

# Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

*Delbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning*

*Stockholm 2024*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2024:91**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1091-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1092-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 7 februari 2024 att ge en särskild utredare uppdraget att genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU samt överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. Utredaren ska även ge förslag på ett effektivare miljömålsarbete i skogen. I uppdraget ingår ett delbetänkande där utredaren ska ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket.

Syftet med hela utredningen är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet. Regeringssammanträdet fastslog att de jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ska ligga fast vilket särskilt skulle beaktas i utredningsarbetet (dir. 2024:16).

Samma dag, den 7 februari 2024, utsågs professor emeritus Göran Örlander till särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes utredaren Andreas Eriksson den 1 april 2024, kammarrättsassessor Anna Uhr den 15 april 2024, kommunikation- och hållbarhetschefen Caroline Rothpfeffer den 15 maj 2024, hovrättsassessor Daniel Bergström den 30 maj 2024 och skogspolitiska specialisten Malin Pettersson den 5 augusti 2024.

Som experter i utredningen förordnades den 4 juni 2024 följande personer: juristen Olof Ekström (Naturvårdsverket), skogsdirektören Linda Eriksson (Skogsindustrierna), vice ordföranden Anders-Erling Fjällås (Sámiid Riikkasearvis), näringshandläggaren Stefan Forsmark (Sametinget), miljöjuristen Josia Hort (Svenska

Naturskyddsföreningen), skogspolitiska chefen Olof Johansson, (Sveaskog), ämnesrådet Hans Nilsagård (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet), äganderättsjuristen Ida Nyberg (Norra Skog), kanslirådet Lina Oskarsson (Klimat- och näringslivsdepartementet), sekreteraren Erik Petré (Häradsallmänningsförbundet), seniore rådgivaren Peter Roberntz (WWF), departementssekreteraren Susanna Roth (Finansdepartementet), skogspolitiska experten Elin Sunesdotter (LRF Skogsägarna), ämnesrådet Mette Svejgaard (Klimat- och näringslivsdepartementet), skoglige doktorn Tomas Thuresson (Jordägareförbundet), seniore rådgivaren Johan Wester (Skogsstyrelsen), generalsekreteraren Josefine Åhrman (Svenskt friluftsliv), samt ämnesrådet Conny Öhman (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet).

Den 21 maj 2024 förordnades en parlamentarisk referensgrupp med en representant från varje riksdagsparti. Till ledamöter i referensgruppen förordnades följande riksdagsledamöter: Andrea Andersson Tay (Vänsterpartiet), Martin Kinnunen (Sverigedemokraterna), Malin Larsson (Socialdemokraterna), Stina Larsson (Centerpartiet), Rebecka Le Moine (Miljöpartiet), Elin Nilsson (Liberalerna), Kjell-Arne Ottoson (Kristdemokraterna) och John Widegren (Moderaterna).

Utredningen har antagit namnet *2024 års skogspolitiska utredning* (LI 2024:02). Slutbetänkandet ska överlämnas senast den 31 augusti 2025. Delbetänkandet ska överlämnas senast den 31 december 2024.

Härmed överlämnas delbetänkandet *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* (SOU 2024:91).

Stockholm i december 2024

Göran Örlander

Caroline Rothpfeffer  
(huvudsekreterare)  
Daniel Bergström  
Andreas Eriksson  
Malin Pettersson  
Anna Uhr

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Definitioner och förkortningar.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>Sammanfattning.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>Summary .....</b>  | <b>33</b> |
| <b>1 Författningsförslag.....</b>   | <b>49</b> |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) ....   | 49        |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....   | 53        |
| 1.2.1 Huvudförslag.....   | 53        |
| 1.2.2 Alternativt förslag .....   | 63        |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets-<br>och sekretesslagen (2009:400).....                            | 64        |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921)<br>om mark- och miljödomstolar .....                           | 65        |
| 1.5 Förslag till förordning om ändring<br>i skogsvårdsförordningen (1993:1096).....                               | 67        |
| 1.5.1 Huvudförslag.....   | 67        |
| 1.5.2 Alternativt förslag .....   | 69        |
| 1.5.3 Alternativt förslag .....   | 71        |
| 1.5.4 Alternativt förslag .....   | 72        |
| 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(1998:904) om anmälan för samråd .....                   | 74        |
| 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. .... | 77        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 1.8      | Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845).....                                     | 78         |
| 1.9      | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket.... | 80         |
| 1.10     | Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) .....                                 | 81         |
| <b>2</b> | <b>Uppdraget.....</b>  | <b>83</b>  |
| 2.1      | Inledning.....   | 83         |
| 2.1.1    | Åganderätt och ersättning .....  | 87         |
| 2.1.2    | Kunskapskravet .....   | 89         |
| 2.1.3    | Förhållningssätt till europeiska gröna given.....  | 89         |
| 2.2      | Genomförande.....  | 90         |
| <b>3</b> | <b>Lagstiftning och tillsyn i skogen – förr och nu .....</b>   | <b>93</b>  |
| 3.1      | Skogsvårdslagstiftning genom historien .....   | 93         |
| 3.1.1    | Skogsvårdslagstiftning fram till 1900-talet.....   | 93         |
| 3.1.2    | Skogsvårdslagstiftning under 1900-talet.....   | 94         |
| 3.1.3    | Skogsvårdslagstiftning från 1993 till i dag.....   | 96         |
| 3.2      | Miljöbalken .....  | 98         |
| 3.3      | EU-rätt.....   | 99         |
| 3.4      | Grundprinciper i den svenska skogspolitiken .....  | 100        |
| 3.4.1    | Jämställda mål för miljö och produktion.....   | 100        |
| 3.4.2    | Frihet under ansvar .....  | 101        |
| 3.4.3    | Sektorsansvaret.....   | 102        |
| <b>4</b> | <b>EU-rättsliga och internationella regelverk som ställer krav på tillsyn.....</b>                             | <b>105</b> |
| 4.1      | EU-rätt och internationella åtaganden.....   | 106        |
| 4.1.1    | Konventionen om biologisk mångfald.....  | 106        |
| 4.1.2    | Bernkonventionen.....  | 106        |
| 4.1.3    | Miljöansvarsdirektivet.....  | 107        |
| 4.1.4    | Principen om rätten till effektiva rättsmedel.....   | 108        |
| 4.1.5    | Århuskonventionen .....  | 108        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.1.6    | Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.....                           | 112        |
| 4.1.7    | EU:s vattendirektiv .....   | 114        |
| 4.1.8    | Långlivade organiska föroreningar (POP)<br>och fluorerade växthusgaser.....   | 115        |
| 4.1.9    | EU:s strategi för biologisk mångfald .....                                    | 116        |
| 4.1.10   | Den nya skogsstrategin för 2030 .....   | 116        |
| 4.1.11   | Taxonomiförordningen.....   | 117        |
| 4.1.12   | Avskogningsförordningen .....   | 118        |
| 4.1.13   | LULUCF-förordningen .....   | 119        |
| 4.1.14   | Förnybartdirektivet .....   | 120        |
| 4.1.15   | Förordningen om invasiva främmande arter.....                                 | 121        |
| 4.1.16   | Skogsodlingsmaterial.....   | 122        |
| 4.1.17   | Naturrestaureringsförordningen .....  | 122        |
| 4.1.18   | Markhälsodirektivet .....   | 123        |
| 4.1.19   | Förordning om skogsövervakning .....  | 124        |
| 4.2      | Tillsyn i andra länder .....  | 124        |
| 4.2.1    | Finland .....   | 124        |
| 4.2.2    | Norge .....   | 128        |
| 4.2.3    | Tyskland.....   | 131        |
| 4.2.4    | Frankrike.....  | 137        |
| 4.2.5    | Estland.....  | 141        |
| 4.2.6    | Slovenien .....   | 144        |
| 4.2.7    | Polen.....  | 145        |
| 4.2.8    | Österrike .....   | 149        |
| 4.2.9    | Italien.....  | 154        |
| 4.3      | Analys .....  | 157        |
| <b>5</b> | <b>Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken .</b>               | <b>161</b> |
| 5.1      | Bakgrund .....  | 161        |
| 5.1.1    | Samrådsförfarandets framväxt .....  | 161        |
| 5.1.2    | Vad avses med ”kan komma att väsentligt<br>ändra naturmiljön”? .....          | 162        |
| 5.1.3    | Kopplingen mellan avverkningsanmälan<br>och samråd har utretts tidigare ..... | 164        |
| 5.1.4    | Praxis .....  | 165        |
| 5.1.5    | Exempel på sätt att arbeta med samrådsfrågor ....                             | 167        |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 5.1.6  | Samråd påverkas av EU-rättsliga och internationella åtaganden.....                            | 168 |
| 5.2    | Problembeskrivning .....  | 168 |
| 5.2.1  | Ansvaret för samrådsanmälan behöver omprövas .....  | 168 |
| 5.2.2  | Vilket regelverk ska tillämpas? .....   | 169 |
| 5.2.3  | Statistik om samråd.....  | 170 |
| 5.3    | Lösningsförslag.....  | 171 |
| 5.3.1  | Det ska vara tydligt när anmälan för samråd krävs .....                                       | 171 |
| 5.3.2  | Samrådsliknande bestämmelse i skogsvårdslagen är inte ett bättre alternativ .....             | 173 |
| 5.3.3  | Samrådets betydelse för tillsynen i skogen.....   | 175 |
| 5.3.4  | Tydliga beslut och överklagandefrist .....  | 176 |
| 5.3.5  | Miljöorganisationernas överklagandefrist .....  | 176 |
| 5.3.6  | Samråd krävs när en verksamhet eller åtgärd riskerar strida mot miljölagstiftningen .....     | 178 |
| 5.3.7  | En uttömmande lista för samråd .....  | 179 |
| 5.3.8  | Tillräcklig hänsyn till arter .....   | 184 |
| 5.3.9  | Kartjänst även för områden med tillståndsplikt ..   | 186 |
| 5.3.10 | Skogsstyrelsen ska inte meddela föreskrifter om obligatoriskt samråd .....                    | 186 |
| 5.3.11 | Tillgång till information är en förutsättning för samråd .....                                | 187 |
| 5.3.12 | Då föreskrifterna om samråd följts kan straff för otillåten miljöpåverkan inte dömas ut ..... | 189 |
| 5.3.13 | Förenkla uppräkningsen av skogsbruksåtgärder ..   | 190 |
| 5.3.14 | Anmälan om tillsyn.....   | 190 |
| 5.4    | Konsekvenser av förslaget.....  | 192 |
| 5.4.1  | Finansiella konsekvenser för staten .....   | 192 |
| 5.4.2  | Konsekvenser för företag och enskilda.....  | 195 |
| 5.4.3  | Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser .....                             | 197 |
| 5.4.4  | Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser.....                                  | 197 |



## **6 Arealgräns för krav på underrättelse om avverkning ..... 199**

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 6.1   | Bakgrund .....  | 199 |
| 6.1.1 | Krav på underrättelse om avverkning.....  | 199 |
| 6.1.2 | Skogsbruket omfattas av miljöbalkens<br>hänsynsregler och krav på samrådsanmälan.....   | 200 |
| 6.2   | Problembeskrivning.....   | 201 |
| 6.2.1 | Arbetsbördan för Skogsstyrelsen har ökat .....  | 201 |
| 6.2.2 | Olika förutsättningar för olika markägare .....   | 202 |
| 6.2.3 | Krav på kontroll och tillsyn enligt EU-rättsliga<br>och internationella åtaganden ..... | 202 |
| 6.3   | Lösningförslag .....  | 203 |
| 6.3.1 | Vad är enskilda markägare? .....  | 204 |
| 6.3.2 | Vad är mindre brukningsenheter? .....   | 205 |
| 6.3.3 | Skillnad mellan små och stora avverkningsenhetar .....                                  | 206 |
| 6.3.4 | Statistik.....  | 207 |
| 6.3.5 | Alternativ 1, mitt förslag: ingen ändring.....  | 209 |
| 6.3.6 | Alternativ 2, utifrån direktivets uppdrag.....  | 210 |
| 6.3.7 | Alternativ 3, utifrån direktivets uppdrag.....  | 213 |
| 6.3.8 | Alternativ 4: en mellanväg.....   | 215 |
| 6.3.9 | Samlad bedömning .....  | 216 |
| 6.4   | Konsekvenser av förslaget .....   | 218 |
| 6.4.1 | Finansiella konsekvenser för staten.....  | 218 |
| 6.4.2 | Konsekvenser för företag och enskilda.....  | 219 |
| 6.4.3 | Konsekvenser för miljö och klimat samt<br>sociala konsekvenser.....                     | 219 |
| 6.4.4 | Övriga konsekvenser.....  | 219 |

## **7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse..... 221**

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 7.1   | Inget krav på underrättelse för uttag av grenar och toppar .... | 221 |
| 7.1.1 | Problembeskrivning .....  | 221 |
| 7.1.2 | Lösningförslag.....   | 222 |
| 7.1.3 | I praktiken.....  | 225 |
| 7.1.4 | Konsekvenser.....   | 225 |
| 7.2   | Underrättelse för fler åtgärder samt dess innehåll.....         | 227 |
| 7.2.1 | Problembeskrivning .....  | 227 |
| 7.2.2 | Lösningförslag.....   | 228 |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 7.2.3    | I praktiken .....  | 229        |
| 7.2.4    | Konsekvenser .....   | 229        |
| <b>8</b> | <b>En ny syn på ädellövskog .....</b>                                | <b>233</b> |
| 8.1      | Problembeskrivning .....   | 233        |
| 8.1.1    | Tillstånd krävs för avverkning av ädellövskog.....                   | 233        |
| 8.1.2    | Ekonomiskt stöd ger viss kompensation.....                           | 234        |
| 8.1.3    | Brukande och bevarande av ädellövskog .....                          | 235        |
| 8.2      | Lösningförslag.....  | 238        |
| 8.2.1    | I praktiken .....  | 244        |
| 8.3      | Konsekvenser av förslagen.....                                       | 244        |
| 8.3.1    | Finansiella konsekvenser för staten .....                            | 244        |
| 8.3.2    | Konsekvenser för företag och enskilda.....                           | 246        |
| 8.3.3    | Konsekvenser för miljö och klimat samt<br>sociala konsekvenser ..... | 247        |
| 8.3.4    | Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga<br>konsekvenser .....     | 247        |
| <b>9</b> | <b>Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder .....</b>        | <b>249</b> |
| 9.1      | Sex veckor blir tio dagar.....                                       | 249        |
| 9.1.1    | Problembeskrivning.....  | 249        |
| 9.1.2    | Lösningförslag .....   | 249        |
| 9.1.3    | I praktiken .....  | 252        |
| 9.1.4    | Konsekvenser .....   | 253        |
| 9.2      | ”Särskilda skäl” tas bort.....                                       | 254        |
| 9.2.1    | Problembeskrivning.....  | 254        |
| 9.2.2    | Lösningförslag .....   | 255        |
| 9.2.3    | Konsekvenser .....   | 257        |
| 9.3      | Skogsstyrelsens skyldighet att agera enligt<br>skogsvårdslagen ..... | 258        |
| 9.3.1    | Problembeskrivning.....  | 258        |
| 9.3.2    | Lösningförslag .....   | 258        |
| 9.3.3    | I praktiken .....  | 260        |
| 9.4      | Konsekvenser.....  | 261        |
| 9.4.1    | Finansiella konsekvenser för staten .....                            | 261        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 9.4.2     | Övriga konsekvenser.....  | 261        |
| 9.5       | Särskilt om publicering av avverkningsanmälningar .....                         | 262        |
| 9.5.1     | Problembeskrivning .....  | 262        |
| 9.5.2     | Lösningsförslag.....  | 263        |
| <b>10</b> | <b>Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning.....</b>                           | <b>267</b> |
| 10.1      | Bakgrund .....  | 267        |
| 10.1.1    | Skogspolitiken förlitar sig på kunskapen<br>hos markägare .....                 | 267        |
| 10.1.2    | Domstolspraxis.....   | 273        |
| 10.1.3    | Skogsstyrelsen och Naturvårdsverkets förslag....                                | 276        |
| 10.2      | Problembeskrivning.....   | 278        |
| 10.2.1    | Kunskapskravet är otydligt och medför oklara<br>kostnader för markägaren .....  | 278        |
| 10.3      | Lösningsförslag .....   | 279        |
| 10.3.1    | I praktiken.....  | 279        |
| 10.3.2    | Vilken kunskap behöver en markägare<br>ta fram inför en skogsbruksåtgärd? ..... | 279        |
| 10.3.3    | Markägaren har inte ensam bevisbörda.....                                       | 281        |
| 10.3.4    | Principen om förorenaren betalar förutsätter<br>rimlighet .....                 | 283        |
| 10.3.5    | Kunskapskravet begränsas av kostnaden<br>för inhämtande av kunskap .....        | 285        |
| 10.4      | Konsekvenser av förslaget .....   | 289        |
| 10.4.1    | Finansiella konsekvenser för staten.....  | 289        |
| 10.4.2    | Konsekvenser för företag och enskilda.....                                      | 290        |
| 10.4.3    | Konsekvenser för miljö och klimat samt<br>sociala konsekvenser .....            | 290        |
| 10.4.4    | Samhällsekonomiska konsekvenser<br>och övriga konsekvenser .....                | 291        |
| <b>11</b> | <b>Alternativa tillsynsmodeller.....</b>  | <b>293</b> |
| 11.1      | Egenkontroll och systemtillsyn .....  | 293        |
| 11.1.1    | Problembeskrivning .....  | 293        |
| 11.1.2    | Lösningsförslag.....  | 294        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 11.2      | Förhandsprövning av skogsbruksplan som alternativ till anmälan .....          | 298        |
| 11.2.1    | Problembeskrivning .....  | 298        |
| 11.2.2    | Lösningförslag .....  | 299        |
| 11.3      | Efterkontroll som alternativ till avverkningsanmälan .....                    | 300        |
| 11.3.1    | Problembeskrivning .....  | 300        |
| 11.3.2    | Lösningförslag .....  | 301        |
| 11.4      | Konsekvenser .....  | 302        |
| <b>12</b> | <b>Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen .....</b>                          | <b>303</b> |
| 12.1      | Bakgrund och problembeskrivning .....   | 303        |
| 12.1.1    | Tillsynsansvar för artskyddsfrågor i skogen .....                             | 303        |
| 12.2      | Lösningförslag .....  | 307        |
| 12.2.1    | Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor i skogen .....      | 307        |
| 12.2.2    | Skogsstyrelsen ska fatta beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna ..... | 309        |
| 12.3      | Konsekvenser av förslaget .....   | 310        |
| 12.3.1    | Finansiella konsekvenser för staten .....                                     | 310        |
| 12.3.2    | Konsekvenser för företag och enskilda .....                                   | 311        |
| 12.3.3    | Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser .....             | 311        |
| 12.3.4    | Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser .....                 | 312        |
| <b>13</b> | <b>Domstolsprocesser .....</b>  | <b>313</b> |
| 13.1      | Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstolen .....  | 313        |
| 13.1.1    | Bakgrund .....  | 313        |
| 13.1.2    | Problembeskrivning .....  | 322        |
| 13.1.3    | Lösningförslag .....  | 323        |
| 13.1.4    | Konsekvenser av förslaget .....   | 334        |
| 13.2      | Skogsstyrelsens ställning i mark- och miljödomstol .....                      | 335        |
| 13.2.1    | Bakgrund .....  | 335        |
| 13.2.2    | Problembeskrivning .....  | 339        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 13.2.3    | Lösningsförslag.....  | 340        |
| 13.2.4    | Konsekvenser av förslaget.....  | 344        |
| <b>14</b> | <b>Ersättningsmodell.....</b>   | <b>345</b> |
| 14.1      | Problembeskrivning och bakgrund.....  | 345        |
| 14.1.1    | Ersättningar för begränsningar i användningen<br>av skogsmark.....                          | 345        |
| 14.1.2    | Om biotopskyddsområden och andra<br>områdesskydd.....                                       | 359        |
| 14.1.3    | Utgångspunkter för en reform av<br>ersättningsrätten.....                                   | 361        |
| 14.2      | Lösningsförslag.....  | 371        |
| 14.2.1    | Markägaren ska få ersättning för bevarande<br>av natur om skogsbruk avsevärt försvåras..... | 371        |
| 14.2.2    | Statens skyldighet att besluta om<br>biotopskyddsområde eller ingå naturvårdsavtal ..       | 382        |
| 14.2.3    | Ersättningens storlek och andra liknande frågor ..  | 388        |
| 14.2.4    | I praktiken.....  | 394        |
| 14.3      | Konsekvenser .....  | 396        |
| 14.3.1    | Finansiella konsekvenser för staten.....  | 396        |
| 14.3.2    | Konsekvenser för företag och enskilda.....  | 397        |
| 14.3.3    | Konsekvenser för miljö och klimat samt<br>sociala konsekvenser.....                         | 398        |
| 14.3.4    | Samhällsekonomiska och övriga konsekvenser ...  | 398        |
| <b>15</b> | <b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>                                       | <b>399</b> |
| 15.1      | Skälen för förslaget .....  | 399        |
| <b>16</b> | <b>Författningskommentar .....</b>  | <b>401</b> |
| 16.1      | Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) ...                              | 401        |
| 16.2      | Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) .....                                | 406        |
| 16.3      | Förslaget till lag om ändring i offentlighets-<br>och sekretesslagen (2009:400).....        | 419        |
| 16.4      | Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om<br>mark- och miljödomstolar.....        | 420        |

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| <b>Referenser</b> ..... | <b>423</b> |
|-------------------------|------------|

## **Bilagor**

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2024:16.....   | 435 |
| Bilaga 2 | International Outlook – legislation about forestry<br>in different countries..... | 461 |

# Definitioner och förkortningar

**A- och B-land enligt EU:s förnybartdirektiv:** Förnybartdirektivet delar in länder i A- och B-land beroende på förutsättningarna i det land där råvaran är odlad, vilken risk det är att råvaran kommer från icke-hållbara källor. Om landet har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom avverkningsområdet och det finns tillsyn som säkerställer vissa angivna förutsättningar, klassas landet som ett A-land och det räcker med att påvisa att skogsbiomassan kommer från ett sådant land. Om det inte kan visas att råvaran kommer från ett A-land ska det finnas förvaltningssystem för området som skogsråvaran kommer från som säkerställer att motsvarande krav är uppfyllda (B-alternativet).

**Bio-CCS:** Bio Carbon Capture Storage. Lagring av koldioxid härrörande från biobränslen. Vid CCS avskiljs koldioxiden i rökgaserna från kraftverk, förbränningsanläggningar eller stora processindustrier. Den avskilda koldioxiden komprimeras och transporteras sedan till en lagringsplats djupt ner i marken.

**Brukningenshet:** Den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare.

**Bruttoförädlingsvärde:** Skillnaden mellan skogsbrukets produktionsvärde och kostnaden för insatsvaror och tjänster (totala intäkter minus löpande kostnader). Summan av alla branschers bruttoförädlingsvärde utgör ett lands bruttonationalprodukt (BNP).

**Enskilda ägare:** Fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag.

**EUDR:** EU Deforestation Regulation, EU:s avskogningsförordning som syftar till att förhindra handel med vissa varor (trä, gummi, palmolja, soja, nötkreatur, kaffe och kakao) som är

kopplade till avskogning (deforestation) och skogsförstörelse (forest degradation).

**EUTR:** EU:s timmerförordning som reglerar import och handel av skogsråvara inom EU.

**FSC:** Forest Stewardship Council, ett marknadsdrivet certifieringsverktyg för att främja ett mer hållbart bruk av världens skogar.

**Grot:** Avverkningsrester i form av grenar och toppar vilka kan tas ut ur skogen för att användas till skogsbiobränsle.

**Gröna given:** EU-kommissionens paket för att möjliggöra en grön omställning och uppnå klimatneutralitet inom EU till 2050. I den Gröna given ingår strategin för biologisk mångfald, skogsstrategin, taxonomiförordningen, avskogningsförordningen, LULUCF-förordningen, förnybartdirektivet, naturrestaureringsförordningen, markhälsodirektivet, förordningen om skogsövervakning samt förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

**Habitat:** En miljö där en viss växt- eller djurart kan leva, även kallat livsmiljö.

**HFD:** Högsta förvaltningsdomstolen.

**JO:** Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän).

**Lågriskland enligt EU:s avskogningsförordning:** I enlighet med förordningen bedöms länder eller delar av länder utifrån tre riskkategorier: hög risk, normal risk och låg risk. Bedömningen utgår från i vilken utsträckning avskogning och skogsförstörelse pågår i det aktuella landet samt vilka lagar och sanktioner som finns på plats för att motverka att avskogning eller skogsförstörelse sker. Att bli bedömd som lågriskland underlättar för att släppa ut produkter på marknaden och minskar kravet på tillsyn.

**LULUCF:** Land Use, Land Use Change and Forestry, det vill säga den markanvändningssektor dit växthusgasutsläpp från skogsmark och skogsbruk ska redovisas i enlighet med EU-förordning. Ingår som en del av det klimatpolitiska regelverket vid sidan av systemet med utsläppshandel och systemet för den icke-handlande sektorn (ESR).

**Miljöorganisationer:** Begrepp i miljöbalken som definierar krav på vilka organisationer som har rätt att överklaga vissa beslut.

**MMD:** Mark- och miljödomstolen.



**MÖD:** Mark- och miljööverdomstolen.

**PEFC:** Program for Endorsement of Forest Certification, ett frivilligt certifieringssystem för hållbart skogsbruk.

**Resiliens:** Den långsiktiga förmågan hos ett system att hantera förändringar och fortsätta att utvecklas. I detta sammanhang ett skogsekosystem.

**Skogsbruksplan:** En skogsbruksplan består av en karta över fastigheten och en beskrivning av skogen, i ord och siffror, baserad på mätningar och bedömningar. På kartan är skogen uppdelad i avdelningar, så kallade bestånd eller behandlingsenheter. I avdelningsbeskrivningen finns uppgifter om skogstillstånd och förslag på åtgärder för varje avdelning.

**Skogsbilväg:** En väg huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med lastbil.

**Systemtillsyn:** Systemtillsyn innebär att en myndighet granskar om verksamhetsutövarens egenkontroll (dokumentation, arbetsrutiner med mera) är tillräcklig för att säkerställa att regelverket följs.

**Traktorväg:** En iordningställd väg av varaktig beskaffenhet huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med terränggående fordon, men inte med lastbil.

**Övriga ägare:** Markägare som inte är enskilda ägare (se ovan).



# Sammanfattning

## Uppdraget

Det uppdrag som regeringen gett mig spänner över en stor del av det skogspolitiska området. I uppdraget ingår att genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU. Jag ska överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. I uppdraget ingår även att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket och ett effektivare miljömålsarbete i skogen.

Syftet med utredningen är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet. Enligt uppdraget ska de jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ligga fast.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2025, men vissa delar ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2024. Det gäller uppdragen att överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd, att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol samt att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar. Det är alltså dessa delar som det här delbetänkandet i huvudsak omfattar.

## Utredningens utgångspunkter

Flera av de frågor som behandlas i det här delbetänkandet hänger ihop med sådant som kommer behandlas i slutbetänkandet. Jag har utformat de aktuella förslagen med beaktande av detta.

Utöver de frågor som uttryckligen ska redovisas i delbetänkandet har jag valt att redan nu inkludera även förslag om fördelningen av kostnader för kunskapsinhämtning inom ramen för miljöbalkens kunskapskrav samt en modell för ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar. Skälet till det är att det är frågor som är angelägna att hantera för att de andra förslag jag lämnar ska ha avsedd effekt. På så vis har de koppling till de frågor som hör till delbetänkandet i övrigt.

I mitt uppdrag ingår inte att implementera de EU-rättsakter som nu ska implementeras i svensk lagstiftning. Det genomförs i flera separata processer. Jag har haft kontakt med de relevanta utredningarna och beaktat kommande krav i utformandet av de förslag som presenteras.

## EU-rätt och jämförelse med andra medlemsstater

Enligt direktivet ska jag analysera vilken betydelse samrådplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har när det gäller uppfyllandet av EU-rätten och andra internationella åtaganden med avseende på hållbart skogsbruk. För att göra detta har jag identifierat de rättsakter som är aktuella och undersökt om de ställer krav på tillsyn som implementerats genom 12 kap. 6 § miljöbalken. Jag har också gjort en internationell utblick för att se hur andra länder, framför allt inom EU, har implementerat dessa åtaganden.

## Avverkningsanmälan och samråd har en viktig funktion i Sveriges implementering av EU:s rättsakter

Vid genomgången av rättsakterna kan konstateras att dessa inte ställer upp uttryckliga anmälnings- eller samrådskrav. I stället talas det framför allt om effektiva rättsmedel, kontrollsystem och tillsyn över att lagar följs. Sverige har i ett flertal fall valt att implementera kraven på tillsyn i redan befintliga tillsynsverktyg som avverknings-

anmälan enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Vid en jämförelse med andra EU-länder framkommer att de flesta länder antingen har någon form av anmälnings- eller underrättelseplikt för skogsbruksåtgärder. Ett antal länder saknar visserligen regler om att markägare måste ansöka om tillstånd för eller anmäla enskilda skogsbruksåtgärder. Dessa länder tillämpar dock i regel ett system med offentligt beslutade skogsförvaltningsplaner som markägaren inte får avvika från. Något sådant system har inte Sverige och det är inte min avsikt att föreslå ett sådant system, som skulle strida mot den svenska skogspolitikkens grundprincip om frihet under ansvar.

Min slutsats är att avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken spelar en viktig roll i Sveriges implementering av EU:s rättsakter även om det inte finns specifika krav i rättsakterna på att kontroll och övervakning av lagefterlevnaden måste ske på detta sätt.

## Utredningens förslag

### Förslag om samråd enligt miljöbalken

Jag föreslår att kopplingen mellan underrättelse för avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen (avverkningsanmälan) och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tas bort. Bedömningen av om en anmälan för samråd behövs eller ej, faller därmed på markägaren. I och med detta måste det tydliggöras vad *väsentligt ändra naturmiljön* betyder samt i vilka situationer en anmälan för samråd krävs. Jag föreslår därför också att det ska tas fram tydliga föreskrifter för i vilka situationer en anmälan för samråd krävs.

Genom att särskilja underrättelse enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt miljöbalken blir det tydligare för både markägare och myndighet vilket regelverk som tillämpas. När en markägare endast gör en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när förutsättningarna för sådan anmälan är uppfyllda kommer tydligheten öka i hanteringen av samråden.

Tydliga och bra beslut i samrådsärendena från Skogsstyrelsen bör medföra färre överklaganden. I de fall överklaganden förekommer har även domstolen ett bra underlag att utgå ifrån, vilket även underlättar den juridiska processen. Genom att fatta formella be-

slut kan en överklagandetid beräknas. Med en tydlig överklagandefrist kan en markägare lättare planera sin åtgärd och få en mer förutsägbart process hos myndigheterna. Överklagandetiden för en miljöorganisation, av ett beslut enligt miljöbalken, ska beräknas från den dag beslutet meddelades.

Jag föreslår en uttömmande lista av förutsättningar som avgör när skogsbruksåtgärder kräver samråd. Därigenom klargörs tydligt när samråd ska ske och när det inte behövs. Denna lista förutsätter att Skogsstyrelsen får ansvaret att närmare ange förutsättningarna och peka ut de områden som inom skogsbruket behöver samrådas samt hur dessa områden avgränsas.

Grunden för vilka specifika områden som kräver samråd vid skogsbruksåtgärder är att dessa områden ska anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. Även vissa nationella krav kan behöva tillgodoses genom samråd, men dessa bör i normalfallet kunna hanteras genom tillämpningen av skogsvårdslagen. De specifika områdena bör vara av en omfattning och karaktär att de inte uppenbart kan hanteras genom generell hänsyn utan att de kräver ytterligare anpassningar. De bör heller inte avgränsas till enbart sådana områden som kräver ett formellt skydd utan ska även kunna hantera anpassningar i brukandet och hänsynstagandet.

Jag föreslår också att sekretessen för arter i 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte ska gälla mot berörd fastighetsägare. Markägare behöver åtkomst till den information som finns tillgänglig kring de arter som kan bli påverkade av markägarens planerade åtgärder för att möjliggöra ett förebyggande arbete i syfte att säkerställa ett effektivt artskydd.

### **Förslag om arealgräns för krav på underrättelse om avverkning**

I utredningsdirektiven anges att jag ska analysera och föreslå undantag från kravet på avverkningsanmälan och samrådsplikt för skogsbruksåtgärder på mindre brukningsenheter som ägs av enskilda, dels där det inte finns särskilda miljö- eller naturvärden, dels när avverkningen understiger upp till fem hektar. Utöver det har jag även undersökt ett tredje alternativ där arealkravet på underrättelse höjs

för samtliga ägarkategorier. Slutligen har jag jämfört dessa alternativ med dagens regelverk.

