnära skog som har rätt till stöd, utan endast de som efter en särskild prövning inte kan medges avverkningstillstånd. Denna prövning innefattar ett stort mått av skönmässig bedömning från myndighetens sida. Den enskilda prövningen innebär enligt EU-domstolens praxis att det i princip är möjligt att presumera att åtgärden är selektiv, eftersom det då rör sig om ett individuellt stöd och inte en stödordning.⁴⁵ Det rör sig därmed om ett stöd som gynnar vissa företag, enligt punkten c).

När det gäller frågan om detta individuella stöd hotar att snedvrider konkurrensen och påverkar handel mellan medlemsstaterna måste vissa utgångspunkter anläggas. Skogen är råvarubas och förädlas för en global marknad. Att dessa produkter cirkulerar på EU:s inre marknaden är tveklöst. Många skogsbolag är vertikalt integrerade och äger den skog som de sedan processar. Det finns inte heller någon nämnvärd marknad för de enskilda annat än att sälja till den industrin, som i huvudsak exporterar sina produkter.

En relativt stor andel av den produktiva skogsmarken ovan fjällnära gränsen kan komma att träffas av de bestämmelser som utlöser ersättningsrätt vilket innebär att det sammanlagt kan komma att utges ersättning för många miljarder kronor. I varje enskilt ärende utgår dock ersättning sällan med mer än någon miljon kronor, vilket får bedömas vara förhållandevis lågt sett till virkesmarknaden i stort. Detta särskilt mot bakgrund av att det endast är den förhöjda in-trångsersättningen, de överskjutande 25 procenten av marknadsvärdesminskningen, som utgör något stöd i egentlig mening. Den del av ersättningen som utgår enligt sedvanliga skadeståndsrättsliga principer, upp till 100 procent, utgörs nämligen av den ersättning som marknaden annars skulle lämnat för virket.

⁴⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, punkt 123. Se även t.ex. dom C-332/18 P, *Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon*, EU:C:2019:1065, punkten 67, med vidare hänvisning.

Den ersättningsmodell som tillämpas i dag uppfyller därmed knappast förutsättningarna för att påverka konkurrensen mellan företag och än mindre handeln mellan medlemsstaterna. Det rör sig om en lokal åtgärd i en viss region och även om det i vissa fall kan avse belopp som kan överstiga 2 miljoner kronor bedöms stödet inte ha mer än en marginell påverkan på gränsöverskridande investeringar eller etableringar mot bakgrund av marknadens storlek i övrigt.

Utredningens slutsats är därför att ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen utgör ett stöd som uppfyller kriterierna enligt punkterna a-c ovan. Det individuella stödet i varje enskilt fall bedöms dock inte ha tillräcklig påverkan på marknaden för att kunna konstatera att det hotar att snedvrیدا konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater enligt punkter d och e. Det går därför inte att med säkerhet uttala att det rör sig om ett stöd som står i strid med statsstödsreglerna.

15.2.4 Begränsning av hyggesstorlek och förbud mot främmande träarter (18 a § och 6 b §)

Skogsvårdslagen innehåller mer detaljerade bestämmelser och restriktioner vid skogsbruk i fjällnära skog än vad som är fallet för skogsbruket i övrigt.

Enligt 18 a § skogsvårdslagen får inte tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet ges om det inte finns särskilda skäl för det. Regeln som tidigare gällde all svårföryngrad skog återfanns tidigare i skogsvårdsförordningen men ansågs av regeringen vara en sådan grundförutsättning för skogsbrukets bedrivande att den borde få status som lag. Detsamma ansågs gälla för förbudet mot främmande träarter som skogsodlingsmaterial i det fjällnära området som lyftes upp i skogsvårdslagen 6 b §. Beträffande begränsning av hyggesstorleken anförde regeringen att naturvårdsskäl talar för att hyggen i allmänhet görs så små som möjligt. Små hyggen skulle enligt regeringen innebära ett mer varierat landskap med möjlighet till spridning av växt- och djurarter. Särskilt spridning av hänglav ansågs vara en viktig aspekt. Allt för små hyggen skulle å andra sidan riskera medföra ett onödigt omfattande vägnät som både skulle medföra negativ påverkan på landskapsbildningen och för möjligheten att hålla en samlad renhjord. Regeringen ansåg att 20 hektar var en lämplig gräns både med hänsyn till skogsbrukets lönsamhet och andra motstående intressen.

Bestämmelsen om förbud mot främmande trädslag, som i huvudsak avsåg att träffa spridningen av contortatall motiverades av det fjällnära områdets betydelse för natur- och kulturmiljövård samt rennäringens intresse.⁴⁶ Sammanhängande bestånd av contortatall betraktas som renskötselimpediment av samebyarna då renen har svårt att ta sig fram i de frodiga bestånden och skogens täthet missgynnar marklav.⁴⁷

Redan begränsningen av hyggesstorlek och förbudet mot användandet av snabbväxande främmande trädslag innebär att skogsvårdslagen sätter upp särskilda ekonomiska förutsättningarna för skogsbruket i det fjällnära området.⁴⁸ Dessa begränsningar ger dock inte rätt till ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen.

15.2.5 Överklagande

Enligt 40 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsens beslut eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Naturvårdsverket har i bestämmelsen getts uttrycklig klagorätt avseende beslut i fall som avses i 25 § andra stycket, som avser undantag från kravet på att bevara ädellövskog. Förutom denna regel innehåller inte skogsvårdslagen några särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut.

Prövning av denna fråga får i stället utgå från de allmänna reglerna om överklaganden i förvaltningslagen. Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt 42 § får ett sådant beslut överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot.

Av de allmänna reglerna om överklagande bör det följa att ett beslut får överklagas av den som ansökt om tillstånd till avverkning av fjällnära skog samt i förekommande fall markägaren om det inte är denne som ansökt och om han eller hon lider ekonomisk skada av beslutet. Det torde inte heller råda någon tvekan om att den sameby som har rätt till renbete inom det tillståndssökta området som huvud-

⁴⁶ Prop. 2009/10:201 s. 43

⁴⁷ Projektet Kompetensutveckling Skogsbruk och Rennäring, *Skog och Ren*, 2014, s. 19.

⁴⁸ Skogsstyrelsen har enligt 8 § skogsvårdsförordningen möjlighet att meddela föreskrifter om vilket skogsodlingsmaterial som får användas inom olika områden. Sådana föreskrifter har meddelats bl.a. beträffande contortatall, se 2 kap. 28 § SKSFS 2011:7.

regel har klagorätt på ett beslut om tillstånd till avverkning.⁴⁹ En bedömning måste alltid göras på vilket sätt beslutet berör samebyn.

Högsta förvaltningsdomstolen har vidare, i det så kallade Änok-målet⁵⁰, uttalat att tillstånd till avverkning av fjällnära skog omfattas av Århuskonventionens krav på att säkerställa allmänheten möjlighet till rättslig prövning. Trots avsaknad av uttryckligt lagstöd gav Högsta förvaltningsdomstolen därför Svenska Naturskyddsföreningen rätt att klaga på ett beslut om avverkning, med hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken och förvaltningslagens allmänna bestämmelser om klagorätt. En underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen, som endast lett till att Skogsstyrelsen lämnar en vägledning, har dock inte ansetts omfattas av Århuskonventionens tillämpningsområde.⁵¹

15.2.6 Certifieringsbestämmelserna

I Sverige har certifiering för hållbart skogsbruk en stor utbredning. De två certifieringarna som förekommer i det inhemska svenska skogsbruket redogörs för i kapitel 4.5. Nedan följer de bestämmelser som utmärker sig för skogsbruket i den fjällnära regionen.

FSC

Inom certifieringssystemet FSC finns vissa speciella regler för skogsbruk i det fjällnära området ovan den så kallade naturvårdsgränsen. Naturvårdsgränsen togs ursprungligen fram av Svenska Naturskyddsföreningen som en gräns ovan vilken storskaligt skogsbruk inte skulle bedrivas och har sedan den inlemmats i certifieringsbestämmelserna fått en ökad betydelse även för det småskaliga skogsbruket. Naturvårdsgränsen följer gränsen för fjällnära skog relativt väl, men är mer finskaligt dragen.

Certifierade skogsbrukare med markinnehav i det fjällnära området ska planera åtgärder och bruka skogen på sätt som främjar lokalbefolkningens sysselsättning och försörjning och därmed lokalsamhällets ekonomi, samtidigt som hänsyn ska tas till rennäringen och att höga naturvärden inte riskeras. Skogsbrukare ska under vissa för-

⁴⁹ Se t.ex. Kammarrättens i Sundsvalls dom den 11 september 2000 i mål 1349-2000.

⁵⁰ HFD 2014 ref 8, se även kapitel 15.2.1 ovan.

⁵¹ Se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål 5893-18 p. 26.

utsättningar göra en analys av förekomsten av egenskaper som kännetecknar skogar med höga bevarandevärden. En kategori för skogar med höga bevarandevärden är fjällnära skog som är belägen ovanför naturvårdsgränsen.

En markägare som bedriver skogsbruk ovan naturvårdsgränsen ska åta sig att, utöver tillämpliga delar i de allmänna FSC-kriterierna, att följa riktlinjer 1–3:

1. Områden med urskogsartad skog: Dessa skogar undantas andra åtgärder än sådana i syfte att främja den naturliga biologiska mångfalden. Alla nyckelbiotoper ovan naturvårdsgränsen ingår i kategori 1.
2. Andra från naturvårdssynpunkt värdefulla skogar: Dessa skogar kan brukas med kontinuitetsskogsbruk eller luckhuggning och särskild naturhänsyn. Andra från naturvårdssynpunkt värdefulla skogar som ligger insprängda eller i anslutning till områden av urskogsartad skog och som bildar en naturlig, sammanhållen enhet med dessa hanteras som kategori 1.
3. Skogar som inte är av kategori 1 eller 2: Till kategori 3 hör främst i sen tid brukade områden eller andra starkt påverkade områden med bruten kontinuitet. Dessa skogar kan brukas i enlighet med vad som gäller i övrigt enligt FSC.

En nyhet i den FSC-standard som kommer att börja gälla under 2020 är att begreppet *Intakta skogslandskap*, införs vilket kompletterar bestämmelserna för skogar ovan naturvårdsgränsen. Definitionen av intakta skogslandskap är: Områden av skogliga eller icke-skogliga ekosystem, inom den nutida globala utbredningen av skog, som påverkats minimalt av ekonomisk verksamhet. Området ska omfatta minst 50 000 hektar, och ha en minsta bredd på 10 km, mätt som diametern på en cirkel som helt innesluts av området⁵². Inom dessa intakta skogslandskap gäller samma brukande som för skog ovan naturvårdsgränsen. FSC har ännu inte definierat vilka skogar i Sverige nedan naturvårdsgränsen som kommer att omfattas av begreppet.

FSC-certifieringen har betydelse inte endast för de skogsbrukare som valt att ingå i systemet. En produkt, till exempel en möbel i trä eller en trycksak, ska för att få bära FSC-märket antingen komma

⁵² Global Forest Watch. Definition från hemsidan för Intact Forests. 2006–2014.

från 100 procent certifierad råvara eller från blandande källor. I det senare fallet, som är ett komplement till FSC:s spårbarhetsstandard, krävs att träråvaran kommer från kontrollerade och acceptabla källor, så kallad *Controlled Wood*. Standarden för Controlled Wood innebär att ju högre risk att virket kommer från oacceptabla källor desto mer detaljerade krav ställs på dokumentation av virkets ursprung. All skog ovan naturvårdsgränsen betraktas som en specifik risk och det krävs att virkesköparen tagit fram kontrollåtgärder för att försäkra sig om att avverkningen inte hotat höga bevarandevärden. Det krävs därmed i praktiken att virkesköparen som följer spårbarhetsstandarderna garanterat sig om att det rör sig om avverkning från kategori 3, vilket kan vara mycket svårt om skogsägaren inte är certifierad enligt FSC.

PEFC

Inom certifieringssystemet PEFC finns inga speciella regler för skogsbruk ovan den fjällnära gränsen. Där gäller de generella kraven för det systemet.

15.3 Den fjällnära skogens värden

Som ovan nämnts har särregleringen av den fjällnära skogen motiverats med att andra allmänna intressen än skogsbruk gör sig starkt gällande i detta område, vilket ska få betydelse vid en intresseavvägning. I det följande redogörs kortfattat för de allmänna intressena i denna region och hur de tas tillvara i dag.

Den fjällnära skogen utgörs sammanlagt av 1 124 600 hektar produktiv skogsmark och 1 836 200 improduktiv skogsmark.⁵³

15.3.1 Naturvärden

Fjällnära skog som är avsatt för naturvård

Över hälften av den fjällnära skogen är i dag avsatt för naturvård genom formellt skydd. Sammanlagt är 1 448 300 hektar skog formellt skyddad, varav 643 700 hektar är produktiv skogsmark, genom nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal, Natura 2000 eller på annat sätt.⁵⁴ Naturreservaten står för den största andelen och omfattar cirka 486 000 hektar produktiv skogsmark och nationalparkerna omfattar 29 800 hektar produktiv skogsmark. Till detta kommer 71 000 hektar produktiv skogsmark som är markersatt för att bli naturreservat. En mycket stor del av det formella skyddet omfattar mark som ägs av staten genom Statens fastighetsverk. Det formella skyddet av fjällnära skog är mycket ojämnt fördelat. Betydligt större arealer är avsatta för naturvård i norra delen av det fjällnära området jämfört med det södra.