Jag anser att mot bakgrund av de övriga förändringar som jag föreslår i andra kapitel och behovet av att ha ett omfattande kontrollsystem för att säkerställa EU-rättsliga åtaganden, att nuvarande arealgräns bör förbli oförändrad. Min bedömning är också att en höjd arealgräns inte nödvändigtvis innebär en förenkling för enskilda markägare. EU-akter kommer dessutom behöva implementeras på andra sätt vilket sannolikt leder till nya krav på markägare.

I den mån det ändå blir aktuellt att höja gränsen anser jag att det är mer relevant att höja till 2 hektar än att gå ända upp till 5 hektar som utredningsdirektivet medger. Det bör i så fall kunna göras generellt oavsett markägare eller avsaknad av särskilda miljö- och naturvärden. Jag anser också att samrådsförfarandet bör gälla på det sätt som jag föreslår ovan, alltså med en tydlig lista som anger under vilka förutsättningar samråd krävs.

### **Förslag om övriga krav på underrättelse av skogsbruksåtgärder**

Jag föreslår att Skogsstyrelsen inte behöver underrättas om uttag av grenar och toppar enligt 14 § skogsvårdslagen. Eftersom uttag av grenar och toppar (grot) är nära förknippat med en slutavverkning kan underrättelsen om avverkningen också fungera som information till Skogsstyrelsen om att även grot kan komma att tas ut. Förslaget syftar till regelförenkling och konsekvenserna bedöms vara begränsade. En borttagen underrättelseskyldighet bör medföra ett nytt sätt att hantera eventuella negativa effekter av ett skogsbränsleuttag, i form av information och rådgivning.

Som en konsekvens av mina förslag om samråd enligt miljöbalken kommer maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar, i flera fall inte längre behöva samrådas med Skogsstyrelsen. För att ändå bibehålla Skogsstyrelsens vetskap kring dessa åtgärder föreslår jag att maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt anläggande av skogsbilvägar och traktorvägar om sådana är längre än 300 meter ska underrättas Skogsstyrelsen. Dessa åtgärder regleras på ett detaljerat sätt i skogsvårdslagstiftningen och tillsyn bör därför i första hand ske enligt denna lagstiftning. Någon underrättelseplikt enligt skogsvårdslag-

stiftningen finns dock inte i dag för dessa åtgärder, vilket jag alltså anser bör införas om kravet på samrådsanmälan tas bort. Enligt förslaget ska underrättelserna hanteras på samma sätt som övriga underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.

### **Förslag om en ny syn på ädellövskog**

Regelverket för ädellövskog är baserat på en situation som har förändrats sedan det infördes och innebär onödig administration. Det behövs bättre incitament att utveckla skogsbruket avseende ädellövskog. Därför föreslår jag att dagens krav på tillstånd för avverkning av ädellövskog ersätts med samma underrättelseförfarande för slutavverkning som för annan skog. Vid en underrättelse om föryngringsavverkning som berör ädellövskog har Skogsstyrelsen fortsatt möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att skogsvårdslagen ska följas. Myndigheten har även möjlighet att inleda en process för formellt skydd om naturvärdena är av sådan karaktär. Regelverket om att arealen ädellövskog inte får minska kvarstår med mitt förslag, men dagens möjlighet att kunna byta till ett annat område inom brukningsenheten förenklas.

Jag föreslår också att nuvarande ädellövskogsstöd förändras med syftet att stimulera en ökad areal ädellövskog. Nuvarande ekonomiska stöd syftar i första hand till att bibehålla arealen ädellövskog och kompensera markägaren för de begränsningar lagstiftningen ger upphov till. Att omvandla stödet till ett arealstöd för ädellövskog skapas incitament för att också skapa ny ädellövskog. Det bör dessutom leda till en mer kostnadseffektiv hantering av stödet.

### **Förslag om hantering av underrättelser**

Den tekniska utvecklingen har gjort att Skogsstyrelsens hantering av inkomna underrättelser ser helt annorlunda ut i dag än den gjorde när sexveckorsregeln infördes. Det finns därför skäl att justera tidsfristen. De digitala systemen för hantering av underrättelser gör att de bara någon dag efter att de lämnats in har registrerats, kontrollerats att de är kompletta och genomgått automatprioritering för vidare hantering av handläggare. De underrättelser som rör triviala skogar och som inte kommer hanteras vidare av Skogsstyrelsen är



alltså identifierade på mycket kort tid och dessa åtgärder borde därmed kunna påbörjas tidigare än efter sex veckor. De underrättelser som kräver mer omfattande tillsynshandläggning till exempel via fältbesök, inhämtande av mer underlag, förelägganden eller liknande kräver ofta betydligt längre tid än sex veckor.

Jag föreslår därför att tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas från sex veckor till tio dagar. Tidpunkten utgår från den dag då en komplett anmälan kommit in till Skogsstyrelsen. En kortare tidsfrist med kompletta underrättelser kommer effektivisera hanteringen hos myndigheten och underlätta det praktiska arbetet i skogsbruket.

Jag föreslår också att kravet på särskilda skäl för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas tidigare än den i lag angivna tidsfristen tas bort. Vid en förändring av tidsfristen från sex veckor till tio dagar kommer behovet att meddela undantag sannolikt sällan uppstå, men jag anser ändå att kravet på särskilda skäl är onödigt.

Rättsutvecklingen kring överklagandefrågor som rör Skogsstyrelsens beslut har skett i snabb takt och ibland upplevs oklarheter om vad som gäller. Markägare, ideella miljöorganisationer och tillsynsmyndigheter har behov av att veta när ett beslut fattas och om detta kan överklagas samt av vem. En tydlighet i dessa frågor medför enklare planering av skogsbruksåtgärder och förutsägbarhet kring eventuella konsekvenser av en åtgärd. För att öka tydligheten och förutsägbarheten för inblandade parter föreslår jag att den praxis som har utformats kring plikten för Skogsstyrelsen att agera enligt skogsvårdslagstiftningen bör uttryckas i lagtext, genom att det i skogsvårdslagen förtydligas att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Förslaget innebär i praktiken inte någon förändring.

## **Förslag om kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning**

Jag gör bedömningen att ett kunskapskrav för skogsbruksåtgärder inte kan tillämpas på det sätt som mark- och miljödomstolarna kommit att tillämpa kunskapskravet i miljöbalken i dag. Åtgärder som avser tillstånd eller ansökningar om att påbörja verksamheter

eller vidta åtgärder enligt miljöbalken avser ofta ny verksamhet och ändrad markanvändning. Skogsbruk är en pågående markanvändning och en skogsbruksåtgärd är som regel en tillåten del av ett pågående skogsbruk. Vid inskränkningar i pågående markanvändning behöver det finnas skäl som är motiverade utifrån angelägna allmänna intressen. Kunskap som ligger till grund för sådana inskränkningar i pågående skogsbruk bör inte enbart ligga på markägaren att inskaffa. Även tillsynsmyndigheten bör kunna motivera och förklara sitt beslut om att inskränka skogsbruk utifrån den grundlagsskyddade rätten. Med den utgångspunkten finns det anledning att förtydliga bedömningen av vad som är rimligt att uppfylla när det kommer till kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken.

Jag föreslår därför en preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken som kopplas till skogsbruk och tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten. Mitt förslag förtydligar att kostnaderna för ytterligare kunskapsinhämtning upp till ett fåtal procent av värdet på den berörda delen av fastigheten, maximalt 3 procent, bekostas av markägaren. Underlag som krävs för att utreda ärenden enligt miljöbalken och som går utöver denna kostnadsgräns, är tillsynsmyndigheten ansvarig för att bekosta.

### **Bedömning om alternativa tillsynsmodeller**

Enligt utredningsdirektivet ska jag ta ställning till om det är lämpligt att helt eller delvis ersätta dagens tillsynsordning som bygger på avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen. Jag har för detta syfte undersökt tre alternativa modeller som också kan kombineras med varandra och med system med underrättelser eller samråd om enskilda åtgärder. De modeller jag undersökt är *egenkontroll och systemtillsyn, förhandsprövning via skogsbruksplaner* samt *efterkontroll via deklarationsplikt*.

Införandet av egenkontroll och systemtillsyn som ersättning till nuvarande system med underrättelser bedöms i dagsläget vara för osäkert, framför allt i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden. Att införa ett sådant system och samtidigt ha kvar dagens system med objektsvis tillsyn skulle innebära ökad regelbörda för verksamhetsutövaren och ökad administration för tillsynsmyndig-

heten. På sikt bör det föreslagna samrådsförfarandet dock kunna säkerställa de EU-rättsliga åtagandena och därmed möjliggöra för egenkontroll och systemtillsyn i stället för underrättelser. De två andra undersökta modellerna har andra brister som gör att de inte är lämpliga som tillsynsinstrument. Min bedömning är därför att ingen av dessa alternativa tillsynsmodeller i dagsläget är lämpliga att införa, men att egenkontroll och systemtillsyn enligt skogsvårdslagen kan vara aktuellt att införa på längre sikt.

### **Förslag om tillsynen över artskyddsfrågor i skogen**

Tillsynsansvaret över artskyddsfrågorna i skogen är i dag delvis delat mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Det grundläggande ansvaret för tillsyn i fråga om artskyddet har länsstyrelserna. Samtidigt har Skogsstyrelsen ett slags indirekt tillsynsansvar för artskyddet i skogen genom sitt ansvar för tillsyn i fråga om de skogsbruksåtgärder som kan aktualisera samrådplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken. Beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna fattas av länsstyrelsen.

Den nuvarande ordningen innebär att frågan om vilka åtgärder som bör vidtas eller vilka hänsyn som bör lämnas med anledning av artskyddsbestämmelserna, och frågan om dispens från dessa, kommer att prövas av olika myndigheter när föremålet för prövningen är skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen.

Min uppfattning är att det skulle innebära en mer ändamålsenlig modell för handläggning av artskydd inom skogsbruket om Skogsstyrelsen skulle göras till tillsynsmyndighet för artskyddet när det gäller skogsbruksåtgärder och besluta om dispens från artskyddsbestämmelserna. Jag föreslår därför att Skogsstyrelsen i stället för länsstyrelserna ska vara ansvarig tillsynsmyndighet för artskydd när det gäller skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen. Min bedömning är att Skogsstyrelsen regelmässigt kan uppfatta en anmälan för samråd där frågor om artskydd aktualiseras som att den också innefattar en dispensansökan. Frågan om dispens kan då prövas i samband med artskyddsfrågorna i övrigt.

## Förslag om domstolsprocesser

Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas i dag till förvaltningsrätt, medan beslut enligt miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol. Detta innebär att samma faktiska agerande av Skogsstyrelsen i ett och samma ärende kan överklagas till både förvaltningsrätt och mark- och miljödomstol. I värsta fall kan denna möjlighet till dubbla överklaganden av samma agerande av Skogsstyrelsen leda till motstridiga utfall i förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.

Det framgår av utredningsdirektivet att jag ska säkerställa att ett och samma agerande av en myndighet – vad som i praktiken utgör ett sammanhållet beslut – inte bör kunna överklagas till två olika domstolar. Jag har därför eftersträvat en ordning där beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till samma domstol som Skogsstyrelsens beslut enligt miljöbalken som rör skogsbruksåtgärder.

Ett alternativ som jag har övervägt är att alla Skogsstyrelsens beslut ska överklagas till förvaltningsrätt. Men eftersom det oavsett konstruktion kommer finnas beslut enligt miljöbalken som kan överklagas till mark- och miljödomstol anser jag det som en olämplig lösning. De avvägningar som behöver göras i de här målen kräver ofta teknisk, skoglig eller naturvetenskaplig specialistkompetens. Jag ser därför att det kan vara till fördel att alla prövningar enligt skogsvårdslagstiftningen hamnar i mark- och miljödomstol. Mål kan dock fortsatt gälla dels överklagade beslut enligt skogsvårdslagen dels överklagande beslut enligt miljöbalken, men mark- och miljödomstolen har i en sådan situation möjlighet att besluta om gemensam handläggning av målen.

Därför föreslår jag att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol i stället för, som i dag, till förvaltningsdomstol. Beslut som Skogsstyrelsen kan fatta enligt andra lagar än skogsvårdslagen, och som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska även fortsättningsvis överklagas till förvaltningsdomstol.

Med hänsyn till att mark- och miljödomstolarna tillförs nya måltyper bör domstolarnas kompetens förstärkas med tekniska råd med skoglig kompetens samt med särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

I förvaltningsprocesslagen anges att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslu-

tade i saken vara den enskildes motpart i domstolen. Detta gäller dock inte när en ideell miljöorganisation överklagar enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. När sådana föreningar överklagar blir i stället den enskilde verksamhetsutövaren miljöorganisationens enda motpart. Den enskilde får därmed ensamt ansvar för att förklara åtgärden och de överväganden som ledde fram till myndighetens beslut. Den ordningen motiveras bland annat med att miljöorganisationer anses företräda det allmänna intresset av naturvård. Jag menar dock att Skogsstyrelsen även har till uppgift att tillvarata andra allmänna intressen. Myndigheten har bland annat det allmännas uppdrag att tillvarata de ändamål som bär upp skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen kan vidare fungera som en garant för att saken blir allsidigt belyst och att relevant underlag förs in av parterna i målet, vilket kan verka för att utjämna skillnader i styrkeförhållandena mellan de övriga parterna, och minska antalet återförvisningar.

Mot den bakgrunden föreslår jag att Skogsstyrelsen ges partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

## Förslag om ersättningsmodell

Min uppfattning är att det uppdrag jag har fått – att utforma en robust skogspolitik som ser skogen som en resurs – kräver att betänkandet även innehåller förslag kring hur en samlad modell för ekonomisk ersättning av förluster som uppkommer till följd av långtgående ingripanden i skogsbruket från det allmännas sida kan se ut.

Skogsbruk utgör enligt min uppfattning i princip pågående markanvändning. Det finns redan i dag regler i miljöbalken som i de flesta fall ger ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras. I dag utgår dock förståelsen av *pågående markanvändning* från att markanvändningen måste vara i alla delar lagenlig för att kunna vara *pågående* i lagens mening. En konsekvens av denna laglighetsprincip är att markägare kan få tåla långtgående begränsningar i rätten att bruka sin skog på grund av till exempel miljöbalkens hänsynsregler utan att få ersättning för detta.

Min uppfattning är att denna tolkning måste ifrågasättas. För det första gör en sådan tolkning av begreppet *pågående markanvändning*

grundlagsskyddet för egendomsrätten helt meningslöst (oavsett att de här diskuterade situationerna inte faller inom grundlagsskyddets sakliga tillämpningsområde). Vidare kan inte laglighetsprincipen dras så långt att den blir orimlig. Det är inte rimligt att den enskilde ska behöva tåla omfattande inskränkningar i sin rätt att använda sin mark i sedvanlig ekonomisk verksamhet, som skogsbruk, i sådana fall då verksamheten var laglig då den påbörjades men sedermera har kommit att stå i strid med lag.

Mot denna bakgrund föreslår jag en regel som säkerställer rätten till ersättning vid inskränkningar i skogsbruket som går utöver vad som är rimligt att markägaren ska tåla. Mitt förslag innebär att om en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, och detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvårats på berörd del av fastigheten, kommer markägaren ha möjlighet att kräva att ett biotopskyddsområde bildas. Det rör sig om ett biotopskyddsområde av särskilt slag som jag har valt att kalla *skogsmarksskyddsområde*. Mitt förslag utgår från att markägaren och staten i första hand ska ingå ett naturvårdsavtal, men om markägaren inte är nöjd med villkoren har han eller hon alltså möjligheten att kräva inrättande av ett skogsmarksskyddsområde på den aktuella delen av fastigheten. Ersättning kommer då utgå till markägaren enligt de regler som gäller för biotopskyddsområdesersättning.

De beslut som utlöser denna rätt för markägaren kan vara ett beslut från vilken myndighet som helst i vilket ämne som helst, med den begränsningen att beslutet måste grunda sig på bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald. Detta innebär att till exempel artskyddsreglerna kommer omfattas av den nya regeln.

Eftersom regeln tar sikte på avsevärt försvårande av *sedvanligt skogsbruk* krävs inget ställningstagande till om markanvändningen är pågående eller ej. Utgångspunkten är att sådan mark som i skogsvårdslagen pekas ut som produktiv skogsmark ska kunna användas för skogsbruk, med sådana metoder som är allmänt förekommande i Sverige. Detta ska bedömas utifrån vid var tids vedertagna skogligt fackmannamässiga grunder. I princip innebär det trakthyggesbruk.

Ett argument emot den föreslagna lösningen som framförts under utredningsarbetet är att ett område inte nödvändigtvis är

särskilt värdefullt eller skyddsvärt endast därför att det förekommer skyddade arter i området och att den föreslagna rätten att bilda biotopskyddsområde därmed riskerar att minska myndigheternas möjlighet till strategiskt arbete med formellt skydd. Jag anser dock att om staten i lagstiftning, oavsett om den har sin grund i EU-rätt eller nationell sådan, har pekat ut en art som skyddsvärd, och den arten förekommer i sådan utsträckning i ett skogsområde att det inte går att bedriva sedvanligt skogsbruk, bör skogsområdet närmast per definition ses som en skyddsvärd biotop. I den mån man vill ifrågasätta att skogsområdet är en värdefull biotop måste man också enligt min uppfattning ifrågasätta behovet av att skydda arten. Att å ena sidan inte betrakta ett område som skyddsvärt och därmed undgå ett statligt ekonomiskt ansvar för att skydda området, men å andra sidan samtidigt betrakta naturvärdena på området som så värdefulla att den enskilde inte ska få bedriva förväntad och sedvanlig ekonomisk verksamhet är att på ett orättfärdigt sätt övervältra gemensamma bördor på enskilda.

Förslaget innebär en tydligare och mer förutsägbar situation för markägare som får rådighetsinskränkningar till följd av beslut om bevarande av naturvärden. Det ger en ökad rättssäkerhet och trygghet. Förslaget bidrar också till att minska den negativa incitamentsstrukturen som nu råder, där det kan upplevas som en ekonomisk risk att utveckla naturvärden i skogen.

### **Förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Jag föreslår att de nya bestämmelser jag föreslår i delbänkandet ska träda i kraft den 1 april 2026.

När det gäller den nya bestämmelsen om bildande av biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarksskyddsområden) kommer regeln inte vara tillämplig på myndighetsbeslut som fattats före ikraftträdandet.

Ansökningar om stöd för ädellövskog som kommit in innan den nya bestämmelsen om stöd till ädellövskog trätt i kraft ska handläggas enligt äldre bestämmelser. Detta på grund av att en ansökan enligt tidigare regelverk kan ha varit planerad under lång tid eftersom omloppstider inom skogsbruket är långa.





# Summary

## The remit

The assignment given to me by the Swedish government covers a large area of forest policy. The assignment includes conducting a review of Swedish forest policy, given the developments since the forest policy reform in 1993, including policy developments within the EU. I am to consider measures for long-term sustainable and competitive forestry that strengthens economic freedom and willingness to invest. The assignment also includes proposing measures for effective, simple, and well-functioning supervision of forestry and a more efficient way of working with the national environmental goals with regards to forestry.

The purpose of the inquiry is to develop an appropriate future forest policy, that promotes long-term sustainable competitive forestry, increased forest growth, and a long-term increased supply of sustainable forest biomass to fully contribute to the climate transition, as well as to jobs and economic growth throughout the country. According to the assignment, the equally important goals of Swedish forest policy – the environmental goal and the production goal – should remain unchanged.

The assignment is to be reported no later than August 31, 2025, but certain parts are to be reported in an interim report no later than December 31, 2024. Among those issues that are to be reported in the interim report are considering alternatives to logging notifications and consultation, ensuring that agency decisions cannot be appealed to both the administrative courts and the land and environment courts, and reviewing the role of the Swedish Forest Agency (*Skogsstyrelsen*) in the land and environment court process when non-profit organizations appeal.

## Premises of the inquiry

Several of the issues addressed in this interim report are related to those that will be addressed in the final report. I have framed the current proposals with this in mind.

In addition to the issues that are explicitly to be reported in the interim report, I have chosen to include proposals on the distribution of costs for acquisition of necessary knowledge within the framework of the Environmental Code (*miljöbalken; 1998:808*), as well as a model for compensation in certain cases of infringement of property rights. The reason for this is that these issues are urgent to address, in order for the other proposals I make to have intended effect. In this way, these issues are connected to the issues that according to the remit must be reported in the interim report.

My assignment does not include implementing such EU legal acts that are currently under way to be implemented in Swedish law. This is done in separate legislative processes. I have been in contact with the relevant inquiries and committees, and I have considered upcoming EU legislation in the framing of the proposals that I now present.

## EU legislation and comparison with other member states

According to the remit, I am tasked with analysing the significance of the consultation obligation under Chapter 12, Section 6 of the Environmental Code in terms of fulfilling EU legislation and other international commitments regarding sustainable forestry to which Sweden is a party. In doing this, I have identified the relevant legal acts and examined whether they require supervision of forestry measures to be implemented through Chapter 12, Section 6 of the Environmental Code. I have also conducted an international outlook to see how other countries, especially other EU member states, have implemented these international commitments.

## **Logging notifications and consultations have an important function in Sweden's implementation of EU legislation**

A review of the relevant EU legal acts shows that they do not set up explicit requirements of notifications or consultation for undertaking forestry measures. Instead, they are mainly concerned with effective remedies, control systems, and supervision to ensure that laws are followed. Sweden has in several cases chosen to implement the supervision requirements through already existing supervision tools in national law, such as logging notifications under the Forestry Act (*skogsvårdslagen*; 1979:429) and consultation notifications under Chapter 12, Section 6 of the Environmental Code. The comparison with other EU countries shows that most countries have some form of mandatory notification or reporting of forestry measures. Several countries lack rules requiring landowners to apply for permits or notify the authorities of individual forestry measures. However, these countries generally apply a system with governmentally issued forest management plans from which the landowner cannot deviate. Sweden does not have such a system, and it is not my intention to propose such a system, which would conflict with the basic principle in Swedish forest policy of responsible freedom.

My conclusion is that logging notifications under the Forestry Act and consultations under Chapter 12, Section 6 of the Environmental Code play an important role in Sweden's implementation of EU legal acts, even if there are no specific requirements in the legal acts themselves that monitoring of compliance must be done in this particular way.

## **Proposals of the inquiry**

### **Proposals on consultation under the Environmental Code**

I propose that the link between logging notifications under Section 14 of the Forestry Act and consultation notifications under Chapter 12, Section 6 of the Environmental Code be eliminated. The responsibility to assess whether a consultation notification is required or not will thus fall on the landowner. In order to make this change possible, it must also be clarified what is meant by "significantly altering the natural environment" and, consequently, in what situations a con-

sultation notification is required. Therefore, I also propose that clear regulations be issued regarding the situations in which a consultation notification is required.

By separating notification under the Forestry Act from consultation notification under the Environmental Code, it becomes clearer for both landowners and authorities which regulations apply in what situations. If a landowner only makes a consultation notification under Chapter 12, Section 6 of the Environmental Code when specific conditions for consultations are at hand, the consultation process in general will become more transparent.

Clear and qualitative decisions in consultation cases from the Swedish Forest Agency should lead to fewer appeals. In cases where appeals do occur, the court will have a solid material to work from, which also facilitates and speeds up the legal process. By requiring the agency to make formal decisions in all consultation cases, an appeals period can be calculated. With a clear appeals period, a landowner can more easily plan his or her forestry measures and have a more predictable process with the authorities. The appeals period for an environmental organization, regarding an agency decision under the Environmental Code, should be calculated from the day the decision was announced.

I propose an exhaustive list of conditions that determine when forestry measures require consultation. This will clearly specify when consultation is necessary and when it is not. This list assumes that the Swedish Forest Agency will be responsible for specifying the conditions in detail and identifying specific geographic areas within which consultation is required, as well as delineating these areas.

The basis according to which specific areas will require consultation before forestry measures is that the areas are particularly important for fulfilling requirement under EU legislation or fulfilling various international commitments. Certain national requirements may also need to be fulfilled through consultation, but on the whole, national requirements should be able to be managed through the application of the Forestry Act, rather than through consultation under the Environmental Code. The listed areas should be of such size and importance that they clearly cannot be managed through general environmental retentions, but require additional and specific

adjustments to forestry. The listed areas should not be limited to only those areas that require formal protection.

I also propose that the confidentiality regarding the occurrence of protected species under Chapter 20, Section 1 of the Public Access to Information and Secrecy Act (*offentlighets- och sekretesslagen; 2009:400*) should not apply to the concerned property owner. Landowners need access to available information about the occurrence of protected species that may be affected by the landowner's planned measures, for the landowner to be able to work preventively to ensure effective species protection.

### **Proposal on area limitation for required logging notification**

The remit of this inquiry states that I should analyse and propose exceptions from the requirement for logging notification and consultation for forestry measures on smaller forest estates owned by individuals, both where there are no special environmental values, and when the area affected by the logging is less than five hectares. In addition, I have also examined a third alternative where the area threshold for notification is increased for all ownership categories. Finally, I have compared these alternatives with the current regulations.

I believe that, given the other changes I propose in other chapters and the need to have a comprehensive control system to ensure compliance with EU legislation, the current area limit should remain unchanged. My assessment is also that a higher area threshold does not necessarily entail a simplification for individual landowners. EU acts will also need to be implemented in other ways, which will likely lead to new requirements for landowners.

If, however, it would be deemed desirable to raise the threshold after all, I believe it is more appropriate to increase it to 2 hectares rather than increasing it to 5 hectares, as the inquiry remit would allow. In that case, this should be done generally, regardless of who the landowner is, or of whether there are special environmental and environmental values. I also believe that the consultation procedure should apply as I propose above, with a clear list indicating under which conditions consultation is required.

### **Miscellaneous proposals regarding notifications of forestry measures**

I propose that the Swedish Forest Agency will not need to be notified about the extraction of branches and tops according to Section 14 of the Forestry Act. Since the extraction of branches and tops (slash) is closely associated with regeneration felling, the logging notification itself can also serve as a notification to the Swedish Forest Agency that slash may also be extracted. The proposal aims at regulatory simplification, and the consequences are assessed to be limited. An eliminated requirement to notify about the extraction of slash should lead to new ways of countering any negative effects of excessive forest fuel extraction, e.g., in the form of information and advice.

Because of my proposals on consultation under the Environmental Code, mechanical fertilization, bioash recirculation, and the construction of forest roads and tractor roads will, in many cases no longer need to be consulted with the Swedish Forest Agency. In order to still maintain the Swedish Forest Agency's knowledge of these measures taking place, I propose that mechanical fertilization, mechanical bioash recirculation, and the construction of forest roads and tractor roads longer than 300 meters are to be notified to the Swedish Forest Agency. These measures are regulated in detail in the forestry legislation, and supervision should therefore primarily be carried out according to this legislation. However, there is currently no notification obligation under the forestry legislation for these measures, which I believe should be introduced if the consultation notification requirement is removed. According to the proposal, notifications should be handled in the same way as other notifications under Section 14 of the Forestry Act.

### **Proposal on a new approach to noble broadleaf forests**

The regulations for noble broadleaf forests (Sections 22–28 of the Forestry Act) are based on a situation that has changed since they were introduced and involve unnecessary administration. Better incentives are needed to develop forestry regarding noble broadleaf forests. Therefore, I propose that the current requirement for a permit for logging in noble broadleaf forests be replaced with the

same notification procedure for regeneration felling as for other forests. Upon notification of regeneration felling involving noble broadleaf forests, the Swedish Forest Agency will still be able to issue the necessary injunctions and prohibitions to ensure compliance with the Forestry Act. The agency could also initiate a process for formal protection of the area under Chapter 7 of the Environmental Code if the environmental values are sufficiently high. The requirement that the area of noble broadleaf forest must not decrease will be left in place under my proposal, but the possibility to exchange one area of noble broadleaf forest for another within the same forest estate will be simplified.

I also propose that the current financial aid for noble broadleaf forest forestry be changed with the aim of stimulating an increased area of noble broadleaf forests. The current financial aid primarily aims to maintain the area of noble broadleaf forests and compensate the landowner for the restrictions that the legislation gives rise to. By converting the current financial aid into area-based financial aid for noble broadleaf forests, incentives are created to also create new noble broadleaf forests. It should also lead to a more cost-effective administration of the financial aid.

### **Proposal on the processing of notifications**

Technological development has made the Swedish Forest Agency's processing of incoming notifications completely different today than when the current six-week rule was introduced. There is therefore reason to adjust the time limit. The digital systems for processing notifications mean that they are registered, checked for completeness, and undergo automatic prioritization for further processing by case officers just a few days after being submitted. Notifications concerning trivial forests, that will not be further processed by the Swedish Forest Agency, are thus identified in a very short time, and forestry measures should therefore in these cases be able to start earlier than after six weeks. Notifications that require more extensive processing or supervision, for example through field visits, gathering more information, injunctions, or similar, often require significantly longer than six weeks.

I therefore propose that the time between when a notification of a forestry measure is received by the Swedish Forest Agency and when the measure may begin is shortened from six weeks to ten days. The time will be calculated from the day a complete notification is received by the agency. A shorter time frame will streamline the processing by the agency and facilitate practical work in forestry.

I also propose that the requirement that there be special circumstances for the Swedish Forest Agency to allow a measure to begin earlier than the legally specified time frame be removed. With a change in the time frame from six weeks to ten days, the need to grant exceptions will likely rarely arise, but I still consider the requirement of special circumstances to be unnecessary.

The legal development regarding appeals of the Swedish Forest Agency's decisions has progressed rapidly, and sometimes there are perceived uncertainties about the state of the law. Landowners, non-profit environmental organizations, and supervisory authorities need to know when a decision is made by the agency and whether it can be appealed and by whom. Clarity in these matters facilitates planning of forestry measures and predictability regarding the potential consequences of a measure. To increase clarity and predictability for the involved parties, I propose that the principle hitherto laid down in caselaw that the Swedish Forest Agency does not have a responsibility to act according to the Forestry Act should be expressed in the legal text. It should be clarified in the Forestry Act that the Swedish Forest Agency has no obligation to act due to a notification under Section 14 of the Forestry Act. In practice, the proposal does not entail any changes.

### **Proposal on distribution of costs for acquiring necessary knowledge**

I assess that a legal knowledge requirement for forestry measures cannot be applied in the way that the land and environment courts have come to apply the knowledge requirement in the Environmental Code. Questions concerning permits or applications to start activities or take measures under the Environmental Code often concern new activities and changed land use. Forestry, on the other hand, is ongoing land use, and a forestry measure is generally



a permitted part of ongoing forestry. Restrictions on ongoing land use need to be justified by urgent public interests. Knowledge necessary to decide on such restrictions on ongoing forestry should not solely be acquired by the landowner. The supervisory authority should also be able to justify and explain its decision to restrict forestry based on the constitutionally protected right. With this in mind, there is reason to clarify the assessment of what is reasonable to fulfil when it comes to the knowledge requirement in Chapter 2, Section 2 of the Environmental Code.

I therefore propose a specified reasonableness assessment in the Environmental Code that is specifically applicable to forestry and that considers the landowner's cost of acquiring new knowledge in relation to the value of the affected part of the property. My proposal clarifies that the costs for additional knowledge acquisition up to a few percent of the value of the affected part of the property, at a maximum 3 percent, are borne by the landowner. The supervisory authority is responsible for the cost of acquiring information necessary to decide issues under the Environmental Code, if the cost of acquiring such information exceeds this cost limit.

### **Assessment of alternative supervision models**

According to the inquiry remit, I am to consider whether it is appropriate to completely or partially replace the current supervision system based on logging notifications under the Forestry Act. For this purpose, I have examined three alternative models that also can be combined with each other and with systems with notifications or consultations about individual measures. The models I have examined are self-monitoring and system supervision, pre-approval via forest management plans, and ex-post control.

The introduction of self-monitoring and system supervision as a replacement for the current system with notifications is considered too uncertain, especially in relation to fulfilling Sweden's commitment to comply with EU legislation. Introducing such a system while retaining the current system with object-specific supervision would mean an increased regulatory burden for the operator and increased administration for the supervisory authority. In the long term, however, the proposed consultation procedure should be able

to ensure the compliance with EU legislation and thus enable self-monitoring and system supervision instead of notifications. The other two examined models have other shortcomings that make them unsuitable as supervision instruments. My assessment is therefore that none of these alternative supervision models currently are suitable, but that self-monitoring and system supervision under the Forestry Act may be relevant for introduction in the longer term.

### **Proposal on supervision of species protection in forestry**

The responsibility for supervising the compliance with species protection regulation in forestry is currently partly shared between the county administrative boards (*länsstyrelserna*) and the Swedish Forest Agency. The basic responsibility for supervision regarding species protection lies with the county administrative boards. At the same time, the Swedish Forest Agency has a kind of indirect supervisory responsibility for species protection in forestry through the agency's responsibility for supervision regarding forestry measures that may trigger the consultation obligation in Chapter 12, Section 6 of the Environmental Code. Decisions on exemptions from species protection regulations are made by the county administrative board.

The current arrangement means that the question of which measures should be taken, or which considerations should be made due to species protection regulations, and the question of exemptions from the regulations, will be examined and decided by different authorities when the issue at hand is forestry measures under the Forestry Act.

My view is that it would be more appropriate if the Swedish Forest Agency was the supervisory authority for species protection regarding forestry measures and also decided on exemptions from species protection regulations. I therefore propose that, instead of the county administrative boards, the Swedish Forest Agency should be the responsible supervisory authority for species protection regarding forestry measures covered by the Forestry Act. In my view, the Swedish Forest Agency may normally construe a consultation notification where species protection issues are raised as also include-

ing an exemption application. The question of exemption can then be examined in connection with the species protection issues in general.

### **Proposal on the appeals process**

Decisions under the Forestry Act are currently appealed to the administrative court, while decisions under the Environmental Code are appealed to the land and environment court. This means that the same actual action by the Swedish Forest Agency in the same case can be appealed to both the administrative court and the land and environment court. In a worst-case scenario, this possibility of double appeals of the same action by the Swedish Forest Agency can lead to conflicting outcomes in the administrative court and the land and environment court.

The inquiry remit states that I should ensure that the same action by an agency – what at least in practice constitutes a single agency decision – should not be appealable to two different courts. I have therefore sought an arrangement where decisions under the Forestry Act are appealed to the same court as the Swedish Forest Agency's decisions under the Environmental Code concerning forestry measures.

One alternative that I have considered is that all decisions by the Swedish Forest Agency should be appealed to the administrative court. However, since there will still be decisions under the Environmental Code that can be appealed to the land and environment court, I consider this an unsuitable solution. Furthermore, the assessments that need to be made in these cases often require technical, forestry, or scientific expertise. I therefore see that it may be advantageous for all appeals under the forestry legislation to be handled by the land and environment courts. There may still be separate cases concerning appealed decisions under the Forestry Act and appealed decisions under the Environmental Code, but the land and environment court has ample possibility to decide on joint handling of the cases in such a situation.

Therefore, I propose that decisions under the Forestry Act be appealed to the land and environment court instead of, as today, to the administrative court. Decisions that the Swedish Forest Agency can make under statutes other than the Forestry Act, and which are

currently appealed to the administrative court, should continue to be appealed to the administrative court.

Given that the land and environment courts are assigned new types of cases, the courts' skill profile should be bolstered with technical advisors with forestry expertise and specially appointed members with experience from the Swedish Forest Agency's area of operation.

The Administrative Procedure Act (*förvaltningsprocesslagen; 1971:291*) states that if an individual appeals a decision by an administrative agency, the agency that made the first decision in the case should be the individual's counterparty in court. However, this does not apply when a non-profit environmental organization appeals under Chapter 16, Section 13 of the Environmental Code. When such organizations appeal, the individual becomes the environmental organization's only counterparty. The individual thus has sole responsibility for explaining the measure and the considerations that led to the agency's decision. This arrangement is motivated, among other things, by the fact that environmental organizations are considered to represent the public interest in nature conservation. However, the Swedish Forest Agency also has the task of safeguarding other public interests. The agency has, among other things, the public's mission to safeguard the purposes that underlies the Forestry Act. The Swedish Forest Agency can also function as a guarantor that the matter is comprehensively analysed in court, and that relevant material is brought in by the parties in the case, which can help balance the power differences between the other parties and reduce the number of remands.

For these reasons, I propose that the Swedish Forest Agency be given standing when environmental organizations appeal the agency's decisions under Chapter 16, Section 13 of the Environmental Code.

### **Proposal on compensation model**

My view is that the assignment I have been given – to propose a robust forest policy that views the forest as a national resource – requires that the report also includes proposals on a comprehensive model for financial compensation for losses arising from state interventions in forestry.

In my view, forestry constitutes ongoing land use. There are already rules in the Environmental Code that in most cases provide financial compensation when ongoing land use is significantly hindered. Today, however, the understanding of the legal term “ongoing land use” is based on the conception that land use must be legal in all respects in order to be considered “ongoing”. A consequence of this mode of thinking (“the principle of legality”) is that landowners may have to tolerate extensive restrictions on their right to use their forest due to *e.g.*, the Environmental Code’s rules on environmental considerations, without receiving compensation for this.

My view is that this interpretation must be questioned. Firstly, such an interpretation of the concept of ongoing land use makes the constitutional protection of property rights essentially meaningless (notwithstanding the fact that the situations discussed here do not fall within the substantive scope of the Swedish constitutional protection of property). Furthermore, the principle of legality cannot be extended to the point of being unreasonable. It is not reasonable for the individual to have to endure extensive restrictions on their right to put their land to customary economic use, such as forestry, in cases where this land use was legal when it began but has subsequently come into conflict with the law, due to changes in the law.

For these reasons, I propose a rule that ensures the right to compensation for infringements in forestry that go beyond what is reasonable for the landowner to tolerate. My proposal in this regard means that if a decision by a government agency has limited the felling of trees on productive forest land based, this decision is based on provisions regarding conservation of environmental values or biodiversity, and this decision has significantly hindered customary forestry on the affected part of the property, the landowner will have the right to demand the establishment of a habitat protection area of a special type. I have chosen to call this special type of habitat protection area a “forest land protection area”. My proposal assumes that the landowner and the state should primarily enter into a nature conservation agreement, but if the landowner is not satisfied with the terms, he or she can demand that a forest land protection area is established on the relevant part of the property. Compensation will then be paid to the landowner according to the rules that apply for habitat protection areas.

The agency decision that can trigger this right for the landowner can be a decision from any agency on any matter, with the limitation that the decision must be based on provisions regarding the conservation of environmental values or biodiversity. This means that, for example, species protection regulations will be covered by the new rule.

Since the rule targets significant hindrance of customary forestry, no determination is required as to whether the land use is ongoing or not. The premise is that land designated as productive forest land under the Forestry Act should be able to be used for forestry, employing such methods that are commonly used in Sweden. This should be assessed based on professional forestry standards of the time. In principle, this means clear-cutting forestry.

An argument against the proposed solution that has been raised during the inquiry is that an area is not necessarily valuable just because protected species are present in the area, and that the proposed right to demand the establishment of a habitat protection area thereby risks reducing the authorities' ability to work strategically with formal protection of habitats. However, I believe that if the state, through legislation, whether based on EU law or national law, has designated a species as worthy of protection, and that species is so prevalent in a forest area that customary forestry is made impossible, the forest area must, by definition, be seen as a valuable habitat. To the extent that one questions whether the forest area is a valuable habitat, one must also, in my opinion, question the need to protect the species. Not considering an area as worthy of formalized protection and thereby avoiding state financial responsibility, while at the same time considering the environmental values in the area so high that the landowner should not be allowed to put the land to customary economic use, is to unfairly shift common and public responsibilities onto individuals.

The proposal ensures a clearer and more predictable regulatory framework for landowners who face restrictions in their land use due to the conservation of environmental values. It increases legal certainty and security. The proposal also helps to reduce the negative incentive structure that currently exists, where developing environmental values in the forest can be perceived as an economic liability.

## **Entry into force and transitional regulations**

I propose that the new provisions will enter into force on April 1, 2026.

Regarding the new provision on the establishment of habitat protection areas of a special type (forest land protection areas), the rule will not apply to agency decisions announced before the entry into force of the provision.

Applications for financial aid for noble broadleaf forests submitted before the new provision on financial aid for noble broadleaf forests comes into force should be processed according to the older provisions. This is because an application under the previous regulations may have been planned for a long time since rotation periods in forestry are long.





# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 14, 23, 25, 27, 35 och 40 §§ skogsvårdslagen (1979:429) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning *och uttag av skogsbränsle* som ska äga rum på hans eller hennes mark,

1. avverkning, maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg eller traktorväg längre än 300 meter, som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötelsens året-runt-marker, och

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

## 23 §

Med ädellövskog avses i denna lag:

1. Skogsbestånd som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Trädbestånd på betesmarker, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla lövträden *skall* minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30 centimeter på en höjd av 1,3 meter över marken. Markens areal ska uppgå till minst ett hektar.

Har Skogsstyrelsen enligt 27 § *tredje stycket* beslutat viss trädslagsammansättning vid förnygring av ädellövskog, *skall* skogen betraktas som ädellövskog även om andelen lövträd under en tid är lägre än som anges i första stycket.

Med ädellövskog avses i denna lag:

1. Skogsbestånd, *inom en brukningsenhet*, som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Trädbestånd på betesmarker, *inom en brukningsenhet*, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla lövträden *ska* minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30 centimeter på en höjd av 1,3 meter över marken. Markens areal ska uppgå till minst ett hektar.

Har Skogsstyrelsen enligt 27 § beslutat viss trädslagsammansättning vid förnygring av ädellövskog, *ska* skogen betraktas som ädellövskog även om andelen lövträd under en tid är lägre än som anges i första stycket.

## 25 §

I ett bestånd som avses i 23 § får det inte vidtas åtgärder som leder till att *beståndet upphör att vara ädellövskog*. Efter annan avverkning än röjning eller gallring skall ny ädellövskog anläggas *på området*.

I ett bestånd som avses i 23 § får det inte vidtas åtgärder som leder till att *arealen ädellövskog på brukningsenheten minskar*. Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska ny ädellövskog anläggas *inom brukningsenheten i samma omfattning som avverkats*.

Om det finns särskilda skäl, får Skogsstyrelsen medge undantag från första stycket. *I samband därmed får Skogsstyrelsen besluta att ny ädellövskog skall anläggas på ett annat ställe inom en brukningsenhet. För anläggning av ny ädellövskog gäller 27 § tredje stycket.*

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge undantag från första stycket.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheten att anlägga ny ädellövskog enligt första stycket.*

### 27 §

*Annan avverkning än röjning eller gallring i ett bestånd som avses i 23 § får inte påbörjas innan Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta.*

*I ansökan om tillstånd skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.*

*I samband med att tillstånd meddelas får Skogsstyrelsen besluta om det sätt på vilket avverkningen och den därav föranledda anläggningen av ny ädellövskog skall genomföras.*

Skogsstyrelsen får besluta om det sätt på vilket en avverkning av ädellövskog ska genomföras.

### 35 §

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad.

*Tillsynsmyndigheten har ingen skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 §.*

## 40 §

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *allmän förvaltningsdomstol*.

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *mark- och miljödomstol*. Om beslutet avser en skogsbruksåtgärd enligt denna lag är behörig domstol den *mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförts eller avses utföras*.

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *kammarrätten*.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *mark- och miljööverdomstolen*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

### 1.2.1 Huvudförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

*dels* att 7 kap. 11 §, 12 kap. 6 och 6 a §§, 29 kap. 4 §, 16 kap. 13 §, 29 kap. 4 § och 31 kap. 4, 8, 9 och 31 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas nya paragrafer, 2 kap. 7 a och 8 kap. 8, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

##### 7 a §

*När det gäller den kunskap som den som vidtar eller avser vidta skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) är skyldig att skaffa ska, vid en bedömning enligt 7 §, förhållandet mellan kostnaden för att hämta in ny kunskap och värdet på den berörda delen av fastigheten beaktas.*

*Tillsynsmyndigheten har ansvar för att skaffa den kunskap som behövs, om kunskap utöver vad som följer av första stycket krävs för att ett ärende ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.*

#### 7 kap.

##### 11 §

Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och

2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

*Utöver vad som sägs i första stycket ska, om markägaren begär det, områden som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) förklaras utgöra biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarksskyddsområde) om*

*1. en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald,*

*2. detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, och*

*3. detta beslut inte kan ersättas enligt 31 kap. 4 §.*

*Beslut om biotopskyddsområde enligt andra stycket fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte bildas om markägaren dessförinnan har ingått ett sådant naturvårdsavtal som sägs i 7 kap. 3 § jordabalken avseende samma del av fastigheten. Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte heller bildas om ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429) tidigare lämnats för samma del av fastigheten.*

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut som avses i första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

## 8 kap.

### 8 §

*Bestämmelser om rätt för markägaren att kräva att ett område som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) i vissa fall ska förklaras utgöra ett biotopskyddsområde finns i 7 kap. 11 § andra stycket.*

## 12 kap.

### 6 §

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får 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. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

*Bestämmelser om rätt för markägaren att med anledning av ett sådant föreläggande eller förbud i vissa fall kräva att ett område som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) i vissa fall ska förklaras utgöra biotopskyddsområden finns i 7 kap. 11 § andra stycket.*

## 12 kap.

### 6 a §

Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte byggande av allmän väg eller byggande av järnväg om verksamheten eller åtgärden anges i en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller i en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

*Skyldigheten att för skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller endast om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelat föreskrifter om att åtgärden ska anmälas för sådant samråd.*



**16 kap.**

## 13 §

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

*Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.*

*Ett överklagande med stöd av första eller andra stycket ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom den för parterna föreskrivna tiden för överklagande räknad från den dag då beslutet meddelades.*

**29 kap.**

## 4 §

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

- a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,
- b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,
- c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,
- d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,
- e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,
- f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk,
- g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,
- g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § eller 12 kap. 6 a § andra stycket om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,
- h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,
- i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,
- j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,
- k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,
- l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,
- m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,
- n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.

*För åtgärder på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) ska ansvar endast dömas ut enligt första stycket g) om anmälan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 6 a § andra stycket.*

**31 kap.****4 §**

Fastighetsägaren har 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, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

*Fastighetsägaren har alltid rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket.*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örnen medför inte rätt till ersättning.

**31 kap.****8 §**

Om det i ett fall som avses i 4 § första stycket uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten

Om det i ett fall som avses i 4 § första eller andra stycket uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt

inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §. Beror olägenheten på ett förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd skall 5 § första stycket tillämpas.

att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §. Beror olägenheten på ett förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd skall 5 § första stycket tillämpas.

### 31 kap.

#### 9 §

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § *andra* stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § *femte* stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

### 31 kap.

#### 31 §

Ersättning enligt detta kapitel ska bestämmas i pengar som ska betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket ska dock betalas

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket ska dock betalas

med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att betalas enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, får det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade bestämmas att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att betalas enligt 4 § första *eller andra* stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, får det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade bestämmas att också ersättning enligt 4 § första *eller andra* stycket eller 11 § ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.
  2. Bestämmelsen i 7 kap. 11 § gäller inte för beslut som avses i 7 kap. 11 § andra stycket 1 p. och som har fattats före ikraftträdandet.

### 1.2.2 Alternativt förslag<sup>1</sup>

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken (1998:808) ska införas en ny paragraf, 12 kap. 6 b, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **12 kap.**

##### *6 b §*

*Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte för en fysisk person, ett dödsbo eller ett annat bolag än aktiebolag för avverkning som omfattar högst 2 hektar på en brukningsenhet mindre än 50 hektar.*

---

<sup>1</sup> Detta förslag ska läsas tillsammans med förslaget om att ta bort krav på underrättelse och samråd för avverkningar mindre än 2 hektar på brukningsenheter under 50 hektar, se avsnitt 6.3.6.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 20 kap.

##### 1 §

Sekretess gäller för uppgift om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs.

*Sekretess enligt första stycket hindrar inte att en uppgift om en djur- eller växtart lämnas till berörd fastighetsägare, om det med hänsyn till omständigheterna inte av särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.



## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § och 5 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 2 §

Ett tekniskt råd ska ha teknisk *eller* naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets *eller* Lantmäteriets verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

Ett tekniskt råd ska ha teknisk, naturvetenskaplig *eller skoglig* utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Lantmäteriets *eller Skogsstyrelsens* verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

### 5 kap.

#### 2 §

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde sedan handlingarna i målet överlämnats till mark- och miljödomstolen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

I mål om planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) är kommunen den enskildes motpart.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats eller när en ideell förening eller en annan juridisk

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats eller när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 §

person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat. När miljöbalken har överklagat. *en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat ett beslut av Skogsstyrelsen gäller dock vad som föreskrivs i första stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

### 1.5.1 Huvudförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdsförordningen (1993:1093)  
*dels* att 19 § ska upphävas,  
*dels* att 15, 15 b, och 15 c §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf 28 av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 15 §

Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan rövning eller gallring som främjar skogens utveckling,

2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med *sådan avverkning* som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av *avverkningen* och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen,

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagen (1971:437) under hela året

Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan rövning eller gallring som främjar skogens utveckling, *maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg eller traktorväg längre än 300 meter,*

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med *sådana skogsbruksåtgärder* som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkning och *i övrigt* för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, *och*

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning *och byggande av skogsbilväg eller traktorväg* som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt

(renskötselns året-runt-marker),  
och

rennäringslagen (1971:437)  
under hela året (renskötselns  
året-runt-marker).

5. uttag av skogsbränsle i an-  
slutning till sådan avverkning som  
avses i 1.

En underrättelse om avverk-  
ning och om uttag av skogsbränsle  
ska innehålla uppgifter om  
fastighetsägare, berörd fastig-  
hetsbeteckning och en karta eller  
kartskiss som visar området som  
omfattas av underrättelsen.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om  
fastighetsägare och berörd fastighetsbeteckning samt en karta över  
det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets  
utlopp eller avslut markeras.

En underrättelse om sådana  
skogsbruksåtgärder som avses i 1,  
ska innehålla uppgifter om  
fastighetsägare, berörd fastig-  
hetsbeteckning och en karta eller  
kartskiss som visar området som  
omfattas av underrättelsen.

#### 15 b §

En åtgärd som Skogsstyrel-  
sen ska underrättas om enligt  
15 § första stycket 1, 2 och 5 får  
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 åter-  
växten eller för att tillgodose  
naturvårdens, kulturmiljövårdens  
eller rennäringens intressen enligt  
15 § första stycket 3 och 4. *Om det  
finns särskilda skäl får* Skogs-  
styrelsen medge att dessa åtgärder  
påbörjas tidigare.

En åtgärd som Skogsstyrel-  
sen ska underrättas om enligt  
15 § första stycket 1 och 2 får  
påbörjas tidigast *10 dagar* efter  
det att en sådan underrättelse  
gjorts och i förekommande fall  
uppgifter lämnats om vad som  
ska göras för att trygga åter-  
växten eller för att tillgodose  
naturvårdens, kulturmiljövårdens  
eller rennäringens intressen enligt  
15 § första stycket 3 och 4. Skogs-  
styrelsen får medge att dessa åt-  
gärder påbörjas tidigare.

## 15 c §

En underrättelse om avverkning, *uttag av skogsbränsle* och skyddsdikning är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Efter giltighetstidens utgång får någon annan åtgärd än avverkning av skärm- och fröträäd inte ske utan att en ny underrättelse lämnas in.

En underrättelse om avverkning och skyddsdikning är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Efter giltighetstidens utgång får någon annan åtgärd än avverkning av skärm- och fröträäd inte ske utan att en ny underrättelse lämnas in.

### 1.5.2 Alternativt förslag<sup>1</sup>

Häri genom föreskrivs att 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1093) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 15 §

Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,

2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen,

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

5. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett

<sup>1</sup> Detta förslag ska läsas tillsammans med förslaget om att ta bort krav på underrättelse och samråd för avverkningar mindre än 2 hektar på brukningsenheter under 50 hektar, se avsnitt 6.3.6.

område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

6. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.

En underrättelse om avverkning och om uttag av skogsbränsle ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighetsbeteckning och en karta eller kartskiss som visar området som omfattas av underrättelsen.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare och berörd fastighetsbeteckning samt en karta över det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets utlopp eller avslut markeras.

*Underrättelse om avverkning enligt första stycket punkt 1 behöver inte ske om*

*1. den produktiva skogsmarkens ägare är en fysisk person, ett dödsbo eller ett annat bolag än aktiebolag,*

*2. brukningsenheten är mindre än 50 hektar, och*

*3. avverkningen omfattar högst 2 hektar.*

### 1.5.3 Alternativt förslag<sup>2</sup>

#### Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Häri genom föreskrivs att 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1093) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 15 §

Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,

2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen,

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

5. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

6. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.

En underrättelse om avverkning och om uttag av skogsbränsle ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighetsbeteckning och en karta eller kartskiss som visar området som omfattas av underrättelsen.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare och berörd fastighetsbeteckning samt en karta över

---

<sup>2</sup> Detta förslag ska läsas tillsammans med förslaget om att ta bort krav på underrättelse och samråd för avverkningar där miljö- och naturvärden saknas på brukningsenheter under 50 hektar, se avsnitt 6.3.7.

det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets utlopp eller avslut markeras.

*Underrättelse om avverkning enligt första stycket punkt 1 behöver inte ske om*

*1. den produktiva skogsmarkens ägare är en fysisk person, ett dödsbo eller ett annat bolag än aktiebolag,*

*2. brukningsenheten är mindre än 50 hektar, och*

*3. några särskilda miljö- eller naturvärden inte berörs av avverkningen.*

#### 1.5.4 Alternativt förslag<sup>3</sup>

##### Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Härigenom föreskrivs att 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1093) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 15 §

Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,

2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av

1. annan avverkning, omfattande minst 2 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,

<sup>3</sup> Detta förslag ska läsas tillsammans med förslaget om att ta bort krav på underrättelse under 2 hektar, se avsnitt 6.3.8.



avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljö-  
vårdens intressen,

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan  
avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett  
område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagslagen (1971:437)  
under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

5. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan  
avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett  
område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagslagen (1971:437)  
under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

6. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som  
avses i 1.

En underrättelse om avverkning och om uttag av skogsbränsle  
ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighetsbeteck-  
ning och en karta eller kartsnitt som visar området som omfattas av  
underrättelsen.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om  
fastighetsägare och berörd fastighetsbeteckning samt en karta över  
det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets  
utlopp eller avslut markeras.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

*dels att 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf 7 d med följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

*Den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark, om uttag av skogsbränsle eller om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken skall anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.*

Den som enligt gällande bestämmelser har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark skall tas ur jordbruksproduktion skall anses ha gjort anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.

Den som enligt gällande bestämmelser har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark ska tas ur jordbruksproduktion ska anses ha gjort anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.

### 7 §

Länsstyrelsen får, i andra fall än som avses i 6 §, föreskriva anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åt-

Länsstyrelsen får, i andra fall än som avses i 6 §, föreskriva anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åt-

gärder som kan medföra skada på naturmiljön. *Motsvarande befo- genhet har i stället Skogsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden skall utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och avser avverkning, hyggesbe- handling, beståndsanläggning, be- ståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogs- markskalkning eller andra skogs- bruksåtgärder.*

gärder som kan medföra skada på naturmiljön.

#### 7 d §

*Åtgärder som omfattas av skogs- vårdslagen (1979:429) behöver an- mälans för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om de utförs i utpekade områden med mycket höga natur- värden (samrådsområden).*

*Gödsling, askåterföring, stubb- skörd och anläggande av skogsbil- väg eller traktorväg enligt skogs- vårdslagen (1979:429) ska, även i andra fall än vad som sägs i första stycket, anmälas för samråd om åtgärden utförs på något annat sätt än enligt vedertagen metod.*

*En åtgärd som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som kan komma att i strid med artskyddsförordningen (2007:845) medföra skada på djur eller växter ska, även i andra fall än vad som sägs i första stycket, anmälas för samråd. En sådan åtgärd behöver dock inte anmälas för samråd om åtgärden utförs med tillräcklig hänsyn.*

*Skogsstyrelsen meddelar föreskrifter om vilka områden som utgör samrådsområden enligt första stycket.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2026.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

Skogsstyrelsen får inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) i det enskilda fallet besluta att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 ska utgöra ett biotopskyddsområde. *I beslutet ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.*

Skogsstyrelsen får besluta om de åtgärder som behövs för att vårda ett sådant biotopskyddsområde.

Skogsstyrelsen får inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) i det enskilda fallet besluta att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 ska utgöra ett biotopskyddsområde.

*Skogsstyrelsen beslutar om inrättande av biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken (skogskyddsområde).*

*I ett beslut enligt första eller andra stycket ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.*

Skogsstyrelsen får besluta om de åtgärder som behövs för att vårda sådana biotopskyddsområden.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2026.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Härigenom föreskrivs att 14 och 15 §§ artskyddsförordningen (2007:845) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 14 §

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 4–5 och 7 §§ som avser länet eller en del av länet.

*När det gäller åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) fattas beslut enligt första stycket av Skogsstyrelsen.*

En dispens får ges endast om

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,
2. dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och
3. dispensen behövs
  - a) för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter,
  - b) för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom,
  - c) av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse,
  - d) för forsknings- eller utbildningsändamål,
  - e) för återinplantering eller återinförsel av arten,
  - f) för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för återinplantering eller återinförsel enligt e, eller
  - g) för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i liten omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en liten mängd.

## 15 §

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 6, 8 och 9 §§ som avser länet eller del av länet, om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

*När det gäller åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) fattas beslut enligt första stycket av Skogsstyrelsen.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2026.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Stöd för att anlägga och vårda ädellövskog får lämnas för

1. fullständiga åtgärder för att anlägga ädellövskog,

2. röjning av plantskog eller ungskog, och

3. annan vård av ädellövskog än röjning som avses i 2.

5 §

Stöd till ädellövskog får lämnas med ett fastställt belopp per hektar ädellövskog och år om denna skog finns upptagen i en skogsbruksplan.

Stöd lämnas inte för sådan ädellövskog som omfattas av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken (1998:808).

En ny ansökan om stöd kan beviljas tidigast fem år efter ett beslut om beviljat stöd avseende samma område.

Skogsstyrelsen ska varje år besluta om det stödbelopp som kan lämnas per hektar ädellövskog och det antal hektar ädellövskog som krävs för att berättiga till stöd.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2026.
  2. Äldre bestämmelser gäller för ansökningar som kommit in till Skogsstyrelsen innan denna förordning träder i kraft.



## 1.10 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 och 10 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 8 §

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. naturreservat, kulturreseptat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen,

2. biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen,

3. djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om enligt 7 kap. 12 § miljöbalken,

4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som har inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av försvarsinspektören för hälsa och miljöns ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,

5. områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av länsstyrelsen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken,

6. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,

7. skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken,

8. skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken,

8. skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken, *utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,*

9. verksamheter och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,

10. vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken,

11. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken, och

12. förordning (EU) nr 1143/2014, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

## 2 kap.

### 10 §

Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429) 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,

2. skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken *eller om åtgärderna berörs av skyddet för biologisk mångfald enligt 8 kap. 1–2 §§ 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 § miljöbalken, och

3. skogsbruksåtgärder, om *de* kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, och

4. hantering enligt förordning (EU) nr 1143/2014, om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2026.

## 2 Uppdraget

### 2.1 Inledning

När jag tackade ja till att vara särskild utredare i denna utredning gjorde jag det för att det finns så mycket gott att värna i det svenska skogsbruket. Vi har en skogsägarkår där många har sitt hjärta hemma på gården och som vill bruka sin skog långsiktigt och utifrån sina behov. Andra bor längre ifrån sin skog och förvaltar den på distans. Men det finns också skogsägare som ärvt sin skog och andra som köpt den som investering. Kännedomen om skogen och skogsbruk är kort sagt olika. Alla markägare kan vända sig till professionella förvaltare och rådgivare, kanske till en skogsägarförening eller ett skogsföretag, för att få hjälp. Skötseln av Sveriges skogar har vuxit fram i samverkan mellan skogsägarföreningar, skogsbolag, statens skogar och andra organisationer under en lång tid. Tillsammans utgör dessa markägare grunden för den svenska skogsindustrin, vilken har stor betydelse för sysselsättning och Sveriges ekonomi.

Sverige har en lång tradition att sköta skogarna, manifesterat i en tidig skogsvårdslagstiftning 1903, med betydande krav på skogsvårdsåtgärder, men också en alltmer detaljerad naturvårdslagstiftning. Under de cirka 120 åren sedan den första skogsvårdslagen kom har skogspolitiken varierat i synen på skogen som produktionsresurs och bevarande av biologisk mångfald och hänsyn till kulturmiljön. Synen på skogsägarnas frihet och ansvar har också varierat över tid.

Det skogspolitiska beslutet 1993 var ett paradigmskifte när det gällde balansen mellan produktion och miljö, med de likställda målen för produktion och miljö. Ett minst lika stort skifte var synen på skogsägarna och deras förmåga att under begreppet *frihet och ansvar* uppfylla skogspolitikens mål. Med start 1993 började miljöfrågorna väga tyngre och skogsägarna gavs större frihet. Regelverken som

styrde skogsbruket förenklades betydligt och Skogsstyrelsens roll förändrades.

Vikten av att skogsägarna har god kunskap har framförts vid många tillfällen. Skogsvårdsstyrelserna (nuvarande Skogsstyrelsen) har genom tiderna varit en utbildande, rådgivande och stödjande kraft för skogsägarna. Utbildningar bedrivs i stor omfattning av flera aktörer inom skogsbruket, till exempel via skogsägarföreningar och studieförbund. Stora satsningar har gjorts av Skogsstyrelsen och skogsägarföreningarna med stora landsomfattande studiekampanjer riktade till markägare. Skogsstyrelsens kampanj *Grönare skog* samlade totalt 349 000 deltagare. Ett annat exempel är skogsägarföreningarnas *Kraftsamling Skog* med 73 000 deltagare. Vid Linnéuniversitetet har närmare 6 000 markägare utbildats på högskolenivå inom kurserna i *Hållbart familjeskogsbruk*. Vikten av dessa utbildningsinsatser kan inte överskattas.

Regering och riksdag har vid flera tillfällen sedan 1993 kungjort att skogspolitiken ligger fast. Samtidigt har mycket hänt i omvärlden. När skogspolitiken fastställdes 1993 var Sverige ännu inte medlemmar i EU. Klimatfrågan var inte högt uppe på agendan, och inte heller diskussionen om den globala förlusten av biologisk mångfald.

Inom EU finns ingen gemensam skogspolitik, men under senare år har flera andra politikområden utvecklats som fått en stor påverkan på svensk skogspolitik. Detta gäller inte minst klimatpolitiken där EU genom lagstiftning om nettoupptag i markanvändningssektorn (LULUCF) och genom kraven i förnybartdirektivet påverkar svensk skogspolitik. När det gäller biologisk mångfald och naturskydd finns ett omfattande regelverk beslutat inom EU som också påverkar brukandet av de svenska skogarna. Ytterligare en aspekt är de förstärka möjligheter till påverkan som miljöorganisationer fått via Århuskonventionen.

Det är uppenbarligen dags för en översyn av den svenska skogspolitiken. Har den *svenska modellen* med frihet under ansvar och jämställda mål fungerat bra eller inte? Om denna fråga finns det motstridiga uppfattningar. Jag ser fram emot att få utvärdera detta! Den analysen kommer att presenteras i slutbetänkandet.

Det finns stora meningsskiljaktigheter om hur de svenska skogarna ska brukas. De svenska skogarna har skötts med en betydligt större intensitet än skogar i motsvarande klimatlägen i exempelvis Nordamerika och Ryssland. Det historiska brukandet dominerades

av jordbruk, med skogsbete, särskilt i de södra delarna av landet, längs kuster och älvdalar. Med start i början av 1900-talet inriktades markanvändningen alltmer mot skötsel för virkesproduktion. Under de senaste decennierna har vi sett en mer diversifierad skötsel med naturhänsyn och ökande hänsyn och skötsel för att bevara och utveckla naturvärden.

Under årens gång har metoderna för att öka avkastningen utvecklats mycket med hjälp av stöd från världsledande forskning och utbildning, med exempelvis bättre odlingsmaterial och skötselmetoder. Även kunskapen om hur man bevarar och utvecklar naturvärden har ökat kraftigt. Jag anser att implementeringen av denna forskning i Sverige har skett på ett effektivt sätt och att detta avspeglas i de svenska skogarna.

Den skogliga debatten handlar i dag till stor del om hur olika mål ska kunna samsas om samma skogsresurs. Skogen måste växa bättre för att bidra till att lösa svåra samhällsutmaningar kopplade till klimat och ekonomisk tillväxt. Men samtidigt finns önskemål om mer areal som lämnas orörd, för den biologiska mångfalden eller för att kunna användas till andra ändamål, till exempel rekreation. Skogens kulturhistoriska värden blir också allt viktigare. Även skogsskötselns påverkan på vatten kommer vara helt avgörande eftersom 68 procent av landets yta täcks av skog. Vi är bortskämda i Sverige med att ha god tillgång på bra vatten, men i en framtid med klimatförändringar och ökande befolkning är detta ingen självklarhet.

Min bedömning är att det vore bra för Sveriges skogar om skötseln kunde utvecklas ännu mer. Då kan både den ekonomiska avkastningen och naturvärdena öka samtidigt. I dag används ofta bilden av två vågskålar för att illustrera avvägningen mellan produktion och miljö. Jag anser att den modellen är missvisande och till och med skadlig i den skogliga diskussionen. *Vågskålsmodellen* antyder att ökad produktion ger minskad miljöhänsyn och vice versa. Så behöver det inte vara! Inom ramen för Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter*<sup>1</sup> lanserades i stället *våven* som metafor. Ett mycket bättre sätt att illustrera att produktion och miljö kan gå hand i hand.