Av den produktiva skogsmarken ovan fjällnära gränsen finns även stora arealer som är frivilligt avsatta av privata eller statliga ägare. Någon statistikprodukt som särredovisar de sammanlagda frivilliga avsättningarna ovan fjällnära gränsen saknas dock i dagsläget. Med hänsyn till ägarstruktur och naturvärden bedöms de frivilliga avsättningarna vara högre än för landet i övrigt. Cirka sex procent av den

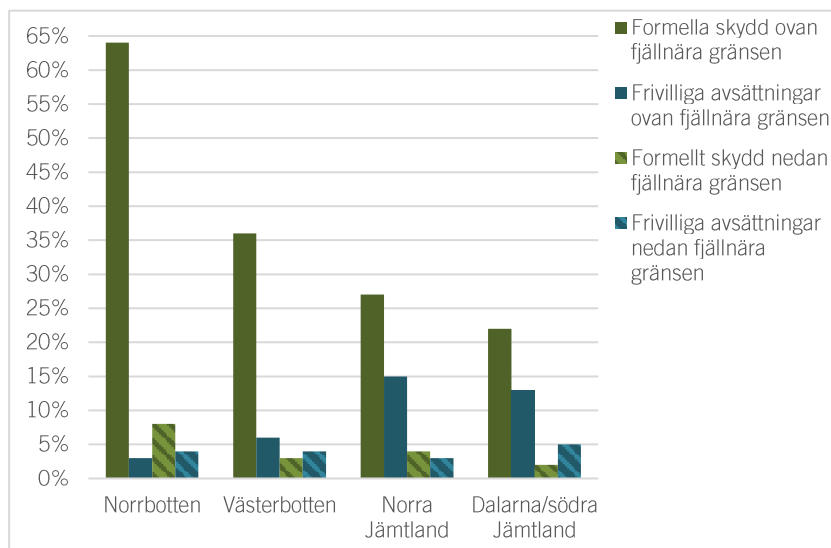
⁵³ Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019.

⁵⁴ Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019. Vid sidan av de uppräknade skyddsformerna innefattas även ej lagakraftvunna beslut, områden som skyddas genom inomstatlig överenskommelse mellan fortifikationsverket och Naturvårdsverket och markersatta områden utan beslut.

produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen har bedömts vara frivilligt avsatt totalt.⁵⁵ Storskogsbruket, som redovisar sina frivilliga avsättningar, har uppgett att cirka sju procent av den produktiva skogsmarken är frivilligt avsatt.⁵⁶

Figur 15.1 Andelen formellt skydd och frivilliga avsättningar i nordvästra Sverige

Andel av produktiv skogsmark



Källa: Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019.

Anmärkning: Nordvästra Sverige utgörs av Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Arjeplog, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Dorotea, Strömsund, Krokom, Åre, Berg, Härjedalen, Älvdalen och Malung kommuner.

Endast storskogsbrukets (Sveaskog, SCA, Bergvik, Holmen, Fastighetsverket och Svenska kyrkan) kända frivilliga avsättningar redovisas här.

⁵⁵ Skogsstyrelsen PM *Fjällnära skog* 2018-04-24, bilaga 2 till hemställan till Regeringen 2018-05-31, dnr 2018/2907, s. 21

⁵⁶ Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019.

Senare forskning om fjällskogens naturvärden

Höga naturvärden i den fjällnära skogen har i officiella sammanhang ofta beskrivits helt kortfattat. Ofta kombineras ett kort konstaterande av de höga naturvärdena med att det krävs tillstånd till avverkning i det fjällnära området. Skogsstyrelsen skriver till exempel i den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2019⁵⁷

Sveriges fjällnära skogar saknar motsvarighet i Europa och har en unik funktion som stora ekologiskt väl fungerande landskapsavsnitt och delar i en grön infrastruktur inom Barentsregionen. Naturvärdena är genomgående höga, och cirka hälften av arealen omfattas av formellt områdeskydd. På resterande arealer är skogsbruket underställt särskilda bestämmelser som inbegriper tillståndsprövning för avverkning.

Skogsstyrelsen skriver något mer utförligt 2018⁵⁸:

Ur ett nationellt och ett EU-perspektiv är nordvästra Sverige unikt i många avseenden: nordligt boreala förhållanden med säreget klimat och topografi, låg genomsnittlig grad av mänsklig påverkan, förekomst av mycket stora områden som är opåverkade av trakthyggesbruk, samt en välbevarad artstock med flera tiotals regiontypiska arter av särskilt naturvårdsintresse.

I samma rapport beskrivs de nordvästra skogarnas möjliga ekologiska roller ur ett makroekologiskt (storskaligt) perspektiv:

Nordvästra Sveriges avlånga form och dess relativt låga grad av mänsklig påverkan innebär att området teoretiskt kan utgöra en storskalig korridor som sammankopplar de centrala delarna av Skandinavien med östra Fennoskandien (Finland, nordvästra Ryssland). För vissa nordboreala arter kan området utgöra ett 'fastland', d.v.s. ett stort sammanhängande kärnområde som hyser de flesta arter och kan agera som en spridningskälla till närliggande biotopfläckar, i analogi med öbiogeografiska modeller [...] som beskriver dynamiken mellan fastlandet och öar i ett hav. För sydliga eller östliga arter kan nordvästra Sverige snarare utgöra ett randområde, d.v.s. den nordligaste eller västligaste utposten för dessa arters utbredningar. Dessa tre möjliga funktioner bidrar till att ge nordvästra Sverige en stor naturvårdsbetydelse ur ett nationellt och internationellt perspektiv.

⁵⁷ Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av Levande skogar*, rapport 2/2019, s. 67.

⁵⁸ Skogsstyrelsen, *Vetenskapligt kunskapsunderlag för nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige*, rapport 11/2018.

I en analys av skogsbrukets kumulativa inverkan på norra Sveriges skogslandskap drar Josefsson och Östlund⁵⁹ slutsatsen att de biologiskt sett mest värdefulla skogarna i dag finns närmast fjällkedjan och längst i norr.

En viktig fråga är huruvida den fjällnära skogen i framtiden kan utgöra ett ekologiskt refugium (det vill säga en "tillflyktsort") för arter som förväntas försvinna från varmare delar av landet i takt med klimatförändringen. Detta beror på flera saker; hur klimatet förändras i de fjällnära skogarna jämfört med resten av landet, på arternas möjlighet att sprida sig dit, och på hur den framtida markanvändningen i området påverkar skogarnas lämplighet som livsmiljöer.

Ett nyligen avslutat forskningsprojekt om det boreala skogslandskapet⁶⁰, finansierat av Naturvårdsverket, beskriver den fjällnära skogen på följande sätt.

Den fjällnära barrskogsregionen – "den fjällnära skogens gröna bälte" – representerar ett på många sätt unikt område till sin sammansättning av naturnära skog, med mindre påverkan av kal- och trakthyggesbruk, stor geografisk utsträckning, god konnektivitet och hög ansamling av skogar med höga naturvärden. Den är en värdeetrakt och ett värdenätverk i sig och som utgångspunkt för grön infrastruktur i boreal skog över norra Sverige och Fennoskandia.

De stora, sammanhängande naturnära barr-, fjällbarr- och fjällbjörkskogarna längs den skandinaviska fjällkedjan representerar ett av mycket få större och sammanhängande områden med så kallad intakt skog i EU och Europa, och har därmed uppmärksammats i en lång rad olika globala studier, som ett område av stor internationell betydelse att bevara. "Den fjällnära barrskogens gröna bälte" är med en syd-nordlig utsträckning på omkring 800 km (fågelvägen), motsvarande cirka 1/3 av den Skandinaviska fjällkedjan från Stavanger till Nordkap, en unik resurs som värdeelement, värdekärna, värdeetrakt, spridningszon, spridningslänk och värdenätverk i sig och som "hemområde" och en viktig utgångspunkt för en fungerande grön infrastruktur i skog i norra Sverige.

Sammanfattningsvis visar denna studie på ett entydigt sätt att det förekommer ett stort och sammanhängande område med strukturell konnektivitet av intakt, natur- och naturnära skog längs den skandinaviska fjällkedjan. Detta bekräftar men ger samtidigt en mycket mer detaljerad bild

⁵⁹ Josefsson, T., Östlund, L., *Produktionsökning och utarmning – skogsbrukets inverkan på skogslandskapet i norra Sverige*, 2017, s. 322–336 i: Antonsson, H., Jansson, U. (red.) *Jordbruk och skogsbruk i Sverige sedan år 1900 – studier av de areella näringarnas geografi och historia*. Kungl. Skogs- och lantbruksakademien.

⁶⁰ Naturvårdsverket, *Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur*, rapport 6910, december 2019.

av resultat från tidigare globala analyser av kvarvarande intakt skog och intakta skogslandskap, där de fjällnära skogarna i Sverige utgör ett av ett fåtal som fortfarande finns kvar. Därmed finns också anledning att tydligt föra fram dessa skogars unika värden utöver deras betydelse för den biologiska mångfalden i skogslandskapet i norra Sverige. Ur ett europeiskt och globalt perspektiv har Sverige ett specifikt ansvar för dessa skogars bevarande.

Tre andra sentida studier beskriver den fjällnära skogen på ett likartat sätt och trycker på de mycket höga naturvärdena i de stora sammanhängande naturskogarna och att de som sådana är unika i ett västeuropeiskt perspektiv.⁶¹ Av denna nya forskning dras bland annat följande slutsatser.⁶²

Det svenska fjällskogskandskapet är fortfarande bevarat i ett naturligt eller nära naturligt tillstånd, inklusive över 10 000 hektar stora sammanhängande skogsområden. Även om tidigare historisk markanvändning, inklusive förindustriell avverkning av träd, har påverkat skogstillståndet och landskapets utseende, kvarstår höga naturvärden – vilket tydligt återspeglar sig i den stora andelen redan skyddade skogar och de naturvärden som registrerats i den nationella nyckelbiotopsinventeringen och den nationella skogsinventeringen.

Som studien visar finns dock stora områden med naturskogar som i dagsläget inte är skyddade. En kombination av ytterligare skydd, landskapsrestaurering och höga ambitioner i miljöhänsynen kan verkligen bidra till förbättrad konnektivitet och en funktionell grön infrastruktur.

Att bevara, och där så är möjligt, återställa, intakta skogar, är därför av högsta prioritet för dagens ansträngningar på global nivå att stoppa förlusten av biologisk mångfald, anpassa ekosystemen till klimatförändringen och för att uppnå hållbarhetsmål. Gradienten av naturtyper från boreal till alpin zon, tillsammans med den naturliga mosaiken av olika naturtyper, och övergångar mellan dessa, ger en variation i ekosystem och ekosystemtjänster. Det gröna bältet längs den skandinaviska fjällkedjan kan spela en nyckelroll i europeisk bevarandepolitik långt in i framtiden.

⁶¹ Jonsson B-G, m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 10(7), 2019.

Kuuluvainen T., m.fl., *North Fennoscandian mountain forests: History, composition, disturbance dynamics and the unpredictable future*, Forest Ecology and Management 385, 2017, s. 140–149.

Svensson J., m.fl., *Conservation significance of intact forest landscapes in the Scandinavian Mountains Green Belt*, Landscape Ecology 2020, s. 2113–2131.

⁶² Ibid, s. 2125.

15.3.2 Skogsbruk

Det finns uppskattningsvis cirka 580 000 hektar produktiv skogsmark som inte är avsatt för naturvård ovan den fjällnära gränsen, vilket motsvarar cirka tre procent av all produktiv skogsmark i Norrland. Denna skog har ett uppskattat virkesförråd om cirka 80 miljoner m³sk med ett totalt värde av cirka 20 miljarder kronor.

Baserat på riksskogstaxerings data har närmare 200 000 hektar fjällnära skog avverkats mellan 1955 och 2016. En stor andel (89 procent) av detta avverkades dock innan 1995, där avverkningar vissa år omfattade uppemot två procent av den produktiva skogsmarksarealen ovan gränsen för fjällnära skog, vilket är dubbelt så mycket som det nationella genomsnittet. Sammantaget motsvarar den årliga avverkningstakten i det fjällnära området 0,37 procent under tidsperioden före 1995, att jämföra med 0,14 procent efter 1995. Av arealen potentiell kontinuitetsskog ovanför den fjällnära gränsen har cirka 17 procent av den produktiva skogsmarken avverkats sedan 1955.

Från 1995 finns statistik från Skogsstyrelsen om ansökningar för avverkning. Dessa har legat relativt konstant på omkring 3 000 hektar per år sedan dess. Sedan år 1995 har ansökningar om avverkning omfattat sammanlagt cirka 67 000 hektar. Av dessa har cirka 25 000 hektar faktiskt avverkas under samma period.⁶³ Den fjällnära gränsen kan ha haft en viss betydelse för avverkningstakten i området, trots att Skogsstyrelsen, som tidigare nämnts i princip aldrig avslag ansökningar innan Änokdomen. Skogsbrukets egna åtaganden genom bland annat certifieringar, tillsammans med lägre lönsamhet med allt längre transportavstånd till industri, har dock förmodligen varit de faktorer som främst bidragit till den lägre avverkningen i den fjällnära regionen i förhållande till övriga Sverige.

15.3.3 Kulturmiljövärden

Tillståndsplikten för avverkning av fjällnära skog motiverades bland annat av behov av skydd för kulturmiljön. Dessa motiv i förarbetena har utgått från att de fjällnära skogarna är ett hävdad kulturlandskap som uppkommit genom samernas renbete. Spår av detta kan i vissa fall arkeobotaniskt spåras 1 000–1 500 år tillbaka i tiden. I de fjällnära

⁶³ Naturvårdsverket, *Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur*, rapport 6910, december 2019.

skogarna låg de samiska höst- och vårvistena. Här finns därför renvallar, härdar, grunder efter byggnader, bengömmor av måltidsben och förvaringsgropar. Spår av närvaro finns också i form av inhuggningar av fasta redskap i träd, till exempel fästen där renarna bands vid mjölkningen, liksom ledmarkeringar, i form av bleckade träd, det vill säga träd med en yta borthuggen bark. Vidare kan det finnas spår efter odling. Tamrenarnas trampande och gödslande av marken på renvallen medförde att den naturliga artfattiga skogsmarken i dessa områden kunnat förvandlas till frodig äng. På en del av de gamla renvallarna uppstod därför också de första jordbruken i den fjällnära regionen.⁶⁴

I övrigt återfinns i stort samma kulturmiljöer i de fjällnära skogarna som i resten av skogslandet, såsom befintliga och övergivna fasta bosättningar med omkringliggande slättermarker, betesmarker, betade skogar och åkrar. I detta sammanhang bör särskilt de många fäbodarna och deras påverkan på landskapet i form av betade fäbodskogar och fäbodvallar lyftas fram. Såväl det materiella kulturarvet i form av byggnader och andra konstruktioner, eller rester av sådana, och det biologiska kulturarvet i form av till exempel den hävdpräglade floran och faunan, hävdpräglade träd och trädristningar har i allmänhet mycket höga kulturhistoriska värden.