Under senare år har trakthyggesbrukets vara eller icke vara diskuterats alltmer intensivt. Detta tillsammans med nya EU-direktiv- och

---

<sup>1</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2019/24.

förordningar som implementeras i svensk lag har stor påverkan på hur skogen kommer att skötas framöver.

Jag ser med oro på den praxis som nu växer fram genom domstolsbeslut kring brukandet av skogen. Resultatet av rättsutvecklingen är enligt min uppfattning en situation som inte motsvarar vad Sveriges riksdag vill ska gälla för skogsbruk och egendoms- skydd i Sverige. Detta tycks också gälla utvecklingen av rutiner kring tillsyn.

Skogsbruk är enligt min uppfattning som utgångspunkt pågående markanvändning. Därmed ska bara angelägna allmänna samhälls- intressen kunna stoppa skogliga åtgärder. I synnerhet stoppade av- verkningar kan få stora negativa följder för den enskilde markägaren. Den utveckling med ökande förbud mot avverkning utan ekonomisk ersättning som skett under de senaste åren är inte en hållbar väg framåt. Det skapar misstro mellan markägare och staten när myndig- hetsbeslut och domstolsprocesser mynnar ut i förbud att bruka sin mark. Följderna för skogsägarna kan i värsta fall vara utdragna rätts- processer med stor osäkerhet kring verksamhetens långsiktiga eko- nomi. I många fall blir slutresultatet att skogsägarna inte får ersätt- ning för de inskränkningar som staten kräver.

Det är uppenbart att detta förhållande försvagar skogsägarnas vilja att gynna naturvärden och investera i biologisk mångfald. På så vis är incitamenten felaktiga, även ur ett naturvårdsperspektiv. Skogsbruk är en långsiktig verksamhet, och ett regelverk som leder till osäkerhet kring om man får avverka sin skog i framtiden gör markägaren motvillig att investera i skötselåtgärder som ger avkast- ning först om 30, 50 eller 70 år.

Dessa problem är en viktig orsak till att jag tog på mig uppdraget som särskild utredare. Något måste rättas till för att Sveriges skogs- bruk även i framtiden ska kunna utvecklas i positiv riktning och leverera produkter och tjänster som gynnar både ekonomiska, miljö- mässiga och sociala värden.

Mitt mål med utredningsarbetet är att skapa tydliga regelverk och beslutsvägar som ska vara robusta under en lång tid. Regel- verken ska uppmuntra skogsägarna att investera i sin skog för att gynna både skogstillväxt och skogens andra värden såsom chans till rekreation, biologisk mångfald och utrymme för rennäringen. Jag vill renodla och minska antalet regelverk med målet att de lagar som finns kring skogsbruket ska vara relevanta, effektiva och göra nytta.

Mina förslag ska ses som en helhet, många går i varandra och om ett förslag förändras eller tas bort kan det komma att påverka utfallet av ett annat. Förslag ges i detta delbetänkande och ytterligare förslag kommer att ges i ett slutbetänkande.

### 2.1.1 Äganderätt och ersättning

Att bruka skogen i Sverige i dag innebär många beslut och avvägningar mellan produktion och miljö. Dessa båda övergripande värden hanteras parallellt inom skogsbruket, vid alla åtgärder förväntas och krävs att markägaren ska ta generell hänsyn till de naturvärden som finns där skogsbruksåtgärden utförs. Oftast räcker denna generella hänsyn. Men det är inte ovanligt att skogsbruksåtgärder görs i eller nära områden med höga naturvärden på land och i vattendrag eller där skyddsvärda arter förekommer. Då behövs mer omfattande hänsyn.

En särskild fråga är den inverkan som miljöhänsyn har på ett aktivt skogsbruk. Fler och fler avverkningar stoppas till exempel på grund av arter som visserligen är skyddade genom 8 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen (2017:845), men som är relativt vanligt förekommande även i brukade skogar. I sådana situationer har, i vart fall intill nyligen, ingen ersättning betalats till markägaren, enligt resonemanget att man inte ska ersättas för att låta bli att göra något som är förbjudet. Detta är enligt min uppfattning problematiskt. Att sedvanligt skogsbruk, enligt fackmannamässigt vedertagna metoder, på mark som i skogsvårdslagstiftningen pekas ut som produktiv skogsmark bör betraktas som *pågående markanvändning* betraktar jag som en självklarhet. Här krävs enligt min uppfattning ett perspektivskifte i det juridiska tänkandet, även om det legat utanför mitt uppdrag att lämna förslag om detta.

Oavsett att miljöskyddssituationerna strikt sett är undantagna från grundlagens skydd för äganderätten, förtjänar det ändå att redan här peka på vad som står att läsa i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen:

Ersättning ska ... vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten.

Att miljöskyddet undantas från det egentliga grundlagsskyddet (i nästa stycke i samma bestämmelse) är enligt min uppfattning av mindre betydelse rent principiellt. För i det citerade avsnittet kan vi, svart på vitt, utläsa vilka principer Sveriges riksdag har ansett vara så viktiga och självklara att de bör befästas i grundlag. Grundlagsbestämmelsen svävar inte fritt i luften, utan vilar på ett grundläggande politiskt och etiskt vägval. Det vägvalet bör vägleda lagstiftaren även utanför grundlagsbestämmelsens strikta tillämpningsområde. Jag har försökt besjåla arbetet med bland annat den föresatsen.

I dag leder regelverken och domstolarnas tolkning av dessa, till att enskilda markägare får ta en stor del av kostnaden för bevarandet av naturvärden och biologisk mångfald. Men jag anser att detta är samhällsgemensamma intressen som därmed borde bekostas av staten.

För att öka acceptansen för begränsningar på grund av bevaranderegler bland markägarna måste det säkerställas att det finns en adekvat ekonomisk ersättningsrätt. Det är min fulla övertygelse att markägare gärna tar den hänsyn till bevarandevärden som krävs så länge han eller hon kan få ersättning i de fall då sedvanligt skogsbruk omöjliggörs eller försvåras avsevärt (läs mer om detta i kapitel 14).

Nu ingår varken att utreda artskyddet eller grundlagens skydd för egendomsrätten i mitt uppdrag. Dessa frågor utreds just nu i två andra utredningar<sup>2,3</sup>. Men det har tydligt framkommit under mitt arbete att regelverket kring artskyddet och hur detta tolkas av mark- och miljödomstolarna är problematiskt och inte överensstämmande med intentionerna för skyddet av äganderätten i grundlagen. Jag har fått uppdraget att ge förslag på en *robust skogspolitik som ser skogen som en resurs*, och eftersom jag inte kan påverka regelverken kring artskyddet eller äganderätten, väljer jag att lägga förslag på hur markägarna ska ersättas då deras brukningsrätt inskränks utöver intrångsbegränsningen till följd av hänsyn till bevarande av bland annat biologisk mångfald.

---

<sup>2</sup> Regeringsuppdrag. Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639.

<sup>3</sup> Justitiedepartementet. Dir. 2023:83.



### 2.1.2 Kunskapskravet

I tidigare skogspolitiska beslut betonas vikten av kunskap och att kunskapen ska inhämtas och tillhandahållas skogsägarna på ett rimligt sätt. Vidare ansågs staten ha ett ansvar för att en grundläggande rådgivning kommer till stånd. Riksrevisionen uttalar i en granskningsrapport 2018<sup>4</sup> att ett uppdaterat kunskapsunderlag är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt och minimera den mängd ärenden som initieras genom akuta hot vid avverkningsanmälningar. Vidare är det en förutsättning för att öka förutsägbarheten för skogsägarna i arbetet med skydd av skog.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har fått ett regeringsuppdrag att under åren 2023–2027 utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden<sup>5</sup>. I en delredovisning föreslår de att de bör få ett bestående ansvar för att skapa, förvalta och publicera digitalt framtagna kunskapsunderlag om skogen. För att säkerställa behovet av långsiktighet föreslås att uppgiften ges till myndigheterna i en ny författning, mot bakgrund av den detaljeringsgrad som behövs. Myndigheterna anger att de inom regeringsuppdraget kan lämna författningsförslag.

Jag gör mot denna bakgrund bedömningen att det pågår ett arbete för att ta fram kunskapsunderlag som markägare behöver för sin planering och för att kunna uppfylla kunskapskravet. Jag anser att denna fråga är viktig och jag vill fortsätta utreda behovet av att författningsreglera kunskapskravet och kunskapsunderlagen. Jag avser därför att återkomma till frågan i slutredovisningen av mitt uppdrag.

### 2.1.3 Förhållningssätt till europeiska gröna given

Enligt direktivet ska jag beskriva, analysera och konsekvensbeskriva den europeiska gröna given påverkan på svensk skogspolitik och skogsnäring samt vid behov föreslå anpassningar av den svenska skogspolitiken. I detta delbetänkande görs en första beskrivning av vissa ingående rättsakter och jag har också anpassat mina förslag mot bakgrund av att de också ska fungera i enlighet med den gröna given. En mer djupgående analys och konsekvensbeskrivning samt

---

<sup>4</sup> Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2018:17, s. 7.

<sup>5</sup> Regeringsbeslut N2022/01391, 2022.

eventuella förslag om anpassning återkommer jag till i slutbetänkandet. Det är dock inte min uppgift att implementera specifika rättsakter utan dessa hanteras i särskilda utredningar, till exempel avseende avskogningsförordningen, eller på annat sätt, till exempel genom regeringsuppdrag till berörda myndigheter angående förnybartdirektivet och restaureringsförordningen. Därmed lägger jag inga förslag om att införa nya legaldefinitioner i svensk rätt med anledning av EU-rättsakter, till exempel av urskog eller plantage.

## 2.2 Genomförande

För utredningens genomförande tillsattes ett sekretariat bestående av fem sekreterare, varav två jurister, en nationalekonom, en jägmästare/statsvetare och en jägmästare/skoglig doktor. Sekretariatet har suttit utspritt i landet och majoriteten av arbetet har därför genomförts på distans från hemmakontor.

Redan från start har vi uppmuntrat öppenhet och framför allt har vi uppmanat alla intressenter att komma med faktiska lösningsförslag. Ett väl fungerande distansarbete har medfört att vi kunnat genomföra många intressentdialoger vilket inte varit möjligt om det krävts resor och fysisk närvaro. Detta har resulterat i uppemot 40 dialogtillfällen i form av enskilda möten, studiebesök, konferenser och seminarier. Vi har träffat representanter från samerna genom Sametinget och Sámiid Riikkasearvis. Bland miljöorganisationerna har vi mött Fältbiologerna, Birdlife, Naturskyddsföreningen och WWF. Diskussioner har genomförts med både enskilda markägare och organisationer som representerar dessa såsom Norra Skog, Mellanskog och Södra skogsägarna, LRF Skogsägarna och Allmänningsskogarna i Västerbotten. På samma sätt har vi mött bolagssidan genom SCA, Holmen, Sveaskog, Svenska kyrkan och Skogsindustrierna. Vi har även träffat representanter från de fyra norra regionerna och Stockholm Exergi för att diskutera olika aspekter av Bio-CCS (Bio-Carbon Capture and Storage). Utöver dessa möten har utredningen varit inbjudna att tala på konferenser och möten, nämnas kan Sveriges Häradsallmäningsförbunds årsstämma, flera av Skogsstyrelsens sektorsråd, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), FSC:s årsstämma, Smålands skogsvårdsförbund samt Föreningen Skogens höstexkursion. Vi har

också presenterat utredningen för Danske Bank, Skogforsk, Sveriges Jordägareförbund, Tuna hembygdsförening och Bonnier Skog. Värdefulla diskussioner har vi också haft med advokaten Daniel Eggertz och juristen Magnus Norberg. Utredningen har vid ett flertal tillfällen mött markägare i fält, såväl i norra som södra Sverige, för att diskutera problem med de direkt berörda. Vid samtliga möten och träffar har vi fått med oss användbara inspel som vi tacksamt tagit med oss i det fortsatta utredningsarbetet.

Till hjälp har utredningen haft en expertgrupp bestående av 18 personer från berörda myndigheter, ideella organisationer och skogssektorn samt en parlamentarisk referensgrupp bestående av en representant från varje riksdagsparti. Dessa grupper har bidragit med både djup och bred kunskap inom delbetänkandets olika områden. Under arbetet med delbetänkandet har två möten genomförts med vardera gruppen, ett digitalt och ett fysiskt. Vi valde att vid det inledande mötet samla på oss information om experternas och partiernas förväntningar på utredningen och vilka deras mest prioriterade frågor var. Dessa inspel tog vi med oss in i utredningsarbetet med delbetänkandets förslag. Förslagen presenterades sedan inför det andra mötestillfället för genomgång och förbättringsförslag. Utredningen har haft en ambition att inom grupperna skapa en öppen dialog där många förslag diskuterats förutsättningslöst och därefter utvecklats. Detta arbetsätt har försvårats av det knappa tidsschemat för att kunna presentera delbetänkandet i tid, vi tar dock med oss ambitionen in i arbetet med slutbetänkandet. Utöver mötena med hela expertgruppen har utredningen på förfrågan även haft möten med enskilda organisationer i expertgruppen där de fått framföra sina kunskaper och åsikter.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren ha dialog med Miljömålsberedningen, Utredningen om avskogningsförordningen samt med Renmarkskommittén. I augusti 2024 tillsattes även en bokstavsutredning om det nationella artskyddet. Utredningen har träffat samtliga dessa minst två gånger, för att utbyta erfarenheter och tankar om kommande förslag. Därutöver har vi även haft dialoger med Miljötillståndsutredningen, Klimatanpassningsutredningen samt Grundlagsutredningen. Utredningarnas olika karaktär (till exempel om det är en parlamentarisk utredning eller en departementsutredning) och faser har dock mynnat ut i att mängden information som kunnat delas har skiljt sig åt. Vid vissa möten har vi

kunnat säkerställa att förslagen från respektive utredning inte överlappar eller motverkar varandra. Vid andra möten har sådan öppenhet inte varit möjlig.

Vad gäller kontakt med myndigheter har vi haft möten med handläggare och jurister på Skogsstyrelsen som bistått med underlag i form av statistik samt sammanställningar av tillsyns- och domstolsärenden. Ett erfarenhetsutbyte har även skett med Länsstyrelsen i Västra Götaland.

I utredningsuppdraget ingick att undersöka vilka informations-, anmälnings- och tillståndskrav andra EU-stater ställer inför en skogsåtgärd och jämföra dessa med svenska förhållanden. Detta gjordes genom digitala möten med fyra länder (Finland, Norge, Slovenien och Frankrike) samt skriftlig konversation med Italien, Polen och Tyskland (Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen) och Österrike. Dessa konversationer föregicks av ett brev och frågeformulär, se bilaga 2. Eftersom Finland liknar Sverige vad gäller rättslig kultur, klimatläge, skogsbrukets ekonomiska betydelse samt naturgeografiska och skogliga förutsättningar har vi också gjort en studieresa dit. Där träffade vi Jord- och skogsbruksministeriet, Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM) samt Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK). Erfarenheterna från samtliga av dessa kontakter arbetades in i både förslag och analyser.

## 3 Lagstiftning och tillsyn i skogen – förr och nu

### 3.1 Skogsvårdslagstiftning genom historien

Ofta när den svenska skogsvårdslagstiftningens historia ska berättas startar den med 1903 års skogsvårdslag. Men i delar finns betydligt äldre regleringar av användandet av den skogliga naturresursen. Detta kapitel är en övergripande beskrivning av den historiska utvecklingen och beskrivningen av utvecklingen fram till 1993 baseras i huvudsak på tidigare gjorda sammanställningar av skogspolitik och lagstiftning varifrån också de återgivna citaten är hämtade<sup>1,2,3</sup>. Utförliga historiska genomgångar finns också i tidigare skogsutredningar<sup>4,5</sup>.

#### 3.1.1 Skogsvårdslagstiftning fram till 1900-talet

De äldsta lagstiftningarna från 1100-talet till 1400-talet handlar om att reglera brukandet av skogen framför allt genom mulbete, svinhållning, vedhuggning och jakt. Särskilt regleras därför avverkning av ek och bok.

Genom framväxten av ett enat Sverige under Gustav Vasas 1500-tal regleras ägandet till skogsmarken både genom att *obyggda ägor* anses tillhöra staten och genom att allmogen till exempel i Dalarna, uppmanas att undanröja skogen genom svedjebruk. I slutet av seklet börjar det bli brist på bärande träd (träd och buskar som ger frukt och bär exempelvis rönn, oxel, bok, ek, hassel och apel)

---

<sup>1</sup> Enander, K-G. 2007.

<sup>2</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2001/8A.

<sup>3</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2005/5.

<sup>4</sup> SOU 2006:81, s. 25.

<sup>5</sup> SOU 2020:73, s. 125.

vilket leder till de första bestämmelserna om föryngring och vård, då avseende ek.

Under 1600-talet skapas den första skogliga förvaltningsmyndigheten genom Riksjägeristaten som leds av Riksjägmästaren och som utfärdar instruktioner för brukandet av skogen. 1647 utges den första sammanhållna skogslagstiftningen *om skogarne uti riket hur de skola nyttjas och vårdas samt om allehanda bärande skogsträn i riket och deras plantering*. Till exempel innebär de att två till tre nya träd ska planteras för varje avverkat träd.

Bristen på ek och bok fortsätter under 1700-talet och ollon ska nu planteras på de bästa jordarna och hägnas från bete. På sämre marker tillåts plantering av andra trädslag än ek och bok. Lagstiftning skärps avseende skogshushållning, vedhuggning ska ske så sparsamt så att *skogen inte utdöes*, torrträd och vindfällen ska omhändertas i första hand innan levande träd avverkas. I slutet av seklet upphävs nästan alla inskränkningar i skatteböndernas dispositionsrätt till sin skog, grunden till äganderätten läggs.

Under 1800-talet fortsätter liberaliseringen också av skogsindustrin och det blir enklare för privata aktörer att starta sågverksindustri och att handla med utlandet. Några misslyckade försök görs att utreda och införa ny skogslagstiftning. Under andra halvan av seklet kommer dock ny regional lagstiftning på plats i norrlandslänen och på Gotland avseende odlingsgräns, föryngringsplikt och dimensionslagar för avverkning. Vid seklets sluta tillsätts och framläggs på nytt en utredning om skogsvårdslag för de enskilda skogarna, det som ska komma att bli 1903 års skogsvårdslag.

### 3.1.2 Skogsvårdslagstiftning under 1900-talet

Via 1903 års skogspolitiska beslut antas en ny skogsvårdslag för de delar av landet som inte redan hade regionala bestämmelser. Lagstiftningen är huvudsakligen inriktad på återväxtarbetet efter avverkning. Samtidigt beslutas om inrättande av skogsvårdsstyrelser. Dessa ska i första hand arbeta rådgivande och det anges att *Dessa styrelser skola ingalunda till sin egentliga karaktär bliva polismyndigheter, tillsatta för att efterspana och beivra överträdelser av lagen angående enskildes skogar*.

Konkurrensen om virkesråvaran ökar under första världskriget vilket leder till att 1923 års skogsvårdslag innebär ett förstärkt skydd mot att avverka den yngre skogen.

Återväxtresultaten fortsätter dock vara otillfredsställande och i kombination med andra världskrigets påverkan genom ökad vedhuggning och effekterna av blädningsepoken som pågått sedan sekelskiftet, finns behov av att säkra ett uthålligt skogsbruk till nytta för skogsindustrin och sysselsättningen. I 1948 års skogsvårdslag införs ett lönsamhetskrav för att stärka återväxtarbetet och ransoneringsbestämmelser för att hushålla med den äldre skogen.

Under 1960-talet uppstår en diskussion om bokskogens bevarande till följd av att den avverkas och ersätts av barrskog. Berörda myndigheter utreder frågan vilket resulterar i införande av bokskogslagen som reglerar att det krävs tillstånd innan avverkning av bokskog, att bokskogen ska föryngras med ny bokskog samt att bidrag kan utbetalas för föryngringsarbetet<sup>6</sup>.

Samtida med arbetet med bokskogslagen sker en översyn av naturvårdslagen som resulterar i några revideringar av skogsvårdslagen. Naturvårdens intressen uppmärksammas och i portalparagrafen skrivs att hänsyn ska tas till dessa intressen vid skötseln av skog. Det är också nu som kravet på underrättelse till Skogsstyrelsen innan avverkning förs in i skogsvårdslagen för att underlätta Skogsstyrelsens uppföljning av återväxtåtgärderna<sup>7</sup>. Dessa revideringar sker under den så kallade lotteririksdagen vilket innebär att det är med lottens hjälp som avverkningsanmälan införs.

Efterfrågan på virke från industrin fortsätter och leder till att 1979 års lag betonar och detaljreglerar produktionsaspekterna till exempel via röjningsplikt, restaurering av lågproducerande skog, subventioner till dikning och vägbyggnad samt en översiktlig skogsinventering. Samtidigt uppmärksammas naturvården och andra allmänna intressen och i portalparagrafen till 1979 års lag framgår att hänsyn ska tas till sådana intressen vid skötseln av skog.

Skogsfrågan fortsätter dock utredas via Virkesförsörjningsutredningen<sup>8</sup> som resulterar i generell avverkningssskyldighet och krav på skogsbruksplan 1983<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Prop. 1974/73.

<sup>7</sup> Prop. 1974/166.

<sup>8</sup> SOU 1981:81.

<sup>9</sup> Prop. 1982/83:145.

Året efter utvidgar riksdagen bokskogslagen till att omfatta alla ädla lövträd via ädellövskogslagen<sup>10</sup>.

Skogsdebatten riktas samtidigt åt skogarna närmast fjällkedjan, inte minst sedan Domänverket uttalar ett intresse att avverka ovanför den så kallade odlingsgränsen. Efter en utredning av Skogsstyrelsen införs 1990 särskild lagstiftning för skogsbruk i fjällnära skog<sup>11</sup>. Med fjällnära skog avses ett geografiskt område vilket Skogsstyrelsen ska definiera. Tillståndskrav innan avverkning finns redan eftersom området är definierat som svårföryngrad skog, men i ansökan krävs nu en redovisning av de åtgärder som markägaren avser vidta för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. Skogsstyrelsen får också neka tillstånd om avverkningen strider mot sådana intressen och markägaren har rätt till ersättning om det innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Rennäringens intressen stärks genom en särskild hänsynsparagraf i skogsvårdslagen samt att markägaren är skyldig att bereda möjlighet till samråd med berörd sameby innan avverkning.

### 3.1.3 Skogsvårdslagstiftning från 1993 till i dag

Omläggningen av skogspolitiken 1993 kan sammanfattas i devisen *frihet under ansvar*. Många detaljregleringar togs bort och markägaren fick frihet att i högre grad utforma sitt skogsbruk utifrån sina egna mål tillsammans med ett ansvar för hela sektorn att kollektivt bidra med högre ambitioner än vad som regleras i lagstiftningen. I skogsvårdslagen försvinner till exempel kravet på skogsbruksplan och kraven på röjning och gallring. Det öppnas för fler avverkningsformer än slutavverkning, kraven på avverkning av glesa skogar (de så kallade 5:3-skogarna efter den paragraf i skogsvårdslagen som reglerade avverkningskravet) mildras och lägsta ålder för föryngringsavverkning sänks. Samtidigt skärps lagstiftningen på några punkter, oftast utifrån ett naturvårdsperspektiv. Portalparagrafen ändras så att det framgår att skogen är en nationell tillgång, det vill säga den kan inte skötas enbart utifrån markägarens intressen, och produktionsmålet och miljömålet jämföras genom skrivningen att biologisk mångfald ska behållas samtidigt som skogen ska skötas

---

<sup>10</sup> Prop. 1983/84:94.

<sup>11</sup> Prop. 1990/91:3.



för uthållig god avkastning. Begreppet skogliga impediment införs och det blir förbjudet att avverka dessa, ädellövsskogslagen förs in som en del i skogsvårdslagen och det införs krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid användning av nya metoder och skogsodlingsmaterial. Grundansatsen från denna omläggning gäller än i dag men ytterligare utredningar och justeringar av lagstiftningen har gjorts sedan dess.

Utifrån en utvärdering av skogspolitiken som Skogsstyrelsen genomför införs 1999 ett krav på att varje brukningsenhet ska ha en redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten (SMÖR)<sup>12</sup>.

Baserat på Skogsutredningen 2004<sup>13</sup> görs sedan 2008<sup>14</sup> några justeringar i skogsvårdslagen. Utredningen betonade att framtida klimatförändringar bör beaktas i högre grad vilket tydliggörs i ett tillägg i portalparagrafen att skogen är en förnybar resurs. Lagstiftningen anpassas också i någon mån till det internationella samfundet genom justeringar så att begreppet skogsmark överensstämmer med FAO:s definition. Kravet på en skogs- och miljöredovisning (SMÖR) tas bort. Utöver detta betonas i propositionen behovet av en ökad skoglig tillväxt samt att det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt.

Regeringen tillsätter 2008 en utredning för att se över gränserna för svårföryngrad skog, fjällnära skog och skyddsskog<sup>15</sup>. Den resulterar i att gränserna för svårföryngrad skog och skyddsskog tas bort vilket framför allt betyder att tillståndsplikt för avverkning i dessa skogar ändras till en anmälningsplikt som för annan skog<sup>16</sup>. Kravet på tillståndsplikt i fjällnära skog bibehålls och i den fjällnära skogen lyfts ytterligare reglering till lag, till exempel angående hyggesstorlek och användandet av främmande trädslag. Fram till denna utredning har Skogsstyrelsen aldrig nekat tillstånd i fjällnära skog och därmed har förfarandet inte heller haft någon egentlig verkan för att skydda skog. Detta anser utredaren bero på att reglerna i sig har en avhållande effekt och att Skogsstyrelsen genom annan rådgivning undanstyrkt tillståndsansökningar i värdefulla naturskogs-

---

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:158.

<sup>13</sup> SOU 2005:39.

<sup>14</sup> Prop. 2007/08:108.

<sup>15</sup> SOU 2009:30.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:201.

bestånd. Utredaren ser det därför som angeläget att särskilt överväga vilka andra skyddsinstrument som bäst kan nyttjas för att skyddsvärda fjällnära skogar inte ska tas i anspråk för skogsbruk.

År 2017 genomförs en rättslig översyn av skogsvårdslagen som utreder frågan om ansvar för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagen, straffbestämmelserna och sanktionerna i samma lag samt bestämmelserna om överklagande<sup>17</sup>. Utredningen resulterar dock inte i några ändringar av lagstiftningen.

Några år senare tillsätts och genomförs en utredning, Skogsutredningen 2019, för att ge förslag på hur internationella åtaganden inom biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi, nya flexibla skydds- och ersättningsformer, statens roll när det gäller nyckelbiotoper samt en balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog.<sup>18</sup> Den resulterade först i en proposition bland annat med inriktningen att frivilligt formellt skydd ska vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna, att staten ska bistå med ersättningsmark och försäljningsprogram från Sveaskog för att bidra till skydd av värdefull skog samtidigt som markägares möjlighet att bedriva skogsbruk värnas. Skogsstyrelsen skulle också upphöra med registrering av nyckelbiotoper. Dessutom skulle ett mål för hållbar tillväxt tas fram och fler regelförenklningar genomföras.<sup>19</sup> Därefter följde en proposition med lagstiftningsförändringar där det tydliggjordes att skogsbruk ska anses vara pågående markanvändning på produktiv skogsmark i fjällnära skog och att nekade tillstånd till avverkning i detta område ska vara berättigade till ersättning.<sup>20</sup> Dessa har också beslutats och införts.<sup>21,22</sup>

## 3.2 Miljöbalken

1952 infördes den då nya naturskyddslagen som innebar att Kungliga Majestät (det vill säga regeringen) eller en utsedd myndighet fick förbjuda att vissa växter eller djur skadades eller togs bort om det

---

<sup>17</sup> SOU 2017:81.

<sup>18</sup> SOU 2020:73.

<sup>19</sup> Prop. 2021/22:58.

<sup>20</sup> Prop. 2021/22:207.

<sup>21</sup> Betänkande 2021/22:MJU30.

<sup>22</sup> Riksdagsskrivelse 2021/22:453.

fanns risk för utrotning. Lagen förhindrade dock inte ändamålsenlig användning av mark.

Naturvårdsutredningen 1962 föreslog en ny naturvårdslag som skulle kombinera naturskyddslagen, strandlagen och vissa bestämmelser i byggnadslagen. Resultatet blev naturvårdslagen som 1964 ersatte naturskyddslagen från 1952 och betonade både kulturell och social naturvård. Lagen syftade till att skydda naturen för människan och säkerställa områden för rekreation och friluftsliv.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och ersatte då bland annat naturvårdslagen från 1964. Balken syftar till att skapa en mer sammanhållen och effektiv lagstiftning för att främja en hållbar utveckling och att säkerställa en hälsosam och god miljö för nuvarande och kommande generationer. Miljöbalken ska tillämpas för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer, säkerställa biologisk mångfald, god hushållning och främja återanvändning och återvinning.

Miljöbalken har en generell tillämplighet och innehåller regler om allmänna hänsynsregler, miljökvalitetsnormer, områdesskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, genteknik, kemiska produkter och avfall. Bestämmelserna i miljöbalken preciseras genom förordningar och föreskrifter.

Skogsstyrelsen ansvarar för tillsyn inom vissa delar av miljöbalken, främst biotopskyddsområden, skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i Natura 2000-områden och samrådsåtgärder som kan väsentligt ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Frågan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken utvecklas mer i kapitel 5. Skogsstyrelsens tillsynsansvar diskuteras i kapitel 13.

Hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken ska följas vid alla verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada eller olägenhet för miljön. Dessa regler är allmänt hållna men viktiga vid tillämpning av balkens övriga regler och påverkar också skogsbruket.

### 3.3 EU-rätt

Den EU-rättsliga lagstiftningen som berör skogsbruket beskrivs och analyseras särskilt i kapitel 4 och beskrivs därför inte här.

### 3.4 Grundprinciper i den svenska skogspolitiken

Utöver det som står ovan om vad 1993 års förändrade skogspolitik innebar för lagstiftningen finns här också skäl att beskriva de allmänna grundprinciperna som denna skogspolitik vilar på och som också senare bekräftats genom skogsutredningarna 2004 och 2019. Även direktivet för denna utredning anger att de jämställda skogspolitiska målen om produktion och miljö ska ligga fast, samt att principen om frihet under ansvar ska beaktas.

Övergripande är tanken att den politiska målsättningen ska uppnås med två jämställda mål, frihet under ansvar, dialog och samverkan samt en avvägning mellan naturvårdsavsättningar och hänsyn vid alla skogsbruksåtgärder. Detta har ibland kallats för den *svenska modellen*.

#### 3.4.1 Jämställda mål för miljö och produktion

Utredningen som föregick omläggningen av skogspolitiken 1993 hade konstaterat att den dittillsvarande skogspolitiken hade brustit avseende miljöfrågorna och därför formulerades ett miljömål som skulle jämföras med produktionsmålet<sup>23</sup>. Det låg också i linje med tidsandan och det fokus på biologisk mångfald som sattes via Rio-konferensen 1992 och de nationella miljöpolitiska beslut som tagits några år tidigare. Den övergripande handlingslinjen för detta var att skogen skulle brukas med hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsmarksarealen även om man också såg behovet av fler skogsreservat. Angående produktionsmålet angavs en strävan att bedriva skogsbruk på hela den svenska skogsmarksarealen.

Detta får läsas som att det inte ska göras uppdelningar mellan stora avsatta skogsområden och brukade sådana, i stället söks en mosaik mellan avsättningar och brukande med god natur- och miljöhänsyn.

Propositionen anger att miljömålet och produktionsmålet ska vara *jämställda*, men den ger ingen närmare förklaring till hur begreppet *jämställda* ska tolkas. I många år användes en våg som metafor för detta men jag menar att det är en symbolik som kan leda tanken fel. Dels ger den bilden av ett nollsummespel där ökad miljöhänsyn betyder minskad produktion och vice versa, dels kan den

---

<sup>23</sup> Prop. 1992/93:226.

tolkas som att de jämställda målen kan uttryckas kvantitativt i en areal eller volym som ska vara lika stora. I propositionen uttrycks i stället att ett ambitiöst miljömål kan förenas med en hög produktion av skogsråvara och en konkurrenskraftig svensk skogsnäring. Det konstaterades också att ett så intensivt skogsbruk som det svenska medför att inte alla arter och naturtyper kan klaras ständigt och över hela landets areal och att miljömålet därmed måste ses som ett nationellt mål. För att uppnå detta krävs utveckling och anpassning av skötselmetoder anpassade till olika regionala och lokala förhållanden.

År 1999 antog riksdagen nationella miljö kvalitetsmål som beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar<sup>24,25,26</sup>. Det finns ett specifikt mål för *Levande skogar*, men skogssektorn har stor betydelse också för flera andra som *Ett rikt växt- och djurliv*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Begränsad klimatpåverkan*. I mångt och mycket har detta miljömålssystem blivit en ytterligare uttydning av det skogspolitiska miljömålet.

I Skogsutredningen 2004 påpekades behovet av att se båda de skogspolitiska målen ur ett klimatperspektiv samt att ge hållbarhetskonceptets sociala dimension en större vikt inom miljömålet<sup>27</sup>. Detta kom till uttryck i justeringar av skogsvårdslagens portalparagraf. I samband med propositionen bedömde regeringen att de två jämställda målen ska ligga fast men i högre grad beakta framtida klimatförändringar samt att det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt<sup>28</sup>.

Även Skogsutredningen 2019 och den efterföljande hanteringen av denna utgick ifrån att de jämställda målen ska ligga fast<sup>29</sup>.

### 3.4.2 Frihet under ansvar

Devisen *frihet under ansvar* som betecknar inriktningen för den svenska skogspolitiken syftar på med vilka medel de skogspolitiska målen ska uppnås. Med 1993 års skogspolitik genomfördes en bety-

---

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:155.

<sup>25</sup> Betänkande 2009/10:MJU25.

<sup>26</sup> Riksdagsskrivelse 2009/10:377.

<sup>27</sup> SOU 2005:39.

<sup>28</sup> Prop. 2007/08:108.

<sup>29</sup> Prop. 2021/22:58.

dande avreglering av den detaljerade och produktionsinriktade lagstiftning som gällt framför allt under 1980-talet. Med denna ökade frihet för markägarna följde också ett ökat ansvar för att uppnå såväl produktions- som miljömålen. Tanken är att lagstiftning ska vara normbildande och förebyggande och att ett uthålligt skogsbruk i första hand ska uppnås genom ökad kunskap hos markägare och andra aktörer i skogssektorn genom rådgivning, utbildning och forskning. Skogsbruket förväntas i princip vara självfinansierat och bidrag och ersättningar ska vara aktuellt först vid omfattande intrång till exempel av naturvårdsskäl eller ädellövskogsbruk. Detta synsätt motiverades också som en motprestation till de minskade skatter och avgifter som den nya skogspolitiken innebär. Samtidigt uttalades att ekonomisk stimulans skulle kunna vara aktuellt för att främja utvecklingen i områden där skogsbruket har särskilt stor betydelse för regional ekonomi och sysselsättning.

Efter Skogsutredningen 2004 bedömde regeringen att inriktningen mot frihet under ansvar fungerat väl. Det skapar förutsättningar för en variation i skogsbruket och där marknadskrafterna ger en effektiv styrning av den skogliga produktionen.

Även Skogsutredningen 2019 och efterföljande proposition fastslog en fortsatt inriktning med frihet under ansvar till exempel genom att formellt skydd ska bildas i första hand på frivillig grund och betonade kunskapsförmedling som huvudsakligt medel för att uppnå de skogspolitiska målen.

### 3.4.3 Sektorsansvaret

Idén om att varje samhällssektor skulle ta ansvar för miljön inom sitt område härrör från de miljöpolitiska besluten 1988<sup>30</sup> och 1991<sup>31</sup>. För skogssektorn förtydligades detta ytterligare via 1993 års skogspolitiska beslut<sup>32,33,34</sup>. Av förarbetena till beslutet framgår att det sektorsansvar som skogsbruket redan hade för naturmiljövården och kulturmiljövården skulle utvecklas och stärkas. De areella näringarna ska bygga på principerna om god och långsiktig hushållning. Bevarande

---

<sup>30</sup> Prop. 1987/88:85, s. 26 och 253.

<sup>31</sup> Prop. 1990/91:90.

<sup>32</sup> Prop. 1992/93:226.

<sup>33</sup> Betänkande 1992/93: JoU15.

<sup>34</sup> Riksdagsskrivelse 1992/93:352.

av arter är en angelägenhet för skogssektorn och inte en separat naturvårdsfråga. För att konkretisera sektorsansvaret formulerades naturvårdsarbetet utifrån tre nivåer med olika kostnadsfördelning: *vardagslandskapet* där ansvar och kostnader främst åligger verksamhetsutövarna, *områden med högre naturvärden* som kräver speciell vård eller skötsel för vilka det råder ett delat ansvar och de *högsta naturvärdena* som tål liten eller ingen mänsklig påverkan och därmed behöver ett fullständigt skydd vilket det allmänna ansvarar för och bekostar. Samtida med formuleringen av sektorsansvaret pågick en diskussion om principen att förorenaren ska betala (PPP, *polluter pays principle*) och att skogsbruket därmed skulle betala en avgift för att utnyttja skogsresursen. I denna fråga konstaterades att skogsbruket redan tar ett kostnadsansvar för resurshushållning och miljövård genom de regleringar som finns i diverse lagstiftning och via sektorsansvaret.

Regering och riksdag avstod från att sätta upp detaljerade mål för skogspolitiken. I stället uppdrogs åt Skogsstyrelsen att ta fram så kallade *sektorsmål* där politikens innebörd ytterligare skulle klargöras. Sektorsmål formulerades första gången 1994/95 som en plattform för Skogsstyrelsens styrning av dåvarande skogsvårdsstyrelser. Målen reviderades 1998 i en process tillsammans med i huvudsak representanter för skogsbruket samt Naturvårdsverket. Målen avsågs gälla i fem år, till och med 2003. Därefter arbetade Skogsstyrelsen, i samråd med det nationella sektorsrådet, fram nya skogliga sektorsmål som beslutades av Skogsstyrelsen 2005 och som sträckte sig till 2010. Genom arbetet med konkreta sektorsmål kom även det skogspolitiska produktionsmålet att inkluderas och därmed uttrycktes ett sektorsansvar även för detta. Efter det har inga nya sektorsmål formulerats. I stället har samverkansprocesser om både miljöhänsyn<sup>35</sup> och skogsproduktion<sup>36</sup> genomförts för att konkretisera arbetet. Inom miljömålssystemet förekommer från tid till annan specifika etappmål och andra processer med att konkretisera målet<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2013/5.

<sup>36</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2019/24.

<sup>37</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2023/03.





## 4 EU-rättsliga och internationella regelverk som ställer krav på tillsyn

Enligt direktivet ska jag analysera vilken betydelse samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808) har när det gäller uppfyllandet av EU-rätten och andra internationella åtaganden med avseende på hållbart skogsbruk. För att göra detta har jag identifierat de rättsakter som är aktuella när det gäller tillsyn i skogen och undersökt om de ställer krav på tillsyn som i svensk lagstiftning har implementerats genom 12 kap. 6 § miljöbalken. Jag har även undersökt om akterna har någon påverkan på tillsynen enligt skogsvårdslagen (1979:429). Utöver detta har jag gjort en internationell utblick för att se hur andra länder, framför allt inom EU, har implementerat dessa åtaganden.

Nedan följer min analys av relevanta rättsakter samt hur dessa implementerats i fråga om tillsyn. Därefter följer en beskrivning av andra medlemsländers tillsyn över skogsbruket. Avslutningsvis gör jag en sammanfattande analys av rättsakternas betydelse för samrådsplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken och underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429).

## 4.1 EU-rätt och internationella åtaganden

### 4.1.1 Konventionen om biologisk mångfald

Den globala konventionen om biologisk mångfald, undertecknades vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992 och trädde i kraft den 29 december 1993. Konventionen har tre huvudsyften

1. Att bevara biologisk mångfald,
2. Hållbart nyttjande och hållbar användning av biodiversitetens beståndsdelar,
3. En rättvis och jämlik fördelning av de fördelar som kommer av användningen av genetiska resurser.

Strategin för att nå konventionens mål tas fram vid partsmöten. Vid det femtonde partsmötet antogs *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* (GBF). GBF innehåller fyra globala mål för 2050 och 23 delmål för 2030. Dessa mål inkluderar att bevara och återställa ekosystem, stoppa utrotning av hotade arter, och öka den biologiska mångfalden.

För Sveriges del har konventionen och andra vägledande dokument framför allt implementerats i de nationella miljökvalitetsmålen<sup>1</sup>. Implementeringen sker också genom EU-rätten.

Tillsyn, till följd av avverkningsanmälningar (underrättelse för avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen) eller samråd enligt 12 kap. 6 miljöbalken, ingår inte i strategin eller handlingsplanen för att uppfylla målen i konventionen enligt Naturvårdsverkets förslag.<sup>2</sup>

### 4.1.2 Bernkonventionen

1979 antogs Bernkonventionen<sup>3</sup> *Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö*. Enligt artikel 1 är målet med konventionen att skydda vilda djur och växter och deras naturliga miljö, särskilt de arter och livsmiljöer som för att kunna skyddas kräver samarbete mellan ett flertal stater, samt att främja

---

<sup>1</sup> SOU 2021:51, s. 319.

<sup>2</sup> Naturvårdsverket. 2023. SkrivelseNV-09908-21.

<sup>3</sup> Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (ETS No. 104).

sådant samarbete. De avtalsslutande parterna ska enligt artikel 2 vidta nödvändiga åtgärder för att bevara beståndet av vilda djur och växter på eller anpassa den till en nivå som motsvarar i synnerhet ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav. Konventionen har inga genomförandemekanismer, men en ständig kommitté (standing committee) övervakar genomförandet, och kan bland annat utfärda olika typer av rekommendationer när den övervakar bestämmelserna i konventionen. Djurarterna som omfattas av konventionens bilaga II är fridlysta i Sverige enligt 4 a § artskyddsförordningen. Tillsyn över artskyddsförordningen bedriver Skogsstyrelsen i huvudsak utifrån samrådbestämmelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen är prövnings- och tillsynsmyndighet för fridlysningsbestämmelserna.

### 4.1.3 Miljöansvarsdirektivet

2004 antogs direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Målet med direktivet är att fastställa gemensamma rambestämmelser för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Enligt skälen till direktivet är det nödvändigt att se till att det finns effektiva metoder för genomförande och kontroll av efterlevnad, samtidigt som berörda verksamhetsutövarer och andra berörda parter legitima intressen tillvaratas på lämpligt sätt. Skälen uttrycket också följande. De behöriga myndigheterna bör vara ansvariga för vissa uppgifter som kräver skönsmässig bedömning, exempelvis när det gäller att bedöma skadans betydelse och att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa den. Personer som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada bör ha rätt att begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder. Miljöskydd är emellertid ett diffust intresse, som enskilda personer inte alltid tillvaratar eller är i stånd att tillvarata. Icke-statliga miljöorganisationer som främjar naturskydd bör därför också ges möjlighet att bidra till att direktivet genomförs på ett effektivt sätt. Berörda fysiska eller juridiska personer bör ha möjlighet till omprövning av den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla.

Miljöansvarsdirektivet har implementerats i 10 kapitlet miljöbalken bland annat genom definition och ansvarsbestämmelser för avhjälpande av miljöskada.

#### 4.1.4 Principen om rätten till effektiva rättsmedel

I artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen<sup>4</sup> anges den grundläggande principen om effektivt rättskydd. Artikel 19 säger bland annat att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Principen finns också uttryckt i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I målet *Gavanozov*<sup>5</sup> ansåg EU-domstolen att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel. Även om medlemsstaternas processrätt hör till deras egen kompetens och inte har harmoniserats av unionen, så har europeiska rättsprinciper i praktiken inflytande på hur processrätten fungerar i medlemsstaterna<sup>6</sup>.

Principen kommer till uttryck i svensk rätt bland annat genom rätten till domstolsprövning av beslut som påverkar enskildas rättigheter och skyldigheter. Den domstolspraxis som vuxit fram har bland annat inneburit en ökad möjlighet för ideella miljöorganisationer att överklaga beslut som Skogsstyrelsen fattar bland annat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken.

#### 4.1.5 Århuskonventionen

I juni 1998 undertecknade Sverige FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Konventionen, som antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE), trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige 2005. Även EU och unionens övriga medlemsstater har ratificerat Århuskonventionen.

---

<sup>4</sup> Fördraget om Europeiska unionen, undertecknat i Maastricht den 7 februari 1992.

<sup>5</sup> EU-domstolen 2021. Mål C-852/19.

<sup>6</sup> Lindroos-Hovinheimo, S. 2022. *Europeiska unionens domstol*, s. 121–122.

Enligt artikel 9.2 ska den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet har kränkts, ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller andra tillämpliga bestämmelser i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som har inrättats genom lag. Vad som utgör *tillräckligt intresse* och *kränkning av rättighet* ska avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen. Med *berörd allmänhet* avses i konventionen den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses i konventionen ha ett sådant intresse (artikel 2.5). Sådana organisationer ska anses ha ett tillräckligt intresse samt sådana rättigheter som kan kränkas. De miljöorganisationer som uppfyller dessa förutsättningar ska ges klagorätt.

Enligt artikel 9.3 gäller att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i annan administrativ ordning. Med miljölagstiftning avses i detta sammanhang bestämmelser som på något sätt är relaterade till miljön (HFD 2014 ref. 8).

En myndighets handling eller underlåtenhet i ett visst avseende omfattas av artikel 9.3 om det i den nationella miljölagstiftningen, inbegripet tillämplig unionsrättslig miljölagstiftning, finns bestämmelser som styr myndighetens handlande i frågan. Det ska således finnas en plikt för myndigheten att handla på ett visst sätt.<sup>7</sup>

## Sveriges genomförande av Århuskonventionen

Sverige har genomfört Århuskonventionens krav på tillgång till rättslig prövning huvudsakligen genom bestämmelser i miljöbalken. I miljöbalken anges vilka organisationer som har rätt att överklaga samt vilka typer av beslut som de har rätt att överklaga.

---

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:65, s. 93.

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken får vissa beslut överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år,
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Ändamålet med miljöorganisationernas klagorätt är att de ska företräda allmänna intressen, alltså sådana intressen som inte har någon naturlig företrädare utan berör alla. I förarbeten till miljöbalken uppgavs som skäl för att ge miljöorganisationerna klagorätt att det hos dessa finns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor. Genom att ge organisationerna klagorätt kan detta intresse och engagemang tas till vara. I propositionen om Århuskonventionen anfördes att konventionens artikel 9.3 lämnar ett relativt stort utrymme för tolkning. Vilka handlingar och underlåtenheter som avses har inte preciserats närmare än att det anges att det är sådana som står i strid med miljörättsliga bestämmelser. Det uttalades att det är relativt oklart vilka svenska regler som egentligen faller in under bestämmelsen, eftersom konventionen inte anger vad som ska anses omfattas av nationell miljölagstiftning.<sup>8</sup>

I propositionen utgick regeringen från att det som ska kunna prövas enligt artikel 9.3 dels är myndigheters och personers handlingar (inklusive myndigheters beslut) i strid med svensk miljölagstiftning, dels deras underlåtenhet att handla när det finns en miljörettslig bestämmelse som slår fast en plikt att handla på ett visst sätt. Ren passivitet från en myndighets sida kunde dock enligt propositionen inte bli föremål för överklagande. I stället måste det röra sig om ett beslut i form av ett uttalande som består vid tiden för prövningen av överklagandet och som har någon form av rättslig eller faktisk verkan, dvs. som är bindande eller påverkar partens eller någon annans rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt har erkänts i rättsordningen.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 2004/05:65, s. 93 f.

<sup>9</sup> Prop. 2004/05:65, s. 120.

I propositionen anges att även så kallade nollbeslut, det vill säga situationer där en tillsynsmyndighet har beslutat att inte vidta några åtgärder, föll under konventionen. Utan ett överklagbart beslut går det emellertid inte att vända sig till domstol för prövning av en myndighets underlåtenhet. Det anförs vidare att allmänheten har rätt att anmäla till vederbörande tillsynsmyndighet att den anser att något bör kontrolleras. En sådan anmälan ska i likhet med andra ärenden som kommer in till myndigheter, läggas upp som ett ärende och avslutas med någon form av beslut. När myndigheten fattar ett beslut att inte vidta någon åtgärd borde även detta vara möjligt att överklaga<sup>10,11,12</sup>.

Lagrådet fann det dock vara tveksamt om Sverige kunde anses uppfylla konventionens krav, eftersom miljöorganisationer inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut<sup>13,14,15,16</sup>.

EU-domstolen har kommit med ett avgörande som fått påverkan på implementeringen av Århuskonventionen. Domstolen anger att det ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställs upp i artikel 9.3 för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning. En miljöorganisation ska därför, enligt avgörandet, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.<sup>17</sup>

Tillsynsbeslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken räknas inte upp bland de beslut som enligt 16 kap. 13 § miljöbalken kan överklagas av en ideell miljöorganisation. Praxis i mark- och miljööverdomstolen har dock inneburit att sådana beslut kan bli föremål för rättslig prövning efter överklagande från ideella miljöorganisationer. Detta med hänsyn till hur Århuskonventionen ska tolkas i ljuset av EU-domstolens praxis.<sup>18</sup>

---

<sup>10</sup> Prop. 2004/05:65, s. 121.

<sup>11</sup> SOU 2006:39, s. 183 ff.

<sup>12</sup> Prop. 2006/07:95, s. 95.

<sup>13</sup> Prop. 2004/05:65, s. 313 f.

<sup>14</sup> SOU 2006:39, s. 183 ff.

<sup>15</sup> Prop. 2005/06:56, s. 32.

<sup>16</sup> Prop. 2006/07:95, s. 210.

<sup>17</sup> EU-domstolen 2011. Mål C-240/09.

<sup>18</sup> MÖD 2020:45.

#### 4.1.6 Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

Art- och habitatdirektivets<sup>19</sup> och fågeldirektivets<sup>20</sup> syfte är framför allt att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, vilda djur och vilda växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. Direktiven föreskriver ett system för områdesskydd respektive artskydd.

För att uppnå sina syften erbjuder direktivet om livsmiljöer två huvudinstrument, som också kallas för direktivets två så kallade pelare, Natura 2000-nätverket med skyddade områden, samt föreskrifterna om skydd för arter, som i princip utgörs av fridlysningsregler.<sup>21</sup>

Det finns krav enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av Natura 2000-områdena som kan ha betydande konsekvenser för målen i direktivet. Alla planer eller projekt ska enligt artikel 6.3 på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för bevarandet av området.

Art- och habitatdirektivets artikel 12.1 a) innebär ett förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av de skyddade arter i naturen, oavsett hur detta görs. Exemplar innebär, enligt definitionerna i artikel 1 m), varje djur eller planta, i levande eller dött tillstånd, av de arter som finns förtecknade i bilagorna 4 och 5.

I målet *Skydda skogen* konstaterar EU-domstolen att de förbud som anges i artikel 12.1 a–c i art- och habitatdirektivet kan vara tillämpliga på åtgärder, såsom skogsbruksåtgärder eller markexploatering, vilkas syfte uppenbart är ett annat än avsiktlig fångst, dödande eller störning av djurarter eller avsiktlig förstörelse och insamling av ägg. EU-domstolen anger vidare att de handlingar som avses inte endast omfattar avsiktliga handlingar, utan även icke-avsiktliga handlingar.<sup>22</sup>

Kommissionen anger att artikel 12 förutsätter ett strikt skyddssystem. Medlemsstaterna ska inte bara anta en sammanhängande rättslig ram utan också genomföra konkreta åtgärder för att verk-

---

<sup>19</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>21</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Artikel 3-4, 12-13 och 16.

<sup>22</sup> EU-domstolen 2021. Mål C-473/19 och C-474/19, punkterna 52, 53 och 81.



ställa det effektivt på plats samt en uppsättning sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär. Bland annat ska potentiellt skadliga verksamheter som behöver vara underställda tillsyn identifieras. Tillsynsmyndigheterna måste också kunna säkerställa korrekt verkställande av den rättsliga ramen vid bristande efterlevnad.<sup>23</sup>

Fågeldirektivet syftar till att skydda alla de vilda fågelarter som naturligt förekommer i EU. Enligt artikel 5 behövs ett generellt system för skydd av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium. När det gäller sällsynta och särskilt hotade arter samt flyttfåglar ska deras livsmiljöer enligt artikel 4 skyddas i högre grad genom inrättandet av särskilda skyddsområden, Natura 2000.

### Sveriges genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

Miljöbalkens 7 och 8 kapitel reglerar frågor om Natura 2000-områdenas skydd samt förbud mot att skada vilt levande djur. 2 kapitlet miljöbalken, med de allmänna hänsynreglerna, har ett vitt tillämpningsområde och innebär enligt praxis en grundläggande skyldighet att skydda djur och natur och att artskyddsförordningen endast är en precisering av det skyddet.<sup>24,25</sup>

Art- och habitatdirektivets och fågeldirektivets fridlysningsbestämmelser har införts i artskyddsförordningen (2007:845). Genom den reviderade artskyddsförordningen från 2007 samlas alla fridlysta arter i två bilagor till förordningen:

1. Bilaga 1 omfattar alla arter som är fridlysta enligt EU:s art- och habitatdirektiv.
2. Bilaga 2 omfattar alla arter som är nationellt fridlysta i Sverige.

2022 reviderades artskyddsförordningen för att separera fåglar och fridlysta arter i olika paragrafer.

Alla fågelarter som förekommer vilt inom EU:s europeiska territorium är fridlysta enligt fågeldirektivet, men i förordningens

---

<sup>23</sup> Europeiska kommissionen 2021. (2021/C496/01), avsnitt 2.2.

<sup>24</sup> MÖD 2013:13.

<sup>25</sup> MÖD 2018:18.

bilaga 1 listas endast de fågelarter som är prioriterade enligt bilaga I till direktivet. Ytterligare ett antal arter, som omfattas av art- och habitatdirektivets bilaga II, omfattas inte av artskyddsförordningen, utan av fiskereglerna. Jaktlagstiftningen innehåller också regler för när vilt ska vara fredat.

I skogsvårdslagen finns ett bemyndigande som innebär att Skogsstyrelsen kan besluta om regler om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Särskild hänsyn till arter regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter, som anger att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i vissa livsmiljöer och substrat<sup>26</sup>. Tillsyn över hur artskyddet tillämpas inom skogsbruket utövas av Skogsstyrelsen i huvudsak genom miljöbalkens regler i samband med avverkningsanmälningar som även gäller som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken<sup>27</sup>. Länsstyrelsen är tillsyns- och prövningsmyndighet för artskyddsförordningen.

#### 4.1.7 EU:s vattendirektiv

EU:s vattendirektiv<sup>28</sup> antogs år 2000 och har tagits fram av EU för att skapa en likartad förvaltning av medlemsländernas vatten. Syftet är att medlemsländerna ska ta hand om vattenresurser så att kommande generationer ska ha tillgång till vatten av bra kvalitet och i tillräcklig mängd. Genom direktivet ställs krav på medlemsstaterna att utforma en förvaltning av sina vatten för att minska föroreningar av särskilt prioriterade ämnen, främja hållbar vattenanvändning och förbättra vattenkvaliteten för de ekosystem som är beroende av vatten. Målet preciseras i direktivets artikel 4 enligt vilken medlemsstaterna ska skydda, förbättra och återställa alla vattenförekomster för att nå god status.

I Sverige genomfördes vattendirektivet i svensk lagstiftning 2004 genom 5 kap. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Enligt 5 kap. 1 § miljöbalken får regeringen för vissa geografiska områden eller för hela landet med-

---

<sup>26</sup> 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>27</sup> MÖD 2018:18 – av domen framgår att Skogsstyrelsen får fatta beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken för att artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna.

<sup>28</sup> Water framework directive 2000/60/EG.

delat föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller besvär för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer). Enligt 17 § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte ges om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs. Som regel bedöms miljökvalitetsnormerna för vatten hanteras inom 30 § skogsvårdslagen. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken har Skogsstyrelsen också en skyldighet att i samband med anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken bedöma om en åtgärd kan innebära en negativ påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten.<sup>29,30</sup>

#### 4.1.8 Långlivade organiska föroreningar (POP) och fluorerade växthusgaser

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föroreningar (POPs: Persistent Organic Pollutants), som numera är upphävd och ersatt av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2019/1021 om långlivade organiska föroreningar, förbjuder eller begränsar användningen av långlivade organiska föroreningar i både kemiska produkter och varor. POPs-ämnen har särskilt allvarliga hälso- och miljöfarliga egenskaper.

Fluorerade växthusgaser är kraftfulla växthusgaser och för att minska utsläpp regleras hantering och tillgång genom förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser. Förordningen ställer övergripande krav för att utsläppsminskningar ska komma till stånd.

Det primära syftet med EU 517/2014 är att bidra till att nå EU:s mål avseende utsläpp av växthusgaser.

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över de ovan angivna förordningarna i samband med tillsynen av verksamhetsutövares egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken som ytterligare preciseras i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Skogsstyrelsens tillsyn avser egenkontroll för verksamheter som utför skogsbruksåtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen.

---

<sup>29</sup> Jfr MÖD 2020:45.

<sup>30</sup> Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. 15 februari 2024. Dom mål M 6616-23.

### 4.1.9 EU:s strategi för biologisk mångfald

EU:s strategi för biologisk mångfald har som mål att Europas biodiversitet ska vara på väg till återhämtning till 2030. Den antogs av kommissionen i maj 2020 och ministerrådet antog rådslutsatser i oktober 2020. Det innebär att även om strategin inte är förhandlad eller rättsligt bindande så har medlemsstaterna i viss mån accepterat den. Det är därmed ett policydokument som ligger till grund för flera av de följande EU-rättsakterna som påverkar Sveriges skogsbruk. Strategin består av fyra pelare

- Skydd av natur till exempel rättsligt skydda 30 procent av EU:s landyta varav 10 procent ska ges strikt skydd inkluderande kvarvarande urskogar och naturskogar.
- Restaurering av natur till exempel återställa skadade ekosystem och sätta rättsligt bindande mål för detta samt stärka markhälsan.
- Möjliggöra transformativa förändringar bland annat genom att stärka kunskap, forskning, finansiering och investeringar.
- Stötta biodiversitet på en global nivå bland annat genom att minska de negativa effekterna av handel.

Denna strategi utgör en viktig utgångspunkt för skogsstrategin.

Några krav på tillsyn som implementerats i 12 kap. 6 § miljöbalken följer inte av strategin.

#### 4.1.10 Den nya skogsstrategin för 2030

EU har haft flera särskilda skogsstrategier och i spåren av den Gröna given och som en följd av strategin för biologisk mångfald antogs en ny skogsstrategi av EU-kommissionen i juli 2021. Ministerrådet antog sedan rådslutsatser i november 2021. Den skiljer sig från tidigare skogsstrategier dels genom att den kraftigt betonar skogens roll både när det gäller klimat och biologisk mångfald, dels genom att den innehåller en konkret plan med lagstiftningsåtgärder samt finansiella åtgärder.

Målsättningen är att övervinna de utmaningar som kommissionen identifierat att skogarna står inför. Åtgärder presenteras under sex rubriker som berör

1. stöd för socioekonomiska funktioner,
2. skydd och restaurering av EU:s skogar samt större skogsarealer,
3. strategisk övervakning, rapportering och datainsamling,
4. forskning och utveckling,
5. ett inkluderande och sammanhängande styrningsramverk,
6. förbättrat genomförande av existerande lagstiftning.

Det kan noteras att kommissionen kommer att se över strategin 2025 för att bedöma framstegen och om det krävs ytterligare åtgärder för att uppnå målen.

Några krav på tillsyn som implementerats i 12 kap. 6 § miljöbalken följer inte av strategin.

#### **4.1.11 Taxonomiförordningen**

Taxonomiförordningen (EU 2019/2088) är ett ramverk som via krav på viss information ska användas för att avgöra om en ekonomisk verksamhet kan klassas som miljömässigt hållbar. Syftet är att styra kapitalflöden mot investeringar i hållbara verksamheter för att uppnå hållbar tillväxt för alla, att hantera finansiella risker till följd av klimatförändringar, naturkatastrofer, miljöförstöring och sociala problem samt att främja öppenhet och långsiktighet i finansiell och ekonomisk verksamhet.

Klassningen om miljömässig hållbarhet kan göras utifrån sex olika miljömål där skogsbruk kan ingå i flera. Hittills har det antagits delegerade akter för två områden om klimat (begränsning av respektive anpassning till klimatförändringar) som också berör hållbart skogsbruk.

Några krav på tillsyn som implementerats i 12 kap. 6 § miljöbalken följer inte av förordningen.

#### 4.1.12 Avskogningsförordningen

Avskogningsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2023/1115 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning [EU] nr 995/2010) antogs den 31 maj 2023. Förordningen ska förhindra handel med varor som bidrar till avskogning och skogsförstörelse runt om i världen. Det var beslutat att den skulle börja gälla den 30 december 2024, EU-kommissionen har dock föreslagit att ikraftträdandet skjuts upp och i november 2024 pågår en process i Europaparlamentet och ministerrådet om att fatta beslut kring detta.

Råvaror och produkter som omfattas av förordningen får inte släppas ut eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras om inte följande krav är uppfyllda:

- de är avskogningsfria,
- de har producerats i enlighet med lagstiftningen i produktionslandet,
- de omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.<sup>31</sup>

Verksamhetsutövaren är skyldig att tillhandahålla information om produkten samt bevisning för att produkten har producerats i enlighet med relevant lagstiftning och är avskogningsfri.<sup>32</sup>

Kommissionen bedömer vilken kategori av risk som länder eller delar av länder placeras i. De tre kategorierna är *hög risk*, *låg risk* eller *normal risk*.<sup>33</sup> Verksamhetsutövaren kan få minskade informationskrav och krav på bevisning beroende på den risknivå i landet eller delen av landet som produkterna härstammar ifrån. Motsatsvis kan kraven på verksamhetsutövaren öka om produkten härstammar från ett normalrisk eller högriskland. Bland annat kan krav ställas på att verksamhetsutövaren genomför oberoende undersökningar eller revisioner<sup>34</sup>. Kommissionen bedömer risken i landet eller delar

---

<sup>31</sup> Artikel 3 avskogningsförordningen.

<sup>32</sup> Artikel 9 avskogningsförordningen.

<sup>33</sup> Artikel 29 avskogningsförordningen.

<sup>34</sup> Artikel 10–11, 13 avskogningsförordningen.

av landet utifrån de garantier som finns för att råvaran eller produkten är avskogningsfri.<sup>35</sup>

Skogsstyrelsen är behörig tillsynsmyndighet och kontrollerar att förordningens bestämmelser följs.

En särskild utredare har i uppdrag att lämna förslag på hur svensk rätt kan anpassas till EU:s avskogningsförordning. Skogsstyrelsen har lämnat inspel till utredningen och angett att ett utökat arbete med systemtillsyn, förtydligande krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, deklaration om skogstyp som tillgängliggörs för allmänheten och tillsyn av avverkningsanmälningar, borde kunna bidra till att Sverige klassas som ett lågriskland<sup>36</sup>. Utredningens arbete pågår och det är i dagsläget inte känt vilka förslag utredningen kommer lägga fram och vilka tillsynsinstrument som anses rimliga och effektiva. Förordningen syftar till att reglera handel och det är därför inte självklart att den svenska miljölagstiftningen ska involveras i genomförandet.

#### 4.1.13 LULUCF-förordningen

Den 28 mars 2023 antogs en reviderad LULUCF-förordning (*Land Use, Land Use Change, and Forestry*) gällande markanvändning och skogsbruk (Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/841 vad gäller tillämpningsområdet, förenkling av reglerna för rapportering och efterlevnadskontroll och fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och av förordning (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn).

Sverige förväntas enligt förordningen leverera en kolsänka genom att öka kolinbindningen i skog och mark med 4 miljoner ton koldioxidkvivalenter år 2030 jämfört med genomsnittet under perioden 2016–2018. Förordningen reglerar förutom EU:s gemensamma klimatmål inom markanvändning och skogsbruk även medlemsstaternas ansvar för att nå målen, krav på uppföljning och rapportering tillsammans med de regler som finns i styrningsförordningen.

Det är ännu inte fastslaget på vilket sätt Sverige ska nå upp till de mål som ställs i förordningen. Förslag till en samlad strategi med

---

<sup>35</sup> Artikel 3 och 29 avskogningsförordningen.

<sup>36</sup> Skogsstyrelsen. 2024. Dnr. 2024/206, s. 37–38.

etappmål, styrmedel och åtgärder, som beskriver hur Sverige ska nå åtaganden för ökade nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn ska tas fram av den pågående Miljömålsberedningen enligt tilläggsdirektiv<sup>37</sup>.

Den uppföljning och rapportering som krävs enligt förordningen menar Naturvårdsverket till stor del finns på plats i Sverige. När det gäller skogsbruk kan Riksskogstaxeringen tillsammans med Markinventeringen på lång sikt fånga upp effekterna av de olika skogliga åtgärderna som påverkar nettoupptaget av kol. Riksskogstaxeringen är inrättad bland annat för att beskriva skogsvårdsåtgärdernas utveckling och deras påverkan på skogsbestånden över tid. Det finns dock åtgärder som kan behöva följas upp på annat sätt. En del av åtgärderna som kan ha effekt på nettoupptaget av kol går att fånga upp genom de underlag myndigheterna samlat in via anmälan enligt skogsvårdslagen eller samråd enligt miljöbalken för att få information om exempelvis areal och geografisk plats.<sup>38</sup>

#### 4.1.14 Förnybartdirektivet

Den 18 oktober 2023 antogs ändringar av förnybartdirektivet.<sup>39</sup> Dessa ändringar trädde i kraft den 20 november 2023, och ska vara implementerade i EU:s medlemsstater senast den 21 maj 2025.