Risk för betydande skador på fornminnen

Fornminnesinventeringen i samband med upprättandet av den ekonomiska kartan pågick 1938 till 2003 men kom inte att omfatta det fjällnära området. Efter 2003 har fornminnesinventeringar gjorts i enstaka län på initiativ av respektive länsstyrelse, framför allt i Norrlandslänet. Inte heller kom inventeringsprojektet *Skog och historia*⁶⁵, som drevs mellan åren 1995–2007, att täcka in annat än mindre delar av Norrlandslänet. Trots att intresset av kulturmiljön uttryckligen ska värnas genom tillståndsplikten för avverkningar ovan den fjällnära gränsen medför bristen på kunskapsunderlag som indi-

⁶⁴ Kjell-Åke Aronsson, *Samiska kulturmiljöer i fjällnära skog, exemplet Bijelite*. Ur *Arkeologi i Sverige*, ny följd nr 2, 1993.

⁶⁵ Projektet var ett rikstäckande arbetsmarknadsprojekt i samarbete mellan Skogsstyrelsen, kulturmiljövården (länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet) och Arbetsmarknadsverket. Syftet var att med hjälp av arbetslös arbetskraft inventera kulturlämningar i skogsmark runt om i landet.

kerar förekomsten av fornlämningar att skyddet inte effektivt tillvaratar dessa värden.

Skadefrekvensen hos icke registrerade fornlämningar är hög även i de områden som omfattas av tillståndsplikt. Norrbottens museum har under en treårsperiod mellan 2017–2019 fornminnesinventerat ett antal olika områden om sammanlagt 4–5 km² i Norrbotten och funnit att skadefrekvensen på tidigare ej registrerade fornlämningar är mellan 66 och 100 procent.⁶⁶

Skogsstyrelsen hänsynsuppföljning visar att skadefrekvensen även på skogens kända forn- och kulturlämningar under en lång rad av år varit hög. De undersökningar som Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har utfört sedan 2005 visar genomgående på oacceptabelt höga skadefrekvenser i de områden där skogsbruk har bedrivits. Den senaste rapporten visade att 48 procent av inventerade forn- och kulturlämningar skadats i samband med skogsbruksåtgärder.⁶⁷ Den enskilt största orsaken till skador är markberedning, följt av körskadorna. Den senaste uppföljningen, för 2018, visar dock på en viss förbättring.⁶⁸ I tid sammanfaller nedgången av skador med Skogsstyrelsens påbörjade arbete tillsammans med skogsnäringen med att ta fram målbilder för kulturmiljöhänsyn. Den positiva trenden avser dock som sagt endast det kända beståndet av kulturmiljöer. Det hittills ej registrerade beståndet är fortfarande hårt drabbat av skador.

Den samiska kulturhistorien

Den äldre fjällnära skogen förväntas innehålla en högre andel samiska värden i jämförelse med den yngre fjällnära skogen. Där finns en mindre påverkan från skogsbruk och övrig exploatering, vilket inneburit att de samiska kulturlämningarna är välbevarade och intakta. Immateriella lämningar så som historier, jokkar och övriga berättelser kan till stora delar förknippas med den fjällnära skogen.

Det samiska kulturarvet bör emellertid ses som en helhet bestående av flera komponenter där alla delar behövs för att bilden ska bli komplett. Det materiella kulturarvet, i form av fysiska lämningar i

⁶⁶ Palmbo F., *Skogsbrukets påverkan på fornlämningar, Arkeologisk specialinventering av markerade skogsområden med fornlämningspotential*, rapport av Norrbottens museum 2019.

⁶⁷ Äjtte, Svenskt fjäll- och samemuseum och Gaaltje, sydsamiskt kulturcentrum, *Det samiska kulturlandskapet. Program för att bevara, bruka och utveckla samiska kulturlandskap 2015–2020*.

⁶⁸ Skogsstyrelsen, *Hänsynsuppföljning kulturmiljö*, resultat 2018.

landskapet utgör en del. De definitioner och kriterier för fornlämningar som gäller i dag överensstämmer dock inte alltid med den samiska kulturuppfattningen. I synnerhet renskötande samer lever och verkar alltjämt mitt i sitt kulturarv och sin historia. En fornlämning ska per definition vara varaktigt övergiven. För samiska förhållanden skulle detta endast innefatta de fornlämningar som ingen längre känner till. Ur ett samiskt perspektiv är till exempel en offersten inte övergiven för att enskilda inte längre direkt fysiskt offerar vid den. En fornlämning ska även definitionsmässigt vara tillkommen genom äldre tiders bruk. I en renskötarkontext är begreppet missvisande då man fortfarande till exempel lägger grunden till en kåta likadant. En ring med kåtastenar är inte märklig på fjället. Däremot äger den för samerna ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Den rättsliga synen på kulturminnen och kulturmiljöer utgår från platser, inte samband. Ett sådant synsätt stämmer inte överens med den samiska kulturhistorien ur ett renskötarperspektiv.

En röd tråd som löpt genom tiderna inom det samiska samhället är att inte lämna spår efter sig. Man har tillverkat av det som fanns i naturen och när exempelvis en byggnad inte längre behövdes har den tillåtits att återgå till jorden i sin egen takt. Begrepp som monumental går i princip inte att tillämpa på en samisk lämning, såvida man i den inte innefattar det samerna själva ser – hela omgivningen.

Det immateriella kulturarvet är en annan del av det samiska kulturarvet som utgörs av allt som inte lämnar några fysiska spår efter sig: fiskeställen, sägner, berättelser, platser med speciell betydelse, samband mellan platser och allt annat som muntligt traderats. Platser är i sig naturligtvis hörnstenar även i det samiska kulturarvet. För en i grunden nomadiserande kultur som utgår från djurens vandring och som varit beroende av naturen för sin överlevnad, är platserna dock i sig helt otillräckliga. Det är i stället sambanden mellan olika platser som utgör det renskötande samiska kulturlandskapet och kulturhistoria. Det är inte heller så enkelt att kulturlandskapet bevaras genom specifika vandringsvägar eller flyttleder. Renskötarna har alltid behövt en medvetenhet om det större landskapet med sina förutsättningar för renbete, jakt, fiske, renvallar, skohömyrar, tillgång till näver med mera. Här sammanknyts allt i det som sammanfattas som det biologiska kulturarvet. Det immateriella kulturarvet är vad som binder samman helheten i den samiska kulturhistorien. Ödelagda samiska kulturlandskap innebär en förlust i den muntliga renskötande samiska

kulturtraditionen som är intimt knuten till sin omgivning. Även den immateriella kulturmiljön blir därför starkt påverkad av brist på skydd för fysiska lämningarna, platser och landskap.

15.3.4 Friluftslivet

Riksintressen för friluftsliv omfattar en stor del av den fjällnära skogen oavsett om det rör sig om kontinuitetsskog eller brukad skog. Riksintressen tar hänsyn till hur området används i dag, men också möjligheter till användning i framtiden. Till exempel kan en vandringsled vara en anledning till att områden utses som riksintresse. De areella näringarna skogs- och jordbruk är inte utpekade som riksintresse. Pågående markanvändning får dock bedrivas utan hinder av riksintressen i samma områden. Skogsbruk kan alltså fortsätta att bedrivas med vanlig miljöhänsyn och hindras inte av att området även är utpekade som riksintresse för annat allmänt ändamål. I förarbeten hänvisas i stället till att hänsyn till andra allmänna intressen, till exempel friluftsliv, ska ske genom tillämpning av hänsynsreglerna i skogsvårdslagen, att skogsbruket får kännedom om riksintressen och allmänna intressen och att de ska kunna tas tillvara under ömsesidig hänsyn.⁶⁹

Huvuddelen av riksintressena för friluftsliv ligger inom formellt skyddade områden och större sammanhängande områden av kontinuitetsskog med dokumenterat höga naturvärden. Drygt hälften av arealen med stora sammanhängande områden av kontinuitetsskog ovan den fjällnära gränsen ingår i riksintresse för friluftsliv.

Det är alltså tydligt att utpekade områden av riksintresse för friluftsliv i fjällområdet i högre grad är lokaliserade i större sammanhängande skogsområden med högt naturvärde än i brukade skogar. Dessa områden påverkar framför allt landskapsbilden och möjligheten till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad. Finns det vatten i detta landskap så blir det ytterligare en attraktion i form av de vattenanknutna aktiviteter som då möjliggörs. Vattnets roll i landskapsbilden utgör en stor del av attraktionskraften för besöksnäringen och friluftslivet. I dessa områden finns ofta insatser i form av markerade leder och vindskydd för att tillgängliggöra områdena.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att utreda förutsättningar och kostnader för att komplettera det statliga

⁶⁹ Prop. 1985/86:3 s. 55–56.

ledsystemet i fjällen med en ny vandringsled genom skyddade fjällnära skogar.⁷⁰ Uppdraget redovisades i april 2017 och Naturvårdsverket föreslog att myndigheten skulle arbeta vidare tillsammans med berörda för att föreslå och etablera lämpliga ledsträckor.⁷¹ Länsstyrelsen i Västerbottens län har under 2020 börjat arbeta med att anlägga den första nya vandringsleden genom skyddade fjällnära skogar i Vilhelmina kommun.

Vad som är attraktivt för besökare kan dock variera beroende på förväntningar och i vilket landskap besökaren rör sig. I fjällen är naturskogsartade skogar attraktiva för många besökare, och det vilda landskapet ofta en reseanledning, medan vissa besökare i andra sammanhang kan föredra mer lättillgängliga skogar.

En lägre andel gammal skog i landskapet ger ett lägre rekreativvärde. Investeringar i leder och liknande anläggningar för att tillgängliggöra områdena är inte heller lika vanliga där.⁷² Övriga kontinuitetsskogar och områden med bruten kontinuitet utgör en del av det landskap som friluftslivet vistas i men har troligen inte lika goda förutsättningar för höga upplevelsevärden.

15.3.5 Renskötseln⁷³

Den fjällnära kontinuitetsskogen är av stor betydelse för renskötseln och dess kultur. Skog nära den fjällnära gränsen, innanför skogs-samebyarnas åretruntmarker brukas för renskötsel större delen av året. Området fungerar som kalvningsland för skogs-samebyar, och ger samtidigt ett gott skydd för renarna vid svårare väderleksförhållanden samt mot insekter. För renens välbefinnande är det angeläget att det finns kontinuitet av vinterbete i form av mark- och hänglav inom den fjällnära regionen.

Under de senaste 70 åren uppskattas lavmarkerna inom hela renskötselområdet ha minskat med 70 procent.⁷⁴ Denna minskning sammanfaller tidsmässigt med minskningen av gamla, öppna tallskogar till

⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket (M2015/04233/S).

⁷¹ Naturvårdsverket, *Utveckling av ledsystemet – vandringsleder. Redovisning av ett regeringsuppdrag (2016)*, NV-00652-16.

⁷² Eggers J., *Development and evaluation of Forest management scenarios – Long-term analysis at the landscape level*, 2017.

⁷³ Innehållet i detta kapitel är i allt väsentligt hämtat ur Sametingets redogörelse i Naturvårdsverkets rapport till utredningen, samt från uppgifter som lämnats av Jenny Wik Karlsson, Svenska samernas riksförbund.

⁷⁴ Naturvårdsverket, *Skog och mark 2017*.

följd av ett effektivt skogsbruk som eftersträvar täta, likåldriga skogsbestånd med hög tillväxt. Betydelsen av hänglavsbarande skogar och pålitliga betesmarker har därmed blivit allt större. Vid trakthyggesbruk försvinner trädlavar och förlusten av dessa är störst vid avverkning av gammal granskog. Kolonisationen av trädlavar tar lång tid och de cykler som i dag tillämpas inom skogsbruket leder till att skogen sällan blir tillräckligt gammal för att uppnå hög biomassa av trädlavar. Till skillnad mot vinterbeteslandet finns däremot i den fjällnära regionen, där skogsbruk bedrivits i mindre utsträckning, en större förekomst av lavrika skogar.

Vintrar med låst marklavsbyte, som blir allt vanligare till följd av klimatförändringarna, kräver vidare stor tillgång till trädlavsbyte för att renhjordarna ska överleva. Den fjällnära skogen ingår delvis i samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker. För renen innebär hösten i det fjällnära området även tillgång till viktigt näringsintag genom svampbyte inför kommande vinter. Klimatförändringar har även inneburit att trädgränsen flyttat högre upp på kalvfjället till följd av igenbuskning. Med anledning av framtida klimatförändringar är alternativa flyttleder för rennäringen, på fast och torr mark viktiga, eftersom farbara leder längs vattendrag utgör en stor osäkerhetsfaktor i framtiden. För att kunna upprätthålla en samlad renflytt samt enskilda renars strövandring, fungerar en kontinuitetsskog i landskapet en infrastruktur som renen följer.

I ett renskötselperspektiv ger den fjällnära skogen olika utgångslägen och förutsättningar från norr till söder. Betydelsen varierar därför efter de olika förutsättningarna. En sammanhållen naturlig infrastruktur i landskapet som tar hänsyn till samiska behov är dock en förutsättning för att renskötsel och samisk kultur ska kunna fortleva i hela renskötselområdet. I denna infrastruktur ingår den fjällnära skogen och renskötselns året-runt-marker som en viktig del.

Forskningen lyfter fram att konkurrerande markanvändning är en av de faktorer som har störst betydelse för renskötseln och att det även kommer att ha stor betydelse för effekterna av ett förändrat klimat. I rapporteringen från FN:s klimatpanel konstateras att skydd av betesmark kommer att vara mycket viktigt för renskötselns möjligheter för att klara anpassningen till ett förändrat klimat.⁷⁵ Något som i rapporten framförs som en nyckelåtgärd för framgångsrik klimatanpassning av renskötseln är ökad samverkan med skogsbruket. Från

⁷⁵ Sametinget, *Klimatanpassning. Handlingsplan för samiska näringar och samisk kultur*, 2017.

samebyar har framförts att de samråd som genomförs i dag mellan skogsbruket och renskötseln inte är tillräckliga för att samebyarnas situation och behov ska beaktas. Samebyarna menar att regelverket inte tar hänsyn till att det rör sig om två parter som har civila rättigheter inom samma område och därför rätt att påverka hur markerna brukas. De ojämlika maktförhållandena mellan företrädare för skogsbruket och företrädare för renskötseln har enligt samebyarna inneburit svårigheter att få samrådsförfarandet att fungera som avsett.

Renskötselns behov, ovan och nedan den fjällnära gränsen, innefattar därmed både grundläggande förutsättningar för renen, som bibehållna flyttleder, förekomst av mark- och hänglavsbete samt ett behov av samråd med och anpassning av konkurrerande näringar. Beträffande den senare frågan, som också knyter an till samiska markanspråk, framhålls ett direkt statligt ägande som väsentligt för att inte renskötselrätten ska urholkas.

15.4 Det statliga ägandet av fjällnära skog

15.4.1 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk förvaltar cirka 6,5 miljoner hektar mark vilket motsvarar en sjundedel av Sveriges yta. Den största delen är vidsträckt fjäll, myrar och skogar längs fjällkedjan. Av det totala markinnehavet är cirka 2,8 miljoner hektar skyddat som nationalpark eller naturreservat.

Statens fastighetsverks innehav innefattar cirka 866 000 hektar produktiv skogsmark. Merparten av skogarna ligger inom rennäringens åretruntmarker men cirka 10 000 hektar är beläget i södra Sverige. Av denna areal är två tredjedelar eller cirka 569 000 hektar skyddat genom naturreservat. Av resterade cirka 300 000 hektar är 18 procent frivilligt avsatt. Statens fastighetsverk är certifierade enligt FSC och följer deras standard för hållbart skogsbruk. Skogsstyrelsens inventering har visat att de frivilliga avsättningarna i Statens fastighetsverks bestånd håller mycket hög kvalitet i förhållande till övriga aktörer.⁷⁶

Statens fastighetsverk har lagt fram en långsiktig strategi för att balansera skogens olika nyttigheter utifrån rådande förutsättningar.

⁷⁶ 85 procent av arealen ansågs vara objekt med utvecklade naturvärden. Motsvarande siffra för storskogsbruket är 65 procent och för familjeskogsbruket 50 procent.

Strategin har som avsikt att ge ett kraftfullt bidrag till miljömålet levande skogar, ett stort utrymme för hänsyn till rennäring och friluftsliv samtidigt som ekonomin är acceptabel och värdeutvecklingen god.⁷⁷ Strategin förordar en avverkningsnivå inom beståndet med cirka 100 000–120 000 skogskubikmeter per år de närmaste 10 åren. På grund av skogens åldersfördelning antas denna volym öka successivt för att i början av nästa århundrade ligga på cirka 320 000 skogskubikmeter per år. Värdet av skogsinnehavet beräknas med den förordade strategin – som innebär en överhållning av gran- och tallbestånd med minst 20 år – i dagsläget uppgå till cirka 2,2 miljarder kronor för att i början av nästa århundrade uppgå till cirka 5 miljarder kronor i nuvarande penningvärde. I det föreslagna scenariot kommer ytterligare 72 000 hektar produktiv skogsmark avsättas som hänsynsytor och frivilliga avsättningar under de närmaste 100 åren.

15.4.2 Sveaskog

Sveaskogs innehav av produktiv fjällnära skog utgörs av 114 000 hektar. Detta är en rest av det tidigare Domänverkets innehav av fjällnära skog som 1992 i samband med bolagiseringen huvudsakligen överfördes till Statens Fastighetsverk. Här ingick även de stora arealerna fjällnära domänreservat som Domänverket hade instiftat på 1980-talet.

Strax innan bolagiseringen hade dåvarande Domänverket förändrat sin policy avseende skogsbruket i den fjällnära skogen genom att endast tillåta hyggesbruk i bevisligen starkt påverkade områden. Domän AB definierade sedan detta beslut ytterligare genom att dela in den fjällnära skogen i tre kategorier, beroende på grad av tidigare påverkan. Skogarna i kategori 1 representerade de mest orörda delarna medan man till kategori 2 förde områden som mer tydligt påverkats av tidigare dimensionsavverkningar. Kategori 3 utgjordes av skogar som påverkats starkt av tidigare brukande. Denna uppdelning kom också att utgöra grunden för hanteringen av fjällnära skog inom ramen för den svenska FSC-standarden.

Sveaskog har fortsatt kategoriserat fjällnära skog på det sätt som beskrivs i den svenska FSC-standarden. En konsekvens av detta är att huvuddelen, drygt 80 000 hektar, motsvarande 70 procent av arealen, hanteras som naturvårdsskogar. Kvarvarande produktionsskogar

⁷⁷ Statens fastighetsverks strategi för hållbart skogsbruk, beslutad 2016-12-14.

omfattar drygt 30 000 hektar. Skogsbruksaktiviteten inom dessa områden ligger generellt sett på en betydligt lägre nivå än i övriga delar av inlandet. De av Sveaskogs ekoparker som helt eller delvis ligger i den fjällnära regionen utgörs till nära 100 procent av naturvårdsmark.

15.5 Reformbehov

15.5.1 Det finns skäl att klargöra vad tillståndsplikten innebär

Det finns flera synsätt som kan anläggas på tillståndsplikten ovan fjällnära gränsen. I och med att Mark- och miljööverdomstolens domar om ersättning vid nekat tillstånd har vunnit laga kraft innebär nuvarande praxis att tillstånd till avverkning inte ska ses som ett grundläggande tillstånd till ändrad markanvändning, motsvarande till exempel tillstånd för takt, och att skogsbruk utgör pågående markanvändning. I praktiken innebär det att all skogsmark med så höga naturvärden att avverkning inte kommer att kunna medges i dag omfattas av ett visst skydd genom tillståndsplikten i skogsvårdslagen. Det är dock inte förrän en ansökan om avverkning kommer in till Skogsstyrelsen som saken kommer under rättslig prövning. I den takt tillståndsansökningar avgörs genom beslut kommer gränserna för de områden som är skyddade till följd av ett nekat tillstånd att formeras bit för bit. Ersättning till markägare kommer också att betalas allt eftersom tillstånd nekas.

Under förutsättningen att ett nekat tillstånd omfattar skog med sådana naturvärden som i praktiken innebär att avverkning aldrig kommer kunna tillåtas bör rättsverkningarna av beslutet utifrån nuvarande synsätt vara i det närmaste obegränsat i tid. Det utesluter inte att ersättning kan komma att betalas ut vid en ny ansökan som omfattar samma område. Den markägare som har fått ett nekat tillstånd för att avverkningen är oförenlig med naturvårdens intressen och fått ersättning för intrånget bör däremot ha svårt att hävda rätt till ersättning vid en ny tillståndsprövning av samma område.

Ett ägarskifte innebär emellertid att det saknas beslut som träffar den nye markägaren, som formellt inte omfattas av det tidigare beslutet. Det finns ännu inte något klargörande avgörande av hur en ny ansökan om tillstånd till avverkning ska hanteras, oavsett om det är samma ägare som redan fått ersättning eller om det är en ny ägare vars markanvändning påverkas av ett nytt nekat tillstånd till avverkning.

I sammanhanget bör nämnas att den nationella strategin för formellt skydd av skog inte omfattar formellt skydd ovan den fjällnära gränsen. Den nuvarande strategins prioritering av skydd av värdefulla skogar nedan fjällnära skog tillsammans med anslagens storlek påverkar myndigheternas möjlighet att initiera formellt skydd. Möjligheterna att inom ramen för en tillståndsprövning inrätta områdeskydd i stället för att avslå ansökan är därför begränsad.

Det är emellertid endast de tillståndspliktiga åtgärderna som provas enligt skogsvårdslagen. För exempelvis gallring och röjning krävs inget tillstånd enligt skogsvårdslagen. I områden där tillstånd inte skulle kunna medges för avverkning kan emellertid samråd krävas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken även för andra skogsbruksåtgärder än förnygringsavverkning. På samma sätt som i övriga delar av landet kan alla skogsbruksåtgärder bland annat gallring och röjning väsentligt ändra naturmiljön. Påverkan på naturvärden ska för dessa åtgärder inte provas mot skogsvårdslagen utan mot miljöbalken. I ett område där naturvärdena är så höga att ett tillstånd till avverkning skulle nekas enligt skogsvårdslagen borde även påverkan från sådana åtgärder som gallring och röjning i de allra flesta fall medföra att samrådplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken måste iakttas. Att området på så sätt skyddas av olika lagstiftningar beroende på vilken åtgärd som utförs är inte tillfredsställande.

I detta sammanhang bör nämnas att det saknas vägledning för huruvida ett förbud mot skogsbruksåtgärder med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken skulle kunna innebära en rätt till ersättning för markägaren. Mycket talar för att så inte är fallet om förbudet meddelas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och förbudet kan anses rimligt i det enskilda fallet.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tillämpas endast för åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken. Det är därför möjligt att pröva en avverkning av fjällnära skog även enligt detta regelverk. Frågan om ersättning kan därmed komma att provas enligt båda regelverken. Det är då möjligt att ersättningen bestäms olika beroende på vilket regelverk som tillämpas.

15.5.2 Det finns skäl att förtydliga vad som är pågående markanvändning och hur ersättningen ska beräknas vid inskränkning på grund av nekat avverkningstillstånd

Ersättningen för ett nekat tillstånd till avverkning är beroende av frågan om vad som ska anses vara pågående markanvändning. Som tidigare nämnts innebär nuvarande rättsläge att en fastighet med produktiv skogsmark som innehas i skogsbrukssyfte redan på den grunden anses medföra att skogsbruk är pågående markanvändning. Detta oavsett om skogsbruk tidigare endast bedrivits i begränsad utsträckning och utan att lämna spår i naturen. Skogsbruk är därmed pågående markanvändning även för de skogar som i dag anses vara stora sammanhängande naturskogar utan spår av rationellt skogsbruk.

Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande innebär vidare att ett förbud mot trakthyggesbruk utlöser ersättningsrätt för den enskilde. Trots att domstolen inte tagit ställning till frågan om ett föreläggande, med stöd av 18 b § skogsvårdslagen, om annan mindre lukrativ avverkningsform skulle innebära att ersättning ska utgå, talar mycket för att det nuvarande rättsläget kan tolkas på det sättet. I vart fall om det skulle medföra en ekonomisk förlust av betydelse för markägaren.

Ersättning utgår i dag som intrångsersättning beräknat på samma sätt som vid inrättande av områdesskydd. Som domstolen påpekat finns det trots att ersättning avser en permanent skogsbruksrestriktion ett betydande mått av osäkerhet i frågan om hur en ny ansökan om avverkning i samma område efter ett visst antal år ska ersättas. Den nuvarande rättstillämpningen innebär en risk att staten behöver ersätta en markägare för intrång i samma markområde flera gånger.

15.5.3 Det finns skäl att se över behovet av formellt skydd av fjällnära skog

Som ovan nämnts har tillståndsplikten motiverats bland annat av de höga naturvärdena som återfinns i skogslandskapet i fjällområdet. Mycket stora områden omfattas av områdesskydd och både det statliga och det privata ägandet har även betydande frivilliga avsättningar ovan den fjällnära gränsen.

I dagsläget omfattas inte skogen ovan fjällnära gränsen av den nationella strategin för formellt skydd av skog, vilket bland annat motiveras

av att etappmålet om skydd av landområden endast gäller skogsmark nedanför den fjällnära gränsen. De planerade formella skydd som framöver kan förväntas i det fjällnära området är därför i huvudsak begränsat till de områden som pekats ut i den långsiktiga nationalparksplanen och områden som redan är i statens ägo. Visst arbete med formellt skydd förekommer även för att uppnå andra miljömål ovan fjällnära gränsen. Vid sidan av detta har skogssektorn även tagit, och förväntas även fortsättningsvis ta, ett stort eget ansvar i detta område för att relevanta miljömål ska uppnås.

Ett nekat tillstånd till avverkning medför ett visst skydd av den yta som omfattas av beslutet. Det kan knappast anses kostnadseffektivt att fläckvis och oförutsägbart skydda skog på detta sätt, med hänsyn till det naturvärdesmässiga behovet av att avsätta större sammanhängande områden för naturvård i den fjällnära miljön. Många områden där tillstånd inte kan ges för avverkning ingår ofta i större, mer naturvärdesmässigt funktionella områden, som sträcker sig över flera fastigheter där naturreservat eller nationalpark sannolikt är den mest effektiva skyddsformen. Det är dock svårt att initiera sådana processer i områden som inte omfattas av den nationella strategin för formellt skydd av skog och nuvarande etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.

Att några av de allra mest skyddsvärda skogarna i Sverige inte omfattas av den nuvarande långsiktiga strategin för den skogliga naturvården är otillfredsställande. Statens ansvar för dessa skogar behöver därför förtydligas. I dagsläget tar merparten av alla markägare ett mycket stort ansvar för att undanta fjällnära skog från avverkning. Detta innebär att enskilda tvingas bära kostnaderna för skogar som är av nationellt allmänintresse. I dessa skogar där den lämpligaste markanvändningen är naturvård utgör alltjämt skogsbruk pågående markanvändning i stor utsträckning. Även om avverkningstakten i den fjällnära regionen är relativt låg innebär varje avverkning i stora sammanhängande kontinuitetsskogar en betydande risk för de unika naturvärden som följer av ett intakt skogslandskap på ekosystemnivå. En ny skogsbilväg och en mindre avverkning kan få betydande konsekvenser för ett betydligt större område än vad som omfattas av åtgärderna i sig.

15.6 Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Förslag: Skogar med höga naturvärden bör i första hand bevaras genom områdesskydd. Tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör dock kvarstå till dess de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden bevarats. Därefter bör övervägas om tillståndskrav ska behållas av andra anledningar än att pröva en avverknings förenlighet med naturmiljöns intressen.