Genom förnybartdirektivet upprättas en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor. Enligt ändringsdirektivet ska medlemsstaterna kartlägga områden som har potential för tillräcklig förnybar energiproduktion och energidistribution för att landet ska nå sin andel av EU:s gemensamma mål för förnybar energi till 2030.

I artikel 29 i direktivet anges de hållbarhetskriterier som ska uppfyllas för att skogsbiomassa ska få tillgodoräknas som förnybar energikälla. Bland annat får den inte komma från avverkning av till exempel urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald samt från skyddade områden. Det land där skogsbiomassan skörades måste också ha en lagstiftning inom området samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att skördeverksamheten sker på ett lagenligt sätt, att skogsförnying sker och att

---

<sup>37</sup> Regeringsbeslut. 4 augusti 2022. Kommittédirektiv 2022:126.

<sup>38</sup> Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse NV-06194-23, NV-06193-23. Bilaga 1, s. 153.

<sup>39</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018.



övriga krav i förnybartdirektivet upprätthålls. I direktivet anges grunderna för en bedömning av risken för att skogsråvaran kommer från ohållbar produktion. Ett land med skogslagstiftning och ett tillräckligt övervaknings- och kontrollsystem för efterlevnaden av de krav som ställs i artikel 29.6 a och 29.7 a i direktivet, benämns som ett *lågriskland* eller ett *A-land*. Om det inte finns tillräckliga garantier för att skogsbiomassan kommer från hållbar produktion blir landet klassat som ett *B-land*. För verksamhetsutövarna ökar den administrativa bördan om landet klassas som ett eller om skogsbiomassan kommer från ett *B-land* genom att ytterligare bevis för hållbar produktion krävs i jämförelse med ett *A-land*.<sup>40</sup>

I regleringsbrevet för 2024 fick Skogsstyrelsen ett uppdrag om att ta fram underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet. Skogsstyrelsen föreslår i en delredovisning av uppdraget bland annat att förtydligande bör göras av när samråd ska ske enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En möjlighet, menar myndigheten, kan vara att den objektsvisa tillsynen kompletteras med utökad systemtillsyn för att uppfylla direktivets krav på kontroll- och övervakningssystem. Detta för att öka chansen att Sverige bedöms som ett *A-land*.<sup>41</sup>

I slutredovisningen av uppdraget föreslår Skogsstyrelsen att nuvarande regelsystem för tillsyn i skogen till viss del kan vara tillräckligt. Därutöver föreslår myndigheten bland annat definitioner av begreppen *gammal skog* och *urskog* samt en deklarationsplikt vid uttag av skogsbiomassa vilken fullgörs genom att efterfrågade uppgifter skicka in till Skogsstyrelsen.<sup>42</sup>

#### 4.1.15 Förordningen om invasiva främmande arter

Syftet med förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter ([EU] nr 1143/2014) är att den anger arter som anses vara särskilt skadliga om de kommer in i EU. Dessa skadliga arter omfattas av en rad förbud. I den svenska förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter anges hur ansvarsfördelningen ser ut mellan svenska myndigheter. I 29 kap. 9 c § miljöbalken finns en straffbestämmelse som ska tillämpas om

---

<sup>40</sup> Artikel 29.6 b och 29.7 b förnybartdirektivet.

<sup>41</sup> Skogsstyrelsen 2024. Dnr. 2024/66. Kapitel 4.

<sup>42</sup> Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/09.

någon bryter mot reglerna. Tillsyn ska ske enligt 26 kapitlet i miljöbalken. Skogsstyrelsen är ansvarig för tillsyn om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen. Enligt unionsförteckningen över invasiva arter finns i dagsläget inga skogsträd upptagna. Skogsstyrelsen utövar därför ingen tillsyn i dag med hänvisning till förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Övrig tillsyn ansvarar länsstyrelsen för. I Naturvårdsverkets tillsynsvägledning framgår att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken utgör ett viktigt verktyg för att genomföra tillsynen.<sup>43</sup>

#### 4.1.16 Skogsodlingsmaterial

Rådets direktiv (1999/105/EG) om saluföring av skogsodlingsmaterial har implementerats genom 7 § skogsvårdslagen och 8, 10, 10 b och 10 c §§ skogsvårdsförordningen, samt i särskilda föreskrifter till skogsvårdslagen (se SKSFS 2002:2). Bestämmelserna handlar om härkomst- och kvalitetsklassning samt godkännande av frökällor (tex fröodlingar för förädlat skogsodlingsmaterial), identifiering, märkning och spårbarhet av frö- och plantpartier, import av skogsodlingsmaterial från tredjeland, samt offentlig kontroll av skogsodlingsmaterial och professionella aktörer.

Några krav på tillsyn som implementerats i 12 kap. 6 § miljöbalken följer inte av direktivet.

#### 4.1.17 Naturrestaureringsförordningen

Förordningen om restaurering av natur antogs av Europaparlamentet och ministerrådet sommaren 2024 (EU 2024/1991). Förordningen är ett sätt att stärka genomförandet av naturvårdsdirektiven<sup>44,45</sup>. Den är också ett sätt för EU att bidra till Kunming-Montreal-protokollet som antagits under den globala konventionen om biologisk mångfald. Den är också en del av den Gröna given som EU-kommissionen lanserade 2019 och genomförandet av de dubbla strategierna

---

<sup>43</sup> Naturvårdsverket 2022.

<sup>44</sup> Art- och habitatdirektivet.

<sup>45</sup> Fågeldirektivet.

för biologisk mångfald och för skog. Förordningen innebär bindande och etappvisa mål till 2050 för restaurering av utpekade livsmiljötyper och livsmiljöer för utpekade arter. Restaurering innebär både att förbättra kvaliteten i befintliga miljöer och återställande av ytterligare areal av sådana livsmiljöer. Förordningen ska också förhindra avsevärd försämring och eftersträva kontinuerlig förbättring av sådana livsmiljöer. För genomförandet ska medlemsstaterna ta fram nationella restaureringsplaner och regeringen har gett berörda myndigheter i uppdrag att ta fram ett förslag till svensk restaureringsplan<sup>46</sup>.

#### 4.1.18 Markhälsodirektivet

Förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens (COM/2023/416) presenterades av kommissionen i juli 2023. Vid miljöministrarnas möte i juni 2024 kom ministrarna fram till en allmän riktlinje efter vissa ändringar i förslaget. Denna utgör rådets mandat för de kommande förhandlingarna i Europaparlamentet. Direktivet är alltså inte antaget ännu.

Till grund för direktivet ligger EU:s markstrategi för 2030. Den presenterades av kommissionen i november 2021. Bakgrunden är att försämring av jord och mark är stora hot mot biologisk mångfald, jordbruk, människors hälsa och klimatet. Strategin syftar till att vara ett ramverk med konkreta mål och åtgärder för att skydda, återställa och hållbart nyttja jord och mark. Den övergripande visionen är att till 2050 ska ekosystemen i jord och mark vara hälsosamma och resilienta.

Direktivförslaget innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att skapa nationella markdistrikt och etablera ett övervakningssystem för markhälsa. Genom övervakningssystemet ska medlemsstaterna regelbundet mäta och följa upp tillståndet för jordarna. Medlemsstaterna ska även definiera metoder för ett hållbart brukande inklusive skogsbruk och gradvis implementera dessa metoder på all brukad mark.

---

<sup>46</sup> Regeringsbeslut KN2024/01861.

### 4.1.19 Förordning om skogsövervakning

Kommissionen presenterade sitt förslag till förordning om skogsövervakning<sup>47</sup> den 22 november 2023 och just nu pågår framtagning om parlamentets och ministerrådets positioner inför slutförhandlingar. Förordningen är alltså inte antagen ännu.

Målet är att säkerställa att den data om skog som samlas in i EU har hög kvalitet och jämförbarhet samt att främja frivillig utveckling av integrerad långsiktig planering på medlemsstatsnivå som stöttar EU:s skogars resiliens. Förslaget innehåller ett antal indikatorer, där vissa ska samlas in av kommissionen med fjärranalys, andra av medlemsstaterna främst genom nationella skogsinventeringar. Denna data ska delas offentligt och omfatta både elektroniska databaser och geografiska informationssystem. Därutöver ska medlemsstaterna ha någon form av strategiska planer för skogsförvaltningen.

## 4.2 Tillsyn i andra länder

### 4.2.1 Finland

#### FINLAND I SIFFROR

**Antal invånare:** 5,6 milj.

**Landareal:** 30,389 milj. ha

**Skogsareal:** 22,409 milj. ha (66,2 % av total landareal)<sup>48</sup>

#### Ägarstruktur:

Familjeskogsbruk: ca 60 % fördelat på 600 000 ägare

Bolag: 9 %

Staten: 26 %

**Medelstorlek per fastighet:** ca 30 ha

**Årlig skogstillväxt:** 107 m<sup>3</sup> på bark (pb)<sup>49</sup>

**Årlig avverkning:** 76,2 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>50</sup>

**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 181 EUR/ha/år<sup>51</sup>

**Anställda inom skogsbruket:** 21 200 årsarbeten<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Europaparlamentets och rådets förslag (COM[2023] 727 final 2023/0413 [COD]), om förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar.

<sup>48</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>49</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>50</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>51</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>52</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

Majoriteten av avverkningarna sker genom hyggesbruk, men hyggesfria brukningsmetoder blir långsamt vanligare, speciellt i det statsägda skogsbruket. Skogsvårdslagstiftningen premierar varken det ena eller andra utan fokuserar på god tillväxt, hälsosamma skogar med resistens mot skador samt klimatnytta.

Den finska statliga förvaltningsmyndigheten för skogliga frågor heter Skogscentralen. Både slutavverkningar och gallringar ska anmälas till Skogscentralen. Detta framgår av 5 kap. 14 § i den finska skogslagen (12.12.1996/1093). När Skogscentralen får in en avverkningsanmälan har myndigheten tio dagar på sig att granska den med avseende på miljövärden. Granskningen sker till stor del på kontoret genom digitala kartskikt med information om bland annat artförekomster, områden med höga naturvärden samt skyddsskogar. Om avverkningen inte berör att sådant område kan skogsägaren påbörja avverkningen efter tio dagar.

Skogscentralen tar inga överklagbara beslut med anledning av avverkningsanmälningarna. Om avverkningen berör något värde som anges i de ovannämnda digitala kartskikten skickas anmälan vidare till Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen). I Finland finns femton regionala NTM-centraler, som är de myndigheter som bland annat handlägger miljöskyddsfrågor.

När ärendet har skickats över till NTM-centralen tar den myndigheten över handläggningen av ärendet. NTM-centralen kan besluta om ett föreläggande med krav på avverkningen, alternativt meddela avverkningsförbud. Det är mycket ovanligt att NTM-centralen beslutar om avverkningsförbud.

Om NTM-centralen inte beslutar om ett föreläggande eller förbud anses detta inte innebära att NTM-centralen fattat ett beslut om att inte ingripa. Det anses alltså inte vara fråga om några ”nollbeslut” och miljöorganisationer kan inte överklaga en underlåtenhet att fatta ett beslut om avverkningsförbud. Allmänheten eller miljöorganisationer kan dock kräva att NTM-centralen ingriper inför en avverkning, även om Skogscentralen inte har skickat ärendet till NTM-centralen för handläggning. I ett sådant fall måste NTM-centralen fatta ett formellt beslut om huruvida en åtgärd ska vidtas eller inte, och detta beslut kan överklagas till domstol. Även beslut om avverkningsförbud kan överklagas.

Det är Skogscentralen och NTM-centralerna som har bevis- och utredningsbördan för att det finns hotade arter i skogen.

Det finns en övre gräns för vad en skogsägare ska tåla gällande inskränkningar i brukandet till följd av hänsyn. I 3 kap. 11 § första och andra styckena skogslagen stadgas följande.

I situationer där skyldigheter eller inskränkningar [...] leder till minskad skogsavkastning eller annat ekonomiskt bortfall eller annan ekonomisk skada som inte är ringa för markägaren eller den som innehar besittningsrätten eller någon annan sådan särskild rättighet ska skogscentralen på ansökan av markägaren eller rättsinnehavaren bevilja undantagslov som innebär att skogen får skötas och användas på ett sådant sätt att bortfallet blir ringa för den berörda personen.

Bortfallet ska anses vara ringa när det ekonomiska bortfallet till följd av inskränkningar i användningen av områden enligt 10 § är mindre än fyra procent av värdet på det marknadsdugliga trädbeståndet på den skogsfastighet för den som söker om undantagslov där behandlingsområdet ligger eller mindre än 3 000 euro.

Skogsägaren behöver alltså bara tåla ett ekonomiskt bortfall upp till 3 000 euro eller, då fördyringen eller inkomstbortfallet är lägre än så i absoluta tal, upp till fyra procent av värdet på det aktuella trädbeståndet.

Man kan även få ersättning för miljövårdande åtgärder. Bland annat har det så kallade *Mätso-programmet* varit mycket framgångsrikt. Inom ramen för detta program har skogsägare frivilligt tagit initiativ till att skydda områden med höga naturvärden och fått en ersättning i utbyte. För närvarande finns dock en oro inom den finska skogsnäringsen för om systemet kan fortsätta fungera när det kommer flera stora rättsakter från EU som mer bygger på lagtvång än på frivillighet. Risken man ser är att kommande lagar tar bort incitamenten för frivilligt skydd.

Ersättning utgår normalt sett som en engångsersättning. Periodisk ersättning kan utgå till exempel om en inskränkning i brukanderätten är tidsbegränsade, i vilket fall löpande ersättning utgår under den tid som begränsningen gäller. Vid avverkningsförbud får skogsägaren en skattefri ersättning av hela virkesvärdet.

EU:s statsstödsregler anses inte utgöra ett hinder mot att betala ut ekonomisk ersättning till skogsbruket för begränsningar i brukanderätten som beror på artskyddsreglerna. Frågan om eventuella konsekvenser av statsstödsreglerna anses inte vara relevant.

Många privata skogsägare har skogsbruksplaner men det finns inga lagkrav på att skogsbruksplaner måste finnas. Skogscentralen

laserskannar skogen och utifrån denna skanning ges skötsel förslag även för privat mark. Dessa skötsel förslag tillgängliggörs på *minskog.fi*, men de utgör endast en rekommendation till markägaren. Även avverkningar tillgängliggörs där. *Minskog.fi* är öppen för alla.

En skogsägare kan vidare söka stöd för skogsskötselåtgärder såsom röjning och för att vägunderhåll. När det gäller dessa stödordningar anses EU:s statsstödsregler vara tillämpliga och relevanta. Stöd för skogsskötselåtgärder betalas ut inom de ramar som sätts av EU-kommissionens riktlinjer för statsstöd. Även stöd för naturvårdande skogsskötsel finns att söka.

EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektiv är implementerade i miljöskyddslagen (27.6.2014/527) och hänvisningar finns även i skogslagen. I miljöskyddslagen finns listor på arter och livsmiljöer som har striktare skydd, samt regler om hur hänsyn ska tas till dessa arter och livsmiljöer. Kommissionen har inte haft några synpunkter på hur Finland implementerat dessa direktiv. Skogscentralen förvaltar en artcentral i vilken artfynd läggs in. Eftersom artfynd i artcentralen kan påverka skogsbruket kraftigt kvalitets säkras fynden innan de publiceras. Detta görs bland annat genom kontroll av vem är rapportör. Normalt sett utgår man från den kunskap och de arter som redan finns i de databaser som Skogscentralen och NTM-centralerna använder då en avverkningsanmälan kommer in.

Enligt de finska myndigheterna fungerar skogsbruk relativt bra att kombinera tillsammans med rennäringen i de norra delarna av Finland. I renbetesområdet är det mest statliga skogar och allmänningsskogar, vilka i allmänhet tar stor hänsyn till rennäringen.

## 4.2.2 Norge

### NORGE I SIFFROR<sup>53</sup>

**Antal invånare:** 5,5 milj.

**Landareal:** 38,521 milj. ha

**Skogsareal:** 12,530 milj. ha (38 % av total landareal)

**Ägarstruktur:** 120 000 skogsfastigheter (en fastighet kan ha fler ägare)

**Medelstorlek per fastighet:** ca 50 ha

**Årlig skogstillväxt:** 32 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>54</sup>

**Årlig avverkning:** ca 15,3 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>55</sup>

**Anställda inom skogsbruket:** ca 25 000 årsarbeten (siffran inkluderar anställda inom hela den skogsbaserade värdekedjan)

I Norge subventionerar staten via Lantbruksdepartementet framtagandet och uppdateringen av skogsbruksplaner. Lantbruksdepartementet är också tillsynsmyndighet över skogsbruket. Kommunerna genomför det praktiska arbetet med att uppdatera skogsbruksplanerna vart femtonde år. Uppdateringen av planerna grundar sig på laserskanning. Skogsägaren bestämmer själv om han eller hon vill uppdatera sin plan när den statliga laserskanningen genomförs, väljer man att inte uppdatera planen går man miste om den statliga subventionen och får själv bekosta framtagandet av en uppdaterad skogsbruksplan.

Det finns inte några lagkrav på vad planen ska innehålla utan det bestäms i praktiken av certifieringskraven. Det är med andra ord certifieringen som sätter de grundläggande kraven för skogsbruket i Norge.

En avverkning initieras av skogsägaren. Ingen anmälan krävs om du har en godkänd plan. Så gott som alla avverkningar genomförs i samarbete med någon av de fem skogsägarföreningarna.

---

<sup>53</sup> Regjeringen Norge, Forestry. 2024-08-30.

<sup>54</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>55</sup> FAO 2024-11-28.



I tre särskilda markområden krävs dock olika typer av anmälan:

1. Oslomarka: I området kring Oslo, som anses vara särskilt värdefullt bland annat med hänsyn till friluftslivet, gäller särskilda föreskrifter om hur skogen får brukas. Hänsyn ska tas framför allt till friluftslivet. Till exempel finns begränsningar på att kala ytor inte får överskrida tre hektar. Anmälningsplikt föreligger.
2. Fjällskogar: Dessa utgör stora arealer men skogsbruk är ovanligt. Särskilda föreskrifter gäller och anmälan måste göras innan avverkning.
3. Kustnära skogar: I dessa ska skogsbruket anpassas till risker för stormar och ras. Föreskrifter kan tas fram av varje kommun och i dessa föreskrifter kan anmälningsplikt föreskrivas. I dag är det ingen kommun som tagit fram denna typ av föreskrifter. Det är oklart hur dessa föreskrifter ska hanteras rättsligt.

Avverkningsförbud är ovanligt eftersom det inte finns några krav på avverkningsanmälan utom för Oslomarka och i fjällskogsområden. I dessa områden är det kommunerna som fattar beslut om avverkningsförbud. Statsförvaltaren (motsvarande landshövding) är överklagandeinstans.

Staten kan expropria en skog med höga naturvärden för att bilda naturreservat, allt enligt naturmångfaldslagen (*naturmangfoldloven*)<sup>56</sup>. I dessa fall får skogsägaren kompensation för skogens hela värde.

Avverkning i nyckelbiotoper får enligt den i norskt skogsbruk helt dominerande PEFC-certifieringen inte genomföras. Eftersom detta är ett marknadsstyrt beslut via certifieringen, ersätter staten inte skogsägaren för detta inkomstbortfall.

Huvuddelen av renkötseln finns i Tromsø Finnmarka där skogsbruk inte förekommer. Nu utökas emellertid renkötseln till andra områden, till exempel Trøndelag. Det finns i Norge inga lagkrav på hänsyn till urfolkens rättigheter, men det finns strikta krav på samråd mellan skogsbruk och rennäring i certifieringsstandarden enligt FSC.

---

<sup>56</sup> Lov 2009-06-19-100 om forvaltning av naturens mangfold.

De enda produktionskrav som finns i lagtext är att föryngring ska vara säkerställd tre år efter avverkning. Detta kontrolleras genom stickprov av kommunerna.

Det finns inga lagfästa kunskapskrav på en skogsägare. PEFC-standarderna har dock krav på att man ska ha kunskap om skogens alla värden: ekonomiska, miljömässiga och sociala. De största kraven ställs dock på de som ska genomföra åtgärderna.

På EU-nivå påverkas Norge av de direktiv som omfattas av EES-samarbetet. Norge är således bundet av till exempel LULUCF är men inte av art- och habitatdirektivet eller fågeldirektivet. Det är oklart om avskogningsförordningen direkt kommer beröra EES-staterna, men Norge kommer i vart fall beröras i praktiken i egenkap av exportör av skogsråvara och skogsprodukter. Cirka en tredjedel av den norska skogsråvaran går på export.

I Norge pågår för närvarande en diskussion om skogsbrukets framtid. Miljöorganisationerna vill att anmälningsplikt införs för att det ska finnas bättre kontroll över skogsbruksåtgärder innan de genomförs. De norska har därför efterfrågat en lagutredning om saken. Skogsägarna å sin sida är oroliga för ökad administration samtidigt som det är oklart om ersättningar kommer att utgå för inskränkningar i brukandet.

*Skogsfonden* är en del av *den norska modellen*. Vid avverkning måste skogsägaren sätta in minst fyra procent av intäkten i *Skogsfonden*. Fonden är skattemässigt fördelaktig, därmed finns en gräns att 40 procent av inkomsten kan sättas in. Skogsägaren kan använda pengarna för att finansiera framtida åtgärder såsom plantering, röjning, upprustning av vägar och naturvårdande skötsel. Fondens räntor tillfaller kommunen och finansierar bland annat laserskanningen och skogsbruksplanläggningen. *Skogsfonden* är ett sätt för staten att styra skogsägarna i politikens riktning.

### 4.2.3 Tyskland

#### TYSKLAND I SIFFROR

**Antal invånare:** 84,5 milj.

**Landareal:** 35,8 milj. ha

**Skogsareal:** 11,5 milj. ha (32,1 % av total landareal)<sup>57</sup>

**Ägastruktur:**

Privat: 43 % (fördelat på 760 000 markägare)

Statlig: 57 %

**Årlig skogstillväxt:** 122 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>58</sup>

**Årlig avverkning:** 95,9 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>59</sup>

**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 107 EUR/ha/år<sup>60</sup>

**Anställda inom skogsbruket:** 39 000 årsarbeten<sup>61</sup>

Tyskland är ett federalt organiserat land där ansvaret för lagstiftning i olika ämnen är delat mellan den federala regeringen och de 16 olika förbundsländerna.

Skogsbruk bedrivs i enlighet med nationella skogs- och miljölagar (både på federal nivå samt på förbundslandsnivå) samt föreskrifter. Den primära rättsliga grunden för natur- och landskapskydd i Tyskland, såsom Natura 2000-områden och artskydd, är den federala naturskyddslagen (*Bundesnaturschutzgesetz; BNatSchG*) som kompletteras av den federala artskyddsförordningen (*Bundesartenschutzverordnung; BArtSchV*) den federala ersättningsförordningen (*Bundeskompensationsverordnung; BKompV*). Dessa författningar reglerar naturvård och landskap heltäckande och på ett omfattande och direkt sätt inom ett stort antal områden, som också påverkar skogarna. På vissa områden kan dock de enskilda förbundsländerna ha kompletterande regler och föreskrifter om specifika aspekter, och till och med tillämpa särskilda undantag.

Skogen kan enligt den nationella lagstiftning skötas inom ramen för de uppräknade skogs- och miljöförfattningar utan ansökningar eller anmälningar till skogsmyndigheten, men det är fritt för varje enskild delstat att införa regelverk kring detta.

<sup>57</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>58</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>59</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>60</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>61</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

På federal nivå har den tyska klimatskyddslagen (*Klimaschutzgesetz; KSG*) satt höga mål för LULUCF-sektorns nettoinbindning av växthusgaser, och ambitionerna är att öka målen än mer (se 3a § KSG). Detta skulle kunna leda till politiska och rättsliga påtryckningar på skogsbrukssektorn, till exempel för att minska avverkningarna skörd.

Hur avskogningsförordningen kommer att implementeras i Tyskland diskuteras fortfarande.

I Tyskland finns det regionala myndigheter i de olika delstaterna som ansvarar för tillsyn och beslutsfattande i skogsfrågor.

Nedan redogörs för skogslagstiftningen i tre tyska förbundsländer: Baden-Württemberg, Bayern och Thüringen. Dessa förbundsländer har valts ut som jämförelseobjekt främst utifrån att skogsbruket, i likhet med i Sverige, är ekonomiskt viktigt. Jag tycker också att det är värdefullt att ha jämförelseobjekt från både västra och östra Tyskland.

## Baden-Württemberg

Föryngringsmetoderna varierar stort beroende på skogsägarens mål, traktens ekologi, förekommande trädslag och ibland även med hänsyn till de riktlinjer som ges av skogslagen eller naturskyddslagen. Till exempel är kalavverkningsmetoderna begränsade av förbundsländets skogslagstiftning.

Skogsägaren är skyldig att sköta skogen i enlighet med erkända skogsbruksprinciper på ett hållbart, noggrant, planerat och kompetent sätt, samt att ta hänsyn till miljöhänsyn. Dessutom är skogsägaren skyldig att säkerställa en föryngring inom tre år efter avverkning.

Skogsbruket i Baden-Württemberg regleras främst genom förbundsländets skogslag (*Waldgesetz; LWaldG*) principerna för skogsförvaltning, den går inte ner på detaljnivå, det vill säga konkreta åtgärder som måste genomföras regleras inte.

I allmänhet tillämpas slutavverkningstillstånd sällan. Det naturliga skogsbruket är utbrett. Metoderna varierar från så kallat *Plenterwaldsystem*, vilket är ett slags kontinuitetsskogsbruks som i Baden-Württemberg särskilt används i silvergransbestånd, till skärmträdssystem i till exempel ekbestånd. Skogsägaren behöver dock

tillstånd från den statliga skogsförvaltningen för kalhuggningar över 1 hektar enligt 15.3 § i skogslagen för Baden-Württemberg.

I Natura 2000-områden fastställs nödvändiga åtgärder för att säkerställa en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöerna och arterna i förvaltningsplaner. Dessa bevarandeåtgärder är i allmänhet integrerade i skogsbruksplanerna, för att säkerställa att skogsåtgärderna är förenliga med lagen.

Den politiska administrationen av skogsfrågorna i Baden-Württemberg är indelad i tre nivåer: ansvarig på den högsta nivån är näringsministeriet (*Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz*), därunder kommer det regionala näringsrådet i Freiburg (*Ernährungsrat Freiburg und Region*) och därunder kommer distriktsförvaltningskontoren.

Behöriga skogsmyndighet är den statliga skogsförvaltningen (*Landesforstverwaltung Baden-Württemberg; LFV*). Denna myndighet har ansvaret för tillsyn över skogsbruket och ansvarar dessutom för förvaltningen av den statliga skogen i Baden-Württemberg.

De vanligaste begränsningarna av skogsåtgärder sker enligt naturskyddslagen i syftet att skydda livsmiljöer och arter. När det gäller sådant skogsbruk som drivs i enlighet med en skogsbruksplan ingår de lagliga begränsningarna i allmänhet i dessa planer.

Skogsförvaltningens beslut kan överklagas. På vilket sätt ett myndighetsbeslut i en skoglig fråga kan angripas beror på på vilken nivå beslutet fattas. Normalt sett kan ett överklagande av beslutet först lämnas in till nästa högre myndighet. Därefter kan man överklaga denna myndighets beslutet till förvaltningsdomstol.

I allmänhet behöver skogsägare inte tillstånd för att utföra skogsbruksåtgärder i Baden-Württemberg. Därför finns det heller inga bestämmelser om ekonomisk ersättning för nekat tillstånd. En skogsägare kan dock ansöka om ersättning för områdesspecifika kostnader eller inkomstbortfall som uppstår till följd av genomförandet av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Kompensationen gäller för arealer inom skogsnaturtyper i flora och faunahabitat (så kallade FFH-områden) och för tjäderområden.

Kunskap om skogen samlas in av professionellt utbildad skogspersonal vilka erbjuder kostnadsfri rådgivning till skogsägare i naturvårdsfrågor. I allmänhet har skogsägarna kontakt med ”sin” lokala statligt anställda jägmästare. Alla uppgifter om skyddade områden och skyddade arter är tillgängliga för allmänheten på webbplatsen

för det statliga miljöinstitutet i Baden-Württemberg. Som ett framtida verktyg finns en app som heter *Waldexpert* för privata skogsägare där de kan hitta relevant information om sina skogsbestånd. Utöver det erbjuder utbildningscentret i Karlsruhe varje år ett stort antal utbildningar både skoglig anställda och för allmänheten.

## Bayern

I Bayern används hyggesfria skogsbruksmetoder. Den föryngring som sker, sker under de äldre kvarvarande träden. De främsta orsakerna till detta är de negativa effekter som annars skulle uppstå såsom en hög risk för frostsador och stor konkurrens av markvegetation.

Vissa skogsbruksåtgärder kräver i princip ett tillstånd från den behöriga myndigheten i enlighet med den bayerska skogslagen (*Bayrisches Waldgesetz; BayWaldG*). Detta inkluderar, men är inte begränsat till:

- Røjning av skog till förmån för annan typ av användning i enlighet med § 9 i BayWaldG.
- Kalavverkning i skyddsskog i enlighet med § 14.3 i BayWaldG.
- Inledande beskogning av områden som tidigare inte använts för skogsbruk i enlighet med § 16 i BayWaldG

Det krävs i princip inget tillstånd för kalhyggen, men trakthyggesbruk ska likväl undvikas i enlighet med § 14 BayWaldG. Det finns ingen juridisk definition av minsta storlek på ett kalhygge utan bedömningen görs från fall till fall där bland annat följande faktorer spelar en roll: traktens areal, terrängförhållanden och möjligheterna för att säkerställa efterkommande föryngring.

Skogsbruksåtgärder som kan förstöra eller avsevärt försämra statusen i potentiellt skyddsvärda områden, till exempel rättsligt skyddade biotoper och livsmiljöer inom ramen för Natura 2000 eller liknande, är i allmänhet förbjudna enligt naturskyddslagen (*Bayerisches Naturschutzgesetz; BayNatSchG*). Bara i väl motiverade undantagsfall kan en åtgärd i en sådan biotop godkännas av skogsförvaltningen.

Den bayerska skogslagen slår fast att en tillfredställande föryngning ska vara etablerad senast fem år efter avverkning. Myndigheten får utfärda förordningar för att säkerställa föryngningen om skogsägaren inte lever upp till lagkravet.

Förbud mot att genomföra vissa skogsbruksåtgärder är sällsynt men när så sker är det oftast kopplat till skydd av arter och skyddsvärda områden.

Inom det bayerska näringsministeriet (*Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus*), finns förbundslandets skogsförvaltning (*Forstverwaltung*). Skogsförvaltningen ansvarar för tillsynen över skogsbruket i Bayern.

Beslut fattade av skogsförvaltningen kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Eftersom det är ovanligt med förbud mot skogsbruksåtgärder finns ingen lagstadgad rätt till ekonomisk ersättning för ekonomiska förluster på grund av förbud. Dessutom skulle en ersättningsrätt endast vara relevant och kunna komma i fråga om ett förbud mot skogsbruksåtgärder skulle innebära ett omfattande intrång i äganderätten.

Skogsägaren måste ha tillräckliga kunskaper så att han eller hon inte bortser från några rättsliga förbud inom ramen för sitt skogsbruk. Skogsförvaltningen tillhandahåller omfattande material som skogsägarna kan ta del av. Det finns också specialutbildad personal vid respektive myndighet som kan tillhandahålla information om specifika frågor. Det finns möjlighet att få individuell hjälp av skogsförvaltningen.

## Thüringen

Grundläggande skyldigheter för varje skogsägare beskrivs i 18 och 19 §§ i Thüringens skogslag (*Thüringen Waldgesetz; ThürWaldG*). För att implementera Natura 2000-direktivens krav skapar skogsmyndigheten i Thüringen ett *skogsbidrag* som en del av förvaltningsplaneringen för varje Natura 2000-område. Detta inkluderar de åtgärder som är tillåtna i respektive område.

Statliga skogar i Thüringen sköts på ett kontinuerligt sätt utan kalavverkning.

Det krävs avverkningstillstånd för kalavverkning, oavsett storlek på avverkningen. Inför avverkning och som ett led i en sådan tillståndsprocess måste även en skogsbruksplan upprättas och lämnas in för granskning med avseende på hållbarhet. Detta gäller om skogsfastigheten överstiger 50 hektar. Om skogen ligger inom ett skyddsområde måste specifika krav från till exempel skyddsområdesföreskrifterna beaktas. De vanligaste anledningarna till att en skoglig åtgärd nekas är naturskyddsskäl.