I avvaktan på att skogar med höga naturvärden ges formellt skydd, i enlighet med det förslag som presenteras i kapitel 16, föreslås följande ändringar beträffande tillståndspliktiga avverkningar av fjällnära skog, för att skapa en mer ändamålsenlig lagstiftning.

Skogsvårdslagen bör särskilt ange att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan den fjällnära gränsen för att tydliggöra tillståndspliktens innebörd.

Skogsstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om att tillstånd inte krävs för åtgärder enligt 29 § skogsvårdslagen om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar.

Följderna av ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen tydliggörs genom att frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras anges i beslutet. Ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen ska vara gällande även mot förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt.

Beslut som meddelats med stöd av 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen bör antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Skogsstyrelsen bör därför låta skriva in sådana beslut i fastighetsregistret.

Frågan om ersättning ska betalas vid ett nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska prövas av Skogsstyrelsen tillsammans med tillståndsfrågan. Särskilda ersättningsregler förs därför in i skogsvårdslagen. Markägaren ska inte behöva väcka talan vid mark- och miljödomstol för att få frågan om ersättning prövad. Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning och ersättning till följd av nekat tillstånd till avverkning ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen om att Skogsstyrelsen ska försöka träffa en uppgörelse med markägaren innan frågan prövas av domstol behövs inte längre och ska därför upphävas.

Vid nekat tillstånd till avverkning ska ersättning med 125 procent av marknadsvärdesminskningen betalas om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Om tillstånd till avverkning medges vid ett nytt beslut avseende samma område bör Skogsstyrelsen ha en möjlighet att begära återbetalning av den ersättning som tidigare lämnats. Detsamma bör gälla om en åtgärd utförs i strid med ett beslut om nekat avverkningstillstånd där ersättning har betalats. Återbetalning kan ske senast tio år från det att ersättning betalades ut och om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt.

Skogsstyrelsen bör anslås särskilda medel avseende ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bör beviljas anslagskredit för denna anslagspost.

Beslut om nekat tillstånd eller beslut om hänsyn i samband med avverkning i fjällnära skog utgör avverkningsrestriktioner som bör beaktas vid fastighetstaxeringen. En följdändring föreslås därför i fastighetstaxeringslagen.

Beslut om nekat tillstånd eller beslut om hänsyn i samband med avverkning i fjällnära skog i vilka intrång ska räknas med i den så kallade ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken.

15.6.1 Tillståndskravet bör kvarstå till dess de skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt

De ursprungliga motiven för tillståndsplikten i fjällnära skog har varit att den ska utgöra ett komplement till andra åtgärder som avser att bevara natur- och kulturmiljön. Därutöver finns det i tillståndsprövningen en möjlighet för myndigheten att göra avvägningar mot renskötselrätten i det enskilda fallet.

Utredningens uppfattning är att tillståndsprövningen på många sätt är olämpligt utformad för att uppnå syftena med särregleringen. Om tillståndet avsett ett grundläggande tillstånd till verksamheten, och inte en prövning av pågående markanvändning, hade de avväg-

ningar som regleringen hänvisar till kunnat göras fullt ut. Den avvägning som nu görs resulterar emellertid i att ersättning ska betalas för avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Det finns andra metoder som bättre kan omhänderta angelägna allmänna natur- och kulturmiljöintressen i skogen. Områdesskydd är en långsiktig och systematisk metod för bevarande av allmänna intressen som inte kan förenas med pågående markanvändning. I de flesta fall är det därför mer lämpligt att natur- och kulturmiljöns intressen i stället för att omhändertas i en tillståndsprövning bevaras genom områdesskydd.

Utredningens bedömning är att det finns ett stort behov av ytterligare områdesskydd i och i direkt anslutning till den fjällnära gränsen. Genom att ersätta de markägare som inte har möjlighet att vidta skogsbruksåtgärder, eftersom de är oförenliga med natur- och kulturmiljövårdens intressen, genom en metodisk områdesskyddsprocess skapas förutsättningar för likabehandling, förutsebarhet och kostnadseffektivitet. Utredningens uppfattning är att tillståndsprövningen i sin nuvarande form är problematisk ur ett äganderättsperspektiv. Utgångspunkten för pågående markanvändning ska vara att den är tillåten och inte tillståndspliktig. Det är därför mer lämpligt att dela upp skogen ovan den fjällnära gränsen mellan naturvård och skogsbruk i en sammanhållen process i stället för i varje enskilt fall.

Utredningen har därför i kapitel 16 föreslagit att alla de stora sammanhängande naturskogarna i fjällen bör bevaras genom att de långsiktigt avsätts för naturvård. Ett bevarande av dessa naturskogar innebär en helt unik möjlighet för bevarad ekosystemmångfald och är av synnerligt högt värde för bevarande av biologisk mångfald på denna nivå i Sverige och Västeuropa. Genom förslaget i kapitel 16 kommer således den del av fjällnära skog som är av störst betydelse för naturvårdens intressen att bevaras. Förslaget skulle även innebära en investering för nuvarande och kommande generationer i den unika fjällnaturen, för att gynna bland annat biologisk mångfald, friluftsliv, rennäring och naturturism.

Om förslaget genomförs finns inte längre samma behov att i det enskilda fallet inom ramen för en tillståndsprövning göra avvägningar mellan avverkning och naturmiljön.

Det kan ta lång tid att genomföra det förslag som presenteras i kapitel 16. I dagsläget bedömer därför utredningen att tillståndskravet ska kvarstå och föreslår därför ingen ändring i fråga om tillståndskravets omfattning. Så länge tillståndskravet för avverkning kvarstår

är emellertid de nuvarande reglerna som nämnts i behov av vissa angelägna förändringar. Om riksdag och regering beslutar att prioritera statens resurser i enlighet med utredningens förslag bör dock de tillståndsprövningar som ska ske inom de områden som pekats ut i kapitel 16 i stället hanteras inom ramen för en områdesskyddsprocess. Om inriktningen för dessa skogar är klar bör markåtkomsten lämpligen betalas från Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur och inte belasta Skogsstyrelsen.

Tillståndskravet bör ses över när staten tagit ansvar för att bevara de stora sammanhängande naturskogarna för framtiden, i enlighet med förslaget i kapitel 16. Då bör utredas om det kvarstår ett behov för en tillståndsprövning för avvägning mellan pågående markanvändning skogsbruk och renskötsel. Denna tillståndsprövning bör då utformas och avgränsas geografiskt på ett mer ändamålsenligt och funktionellt sätt.

15.6.2 Pågående markanvändning i fjällskog

Det finns anledning att tydliggöra tillståndspliktens syfte för att stärka och förtydliga äganderätten ovan den fjällnära gränsen. En första del i ett sådant förtydligande är att klargöra om tillståndsprövningen avser att pröva om förutsättningar i naturmiljön i ett visst område medger en pågående markanvändning (skogsbruk) under de förutsättningar som anges i ansökan. Eller om tillståndsprövningen avser en prövning av om det finns förutsättningar att överhuvudtaget bedriva den sökta markanvändningen skogsbruk på den aktuella platsen. Tillståndsprövningen skulle i det senare fallet innebära att en ändrad markanvändning tillåts till att efter givet tillstånd vara skogsbruk.

Då reglerna om fjällnära skog infördes gjordes en tydlig markering från lagstiftaren att prövningen mot konkurrerande allmänna intressen skulle vara en annan än i övriga Sverige och att avverkning inte skulle tillåtas om den var oförenlig med intressen i form av natur- och kulturmiljövård eller rennäringen. Utgångspunkten torde ha varit att markägaren i dessa fall skulle kompenseras för det ekonomiska bortfallet av den skog som inte längre kan brukas rationellt.

Som nämnts innebär nu gällande praxis att ett tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte innebär prövning som motsvarar en förändrad markanvändning. Vidare följer av praxis att vad som utgör pågående

markanvändning ska bedömas utifrån fastighetens användningssätt. Vid denna bedömning kan beaktas om området utgör produktiv skogsmark eller inte. Den historiska användningen av skogen ska däremot inte tillmätas någon betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som den pågående markanvändningen eller inte.

Vissa av de fjällnära skogarna har i likhet med i princip alla andra delar av Sveriges skogsmark brukats intensivt någon gång under historien. Andra mer otillgängliga skogar kan ha brukats mer sällan och i vissa av dessa saknas bevarade spår av skogsbruk. Dessutom finns det skogar som förmodligen aldrig eller i mycket liten omfattning primärt brukats för tillgodogörande av skogsalster. De skogar som inte bär biologiska spår av skogsbruk karaktäriseras av fri utveckling och naturliga störningsregimer. De är även i mer eller mindre grad präglade av renbete. Den faktiska historiska markanvändningen i dessa skogar kan knappast anses ha varit skogsbruk. Dessa skogar har i regel mycket höga naturvärden. De bevarade spår och lämningar av samisk markanvändning och kultur som finns i dessa områden kan även innebära att skogarna är bärare av unika kulturmiljövärden.

Utredningen anser inte att det är rimligt att fastighetsägare utifrån dessa premisser ska behandlas olika i de situationer som är beroende på frågan om pågående markanvändning. De fastighetsägare som av någon anledning aldrig brukat sin skog, och därmed passivt bidragit till att natur- och kulturmiljövärden bevarats, ska därmed inte hamna i ett sämre läge än de som bedrivit rationellt skogsbruk i modern tid när en ersättningsfråga avgörs. I ekonomiskt hänseende har ingen åtskillnad heller gjorts mellan de skogar som brukats rationellt och de som inte har gjort det. Skogen har i praktiken värderats lika, med utgångspunkt från att virkesförrådet kunnat realiserats ekonomiskt.

Utredningen anser därför att pågående markanvändning för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen ska anses vara skogsbruk. Detta torde ha varit den allmänt rådande föreställningen bland markägare, särskilt mot bakgrund av att Skogsstyrelsens praxis fram till Änokdomen inte inneburit att tillstånd till avverkning nekades. I de fall avverkning inte kunde tillåtas inrättade Skogsstyrelsen i stället områdesskydd och ersättning betalades till markägaren. Markägarna har därmed berättigade förväntningar om att få utnyttja sin produktiva skogsmark på ett ekonomiskt rationellt sätt eller annars bli ersatta för intrånget. Det förefaller som mindre lämpligt att frågan om den historiska markanvändningen ska vara avgörande för om er-

sättning ska utgå eller inte. Rättssäkerheten i en sådan prövning kan ifrågasättas. Att tillåta att utgången i fråga om ersättning ska bli olika mellan rågrannar beroende på tillfälligheter, som att spår och lämningar kan återfinnas på den ena men inte den andra fastigheten är både omständligt och tveksamt ur en likabehandlingssynpunkt.

Genom att skapa en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjs tveksamheter vid tillståndsprövningen.

En sådan presumtionsregel kan lämpligen markeras direkt i lagtexten. Genom denna markering har lagstiftaren bekräftat praxis genom ett direkt ställningstagande till en avgörande fråga för att stärka äganderätten i området, som därefter inte bör kunna ifrågasättas.

Presumtionen gäller inte för annan markanvändning än skogsbruk som bedrivs på produktiv skogsmark såsom skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Regeln påverkar inte heller att renskötsel samtidigt kan vara pågående markanvändning på samma område.

15.6.3 När är en avverkning oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården?

Utredningen har inte kunnat hitta någon tydlig praxis om när tillstånd kan medges, förenas med hänsyn till naturvårdens intressen eller avslås vid en tillståndsprövning. I stort sett förefaller Skogsstyrelsen utgå från att det endast är nyckelbiotoper som kan föranleda ett avslag på en tillståndsansökan. Bedömningen sker således på beståndsnivå och utan hänsyn till landskapet i stort, de kumulativa effekterna av varje avverkning och risken för oåterkallelig fragmentering av stora sammanhängande naturskogar.

Den praxis som Änokdomen resulterade i innebar att Skogsstyrelsen ska neka tillstånd till avverkning i fler fall än vad som tidigare varit förutsatt. Då tillståndsprövningen enligt de ursprungliga förarbetena ska utgöra ett komplement till områdesskydd bör i princip samma synsätt anläggas. Då är det inte möjligt att endast utgå från beståndsnivå. Varje avverkning bör prövas mot påverkan på landskapet. Om en avverkning riskerar att påtagligt fragmentera ett intakt skogslandskap bör därför inte tillstånd ges. Det är utredningens uppfattning att ordalydelsen av 18 § ger stöd för en sådan tolkning. Vad som ska anses vara av väsentlig betydelse för naturvården måste i det

enskilda fallet bestämmas utifrån områdets betydelse för att uppnå miljökvalitetsmålen, Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och inte minst utifrån vetenskapliga bedömningar. Det finns inget krav på att varje avverkning ska utgöra ett direkt hot mot dessa intressen, genom att exempelvis påverka bevarandestatusen för en viss art, för att tillstånd inte ska medges. Det är tillräckligt med att avverkningen är oförenlig med dessa intressen. Utredningen anser att en avverkning som innebär fragmentering av ett intakt skogslandskap, mot bakgrund av dessa områdets stora betydelse för biologisk mångfald både i Sverige och Västeuropa, bör vara oförenligt med naturvårdens intressen.

15.6.4 Verkningarna av ett beslut tydliggörs

Beslutets påverkan på pågående markanvändning

Då en tillståndsfråga avgörs finns det skäl att det tydligt ska framgå om beslutet innebär att skogsbruk alltjämt är pågående markanvändning eller inte. Om tillstånd till avverkning inte medges ska det vara tydligt för både markägaren och för andra att skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning på den del av fastigheten som ansökan avser. Ett sådant beslut bör vara gällande både för förvärvare av fastigheten och innehavare av särskild rätt. En förvärvare av fastigheten kan därmed inte räkna med att få avverka skog på den behandlingsenhet där frågan redan prövats och tillstånd inte kunnat medges. Konsekvenserna av ett sådant beslut innebär även att fastighetens värde inte längre kan baseras på avkastningen av ett rationellt bedrivet skogsbruk vilket innebär att någon ersättning för skada inte ska betalas.

Att Skogsstyrelsens beslut medför att skogsbruk inte längre ska utgöra pågående markanvändning på den del där någon avverkning inte tillåts innebär inte att marken i sig ändrar karaktär från att vara skogsmark. Även efter att Skogsstyrelsen tagit ställning till om tillstånd kan ges eller inte kommer myndigheten alltjämt att vara tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen.

En ny ansökan om avverkning kan utmynna i en annan bedömning från Skogsstyrelsen, till exempel på grund av radikala förändringar i naturen som brand, insektsangrepp eller invasion av främmande arter. Skogsstyrelsen skulle alltså vid en senare prövning kunna be-

döma att avverkning kan tillåtas. Ett senare beslut om att tillåta avverkning ska då anses vara ett grundläggande beslut om ändrad markanvändning. Om en ny ansökan däremot utmynnar i samma bedömning, att tillstånd till avverkning alltså inte kan lämnas, innebär beslutet inte något avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Någon ersättningsrätt aktiveras därmed inte vid beslutet.

Hänsynsbeslut

När det gäller hänsynsbeslut enligt 18 b § första stycket 1, kan dessa avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Även ett sådant beslut, som avsevärt försvårar pågående markanvändning, kan få ekonomiska konsekvenser som ger rätt till ersättning för skada och som därefter påverkar fastighetens värde. Det finns skäl att i beslutet ange om ett sådant beslut utgör en permanent rådhetsinskränkning för fastigheten. I prövningen bör konsekvenserna av den hänsyn som beslutas prövas mot den, inom ramen för de regler som gäller för skogsbruket i övrigt, mest rationella avverkning eller den avverkningsform som ansökan annars avser. För skogsbruk i fjällnära skog gäller, likt landet i övrigt, att viss hänsyn ska lämnas utan att detta innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Avverkning enligt den hänsyn som beslutats enligt 18 § b skogsvårdslagen motsvarar därefter det skogsbruk som hädanefter får bedrivas på det ansökta området vilket därmed utgör pågående markanvändning.

Om skogsbruk får bedrivas i enlighet med ansökan eller med tillämpning endast av de regler som gäller för skogsbruket i övrigt bör även detta särskilt anges i beslutet. Beslutet har då inte påverkat frågan om vad som är pågående markanvändning. Det innebär att en ny ägare av fastigheten kan åberopa samma tillstånd för en avverkning inom den redan prövade behandlingsenheten. Genom att tydliggöra att beslutet är gällande även mot förvärvare av fastigheten och innehavare av avverkningsrätt får beslutet den rättsverkan som är mest ändamålsenligt och måste ha varit ursprungligen avsett.

Beslutets tidsbegränsas

Det saknas i dag någon bestämmelse som klargör hur länge ett tillståndsbeslut får utnyttjats och om det även krävs en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen innan avverkning får vidtas. En underrättelse enligt 14 § är gällande i fem år från den dag underrättelsen kom in till Skogsstyrelsen.⁷⁸ Skogsstyrelsen har, utan stöd i lag, begränsat även beslut där tillstånd ges till avverkning till att avse fem år.

Utredningen ser inget skäl för varför ett beslut där tillstånd ges till avverkning inte skulle vara begränsat i tid på samma sätt som när en avverkning omfattas av underrättelseskyldighet enligt 14 §. Det finns skäl att kodifiera den nuvarande praxisen genom ett förtydligande i lagstiftningen. Enligt utredningen är fem år lämpligt. Däremot bör tiden inte börja löpa förrän beslutet om tillstånd vunnit laga kraft.

Ett beslut om att ge tillstånd till avverkning är adresserat till den som har ansökt om åtgärden. Det finns i dagsläget inga bestämmelser som reglerar hur eller om ett tillstånd kan överlåtas.

När en ansökan om tillstånd ges till avverkning har Skogsstyrelsen bedömt att åtgärden inte är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Därutöver har Skogsstyrelsen bedömt åtgärden i förhållanden till 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken och att avverkningen inte avser en skogsbilväg som inte kan tillåtas under de förutsättningar som anges i 17 § skogsvårdslagen. Nämnda intressen utgör sådana allmänna intressen som där påverkan på dessa är oberoende av vem som ansöker om åtgärden. Prövningen i detta avseende bör i sig inte utgöra något hinder mot att tillståndet kan överlåtas.

I ansökan om tillstånd till avverkning ska sökanden, utöver hänsyn till natur- och kulturmiljöintressen, redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen samt trygga återväxten av skogen. Såvitt utredningen kan utläsa utgör brister i att tillgodose dessa intressen inte någon grund till att avslå tillståndet. Däremot om tillstånd ges till avverkning ska Skogsstyrelsen i beslutet ange vilken hänsyn som ska tas till rennäringens intressen och vilka åtgärder som ska vidtas för att trygga återväxten av skogen. Inte heller prövningen och utformningen av hänsyn till dessa intressen bör utgöra hinder mot att tillståndet skulle kunna överlåtas.

⁷⁸ 15 c § skogsvårdsförordningen.

Bestämmelserna om tillstånd till avverkning i fjällnära innehåller dock en ransoneringsregel i 18 a §. Enligt den får tillstånd till avverkning ges på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet endast om det finns särskilda skäl för det. Huvudregeln är alltså att tillstånd endast ges för ytor som är mindre än 20 hektar. Vad som avses med brukningsenhet utgår från den enskilda ägarens innehav av produktiv skogsmark inom en kommun.⁷⁹ I detta avseende är således förutsättningarna för tillståndsprövningen utformad utifrån den sökandes egna innehav av mark.

Om fastigheten som omfattas av det givna tillståndet överläts till annan kan den markägarens innehav av produktiv skogsmark vara ett annat än för sökanden. En ny fastighetsägare förutsättningar för att få ett tillstånd skulle därmed utgå från andra förutsättningar i fråga om brukningsenhetens storlek. Enligt utredningen är det därför inte lämpligt att tillståndet överläts till annan än den som sökt.

Om ett tillstånd inte utnyttjas, vilket inte alls är ovanligt i dagsläget, ska en ny prövning göras. Eftersom det i ett beslut anges vad som är pågående markanvändning bör prövningens omfattning kunna begränsas. Ett avslagsbeslut innebär, som ovan redogjorts för, att skogsbruk inte är pågående markanvändning. En ny prövning ska därför ske med utgångspunkt att den ansökta åtgärden avser ändrad markanvändning.

15.6.5 Beslut bör antecknas i fastighetsregistret

Ett beslut enligt 18 § och 18 b § som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras är gällande även mot förvärvare av fastigheten eller innehavare av särskild rätt i fastigheten och påverkar vilket ekonomiskt värde fastigheten motsvarar. Ett sådant beslut bör därför offentliggöras. En anteckning om detta bör därför göras i fastighetsregistrets inskrivningsdel, med stöd av 19 kap. 29 § jordabalken som behandlar övriga belastningar för fastigheten. Genom en sådan anteckning försätts en förvärvare i vetskap om de restriktioner för skogsbruk som gäller på fastigheten. Skogsstyrelsen bör därför anmäla beslut enligt 18 § och 18 b § skogsvårdslagen till inskrivningsmyndigheten. Av anteckningen ska framgå huruvida pågående mark-

⁷⁹ Se 12 § skogsvårdslagen och 14 § skogsvårdsförordningen.

användning är skogsbruk, skogsbruk med avverkningsrestriktioner enligt 18 b § eller om avverkning inte är tillåten.

För att göra en sådan anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel krävs enligt 19 kap. 29 § jordabalken stöd i lag eller författning. Utredningen bedömer att det därmed är tillräckligt att Skogsstyrelsens skyldighet att anteckna uppgifterna regleras i skogsvårdsförordningen.

Enligt nu gällande bestämmelser i 35 § skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen försöka träffa en uppgörelse om ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen med den sakägare som gör anspråk på sådan ersättning. I och med utredningens förslag om att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning tillsammans med beslutet om nekat eller begränsat tillstånd har utredningen föreslagit att nämnda bestämmelse i 35 § första stycket skogsvårdsförordningen ska upphävas. I bestämmelsens andra stycke finns en hänvisning till 35 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd som hanterar utbetalning av ersättning till häradsallmänningar eller andra samfälligheter som inte får minska Någon ändring avseende detta föreslås inte.

Den nu föreslagna skyldigheten för Skogsstyrelsen att anmäla visst beslut om nekat tillstånd kan lämpligen föras in som ett nytt första stycke i 35 § skogsvårdsförordningen, som sedan tidigare reglerar förandet vid beslut enligt 19 § skogsvårdslagen.

15.6.6 Ersättning vid nekat tillstånd

Miljöbalkens ersättningsbestämmelser i 31 kap. är utformade för de fall det allmänna inskränker användningen av enskildas mark, så kallade rådighetsinskränkningar. Bildande av naturreservat är exempel på en sådan rådighetsinskränkning. Om mark måste tas i anspråk, sker det regelmässigt genom frivilliga överenskommelser eller genom andra åtgärder än expropriation. I de mycket få fall staten och markägare inte kommer överens kan staten ändå besluta om ett områdesskydd. Ersättning ska i dessa fall bestämmas med tillämpning av expropriationslagen.

I 31 kap. miljöbalken finns även processregler som knyter an till expropriationslagens bestämmelser, vilka utgår från de allmänna civilprocessreglerna i rättegångsbalken.

Enligt nu gällande bestämmelse ska Skogsstyrelsen på statens vägnar försöka komma överens med markägare i ärende om ersättning

eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen.⁸⁰ I de fall Skogsstyrelsen och markägare inte kommer överens får markägare stämma staten. Staten representeras i dessa fall av Kammarkollegiet. I samband med ett beslut om nekat tillstånd vet Skogsstyrelsen alltså inte om, eller vilken, ersättning som kommer betalas vid ett nekat tillstånd till avverkning om överenskommelse inte träffats. Ersättningens storlek kan därmed inte beaktas i beslutet om intrång och därför inte utgöra en del av proportionalitetsbedömningen av intrångsbeslutet.

För att Skogsstyrelsen ska kunna beakta om ersättning kommer att utbetalas eller inte som en del av proportionalitetsbedömningen vid själva tillståndsprövningen måste frågorna om ersättning och tillstånd prövas tillsammans av en och samma myndighet. För att myndigheten ska kunna bedöma om ett nekat tillstånd är ett proportionerligt intrång i den enskilda markägarens brukande måste samma myndighet även kunna beakta möjligheten att ekonomiskt kompensera markägaren för intrånget. Om rätt till ersättning föreligger innebär ett nekat tillstånd inte ett lika stort intrång i markägarens äganderätt jämfört med om rätt till ersättning inte föreligger. Utredningen föreslår därför att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning ska betalas tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning ska nekas. Myndigheten prövning i dessa frågor ska hanteras inom samma beslut. Skogsstyrelsen uppgift i fråga om ersättning för intrång ska därmed inte längre vara att verka för att en överenskommelse ska träffas utan att fatta beslut i frågan. Se mer om förslaget i denna del under kapitel 15.6.7.

Särskilda ersättningsregler bör införas i skogsvårdslagen

Den hänvisning som finns i 19 § skogsvårdslagen till miljöbalkens ersättningsbestämmelser förefaller inte vara helt ändamålsenligt, då den bland annat förutsätter en annan processform och en annan partsställning då ersättningsfrågan avgörs än då tillståndsbeslutet meddelas. Det kan även ifrågasättas om det är lämpligt att en verksamhet som i sin helhet ska prövas enligt skogsvårdslagen ska ersättas enligt miljöbalken. Vid införandet av 19 § skogsvårdslagen angavs att skälen framför allt var praktiska då inte lagstiftningen i onödan skulle tyngas av ersättningsregler. I och med denna lagstiftningsteknik har emellertid

⁸⁰ 35 § skogsvårdsförordningen.

en anmärkningsvärd otydlighet skapats, bland annat genom att det beslut som utlöser ersättningsrätt inte räknas upp bland de situationer då ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska betalas.

Det kan även ifrågasättas om det är rimligt att anlägga samma synsätt angående ersättning för nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog som vid inrättande av ett områdesskydd. I det senare fallet inaspråkats ett skogsområde av staten, oavsett om markägaren samtycker eller inte, och fastigheten beläggs normalt med omfattande restriktioner för brukandet. I det förra fallet är det endast en tillståndspliktig åtgärd som provas och beslutets effekter går inte utöver den åtgärd som ansökan avser.

Utredningen anser att det är lämpligt att det i en speciallagstiftning ska framgå de regler som i huvudsak gäller för den verksamhet som bedrivs enligt lagen. Genom att reglera ersättningen direkt i skogsvårdslagen kan även för ändamålet lämpliga och tydliga regler skapas. Fördelen är även att alla beslut enligt skogsvårdslagen skulle kunna hanteras på samma sätt och samlas i ett förfarande. På så sätt kan rätten till ersättning på ett rättssäkert sätt ingå i den proportionalitetsbedömning som ska vara en del av alla beslut som innebär en inskränkning av egendomsskyddet.

Genom att skapa ett system för ersättning både för beslut som innebär hänsyn över intrångsbegränsningen och avslag finns en möjlighet att ersätta miljöbalkens samrådsbestämmelser med en utökad tillståndsprövning. I denna skulle även andra åtgärder än förnyrningsavverkning kunna ingå.

Alternativet, att införa mer detaljerade process- och ersättningsbestämmelser i miljöbalken, motiverade av åtgärder som i övrigt regleras i en speciallagstiftning, förefaller inte vara ändamålsenligt eller systematiskt korrekt.

Ersättningsreglerna bör förbli oförändrade

Vilken ersättning som ska utgå bör anges mer specifikt i bestämmelsen. Regeringsformen anger att ersättning ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som

anges i lag. Regeringsformens utgångspunkt är att full ersättning ska utgå, även om detta inte är ett krav vid rådighetsinskränkningar.