I Thüringen är det den lägre skogsmyndigheten *ThüringenForst* som ansvarar för tillsynen över skogsbruket. Om en skogsägare vill överklaga ett avslagsbeslut kan talan väckas i förvaltningsdomstolen.

En skogsägare har enligt 30 § i Thüringens skogslag rätt till ersättning och kompensation om skogsbruket förhindras på ett sätt som går utöver normal, korrekt skogsförvaltning enligt Thüringens skogslag eller andra föreskrifter. För restriktioner i Natura 2000-områden finns dock ingen kompensation, men det finns bidrag för åtgärder som är önskvärda inom Natura 2000-området.

Varje skogsägare måste hålla sig informerad om huruvida deras egendom ligger inom ett skyddsområde och vilka regler som då gäller. Det finns många myndighetsbaserade informationskällor. Skogsmyndigheten erbjuder kostnadsfri rådgivning i dessa fall. Skogsbidragen för Natura 2000-områden utformas i samarbete med skogsägarna och erbjuder också bra information. Förutom information från skogs- och miljömyndigheter informerar även föreningar för privat och kommunalt skogsägande regelbundet sina medlemmar.



#### 4.2.4 Frankrike

##### FRANKRIKE I SIFFROR

**Antal invånare:** 68,2 milj.

**Landareal:** 63,848 milj. ha

**Skogsareal:** 17,422 milj. ha (31,7 % av total landareal)<sup>62</sup>

##### Ägarstruktur:

Familjeskogsbruk: ca 75 % fördelat på 3,5 milj. ägare

Staten: 25 %

**Medelstorlek per fastighet:** ca 1–4 ha

**Årlig tillväxt:** 91 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>63</sup> (exkl. tillväxt i avsatta skogar)

**Årlig avverkning:** 60 milj. m<sup>3</sup><sup>64</sup>

**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 166 EUR/ha/år<sup>65</sup>

**Anställda inom skogsbruket:** 29 000 årsarbeten<sup>66</sup>

De franska skogsbruksmetoderna strävar efter att balansera timmerproduktion med ekologiska och sociala mål. För att säkerställa skogarnas långsiktiga hälsa och produktivitet regleras skogsbruket av skogsmyndigheten ONF (*Office national des forêts*) som är det nationella myndigheten för förvaltningen av offentliga skogar, och det motsvarande CNPF för privatägda skogar (*Centre National de la Propriété Forestière*). De vanligaste brukningsmetoderna är någon form av hyggessfritt brukande. Hyggesskogsbruk där mer än 90 procent av volymen skördas är ovanlig, det sker på endast 0,5 procent av Frankrikes skogsareal. Mindre än 1 procent av de årliga avverkningarna sker inom ramen för hyggesskogsbruk.

Det pågår en livaktig debatt i Frankrike om skogsbruk, i synnerhet om det storskaliga skogsbrukets förenlighet med bevarandet av biologisk mångfald och skyddet för hotade arter.

<sup>62</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>63</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>64</sup> Forest Europe. 2020, s. 226.

<sup>65</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>66</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

## Lagstiftning

För privata skogsägare som äger mer än 20 hektar (eller 10 hektar i vissa regioner) är det obligatoriskt att ha en *enkel förvaltningsplan* innehållandes en beskrivning över den långsiktiga förvaltningsstrategin för skogen, inklusive planerade skogsbruksåtgärder. Planen ska trygga skogsproduktionen, en god skogstillväxt och en säkerställd förnyring samtidigt som skogens andra värden beaktas. Planen godkänns av CNPF och gäller mellan 10 och 20 år. Med denna plan behövs inget tillstånd för skogsbruksåtgärder eftersom dessa ingår i förvaltningsplanen. Om ägaren inte har utarbetat en förvaltningsplan eller om den inte förnyats, måste alla avverkningar oavsett metod och areal, godkännas av det territoriella departementsdirektoratet (*Direction Départementale des Territoires et de la Mer*).

För skogsägare med mindre än 20 hektar är förvaltningsplaner inte obligatoriska, men de rekommenderas starkt. Dessutom kan skogsägare gå samman för att utarbeta en *samordnad förvaltningsplan* om området överstiger 10 hektar.

Skogsägare som vill genomföra större skogsbruksåtgärder men som saknar förvaltningsplan måste ansöka om tillstånd hos det territoriella departementsdirektoratet.

För offentliga skogar (statliga och kommunala) utarbetar ONF förvaltningsplanerna. För statliga skogar godkänns dessa förvaltningsplaner sedan av jordbruksministeriet (*Ministère de l'Agriculture*). För kommunala skogar godkänns de av avdelningsprefekten med kommunens samtycke.

Efter kalavverkning måste en förnyring vara säkerställd inom fem år.

Skogsbruket kan begränsas inom ett område då brandrisk förekommer. Beslut tas av avdelningsprefekten. För närvarande betalas ingen ersättning ut till företag som hindras att arbeta under dessa begränsningar.

Skyddade områden har särskilda bestämmelser:

- Naturresevat, biologiska resevat och nationalparker (strikt skydd): Utöver förvaltningsplanen kan lagstiftningsåtgärder vidtas för att minska belastningar som skadar ekosystemen. Biologiska resevat är skogliga områden som antingen lämnas för fri utveckling eller sköts med naturvårdande skötsel för bevarande av naturvärde.

- Skyddsskogar bevaras för att förhindra erosion och dylikt och omfattas av avverkningsbestämmelser, mestadels för att bevara markens stabilitet.
- Landskapsvårdsområden: Alla åtgärder utanför den löpande förvaltningen kräver tillstånd utifrån områdets riktlinjer för skötsel och förvaltning.
- Natura 2000-områden: Skogar som ligger inom Natura 2000-områden omfattas av strikta bestämmelser för att skydda den biologiska mångfalden. Skogsbruksåtgärder i dessa områden kräver ofta särskilda bedömningar och tillstånd.
- Skyddade arter och livsmiljöer: Aktiviteter som påverkar skyddade arter eller livsmiljöer kräver särskilda tillstånd. Det finns lokala biotopskyddsförbud, som är strikta skyddsåtgärder eller verktyg för miljöåtaganden som skogsägaren kan ta på sig i form av långsiktiga frivilliga kontrakt.

Timmerförordningen är inkluderad i den nationella skogslagstiftningen för att garantera en allmän princip om hållbart skogsbruk och begränsa risken för omvandling av skogsmark som förordningen avser. Att omföra skogsmark till jordbruksmark är dock tillåten i Frankrike i enlighet med lagstiftning och regelverk som definieras i skogslagen. Effekterna av timmerförordningen är starkt beroende av EU-kommissionens riktlinjer. Det pågår diskussioner mellan de olika ministerierna för att göra en korrekt bedömning av effekterna av denna förordning i Frankrike.

Om en privat skogsägare vill utföra en skogsbruksåtgärd som inte är förenlig med förvaltningsplanen kan åtgärden förbjudas. I offentliga skogar får förvaltningsplanen inte frångås.

Utgångspunkten är att alla relevanta hänsyn, inklusive efterlevnad av alla relevanta EU-rättsakter, sak vara inkluderade i förvaltningsplanen. Om det skulle visa sig att förvaltningsplanen inte tar hänsyn exempelvis till en nyupptäckt förekomst av en skyddad art kan skogsbruk inte bedrivas i enlighet med planen. Markägaren kommer då behöva begära tillstånd för varje avverkning.

## Tillsyn

Ansvar för skogslagstiftningen samt tillsynen av denna ligger ytterst på jordbruksministern.

Förordningar ger ONF i uppdrag att övervaka skogsbruk och miljöfrågor, och CNPF i uppdrag att godkänna dokument för hållbar förvaltning (förvaltningsplanerna), i enlighet med vad som beskrivits ovan.

Ett beslut från ONF eller CNPF kan överklagas antingen till jordbruksministern eller till förvaltningsdomstol.

## Ersättning

I den franska skattelagen (*Code general des impots*) föreskrivs ett undantag från fastighetsskatt på obebyggda fastigheter till förmån för mark som ligger i ett Natura 2000-område (artikel 1395 E). Detta automatiska undantag, som beviljas för en period på fem år, är beroende av att marken är upptagen i en förteckning som upprättas av prefekten efter att måldokumentet för Natura 2000-området har godkänts. Skattelättnaden förutsätter också att markägaren har tagit på sig ett förvaltningsåtagande under fem år enligt artikel L414-3 i miljölagen (*Code de l'environnement*).

En skogsägare kan få en viss ersättning om ett områdesskydd leder till inkomstbortfall. Dessa kan betalas ut i en klumpsumma eller spritt över en period vilket förhandlas fram med ägaren.

Det finns dock inga allmänna regler om ersättning till markägare för fördyringar eller inkomstbortfall på grund av regler om miljöhänsyn eller bevarande av biologisk mångfald. Markägaren förutsätts alltså själv bära kostnaden för nödvändiga hänsyn. Det är å andra sidan ovanligt – uppges knappt förekomma – att regelverk om skydd för biologisk mångfald, som art- och habitatdirektivet, leder till att markägare får totalt förbud att avverka sin skog. Enligt uppgift handlar det oftast om kvantitativt sett mindre hänsyn.

## Kunskapskrav

En skogsägare kan få hjälp av CNPF gällande information om skyddade arter och naturtyper. Skogsägaren kan också konsultera en skogsexpert eller ett skogskooperativ. Gällande Natura 2000-områden beslutar CNPF om en förvaltningsplan vilken inkluderar även den privatägda skogen vilken skogsägaren måste följa.

Jordbruksministeriet arbetar för närvarande med kunskapsverktyg och deras spridning i form av inventeringar och kartläggningar som ska vara tillgängliga på internet.

### 4.2.5 Estland

#### ESTLAND I SIFFROR<sup>67</sup>

**Antal invånare:** 1,4 milj.

**Landareal:** 4,5 milj. ha

**Skogsareal:** 2,3 milj. ha (51,1 % av total landareal)<sup>68</sup>

#### Ägastruktur:

Familjeskogsbruk: 27 %

Bolag: 22 %

Staten: 51 %

**Årlig skogstillväxt:** 16 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>69</sup>

**Årlig avverkning:** 10,2 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>70</sup>

**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 110 EUR/ha/år<sup>71</sup>

**Anställda inom skogsbruket:** 6 200 årsarbeten<sup>72</sup>

Merparten av skogsskötseln utgörs av hyggesavverkningar och gallringar.

<sup>67</sup> Mets 2021. Yearbook Forest 2021.

<sup>68</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>69</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>70</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>71</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>72</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

## Lagstiftning

Skogslagstiftningen berör många aspekter. Den tryggar såväl den biologiska mångfalden som skogarnas produktivitet, förnygringsförmåga och livskraft. Skogsägaren behöver ansöka om tillstånd, för gallring och slutavverkning, dock ej för röjning. Ett undantag är att skogsägaren får avverka upp till 20 kubikmeter ved per egendom och år utan tillståndskrav.<sup>73</sup>

Förnybartdirektivet<sup>74</sup> är implementerat i lagstiftningen och anpassning utifrån det reviderade förnybartdirektivet pågår.

De vanligaste skälen till att en åtgärd inte får lov att genomföras är att hyggesarealen är större än vad som är lagligt tillåtet, beståndets ålder är för låg för att avverkas och gallringsanmälningar där beståndsparametrarna visar att gallring inte är lämpligt.

## Tillsyn

Det är Skogsavdelningen vid Miljönämnden<sup>75</sup> som är ansvarig tillsynsmyndighet. Skogsavdelningen

- behandlar inkomna skogsanmälningar, utarbetar sakkunskap om skogsskydd och återbeskogning,
- följer upp genomförda skogsbruksåtgärder, utfärdar föreskrifter för skogsskydd och återbeskogning och tillämpar påföljder om föreskriften inte följs,
- övervakar skogsodlingsmaterialets ursprungsmaterial och övervakar dess produktion, förpackning och marknadsföring,
- för register över import och export av skogsodlingsmaterial och informerar destinationslandet om skogsodlingsmaterialet,
- övervakar skadegörare av odlat material,
- utfärdar verksamhetstillstånd för mikroförökning av skogsträd och grundläggande certifikat för odling av material,
- bedömer kvaliteten på skogsfrön och plantmaterial, samt

---

<sup>73</sup> Riigi Teataja 2024-11-18. Skogslagen paragraf 4.

<sup>74</sup> Förnybartdirektivet.

<sup>75</sup> Republic of Estonia *Environmental board*. 2024-11-18.

- organiserar urval och bedömning av värdefulla livsmiljöer, lägger fram förslag till övertagande av skyldigheten att säkerställa skyddet av värdefulla livsmiljöer och övervakar bevarandet av värdefulla livsmiljöer.

Det är möjligt att överklaga nämndens beslut inom 30 dagar från delgivningen. Det görs antingen genom att man lämnar in ett klagomål till miljönämnden enligt det förfarande som anges i förvaltningsprocesslagen eller genom ett klagomål till förvaltningsdomstolen enligt det förfarande som föreskrivs i förvaltningsprocessbalken.

## Ersättning

Enskilda markägare har rätt till finns ekonomisk kompensation för inkomstbortfall på grund av naturvårdskrav inom Natura 2000-områden. Kompensationsnivån varierar.<sup>76</sup> I en bevarandezon för ett Natura 2000-område är ersättningen 134 euro per hektar skogsmark. I en förvaltningszon eller i en bevarandezon där det inte finns skogshabitat uppgår den till 60 euro per hektar skogsmark.<sup>77</sup>

## Kunskapskrav

Det finns inga kunskapskrav på skogsägaren gällande skyddade arter eller naturtyper. Information kring dessa finns i statliga register och i en öppen kartfunktion.<sup>78</sup> I den estniska naturvårdslagen stadgas att myndigheterna är skyldiga att informera om skyddade arter och hänsyn till dessa.

---

<sup>76</sup> Environmental Investment Centre. 2024-11-18.

<sup>77</sup> Riigi Teataja. *Perioodi 2023–2027 Natura 2000*. 2024-11-18.

<sup>78</sup> Kitsenduste kaardirakendus. 2024-11-18.

#### 4.2.6 Slovenien

**SLOVENIEN I SIFFROR****Antal invånare:** 2,1 milj.**Landareal:** 2, 027 milj. ha**Skogsareal:** 1,185 milj. ha (58,5 % av total landareal)<sup>79</sup>**Årlig skogstillväxt:** 10 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>80</sup> (exkl. tillväxt i avsatta skogar)**Årlig avverkning:** 7,2 milj. m<sup>3</sup><sup>81</sup>**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 228 EUR/ha/år<sup>82</sup>**Anställda inom skogsbruket:** 6 200 årsarbeten<sup>83</sup>

Slovenien har två myndigheter kopplade till skogsbruket, dessa har olika uppgifter. Skogsmyndigheten (*Zavod za gozdove Slovenije*) gör förvaltnings- och skötselplaner samt har kontakter med skogsägarna inför skogsbruksåtgärder. Skogsinspektionen (*Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo*) har en kontrollerande funktion och följer upp så att utförda åtgärder är gjorda enligt skötselplanen.

Skogsmyndigheten ansvarar för att ta fram skogsbruksplaner vilka uppdateras vart tionde år. Förutom trädslagsblandning och åldersfördelning baseras dessa skogsbruksplaner på information om miljö- och naturvärden, biologisk mångfald, skyddsskogar, viltstammar, markförhållanden, och så vidare. Vid framtagandet av planerna genomförs intressentdialoger liksom dialoger med skogsägarna. Planerna tas fram på regional nivå och bryts sedan ner i bestånd i vilket skötseln i varje bestånd fastställs. Om skogsägaren inte är nöjd med den föreslagna skötselplanen, kan klagan ställas till Sloveniens författningsdomstol.

En avverkning initieras av skogsägaren som får avverka skogen utifrån den bestämda planen för aktuellt bestånd. Skogsägaren får avverka en lägre volym än vad som anges, men inte en större. Föryngringen ske i första hand genom naturlig föryngring. I sällsynta fall såsom stora insekts- och stormskador eller om den naturliga föryngringen inte fungerat, planteras bestånden.

<sup>79</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>80</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>81</sup> FSC Slovenia. 2024-11-13.

<sup>82</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.

<sup>83</sup> Europaparlamentet, *EU och skogarna*. 2024-11-18.



Skogsinspektionen ansvarar för tillsynen av utförda åtgärder, att dessa har följt skötselplanen. Om skogsägaren frångått planen kan böter utdömas.

Skogsbruksplanerna inkluderar även Natura 2000-områdena. Skogsbruk är tillåtet i dessa eftersom endast *close-to-nature forestry* idkas. Brukandet kan dock vara reglerat utifrån de värden som finns inom Natura 2000-området. Avverkningsförbud kan endast utfärdas inom Natura 2000-område. I sådana fall ersätts skogsägaren med 20 euro per kubikmeter. Förbudet gäller 20 år, därefter tas ett nytt beslut.

Reservat kan inrättas utanför Natura 2000-områden i överenskommelse med skogsägaren, som då får ersättning. Skogsägaren kan dock motsätta sig reservatsbildningen och då genomförs den ej.

#### 4.2.7 Polen

##### POLEN I SIFFROR

**Antal invånare:** 36,7 milj.

**Landareal:** 32,2 milj. ha

**Skogsareal:** 9,5 milj. ha (30,3 % av total landareal)<sup>84</sup>

Skogar med skogsbruksrestriktioner: 3,9 milj. ha

Produktionsskogar: 20,1 milj. ha

##### Ägastruktur

Privatägt (familjeskogsbruk & bolag): 19 %

Antal privata skogsägare: 3 milj. (900 000 skogsinnehav)

Staten: 81 %

**Årlig tillväxt:** 89 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>85</sup>

**Årlig avverkning:** 41,7 milj. m<sup>3</sup><sup>86</sup>

**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 181 EUR/ha/år

**Anställda inom skogsbruket:** 71 800 årsarbeten

Skogsförvaltningssystemet finns inskrivet i den polska skogslagen. Systemet är anpassat till nationella förhållanden och gäller för alla skogsägare.

<sup>84</sup> Statistics Poland 2024-11-18.

<sup>85</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>86</sup> Statistics Poland 2024-11-18.

Skogsägarstrukturen i Polen domineras av offentliga skogar vilka till största delen förvaltas av *National Forest Holding (PGL Lasy Państwowe; PGL LP)* (77,4 procent av den totala skogsarealen). PGL LP är en statlig organisatorisk enhet som företräder Statskontoret när det gäller förvalttad egendom. Offentliga skogar ägs också av till exempel kommuner, Statskontorets jordbruksfastigheter, universitet samt andra offentliga rättssubjekt vars skogar sköts av Statskontoret. Den privata skogsmarksarealen uppgick den 31 december 2022 (enligt den centrala statistikbyrån) till 1 784 470 hektar varav 1 682 660 hektar ägs av fysiska personer. Enligt uppskattningar finns det nästan 900 000 privata skogsinnehav i Polen, cirka 3 miljoner människor är skogsägare eller delägare i skogsmark.

Skogsvården anpassas till de trädslag som ingår i huvudbeståndet. Tall är den viktigaste skogsbildande arten. PGL LP introducerar kontinuerligt nya lösningar för skogsvård och skogsförvaltning, bland annat genom att kombinera selektiva avverkningsmetoder (*combined cutting*) med modifieringar av redan tillåtna metoder. I juli 2024 infördes en ny föreskrift av från generaldirektören för de statliga skogarna som införde nya riktlinjer, vilka begränsar avverkningarna och möjligheten att hyggesmetoder i skogar som förvaltas av PGL LP till förmån för användning av selektiva avverkningsmetoder.

Under 2023 avverkade PGL LP cirka 25 procent av timret genom selektiva avverkningar, och cirka 21 procent av virket avverkades vid med kalhyggen.

## Lagstiftning

Enligt skogslagen utförs skogsbruket i Polen på grundval av:

- skogsbruksplaner för Statskontorets skogar,
- förenklade skogsbruksplaner för privata innehav större än 10 hektar, samt
- beslut av distriktskontoret på grundval av en bedömning av skogens tillstånd, för privata mindre innehav, upp till 10 hektar.

Privata skogsägare måste deklarerat om de har för avsikt att avverka timmer. Om andra godkännanden eller beslut behövs för andra typer av åtgärder genomförs därefter lämplig handläggning.

EU-lagstiftningen har införlivats i den nationella lagstiftningen. Art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet genomförs i Polen i huvudsak genom de normer som fastställs i den polska naturvårdslagen. Denna lag övervakas av ministern med ansvar för miljöfrågor och, när det gäller förvaltningen av Natura 2000-nätverket, av generaldirektören för miljöskydd. Timmerförordningen (EUTR) är genomförd inom ramen för den polska skogslagen och tillsynen utförs genom inspektioner av den polska Naturvårdsinspektionen. Diskussioner förs just nu om hur den nya avskogningsförordningen ska implementeras.

Enligt skogslagen är skogsägaren skyldig att varaktigt bevara skogarna och upprätthålla brukandet av dem. I synnerhet ska:

- skogarna fortsatt vara skogar,
- föryngringen vara säkerställd senast 5 år efter en avverkning,
- skogen vårdas och skyddas mot angrepp och skador, inklusive brand,
- återuppbyggnad av bestånd som inte säkerställer att de skogsbruksmål som anges i skogsbruksplanen, den förenklade skogsbruksplanen eller det beslut som fastställs av distriktskontoret uppnås,
- rationell användning ske av skogen på ett sätt som långsiktigt säkerställer ett optimalt genomförande av alla dess funktioner genom att, avverkning av timmer inte överskridet tillväxten och skogens produktionskapacitet, samt genom att brukandet av skogen ska ske på ett sätt som säkerställer skogens biologiska föryngring och som skyddar undervegetationen.

Det finns också en lag om skogsodlingsmaterial som reglerar Registrering av skogsfrökälla, saluföring av skogsodlingsmaterial, kontroll av skogsfrökällor och skogsodlingsmaterial som saluförs, regionalisering av frön, samt förbud att avverka beror oftast på bevarandefrågor.

## Tillsyn

Statskontorets skogar tillsynas av ministern som är ansvarig för miljöfrågor. Tillsynen av privata skogar utförs av den distriktsmyndighet (*poviat*) som har territoriell behörighet.

Klagomål mot förvaltningsbeslut lämnas in till förvaltningsdomstolarna. Ett överklagande kan också ske genom administrativa förfaranden, som regleras i den polska förvaltningsprocesslagen.

## Ersättning

Det finns inga mekanismer för att kompensera markägare som nekats tillstånd att bedriva skogsbruksåtgärder. Det finns inte heller några bestämmelser i nationell lagstiftning för att kompensera markägare ekonomiskt för begränsningar av skogsbruksåtgärder som grundar sig på EU-rättsakter såsom art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

## Kunskapskrav

Enligt skogsvårdslagen ska skogsdistriktschefen på begäran bistå skogsägaren till exempel genom att ge råd om återbeskogning och skogsvård.

Skogsförvaltaren (det är oklart om denna är fristående eller om den är anställd på distriktskontoret) får, genom ett avtal med skogsägaren, organisera utförandet av ekonomiska uppgifter i skogen såsom försäljning av timmer.

Skogsägaren behöver inte vara bekant med skyddade arter eller naturtyper utan får använda allmänt tillgänglig kunskap, inbegripet metodhandböcker som offentliggjorts av generaldirektoratet för miljöskydd eller miljöskyddsinspektionen.<sup>87</sup> Skogsägaren kan också vända sig till den behöriga miljöskyddsmyndigheten för att få tillgång till miljöinformation. Utöver detta kan skogsägaren vända sig till privata experter på de aktuella frågorna, vilket görs på egen bekostnad.

---

<sup>87</sup> Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych. 2024-11-18.

När det gäller statens skogar bedrivs skogsbruket av en specialiserad enhet (PGL LP), som inom ramen för sin egen personalpolitik sysselsätter experter med de kunskaper som krävs inom naturskydd.

#### 4.2.8 Österrike

##### ÖSTERRIKE I SIFFROR

**Antal invånare:** 9,1 milj.

**Landareal:** 8,4 milj. ha

**Skogsareal:** 3,9 milj. ha (49 % av total landareal)<sup>88</sup>

Produktionsskogar: 3,4 milj. ha

##### Ägarstruktur:

Familjeskogsbruk & bolag: ca 81 % fördelat på 137 000 ägare

Staten: 19 %

**Medelstorlek per fastighet:** ca 9,2 ha

**Årlig skogstillväxt:** 29 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>89</sup>

**Årlig avverkning:** 23,5 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>90</sup>

**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 194 EUR/ha/år

**Anställda inom skogsbruket:** 21 100 årsarbeten

Österrike är ett federalt organiserat land. Under den federala nivån är landet indelat i nio förbundsländer.

Österrikes skogar är till stor del privatägda. Enligt en strukturundersökning av lantbruket som utfördes 2020 äger cirka 137 000 fastighetsägare 81 procent av skogsarealen. De återstående 19 procenten, de så kallade *offentliga skogarna*, förvaltas av de österrikiska federala skogarna, samhällena och förbundsländerna. Österrikes privata skogar består huvudsakligen av familjeägda jordbrukare, varav de flesta är relativt små. Skogsägare med mindre än 200 hektar räknas *mindre skogsägare* har en genomsnittlig skogsareal på 9,2 hektar per verksamhet. Omkring 30 procent av de skogsägarna är kvinnor, och tillsammans äger de ungefär en fjärdedel av den totala skogsarealen.

Skogarna i Österrike brukas i allmänhet på ett naturnära sätt. Om en kalavverkning över 0,5 hektar ska utföras krävs tillstånd,

<sup>88</sup> Europaparlamentet 2024-11-18.

<sup>89</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>90</sup> FAO 2024-11-28.

inom skyddsskogar är arealen satt till 0,2 hektar. Största delen av skogarna har anlagts genom naturlig förnygring. Andelen skogar som skapas genom plantering eller sådd uppskattas till 34 procent. Bortsett från några få plantager med kort omloppstid på jordbruksmark finns inga plantageskogar.

Uttaget av virke rapporteras årligen uppdelat efter trädslag, sortiment, typ av avverkning (kalhuggning som kräver tillstånd, kalhuggning som inte kräver tillstånd, och plockhuggning inklusive minskad areal för plockhuggning), typ av timmertransport (till skogsbilvägen), ägarkategorier och i vilket förbundsland avverkningen utförts.

- 38 procent av virket transporteras till skogsbilvägen med marktransport, 22 procent med vajerutrustning (kabelkran) och 39 procent med skotare.
- 21 procent av avverkningen sker med skördare.
- 92,6 procent av avverkningen (arealen) är fri avverkning (utan avverkningstillstånd).
- 37 procent av avverkningsarealen utgör en slutavverkning. Endast 13 procent av hyggena kräver avverkningstillstånd, det vill säga är större än 0,5 hektar eller större än 0,2 hektar i skyddsskogen.

## Lagstiftning

Den österrikiska skogsvårdslagen (*Forstgesetz*) från 1975 (i dess nuvarande version) är den centrala rättskällan för skogslagstiftningen<sup>91</sup>. Syftet med skogsvårdslagen är att bevara skogens och skogsmarkens produktionsförmåga samt att säkerställa ett hållbart skogsbruks mångfunktionella effekter. Den är en federal lag som gäller för alla förbundsländer. Men det finns också lagar om genomförande av skogsbruk, naturskydd och jakt på förbundslandsnivå. Alla viktiga bestämmelser finns dock i den österrikiska skogsvårdslagen.

Innan en avverkning påbörjas måste skogsägaren bedöma om den utgör en avverkning som kräver tillstånd enligt skogsvårdslagen. Följande bestämmelser måste beaktas:

---

<sup>91</sup> Agriculture, Forestry, Regions and Water Management. 2024-11-13.

- **Skogens ålder.** I skogar som är yngre än 60 år får varken kalavverkning eller plockhuggning utföras som resulterar i att krontäckningsgraden minskar med mer än hälften. Det finns undantag från detta för vissa snabbväxande trädslag.
- **Förbud mot kalhyggen större än 2 hektar.** Kalhyggen större än 2 hektar är alltid förbjudet.
- **Avverkningar som kräver tillstånd.** Kalhuggning och plockhuggning som resulterar i att krontäckningsgraden minskar med mer än hälften på ett sammanhängande område på 0,5 hektar eller mer, kräver tillstånd från skogsvårdsmyndigheten. I skyddade skogar sänks denna gräns till 0,2 hektar. För denna regel är fastighetsgränserna irrelevanta. Om ett kalhygge tagits upp av grannen och det ännu inte finns någon garanterad förnygring, läggs detta område till den planerade avverkningen.
- **Avverkningar som inte behöver anmälas.** Ingen anmälan krävs för underhållsåtgärder, gallring och avverkningar under 0,5 hektar.
- **Ordningsregler för intilliggande skog (grannar).** Avverkningar inom ett område som ligger närmare fastighetsgränsen än 40 meter bör generellt undvikas om detta kan utsätta grannskogen för en uppenbar vindrisk. Denna regel gäller inte om grannskogen är minst 30 år äldre än lägsta ålder för slutavverkning förutsatt att grannen bevisligen har underrättats om avverkningen minst sex månader före att åtgärden påbörjas.

Transportsystem för att få ut virke ur skogen utgörs av till exempel skogsbilvägar och kabelkranar. Innan nya transportsystem byggs krävs registrering hos skogsvårdsmyndigheten, eller om allmänna intressen påverkas måste man ansöka om tillstånd. Anläggandet av transportanläggningar måste föregås av noggrann planering och under överinseende av auktoriserade specialister. Kontakt ska tas med skogsvårdsmyndigheten i god tid innan systemet börjar byggas.

EU:s rättsakter verkställs både av den federala regeringen och/eller av varje enskilt förbundsland. Även om skogsbruket är den federala regeringens ansvar ansvarar förbundsländerna för lagstiftning och tillsyn, till exempel i frågor som rör naturskydd. Vid lagstiftningsarbetet måste de federala och delstatliga lagstiftarnas befogenheter beaktas ömsesidigt. Andra EU-rättsakter som rör växtskydds- och lagstift-

ning eller växtskyddsmedelslagstiftning reglerades både i den österrikiska skogslagen, med avseende på skogsskydd, och av förbunds-länderna för områden utanför skogen. Distriktsförvaltningsmyndigheterna är i egenskap av den grundläggande skogsmyndigheten också ansvariga för tillsynen av dessa EU-rättsakter.

Införandet av avskogningsförordningen (EUDR) genomgår för närvarande politisk samordning. I den planerade federala lagen föreskrivs att den federala skogsmyndigheten kommer få ansvaret för kontrollen av import och export av alla relevanta produkter, medan de administrativa myndigheterna i förbunds-länderna kommer att ansvara för andra kontroller.

Tre federala myndigheter ansvarar för kontrollen av förnybart-direktivet:

1. Den federala skogsmyndigheten (*Bundesamt für Wald*) ansvarar för skoglig biomassa, med undantag för anläggningar för energiproduktion.
2. *Agrarmarkt Austria* (AMA), som är ett statligt affärsverk, ansvarar för för biomassa från jordbruk, med undantag för anläggningar för energiproduktion.
3. Den federala naturskyddsmyndigheten (*Umweltbundesamt*) ansvarar för energiproduktionsanläggningar

Det kan antas att dessa myndigheter även fortsättningsvis kommer vara ansvariga även för det reviderade förnybartdirektivet.

Förbunds-länderna är ansvariga för lagstiftning och tillämpning av art- och habitatdirektivet och för fågeldirektivet. Därför finns det nio naturskyddslag i de nio förbunds-länderna genom vilka Natura 2000-direktiven huvudsakligen genomförs (utöver andra genomförandeförordningar i andra lagar, till exempel jaktlagar).

Distriktsförvaltningsmyndigheterna ansvarar för att övervaka naturvårdslagstiftningen och därmed även Natura 2000-direktiven.

Det federala klimat- och miljöministeriet (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*) har (för närvarande) det ledande eller samordnande ansvaret för informationsskyldigheter gällande LULUCF-förordningen till EU-kommissionen med stöd av andra federala ministerier, såsom lantbruksministeriet (*Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft*).



EU:s förordning om restaurering av natur gäller inte bara Natura 2000-områden och Natura 2000-arter. I de fall skogsekosystem berörs som inte omfattas av Natura 2000-ordningen berörs är det lantbruksministeriet som är ansvarigt på grundval av sin behörighet på skogsbruksområdet. Det är alltså inte förbundsländerna som ansvarar på grundval av sin behörighet på naturskyddsområdet.

## Tillsyn

Generellt är det förbundsländernas förvaltningsmyndigheter som ansvarar för att den federala österrikiska skogsvårdslagen genomförs och efterlevs. Den överordnade myndigheten är dock det federala lantbruksministeriet.

Myndigheternas beslut kan överklagas inom ramen för förvaltningsprocessen. Överklagandegången går i allmänhet från den delstatliga förvaltningsmyndigheten till den berörda förvaltningsdomstolen och därefter till högsta förvaltningsdomstolen (*Verwaltungsgerichtshof*) och/eller till författningsdomstolen (*Verfassungsgerichtshof*). Högsta förvaltningsdomstolen under vissa förutsättningar.