Den nuvarande bestämmelsen om ersättning enligt 19 § hänvisar till miljöbalkens bestämmelser. För ersättning enligt miljöbalken ska expropriationslagens regler tillämpas, vilket innebär att intrångsersättning schablonmässigt ska ökas med 25 procent. Schablonpåslaget i expropriationslagen ansågs vara en kompensation för det tvångsvisa ianspråktagande av mark som sker utan att ägaren kan påverka tidpunkten för värderingen. Dessutom ansågs inte ersättning endast till marknadsvärdet ta affektionsvärde eller andra individuella värden, i form av en starkare koppling till fastigheten än strikt ekonomiskt i beaktande.⁸¹

Det finns starka skäl för att full ersättning ska betalas för den marknadsvärdesminskning som uppkommer genom ett förbud enligt skogsvårdslagen, eller enligt annan lag som reglerar pågående markanvändning. Ett förbud innebär normalt att den pågående markanvändningen, enligt de lagar som reglerar verksamheten, inte anses vara förenlig med ett annat motstående intresse. Avvägningen mellan egendoms skyddet och de motstående intressen som kan förhindra åtgärden har redan gjorts i samband med den författning som möjliggör rådighetsinskränkningen. Möjligheten att förbjuda en åtgärd inom den pågående markanvändningen utgör därmed en näringsrättslig förutsättning som markägaren har att förhålla sig och anpassa sig till. Ett förbud uppkommer i en situation då en markägare avser att vidta en åtgärd. Ett beslut som hindrar denna åtgärd borde då ersättas med det förväntade ekonomiska utfallet av åtgärden. Förbudet bör inte ge ett bättre ekonomiskt utfall än vad åtgärden hade medfört, om den varit förenlig med gällande lagstiftningen och därmed tillåten.

I situationer då ersättningsrätt enligt 19 § skogsvårdslagen aktualiseras är det markägaren som initierat förfarandet genom att ansöka om tillstånd till avverkning. Markägaren har således möjlighet att påverka värdetidpunkten. En ansökan har även rimligtvis föregåtts av en marknadsvärdering. Om ansökan är gjord i en tid av sämre lönsamhet motsvarar åtgärdens förväntade värde även markägarens lägre ekonomiska förväntningar på den ansökta åtgärdens utfall. Ett nekat tillstånd medför inte heller några förändringar i ägandet eller i brukandet vid sidan av den tillståndsprövade åtgärden. Det är mindre lämpligt att i dessa sammanhang tala om ideella eller individuella värden,

⁸¹ Prop. 2009/10:162 s. 66.

som att ett affektionsvärde skulle gå förlorat, genom att skog inte får avverkas. Att inrättande av områdesskydd ger högre ersättning än ett tillståndsbeslut enligt skogsvårdslagen kan därför anses vara både ändamålsenligt och rimligt.

Ett förbud mot alla skogsbruksåtgärder som omfattas av tillståndsplikt bär emellertid likheter med inrättande av biotopskyddsområde. En avverkning som inte omfattas av tillståndsplikt skulle i andra delar av Sverige kunna resultera i att Skogsstyrelsen inom ramen för tillsynsärendet initierar ett biotopskydd för hela eller den del av behandlingsenheten som är olämplig att avverka. Detta talar för att ett förbud mot avverkning enligt 18 § skogsvårdslagen ska ge samma ersättning som ett biotopskyddsområde. Regelns tillkomst har dessutom motiverats utifrån synsättet att tillståndsplikten ska komplettera bestämmelserna om områdesskydd. För skogsbruksåtgärder nedan den fjällnära gränsen har Skogsstyrelsen även den alternativa möjligheten att meddela förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ersättning för ett sådant beslut regleras alltså i 31 kap. 4 § miljöbalken och ersättning för ett sådant förbud omfattas därmed av expropriationslagens schablonpåslag. Detsamma gäller för skogsbruksåtgärder i fjällnära skog som inte omfattas av tillståndsplikt, som gallring och röjning.

Sammantaget bedömer utredningen att egendomsskyddets systematik och de motiv som ligger bakom den förhöjda intrångsersättningen talar mot att schablonpåslaget ska gälla även vid förbud mot åtgärder inom pågående markanvändning. Det finns dock starka ändamålsskäl som talar för att bibehålla det rättsläge som fastställts genom praxis och som innebär att expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska gälla fullt ut även i dessa fall.

Ersättningen vid ett förbud mot avverkning bör därför bestämmas på samma sätt som vid inrättande av ett biotopskyddsområde. Samma metod för värdering bör användas för att beräkna marknadsvärdesminskningen till följd av ett förbud mot avverkning. För mer omfattande hänsyn än vad som gäller för skogsbruket i övrigt ska ersättningen i stället bestämmas till den ekonomiska mellanskillnaden av den ansökta åtgärden och den åtgärd som kan tillåtas. Den rätts-tillämpning som utvecklats kring reservatsföreskrifter kan då vara en lämplig jämförelse.

Utredningen har även lämnat förslag på att gynnsammare skatteregler för intrångsersättning ska utredas. I det sammanhang då riksdagen har att ta ställning till ett eventuellt förslag om att ersätta

expropriationslagens schablonpåslag med skattefri intrångsersättning bör frågan om samma regler ska gälla även för förbud för åtgärder inom pågående markanvändning särskilt belysas.

Möjlighet till återkrav av ersättning

Om Skogsstyrelsen medger tillstånd till avverkning vid ett nytt beslut avseende samma område bör myndigheten inom tio år ha en möjlighet att begära återbetalning av den ersättning som tidigare lämnats, på samma sätt som anges i nuvarande bestämmelser, som hänvisar till 31 kap. 15 § miljöbalken. Ett nytt beslut där avverkning tilläts innebär även, som ovan angetts, att skogsbruk blir pågående markanvändning.

Återbetalning ska ske under samma förutsättningar som i dag. Det innebär att återbetalning kan ske av hela eller delar av beloppet samt att återbetalningen måste vara skälig med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Skälighetsbedömningen bör göras utifrån samma förutsättningar som följer av den motsvarande bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken. I förarbetena till bestämmelsen anges som exempel på situationer där det kan vara skäligt att återbetalning sker att markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade förhållanden. Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter.⁸²

I andra sammanhang har avkastningsränta enligt räntelagen på det nettovärde som inte kunnat realiserats tillämpats, vilket förefaller vara en lämplig utgångspunkt även i detta fall. Om skogsbruk på grund av ett beslut enligt skogsvårdslagen inte fått bedrivas bör därmed återkravet minskas med avkastningsräntan på ersättningsbeloppet under den tid beslutet varit i kraft.

Utgångspunkten för tillståndsprövningen enligt 18 och 18 b §§ skogsvårdslagen avseende natur- och kulturmiljön är att den framför allt ska beakta värden som ska bevaras långsiktigt. Att tillstånd ges för avverkning i ett område där det tidigare nekats bör inte in-

⁸² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 329.

träffa särskilt ofta vilket medför att återkrav endast kommer aktualiseras i undantagsfall.

Enligt bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken finns även en möjlighet att kräva tillbaka utbetald ersättning om en fastighetsägare som har fått ersättning på grund av bland annat nekat tillstånd senare trotsar avslagsbeslutet. Den bestämmelsen är enligt 19 § skogsvårdslagen inte tillämplig i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd till avverkning. Bestämmelsen i 19 § skogsvårdslagen hänvisar endast till 31 kap. 15 § första stycket första meningen. Hänvisningen har sett densamma ut även när skogsvårdslagen hänvisade till naturvårdslagens ersättningsbestämmelser.

Utredningen har inte hittat några bärande skäl för att inte återkrav borde kunna ske även i de fall åtgärder vidtas i strid med ett nekat tillstånd eller i strid med ett beslut om hänsyn enligt 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen.

I dessa fall bör en skälighetsbedömning inte utgå från den tid beslutet varit gällande utan snarare knyta an till graden av uppsåt eller oaktsamhet då åtgärden utfördes. I normalfallet bör självklart en skälighetsbedömning utmynna i att den markägare som inte känt till att en åtgärd vidtogs i strid med ett beslut inte heller blir återbetalningsskyldig. Detsamma kan inte anses gälla om markägaren saknade vetskap om beslutet men väl om åtgärden, då det kan anses oaktsamt att inte hålla sig informerad om de rådighetsinskränkningarna som gäller för fastigheten.

Enligt 31 kap. 15 § andra stycket ska talan om återbetalning väckas vid mark- och miljödomstolen. Denna bestämmelse är tillämplig om Skogsstyrelsen vill återkräva utbetald ersättning. Talan ska väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut vid påföljd att rätten att föra talan annars går förlorad.

I enlighet med utredningens förslag är det Skogsstyrelsen som ska fatta beslut om ersättning för det fall att tillstånd till avverkning nekas. En markägare ska inte behöva vända sig till domstol för att få frågan om ersättning prövad. I linje med det förslaget anser utredningen att frågan om återkrav i samband med att Skogsstyrelsen meddelar ett beslut om att ge tillstånd till avverkning även borde kunna prövas av Skogsstyrelsen. Det innebär att i de situationer där Skogsstyrelsen tidigare nekat tillstånd och ersättning utbetalats, i ett senare beslut ger tillstånd ska myndigheten i samma beslut kunna

kräva att den tidigare utbetalda ersättningen återbetalas. Skogsstyrelsen ska i dessa situationer inte behöva väcka talan i domstol. Som huvudregel bör det vara samma fastighetsägare som besluten om tillstånd respektive återbetalning berör. Har fastigheten bytt ägare är det enligt förarbetena till bestämmelsen ett skäl för att inte kräva tillbaka pengarna. Beslutet fattas med stöd av skogsvårdslagen och bör därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I de fall en fastighetsägare har vidtagit åtgärder i strid med ett nekat tillståndsbeslut för vilket ersättning utbetalats ska Skogsstyrelsen också kunna begära att återbetalning sker. I dessa situationer är det däremot inte lämpligt att Skogsstyrelsen fattar ett beslut om återkrav. För att återkrav ska kunna ske krävs att den som fått ersättningen har agerat uppsåtligt eller vårdslöst i förhållande till det tidigare beslutet som låg till grund för ersättningen. En sådan prövning görs lämpligen av allmän domstol. För dessa situationer ska Skogsstyrelsen väcka talan vid domstol för att kunna kräva ersättningen åter.

Oskadlighetsprövning

Utbetalning bör på samma sätt som i dag ske på så sätt som anges i 6 kap. expropriationslagen för att säkra panthavares rätt. Det innebär att ersättning ska nedsättas hos länsstyrelse när den avser intrång på en fastighet som svarar för inteckning.

Anslag

Skogsstyrelsen har getts möjlighet att inskränka egendomsskyddet genom att hindra pågående markanvändning då avverkning i fjällnära skog nekas. Denna uppgift är inte i sig sammankopplad med inrättande av områdesskydd, även om syftena i båda fallen kan avse att bevara naturmiljön.

Ersättningen som avses i 19 § motsvarar det skadestånd som staten ska betala för att egendomsskyddet inskränks. I dagsläget använder Skogsstyrelsen medel från anslagsposten som avser kostnader för bland annat intrångsersättning.⁸³ Anslagsposten avser att lösa de ägan-

⁸³ 1:2 anslagspost 2 Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet.

derätsproblem och den rätt till ersättning som generellt uppkommer när Skogsstyrelsen fattar beslut om biotopskydd och i det strategiska arbetet med bevarande av biologisk mångfald.

Ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen ska betalas när förutsättningarna för ersättning enligt bestämmelsen är uppfyllda. Skogsstyrelsens eventuella avsaknad av anslag innebär inget hinder mot utbetalning till markägare. I de fall anslagspostens medel inte räcker till innebär det i stället att Skogsstyrelsen överskrider den angivna anslagsposten.

Enligt utredningen saknas skäl att låta myndighetens anslag för intrångsersättning enligt 19 § skogsvårdslagen konkurrera med de medel som är avsatt för områdesskydd. Skogsstyrelsen bör därför beviljas anslagskredit för en särskild anslagspost som avser ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Storleken på anslagsposten kommer avgöras av omfattningen av och takten i det arbete med områdesskydd av fjällskog som utredningen föreslår i nedan.

Ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen och ersättning vid områdesskydd

Utredningen har i kapitel 16 föreslagit att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ska bevaras genom ett omfattande områdesskydd.

I förslaget finns möjlighet att bland annat erhålla ersättningsmark från Sveaskog i stället för ersättning i pengar. För många markägare som avser att bedriva skogsbruk kan det vara det enda sättet att komma åt lämplig skogsmark i närområdet inom rimlig tid. Antalet fastighetsöverlåtelser i det fjällnära området har historiskt varit mycket lågt.

Ersättningsmark inom det markförsäljningsprogram som föreslås kommer inte hanteras av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har endast möjlighet att betala ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Det innebär att den markägare som är intresserad av ersättningsmark bör informeras om möjligheten att anmäla sitt intresse för detta till länsstyrelsen i stället för att fullfölja tillståndsprocessen.

Eftersom skogsbruk inte längre är pågående markanvändning för skogar där avslagsbeslut meddelats kommer skogsbruksrestriktioner inte ersättas vid ett senare områdesskydd. Ytterligare ersättning kommer endast avse andra eventuella rådighetsinskränkningar som följer av föreskrifterna för områdesskyddet. Reglerna om statsstöd

medger knappas att staten ersätter en markägare mer än en gång för samma restriktioner.

Detsamma gäller för det fall markförvärv för nationalparksbildning blir aktuellt. Fastighetens marknadsvärde minskar såklart avsevärt om pågående markanvändning inte är skogsbruk. Det finns då inte skäl att värdera virkesförrådet och produktionsförmåga som om det vore realiserbara värden.

Det är därför viktigt att en skogsägare som ansökt om tillstånd till avverkning av fjällnära skog som kan komma att ingå i det föreslagna områdesskyddet på ett tydligt sett informeras om vilka möjligheter som står till buds: att fullfölja ansökan eller att avvakta områdesskyddsprocessen, med den möjlighet till ersättningsmark som då kan följa.

15.6.7 Prövning och överklagande av frågan om ersättning

Utredningens förslag om att frågan om ersättning ska avgöras tillsammans med frågan om tillstånd, innebär att Skogsstyrelsen kommer att fatta ett gemensamt beslut avseende båda dessa frågor. Till skillnad från i dag kommer alltså Skogsstyrelsen att fatta beslut om ersättning ska betalas och i så fall med vilket belopp. Skogsstyrelsen kommer därmed som första instans att pröva om pågående markanvändning avsevärt försvåras på berörd del av en fastighet och i så fall hur detta försvårande ska värderas och ersättas.

Genom förslaget att Skogsstyrelsen ska pröva både frågan om tillstånd tillsammans med prövningen om ersättning frångår man den ordning som i dag gäller för prövning av frågan om ersättning, då mark- och miljödomstol utgör första instans.

Skogsstyrelsens beslut i dessa frågor kommer att vara överklagbart. Frågan är om överklagandet ska ske till förvaltningsdomstol och hanteras enligt förvaltningsprocesslagen eller till mark- och miljödomstol för handläggningen enligt ärendelagen.

Frågan om ersättning hanteras i dag genom att Skogsstyrelsen inledningsvis ska söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.⁸⁴ Har en uppgörelse inte träffats är markägaren hänvisad till att väcka talan i domstol. En prövning av frågan om ersättning i mark- och miljödomstol som första

⁸⁴ 35 § skogsvårdsförordningen.

instans har inneburit att frågan prövas som ett dispositivt tvistemål där parterna ska föra bevisning om de omständigheter som ligger till grund för deras talan.⁸⁵ Det innebär också att domstolen inte har någon skyldighet att självmant utreda sakförhållandena. Processformen i mark- och miljödomstol medger även förlikning och medgivanden av vissa omständigheter, vilket innebär att vissa omständigheter kan undantas domstolens prövning.

Mark- och miljödomstolen är även första instans för prövning av frågan om ersättning för andra intrång med stöd av miljöbalken såsom områdesskydd eller föreskrifter i vattenskyddsområden. Mark- och miljödomstolen har således hög kompetens i miljöfrågor och en vana att göra proportionalitetsprövningar i liknande situationer. Inom domstolen finns genom de tekniska råden en kompetens även vad gäller fastighetsvärdering.

Att det i mark- och miljödomstolen, om en markägare vid oenighet väljer att stämma staten för ersättning, tillämpas en annan processform än vid överprövning av ett förvaltningsbeslut innebär dock även vissa problem. Det kan det vara svårt för en enskild eller dennes ombud att navigera mellan de olika processformerna; exempelvis kan en omständighet som godtagits i förvaltningsrätt kräva både uttryckliga åberopanden och omfattande bevisning i mark- och miljödomstol.

Prövas frågan om ersättning av Skogsstyrelsen som första instans tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning utförs den prövningen med stöd av förvaltningslagen, där myndigheten har en mer långtgående utredningsskyldighet jämfört med nuvarande process i mark- och miljödomstol. Förvaltningslagen innehåller bestämmelser som ålägger myndigheten och den enskilde att ta fram det underlag som behövs för ett materiellt riktigt beslut.⁸⁶ I fråga om underlag för beslutet om ersättning bör det således tas fram utredning om värdering av fastigheter och den värdeminskning som det nekade eller begränsade tillståndet medför. Denna utredning bör rimligtvis inte skilja sig från den som ska tas fram inom ramen för nuvarande bestämmelser om Skogsstyrelsens uppdrag att verka för en uppgörelse. Förvaltningslagen medger även att en markägare har möjlighet att inkomma med andra uppgifter än myndigheten om bland annat värdering eller förekomst av naturvärden.

⁸⁵ 4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

⁸⁶ 23 § förvaltningslagen.

Förvaltningslagen innehåller även bestämmelser om partsinsyn och kommunikation mellan myndighet och den som är part.⁸⁷ Bestämmelserna innebär att en markägare som sökt tillstånd till avverkning har rätt att få del av uppgifterna som kommer att ligga till grund för beslutet om tillstånd och eventuell ersättning och även får möjlighet att yttra sig över dem innan beslut meddelas.

Utöver att frågan om domstolens utredningsskyldighet skiljer sig den dispositiva domstolsprocessen, jämfört med Skogsstyrelsens prövning inom ramen för förvaltningslagen. Den nuvarande ordningen med mark- och miljödomstol som första instans innebär även rätt för markägaren att få sina rättegångskostnader ersatta i viss utsträckning. I mål om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken är bestämmelserna om rättegångskostnader i miljöbalken tillämpliga. Huvudregeln är att 18 kap. rättegångsbalken tillämpas om inte något annat följer av bestämmelserna i 25 kap. miljöbalken. Det innebär att huvudregeln är att om markägaren som stämmer staten vid domstol får ersättning i enlighet med sin talan, ska staten ersätta markägaren för dennes rättegångskostnader. Motsatsvis innebär regeln givetvis att den enskilde riskerar att behöva stå även statens rättegångskostnader om talan inte vinner framgång. Även i de fall en markägare inte vinner sin talan i domstol finns dock viss möjlighet till ersättning för rättegångskostnader i dessa typer av mål. I 25 kap. 6 § miljöbalken anges att om den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan rätten förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren för rättegångskostnader, eller att vardera parten ska svara för sina kostnader även om talan ogillas. Det innebär att staten i vissa fall kan åläggas att betala markägarens rättegångskostnader oavsett utgången av prövningen i domstol. Den aktuella bestämmelsen har tillämpats även i sådana fall där fastighetsägaren vunnit delvis bifall till sin talan och full ersättning för rättegångskostnader har då tillerkänts markägaren.⁸⁸

Rätt till ersättning för rättegångskostnader föreligger normalt inte i mål som prövas enligt förvaltningslagen eller ärendelagen. Det innebär att om frågan om ersättning skulle prövas tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning finns vid överklagande ingen rätt

⁸⁷ 10 och 25 §§ förvaltningslagen.

⁸⁸ Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden 2011-10-03 i mål nr M 3285-11 och 2015-06-30 i mål nr M 306-15.

till ersättning för rättegångskostnader, oavsett om ett sådant beslut överklagas till förvaltningsrätt eller mark- och miljödomstol.

Av 40 § skogsvårdslagen följer i dag att beslut enligt lagen överklagas till förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs i kammarrätt. Ett beslut som även innefattar frågan om ersättning skulle enligt utredningens förslag därmed i likhet med andra beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till förvaltningsrätt om inte processordningen ändras för dessa ärenden.

Ett alternativ skulle kunna vara att beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog tillsammans med beslut om ersättning i stället skulle överklagas till mark- och miljödomstol. Domstolen skulle då överpröva Skogsstyrelsens beslut med tillämpning av ärendelagens bestämmelser. Då skulle en domstol, med hög kompetens att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och att värdera intrång och skada för den enskilde, kunna fatta beslut inom ramen för en processform som har vissa fördelar i denna typ av prövning. En praxis skulle då även utvecklas parallellt i dessa frågor och andra angränsande frågor om markanvändning och tillstånd, enligt bland annat miljöbalken. Risken att praxis mellan de olika domstolsslagen spretar i dessa frågor skulle därmed bli mindre.

Nackdelen med att låta beslut i en av Skogsstyrelsens ärendetyper, tillståndsprövningen i fjällnära skog, prövas i mark- och miljödomstolen och låta övriga beslut enligt skogsvårdslagen kvarstå inom förvaltningsprocessen är dock stora. I ett tillståndsbeslut enligt 15 § skogsvårdslagen prövas, vid sidan av de särskilda hänsyn som ska tas enligt bland annat 18 och 18 b §§, samma frågor som i andra ärenden enligt lagen såsom bland annat hänsyn till rennäringen och att trygga återväxten av skog. Skulle frågan om tillstånd i fjällnära skog prövas av en annan domstol än övriga ärenden enligt skogsvårdslagen finns risk för att praxis för övriga frågor enligt skogsvårdslagen skulle få en annan utveckling i fjällnära skog jämfört med övriga landet. Det är därför olämpligt att skilja överprövningen av skogsvårdslagens övriga bestämmelser åt.

Att lösa problemet genom att låta samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol är slutligen mindre lämpligt, framför allt beroende på den stora mängd ärenden som då skulle beröras. I förvaltningsrätt finns redan i dag både kompetens och fast praxis för prövning av frågor som rör skogsvårdslagen. Det bedöms som mer ändamålsenligt att i dagsläget föra över prövningen

av ersättningsfrågan, vid nekat tillstånd till avverkning, till förvaltningsdomstol än att låta prövningen av samtliga ärenden enligt skogs-vårdslagen föras över till mark- och miljödomstol. Att föra över ett så omfattande ärendeslag till en helt annan domstol kräver noggranna överväganden och bör inte ske utan särskilda skäl. En sådan avvägning bör i så fall göras i särskild ordning. Det framstår som mer lämpligt att flytta över den mer begränsade frågan om ersättning till det domstolsslag som hanterar ärendetypen i övrigt.

En eventuell avsaknad av kompetens i fråga om värdering av fastigheter och intrång i förvaltningsdomstolarna kan kompenseras genom möjligheten att inhämta särskild sakkunskap.⁸⁹ Domstolen har möjlighet att inhämta remissyttranden från myndighet eller annan som har särskild sakkunskap i frågan. Anlitas en sakkunnig är det domstolen som bekostar den sakkunniges arbete. Det finns även möjlighet att hålla ett förhör med den sakkunniga. Med stöd av dessa bestämmelser borde utgången av en prövning av ersättningsfrågan inte förändras även om den flyttas till förvaltningsdomstol.

Utredningens slutsats är därmed att det mest ändamålsenliga är att överklagade frågor om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och därtill hörande ersättningsfrågor hanteras av förvaltningsrätt. Skogsstyrelsen har det primära utredningsansvaret både vad gäller de omständigheter som motiverar beslutet och för värdering av skadan som beslutet innebär. En markägare har möjlighet att föra bevisning även i förvaltningsrätt vid oenighet i ersättningsfrågan. Rättssäkerheten bedöms kunna upprätthållas på ett motsvarande sätt som i dag, även om ersättningsfrågan överflyttas till förvaltningsprocessen.

Ett beslut från Skogsstyrelsen i fråga om tillstånd till avverkning får överklagas tre veckor från delgivning av beslutet. Detsamma skulle gälla även för den del av beslutet som avser frågan om ersättning ska betalas och storleken på beloppet. Överklagas endast frågan om ersättning bör det innebära att frågan om tillstånd kan få laga kraft. Om däremot endast frågan om tillstånd överklagas bör även frågan om ersättning bli föremål för prövning i överinstansen.

⁸⁹ 24 § förvaltningsprocesslagen.

Behov av ytterligare föreskrifter om ersättning

Utredningen har övervägt om det finns behov av föreskrifter om särskilda förfaranderegler för ersättning till följd av beslut enligt skogsvårdslagen. Det skulle kunna avse föreskrifter om hur värdering ska ske och hur ersättning ska utbetalas. Utredningen har inte bedömt att det finns ett sådant behov i dagsläget.

15.6.8 Möjlighet till undantag från tillståndsplikt för bekämpning av insektshärjning med mera

Enligt 29 § skogsvårdslagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bekämpning av insekts- härjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Om sådana föreskrifter har meddelats är skogsmarkens ägare ansvarig för att sådana åtgärder utförs.

Skogsstyrelsen har med stöd av 29 § skogsvårdsförordningen meddelat sådana föreskrifter.⁹⁰ I nuläget omfattar dessa föreskrifter inte fjällnära skog.⁹¹

För det fall att Skogsstyrelsen meddelar föreskrifter som även omfattar fjällnära skog är markägaren skyldig att följa dessa. Om de åtgärder som föreskrifterna avser förutsätter att avverkning i fjällnära skog behöver ske krävs tillstånd enligt 15 § skogsvårdslagen. Ibland kan åtgärder för att bekämpa insekter behöva utföras snabbt. Då en tillståndsprövning kan ta lång tid behövs en möjlighet för Skogsstyrelsen att kunna göra undantag från tillståndsplikten i vissa fall. Skogsstyrelsen bör därför kunna meddela föreskrifter om detta. Ett sådant undantag från tillståndsplikten medför däremot inte att skyldigheterna om underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen behöver ske. Undantaget innebär inte heller att åtgärden inte kan behöva prövas enligt bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken.

⁹⁰ 6 kap. SKSFS 2011:7.

⁹¹ 6 kap. 2 § SKSFS 2011:7.

15.6.9 Följdändring i annan lagstiftning

Då skogsbruket på en fastighet inskränks med stöd av 18 § eller 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen blir de ekonomiska verkningarna för fastighetsägaren desamma som om biotopskyddsområde inrättas eller reservatsföreskrifter meddelats. Sådana beslut utgör avverkningsrestriktioner. I likhet med vad som gäller för dessa beslut bör fastighetstaxeringen ändras för att återspegla de korrekta förhållandena. En följdändring är därför påkallad i fastighetstaxeringslagen.

Vid den senaste översynen av skogsvårdslagens bestämmelser om fjällnära skog justerades paragraferingen i skogsvårdslagen. De särskilda bestämmelserna om hänsyn till naturvärden och kulturmiljövårdens intresse i tidigare 18 § andra stycket flyttades till den nya paragrafen 18 b § tillsammans med bestämmelser om hänsyn till rennäringen. Denna justering i förhållande till utredningens förslag motiverades med att åstadkomma en bättre systematik i lagen. Någon ändring i sak var inte avsedd.⁹²

Genom den nya paragraferingen skedde dock, troligen oavsiktligt, en ändring i vilka intrång som ska räknas med i den så kallade ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken. Paragrafen hade dessförinnan avsett både nekat tillstånd till avverkning och de hänsyn som kunde beslutats med stöd av dåvarande 18 § skogsvårdslagen. Någon följdändring i 31 kap. 9 § miljöbalken skedde dock inte när beslut om hänsyn flyttades till en egen paragraf i skogsvårdslagen.

Det finns skäl att vid denna översyn av bestämmelser återställa rättsläget till det som sakligt gällt innan 2010 års reform av skogsvårdslagen och förmodligen varit avsett att gälla även därefter.

⁹² Prop. 2009/10:201 s. 56.