## Ersättning

I förbundsländernas respektive naturskyddslagar finns bestämmelser om skadestånd vid expropriationer, betydande minskningar av avkastning och varaktiga svårigheter i den ekonomiska förvaltningen till följd av Natura 2000-direktiven. Begränsningar på grund av villkor som föreskrivs i andra myndighetsbeslut ersätts i allmänhet inte eftersom de inte är lika ingripande.

## Kunskapskrav

Skogsägaren/förvaltaren måste skaffa sig information om och i vilken utsträckning skyddade livsmiljöer eller arter förekommer i hans eller hennes skogsområde. Förbundsländernas naturskyddsförordningar för genomförandet av Natura 2000-direktiven, görs också tillgängliga i det federala rättsinformationssystemet. Natura 2000-

områden finns också i förbundsländernas geoinformationssystem. Särskild information kan erhållas från de myndigheter som ansvarar för naturskydd i förbundsländerna eller från de regionala förvaltningsmyndigheterna.

#### 4.2.9 Italien

##### ITALIEN I SIFFROR

**Antal invånare:** 59,0 milj.

**Landareal:** 30,207 milj. ha

**Skogsareal:** 9,66 milj. ha (31,7 % av total landareal)<sup>92</sup>

##### Ägarstruktur:

Familjeskogsbruk: ca 53 %

Bolag: 13 %

Staten: 34 %

**Årlig skogstillväxt:** 37,2 milj. m<sup>3</sup> pb<sup>93</sup>

**Årlig avverkning:** ca 12,8 milj. m<sup>3</sup> ub<sup>94</sup>

**Bruttoförädlingsvärde/skogsareal:** 221 EUR/ha/år<sup>95</sup>

**Anställda inom skogsbruket:** 38 000 årsarbeten<sup>96</sup>

Medelstorleken på avverkningarna är 0,76 hektar på privatägd mark och 3,2 på kommunägd mark. Däremellan ligger det statliga skogsbruket med en medelstorlek på 2,4 hektar. Italien importerar stora mängder skogsråvara, cirka 10,7 miljoner kubikmeter vilket kan jämföras med den inhemska avverkningen som ligger på cirka sju miljoner kubikmeter.

Skogsbruket kan delas in i två metoder baserade på vilken förnyngningsmetod som används: skogar förnygrade genom rotskott (coppice) (cirka 41 procent) och skogar som förnygrats naturligt eller genom plantering eller sådd (cirka 34 procent). De mest genomförda åtgärderna är skörd i slutet av produktionscykeln alternativt avverkning vid mogen ålder. Även skogsvårdsåtgärder genomförs för att förbättra bestånden. Specialmetoder eller intensivskogsbruk praktiseras sällan.

<sup>92</sup> Europaparlamentet 2024-11-18.

<sup>93</sup> FAO 2024-11-28.

<sup>94</sup> Forest Europe. 2020.

<sup>95</sup> Europaparlamentet 2024-11-18.

<sup>96</sup> Europaparlamentet 2024-11-18.

## Lagstiftning

På nationell nivå är det två lagar som innehåller bestämmelser om skogsvård, ramlagen om skogarnas och skogsbrukets försörjningskedja<sup>97</sup> och den nationella skogsstrategin. Båda lagarna är i linje med den senaste europeiska skogsstrategin och bygger på principerna för hållbart skogsbruk.

Genom ramlagen om skogar och skogsbrukets försörjningskedja fastställs att föryngring ska säkerställas efter avverkning:

- skogsbruk i form av kalhuggning av skogar är förbjudet, med undantag för brådskande ingripanden som regionerna har beslutat om för att skydda mot eller bekämpa angrepp, återställande efter bränder eller av andra skäl av allmänt intresse, förutsatt att föryngringen säkerställs, antingen genom naturlig föryngring eller plantering/sådd
- skogsbruk i form av kalhuggning av skogar är förbjudet i fullväxta skogar och i rotskottskogar ("coppice forests"), med undantag för ingrepp som godkänts av regionerna eller som föreskrivits i skogsbruksplaner eller motsvarande, förutsatt att minst fem år har förflutit sedan det senaste ingreppet och att en lämplig geografisk fördelning av avverkningar garanteras. En förutsättning är också att föryngringen säkerställs, antingen genom naturlig föryngring eller plantering/sådd
- Det är alltid förbjudet att omvandla fullväxta skogar, eller skottskogar som blivit fullväxta, till skottskogar, med undantag för åtgärder som godkänts av regionerna och som syftar till att upprätthålla skogsskötseln förutsatt att det finns förutsättningar för vegetativ föryngring. Syftet kan även vara miljö-, landskaps- och växtskyddsändamål, samt för att garantera en bättre hydrogeologisk stabilitet i sluttningar.

De två övergripande regelverken verkställs av de autonoma regionerna och provinserna vilka själva får reglera begränsningar och tillstånd, vilket leder till stora olikheter i landet.

Innan en åtgärd påbörjas måste skogsägaren göra en anmälan till regionen/provinsen. Cirka 86 procent av de italienska skogarna omfattas av landskapsrestriktioner i form av hydrogeologiska be-

---

<sup>97</sup> Legislativt dekret nr 34 den 3 april 2018.

gränsningar, vilket verkar vara en tung anledning till anmälningskravet.

Förbud för bedriva skogsbruksverksamhet kan meddelas av tre skäl:

1. Landskapsskäl, vilket handhas av Kulturministeriet (*Ministero della Cultura*).
2. Miljöskäl, vilket handhas av Ministeriet för miljö och energisäkerhet (*Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica*).
3. Lokala skäl, vilket handhas av regioner och autonoma provinser.

### Statlig tillsyn och överklagande av myndighetsbeslut

Uppgiften att utöva tillsyn och fatta beslut i skogsfrågor är spridd över flera myndigheter. Gällande EUDR-förordningen utsågs Ministeriet för jordbruk, livsmedelssuveränitet och skogsbruk (*Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste*) till behörig myndighet för trä och träprodukter. För andra jord- och bruksbaserade råvaror utsågs den Centrala inspektionen för kvalitetskydd och bedrägeribekämpning inom jordbruks- och livsmedelssektorn. *Carabinieri* (militärkåren) ser till att reglerna följs.

När det gäller art- och habitat-, fågel- samt LULUCF-direktiven ligger tillsynsansvaret i första hand under Ministeriet för miljö och energisäkerhet.

Skogsfrågor hanteras genom institutionellt samarbete mellan ministerierna. Ministeriet för jordbruk, livsmedelssuveränitet och skogsbruk har en vägledande och samordnande roll, eftersom den primära ledningskompetensen kvar hos de autonoma regionerna och provinserna. Polisiära uppgifter utförs av carabinieri-kåren.

Det går att överklaga myndighetsbeslut genom att vända sig till den allmänna eller administrativa rättsliga myndigheten. Vilken av dem man ska vända sig beror på vilken myndighet som utfärdade beslutet eller utdömde sanktionen, och på vilken typ av sanktion som utdömdes.

## Ersättning

Det finns mekanismer för att kompensera markägare som nekats tillstånd att bedriva skogsbruksåtgärder. En sådan mekanism kan aktiveras av regionerna/provinserna på grundval av särskilda behov samt ersättningens storlek.

Inom ramen för den nationella strategiska planen (CAP 2023–2027) för EU:s gemensamma jordbrukspolitik 2023–2027 föreskrivs en kompensationsbetalning för Natura 2000-områden. Ersättning kan lämnas till privata ägare och föreningar. Det är ett årligt kompensationsbidrag per hektar, baserat på merkostnader och inkomstbortfall, inklusive transaktionskostnader. Beloppen fastställs av de regionala förvaltningsmyndigheterna. Den nationella strategiska planen genomförs alltså på regional nivå för att anpassa den efter lokala förutsättningar samtidigt som regionerna ska ta höjd för att den totala planen ska uppnås.

## Kunskapskrav

Skogsbruksplaneringen grundar sig på den italienska skogslagstiftningen vilket tar hänsyn till förekomsten av skyddade arter och livsmiljöer. Hur väl insatt i skyddade arter och naturtyper en skogsägare måste vara inför en skogsbruksåtgärd, beror på ägarkategori, offentlig eller privat, och på områdets storlek. Regionerna främjar framtagandet av skogsbruks- och förvaltningsplaner på företagsnivå och tar fram planeringsverktyg på nationell och regional nivå. Om sådana planer och verktyg finns, kommer skogsägaren att hänvisas till dessa. Ofta tar skogsägarna hjälp av auktoriserade skogstekniker som finns registrerade i relevanta registren eller av experter på skyddade arter och livsmiljöer. Utöver detta har tolv italienska regioner ett regionalt informationssystem för skogssektorn.

## 4.3 Analys

Vid genomgången av rättsakterna kan konstateras att dessa inte ställer upp uttryckliga anmälnings- eller samrådskrav. I stället talas det framför allt om effektiva rättsmedel, kontrollsystem och tillsyn över att lagar följs. Sverige har i ett flertal fall valt att implementera

kraven på tillsyn igenom redan befintliga tillsynsverktyg som under rättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Tillsynen som krävs för att säkerställa att art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet har införlivats på ett korrekt sätt har utvecklats i praxis och genom kommissionens vägledningar och innebär bland annat att det ska finnas en tillsyn för skydd på individnivå för vissa arter. Sverige har bedömt att kraven uppfylls genom bland annat tillsynen i samband med underrättelse om avverkning och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter och EU:s vattendirektiv har implementerats på så sätt att tillsyn utövas med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken.

Avskogningsförordningens krav på kontroll och tillsyn har ännu inte implementerats i svensk rätt. Skogsstyrelsen har dock angett underrättelse om avverkning och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som viktiga även för att uppfylla denna förordnings krav. Även förnybartdirektivet och LULUCF är akter där bedömningen från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket är att underrättelse om avverkning och anmälan för samråd kommer behövas för genomförandet.

Naturrestaureringsförordningen kan komma att behöva tillsynsverktyg för områden som berörs av den kommande restaureringsplanen. Det kan inte uteslutas att samrådsbestämmelsen kan bli aktuell för detta, eftersom förordningen bygger vidare på art- och habitatdirektivet.

Århuskonventionen, som finns implementerad i miljöbalken, har genom praxis fått en stor roll vid Skogsstyrelsens handläggning av ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Konventionen ställer upp krav på bland annat insyn och talerätt i miljöfrågor och i svensk praxis har allmänhetens rätt att föra talan mot beslut i strid med miljölagstiftningen ansetts gälla för Skogsstyrelsens prövningar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Vid denna genomgång kan slutsatsen dras att avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken spelar en viktig roll i Sveriges implementering av flera EU-rättsakter. Det finns dock inga specifika krav i rättsakterna på att kontroll och övervakning av lagefterlevnaden måste ske på detta sätt.

Vid jämförelsen med andra medlemsländer framkommer att implementeringen av internationella direktiv och åtaganden oftast skett på samma sätt som i Sverige genom anmälnings- och tillståndsförfaranden inför en skogsbruksåtgärd (till exempel Finland, Österrike och Tyskland). Olika former av systemtillsyn förekommer också, till exempel i Frankrike, Slovenien och Polen. I dessa fall fastställs/godkänns en skogsbruksplan för fastigheten av en myndighet vilken sedan gäller under en viss period. Det förekommer även att det är myndigheten som tar fram planen. Därefter är skogsbruksåtgärder tillåtna enligt planen under dess giltighetstid. Jag kan således konstatera att flertalet medlemsländer, liksom Sverige, har valt anmälningsförfarande av olika slag för att säkerställa en tillräcklig tillsyn. Vissa medlemsländer har gått längre och har tillståndskrav för skogsbruksåtgärder.

Min bedömning är att i dagsläget är underrättelser för avverkning enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken viktiga verktyg för att uppfylla kraven i EU-lagstiftningen och andra internationella åtaganden. Jag återkommer i följande kapitel med min bedömning av alternativa tillsynsmetoder och om det finns möjlighet att justera i förfarandena om underrättelser och samråd med beaktande av dessa aspekter.





## 5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

### 5.1 Bakgrund

#### 5.1.1 Samrådsförfarandets framväxt

För verksamhetsutövare som bedriver skogsbruk, ofta en markägare, gäller en skyldighet att göra en samrådsanmälan om en åtgärd kan komma att väsentligen ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808). Skyldigheten att anmäla för samråd syftar till att ge myndigheterna en möjlighet att reagera om naturvärden hotas till följd av de planerade åtgärderna. I dag fungerar en avverkningsanmälan (underrättelse om anmälan enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429)) även som en anmälan för samråd.<sup>1</sup> När Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan avgör myndigheten om åtgärden kan komma att väsentligen ändra naturmiljön och om ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken därför ska genomföras.

1974 diskuterades bakgrunden till samrådsskyldigheten som då skulle gälla för arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra landskapsbilden. Samrådet genomfördes på den tiden endast med länsstyrelsen. Som exempel på företag för vilka samrådsbestämmelserna avsågs nämns bland annat utförandet av vägbyggen större schaktningar, upptagande av ledningsgator, slutavverkning och markberedning genom hyggesplöjning. Kommittén som utredde frågan ansåg dock att slutavverkning behövde en mer individuell bedömning av om samråd krävdes. Skogsvårdsstyrelsen gavs därmed en skyldighet att informera länsstyrelsen om inkomna avverkningsanmälningar inom vissa områden som länsstyrelsen angav. Länsstyrelsen fick härigenom tillfälle att följa utvecklingen inom skogsbruket. Här föreslogs att en markägare som skickat in en

---

<sup>1</sup> 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

avverkningsanmälan även borde anses ha fullgjort anmälan för samråd enligt 20 § naturvårdslagen.<sup>2</sup>

1997 övervägde regeringen Lagrådets förslag att samrådsbestämmelsen borde återgå till att vara en rekommendation om samråd, det vill säga att i paragrafen föreskriva att samråd ”bör” ske. Regeringen ansåg dock att det skulle strida mot det miljöpolitiska syftet med lagreformen att i miljöbalken frångå kravet på en skyldighet att anmäla en verksamhet eller åtgärd för samråd. När skogsbrukets miljöansvar utökades genom ändringar i skogsvårdslagstiftningen fördes samrådsskyldigheten, efter mönstret i naturvårdslagen, in i miljöbalken och skogsvårdsstyrelserna blev ansvariga myndigheter för vissa samråd.<sup>3</sup>

I samband med att miljöbalken infördes 1999 var Lagrådet kritiskt till att underlåtenhet att samråda straffsanktionerades, framför allt grundat på att bestämmelsen om samrådsskyldighet var för allmänt hållen.<sup>4</sup>

### 5.1.2 Vad avses med ”kan komma att väsentligt ändra naturmiljön”?

Vid bedömningen av vad som är en *väsentlig ändring av naturmiljön*, vilket alltså utlöser plikten att göra en anmäla för samråd, ska man enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd<sup>5</sup> beakta

- områdets karaktär och känslighet,
- åtgärdens inverkan på naturmiljön, och
- åtgärden som sådan, till exempel dess omfattning och storlek.

Naturvårdsverket skriver i råden att i ett område med dokumenterat höga natur- eller kulturmiljövärden eller i ett område som annars är känsligt kan även en förhållandevis liten åtgärd innebära väsentlig ändring av naturmiljön. Påverkan på arter och livsmiljöer bör vägas in i bedömningen av vad som utgör en väsentlig ändring.

---

<sup>2</sup> Prop. 1974:166, s. 110–111.

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:45, s. 381.

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45, bilaga 1.

<sup>5</sup> Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, NFS 2001:15.

Formuleringen *kan komma att väsentligt ändra* antyder att en riskbedömning ska ske<sup>6</sup>. Ändringen av naturmiljön måste vara av någon dignitet för att anmälan för samråd ska komma i fråga. Rent försumbara ingrepp bör således inte anmälas för samråd.

Även i tveksamma fall bör samråd ske, även om verksamhetsutövaren själv anser att ändringen av naturmiljön inte är till skada.<sup>7,8</sup> Påbörjas verksamheten ändå riskerar verksamhetsutövaren straffansvar<sup>9</sup>. Även om en *väsentlig ändring av naturmiljön* kan anses vara positiv måste anmälan för samråd göras<sup>10</sup>.

Skogsstyrelsen har bemyndigande att meddela föreskrifter om när det alltid ska göras en anmälan för samråd<sup>11</sup>. I Skogsstyrelsens föreskrifter<sup>12,13</sup> anges åtgärder och verksamheter som till sin natur är sådana att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd. I dag är dessa

- viss dikesrensning,
- maskinell skogsgödsling,
- maskinell återföring av aska,
- stubbskörd,
- anläggande av skogsbilvägar – undantag finns,
- anläggande av traktorvägar som innebär grävning och schaktning i större omfattning – undantag finns,
- anläggande av basvägar över värdefulla våtmarker och värdefulla vattendrag.

I föreskrifterna anges också att skogsbruksåtgärder i områden med mycket höga naturvärden och som har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna samt utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.

---

<sup>6</sup> Bengtsson, B m.fl. 2024, *Miljöbalken. En kommentar*, 12 kap. 6 §.

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 150.

<sup>8</sup> Naturvårdsverket. 2001. Handbok 2001:6, s. 14.

<sup>9</sup> 29 kap. 4 § miljöbalken.

<sup>10</sup> Naturvårdsverket. 2001. Handbok 2001:6, s. 15.

<sup>11</sup> 12 kap. 6 § 2 andra stycket. Miljöbalken.

<sup>12</sup> SKSFS 2013:3.

<sup>13</sup> 7 § förordningen om anmälan för samråd.

Vid bedömningen är det endast det allmänna intresset av att naturen inte skadas som ska vägas in. Är det andra intressen som hotas, till exempel olägenhet för andra fastighetsägare, är inte samrådsbestämmelsen tillämplig.<sup>14</sup>

### 5.1.3 Kopplingen mellan avverkningsanmälan och samråd har utretts tidigare

Skogsutredningen 2019 konstaterade att bestämmelsen i 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd är otydligt utformad men att den bör förstås som en så kallad *verkställighetsföreskrift* som anger att anmälningsplikten enligt miljöbalken är fullgjord genom att en anmälan till Skogsstyrelsen gjorts för de utpekade åtgärderna. Enligt huvudregeln i miljöbalken är det den som är verksamhetsutövare som ska bedöma om samrådsplikt föreligger. Utredningen konstaterar dock att detta inte gäller med dagens bestämmelser, då det i stället blir Skogsstyrelsen som gör bedömningen.<sup>15</sup>

Huruvida Skogsstyrelsen ska hantera ärendet enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken framgår inte av författningarna. Skogsutredningen 2019 fann att bestämmelsen bör tolkas på det sättet att eftersom en anmälan om samråd enligt miljöbalken alltid görs i och med en avverkningsanmälan kan miljöbalkens bestämmelser beträffande kunskapskrav och bevisbörda alltid tillämpas av Skogsstyrelsen. Detta gäller redan vid bedömningen av enligt vilken lag ärendet ska handläggas. Utredningen ansåg att bestämmelsen knappast var avsedd att få denna innebörd. Det innebär också att straffbestämmelsen kan aktualiseras på ett olyckligt sätt gällande oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd. Att lämna oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan har inte varit avsett att vara straffbelagt. Utredningen lämnade, bland annat mot denna bakgrund, förslag på att en underrättelse om avverkning inte längre bör utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken.<sup>16</sup>

Regeringen gick inte vidare med det förslaget.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, s. 305–306.

<sup>15</sup> SOU 2020:73, s. 823.

<sup>16</sup> SOU 2020:73, s. 823–824.

<sup>17</sup> Prop. 2021/22:58.

### 5.1.4 Praxis

Avgörandena MÖD 2020:45 och MÖD 2021:11 utgör grunden för den rättsutveckling som har skett i fråga om samråd och skogsbruksåtgärder. I dessa mål har domstolen för första gången uttalat sig om vad Skogsstyrelsen är skyldig att pröva i ett samrådsärende samt om vad som utgör ett samrådsärende med anledning av en anmälan om avverkning. I MÖD 2020:45 uttalar domstolen att Skogsstyrelsen har en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på skyddade arter och att Skogsstyrelsen under vissa förutsättningar ska förelägga om åtgärder. I MÖD 2021:11 uttalar domstolen att en anmälan om avverkning också utgör en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, oavsett om myndigheten funnit skäl att ta upp avverkningsärendet till samråd eller inte. På grund av att en anmälan om avverkning också är att se som en anmälan om samråd har domstolarna sällan uttryckligen uttalat att samråd krävs kring skogsbruksåtgärder.

Mark- och miljööverdomstolen har dock i MÖD 2023:13 uttalat sig kring frågan om samråd i ett mål som gällde anläggning av väg. Domstolen har uttalat att EU-praxis innebär att förbuden i artskyddsförordningen aktualiseras så snart det finns en risk för skada på enskilda exemplar av skyddade arter. Förbuden gäller även om en arts bevarandestatus inte riskerar att påverkas negativt. Skyddet gäller också arter som uppnått en gynnsam bevarandestatus. Underhåll och restaurering av vägen får inte ske i strid med artskyddet. Samråd kan därför behöva ske, i första hand med Skogsstyrelsen, innan åtgärder såsom grusning eller dränering av sankpartier genomförs.

Inom ramen för bland annat överklagade tillsynsärenden har det gjorts vissa uttalanden kring när samråd krävs, gällande i huvudsak gallringar. Det som finns är dock underrättsavgöranden.

- **Hovrättens för Nedre Norrland dom den 8 oktober 2015 i mål nr B 895–13**

Målet avsåg röjning av en ledningsgata. Ledningsgatan var cirka 200 meter lång och det var oklart hur många träd som hade avverkat eller hur många träd som hade flyttats. Ledningarna var sedan några år nedgrävda. Tidigare hade ledningsgatan röjts återkommande. Områdets naturskyddsvärde skulle enligt hovrätten beaktas, och

hovrätten uttalade att bestämmelsen i miljöbalken<sup>18</sup> innebär att även tveksamma fall ska anmälas för samråd. Hovrätten ansåg därför att det funnits en skyldighet att anmäla åtgärderna för samråd. Verksamhetsutövaren dömdes till företagsbot.

- **Mark- och miljödomstolens (MMD) i Nacka dom den 8 december 2023 i mål nr M 8149–23**

Målet gällde en begäran om tillsyn från extern aktör på grund av snitslar i skogen på en fastighet där det inte funnits någon avverkningsanmälan. Enligt domstolen var Skogsstyrelsens tillsynsansvar inte begränsat till situationer där åtgärder redan är påbörjade eller där artskyddsbrott eller brott mot en föreskrift att anmäla samråd redan har begåtts. Domstolen ansåg att Skogsstyrelsen har ett ansvar att vidta åtgärder i syfte att förebygga åtgärder som kan stå i strid med miljöbalken. Skogsstyrelsen skulle därmed ha utrett förhållandena och vidtagit aktiva tillsynsåtgärder.

- **MMD i Nacka dom den 15 januari 2024 i mål nr M 5513–23**

Målet gällde begäran om tillsyn avseende gallring. Domstolen uttalade att en gallring som påverkar fridlysta arter kan vara en samrådspliktig skogsbruksåtgärd. Målet återförvisades till Skogsstyrelsen för att utreda om åtgärden krävde samråd.

- **MMD i Nacka dom den 17 maj 2024 i mål nr M 2634–24**

Målet gällde en begäran om tillsyn avseende misstankar om skogsavverkning och gallring. Domstolen uttalade även i detta mål att en gallring som påverkar skyddade arter kan vara en samrådspliktig skogsbruksåtgärd.

- **MMD i Nacka dom den 30 augusti 2024 i mål nr M 6664–24**

Målet gällde ett överklagande av underlåtenhet att vidta tillsynsåtgärder. Verksamhetsutövaren hade anmält en planerad gallring enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ärendet togs upp som ett samråd och Skogsstyrelsen gjorde bedömningen att viss hänsyn behövdes. Domstolen ansåg att Skogsstyrelsens beslut brast i både tydlighet och omfattning och återförvisade ärendet till Skogsstyrelsen för att utreda om gallringen kunde tillåtas helt eller delvis med hänsyn till naturvärdena i området.

---

<sup>18</sup> 12 kap. 6 § miljöbalken.

### 5.1.5 Exempel på sätt att arbeta med samrådsfrågor

Det finns, även inom ramen för den i dag gällande lagstiftningen, exempel på effektiviserade och strömlinjeformade arbetssätt i frågor om samråd enligt miljöbalken.

Det har framkommit under mina dialoger med Länsstyrelsen i Västra Götaland att länsstyrelsen arbetar med egenkontroll i förhållande till de aktörer som återkommande gör samrådsanmälningar, till exempel de stora nätägarna. Länsstyrelsen har även riktat sig till exempelvis orienteringsklubbar, som återkommande anordnar verksamhet i markerna i form av tävlingar.

Länsstyrelsens system med egenkontroll bygger på handledningar om vad verksamhetsutövare ska tänka på vid vissa verksamheter för att inte komma i konflikt med miljöbalkens hänsynregler. Dessa handledningar finns publicerade på webben<sup>19</sup>. Så länge som verksamhetsutövaren följer handledningarna behöver utövaren inte anmäla verksamheten för samråd. Denna bedömning sker ytterst på verksamhetsutövarens omdöme.

Systemet med egenkontroll är ett sätt att tydliggöra och därmed sälla ut de situationer som egentligen inte kräver samråd och att därmed minska antalet onödiga anmälningar. Systemet förtydligar också att om verksamhetsutövaren av någon anledning inte vill följa handledningarna ska verksamheten anmälas för samråd. Det blir också tydligt att om man ska utföra en verksamhet där handledning saknas och där naturmiljön kan komma att väsentligt påverkas ska den anmälas för samråd. Systemet med egenkontroll fungerar, enligt uppgift från tjänstemän på länsstyrelsen, bra eftersom det är verksamhetsutövarna som är de som har mest erfarenhet av verksamheten och som därmed kan göra de bästa bedömningarna av miljöpåverkan. Samtidigt bygger det på att verksamhetsutövarna sköter sig. Länsstyrelsen har byggt systemet utifrån en riskmodell för de olika verksamheterna. Arbetssättet bygger med andra ord på tillit till verksamhetsutövarna.

---

<sup>19</sup>Länsstyrelsen Västra Götaland. 2024-08-23.

### 5.1.6 Samråd påverkas av EU-rättsliga och internationella åtaganden

Av genomgången i kapitel 4 framgår att Sverige har krav på sig att ha välfungerande kontroll- och övervakningssystem för att kunna följa upp att verksamhetsutövare följer EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Av analysen i avsnitt 4.3 framgår att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken säkerställer kontroll- och övervakningsmöjligheter i skogsbruksfrågor i ärenden där art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet, och EU:s vattendirektiv har en påverkan. Det pågår arbete kring att se över samrådets roll för uppfyllandet av avskogningsförordningen, förnybartdirektivet och LULUCF. Även i dessa fall finns skäl att säkerställa att tillräcklig övervakning och kontroll kan garanteras. Även naturrestaureringsförordningen kan komma att kopplas till samrådsplikten eftersom den bygger vidare på art- och habitatdirektivet, särskilt vad gäller de områden som berörs av den kommande restaureringsplanen.

## 5.2 Problembeskrivning

### 5.2.1 Ansvaret för samrådsanmälan behöver omprövas

Huvudregeln i miljöbalken är att den som planerar eller utför en verksamhet eller åtgärd, i fortsättningen kallad verksamhetsutövaren, i första hand är den som är ansvarig för att anmälan för samråd sker. Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om verksamheten eller åtgärden kan medföra väsentlig ändring av naturmiljön. Verksamhetsutövaren ska också hålla sig informerad om det i berört område råder särskild anmälningskyldighet. Dessa områden finns listade i föreskrifter för särskilda verksamheter som meddelats enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Naturvårdsverket. 2001. Handbok 2001:6, s. 12.



För skogsbruket finns två specialfall där verksamhetsutövaren inte själv avgör om ett ärende ska anmälas för samråd eller ej:

1. När en markägare skickat in en avverkningsanmälan, eller anmälan för uttag av biobränsle och viss dikning, anses markägaren även gjort en anmälan för samråd<sup>21</sup>.
2. En markägare som underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmarks ska tas ur jordbruksproduktion anses ha gjort en anmälan för samråd<sup>22</sup>.

Undantag 1, att en avverkningsanmälan också är en anmälan för samråd, infördes 1974 för att förenkla för markägaren. I stället för att markägaren skulle behöva anmäla samma åtgärd både till skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen utifrån respektive lagstiftning, ansåg regeringen att det skulle räcka med att markägaren anmälde avverkningen till skogsvårdsstyrelsen. Sedan fick skogsvårdsstyrelsen i uppdrag att informera länsstyrelsen när detta behövdes.

Sedan denna regelförenkling infördes har Skogsstyrelsen fått ansvaret att samråda kring flera skogsbruksåtgärder. Hanteringen, att markägarens avverkningsanmälan också är en anmälan för samråd kvarstår dock. Denna förenkling behöver i dag omprövas. Rättsutvecklingen har inneburit att mark- och miljödomstolen i flera fall bedömt en åtgärd utifrån samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken, utan att Skogsstyrelsen fattat något formellt beslut i den frågan. Markägare har uttryckt behov av tydligare beslut enligt miljöbalken för att dessa beslut ska kunna granskas och eventuellt prövas på ett effektivt sätt i domstol.

### 5.2.2 Vilket regelverk ska tillämpas?

Varken i Skogsstyrelsens, Naturvårdsverkets eller länsstyrelsens information om samråd anges att avverkning, uttag av skogsbränsle eller viss dikning alltid bör samrådas. I stället anges att, för alla verksamheter och åtgärder, en bedömning ska ske från fall till fall av om anmälan för samråd krävs. Det finns alltså många åtgärder som Skogsstyrelsen underrättas om genom avverkningsanmälning-

---

<sup>21</sup> 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd.

<sup>22</sup> 6 § andra stycket förordningen om anmälan för samråd.

arna som inte uppfyller villkoren för anmälan för samråd enligt miljöbalken.

Det finns tillämpningssvårigheter med att en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen också är en anmälan för samråd enligt miljöbalken, vilket redan påpekats av Skogsutredningen 2019. En av dessa svårigheter är problematiken med att veta vilket regelverk Skogsstyrelsen tillämpat vid sin tillsyn. Det finns utmaningar i att identifiera om ett beslut från Skogsstyrelsen att inte vidta någon åtgärd är ett beslut baserat på miljöbalken, skogsvårdslagstiftningen eller båda, vilket också synliggjorts genom praxis.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken kräver en bedömning om när en skogsbruksåtgärd väsentligt ändrar naturmiljön. Utifrån de dialoger jag har haft under utredningstiden har det framkommit att det är otydligt när och i vilken omfattning samråd krävs. Det har till exempel lyfts situationer när experter gör olika bedömningar av när en väsentlig ändring av naturmiljön riskerar att ske. Även risken för straffansvar vid underlåtenhet att göra en korrekt anmälan leder till oro hos markägare. Svårigheter med att få tillgång till uppgifter för en markägare är också oroande. Till exempel kan uppgifter från Artportalen omfattas av sekretess eller av andra anledningar vara svåra att få tag i.

### 5.2.3 Statistik om samråd

Eftersom en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen och en anmälan om samråd enligt miljöbalken i dag är sammankopplade är det svårt att ta fram statistik om dagens omfattning av samråd. Under de senaste fem åren har det i genomsnitt inkommit cirka 2 500 specifika anmälningar om samråd per år utöver de drygt 60 000 underrättelserna om avverkning. Under 2023 fattade Skogsstyrelsen 708 beslut enligt miljöbalken varav 577 berörde fridlysta arter. I cirka 1 500 ärenden under 2023 begärde Skogsstyrelsen in kompletterande information avseende artskydd och naturhänsyn för fortsatt tillsyn enligt miljöbalken.

## 5.3 Lösningförslag

**Förslag:** En underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen ska inte utgöra en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Regeringen ska i förordning ange en uttömmande lista på när en skogsbruksåtgärd behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

En markägare som följer föreskrifter om när en anmälan för samråd krävs ska inte kunna dömas till straffansvar för otillåten miljöverksamhet.

Överklagandetiden för en miljöorganisation, av ett beslut enligt miljöbalken, ska beräknas från att beslutet meddelades.

Sekretess för arter i 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen ska inte gälla mot berörd fastighetsägare.

Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att revidera och ta fram förslag på vägledningar för uttolkning av livsmiljötyper enligt art- och habitatdirektivet.

### 5.3.1 Det ska vara tydligt när anmälan för samråd krävs

Jag föreslår att kopplingen mellan underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan för samråd tas bort. Bedömningen av om en anmälan för samråd behövs eller ej, faller därmed på markägaren. I och med detta måste det tydliggöras vad det innebär att *väsentligt ändra naturmiljön*, samt i vilka situationer en anmälan för samråd krävs. Jag föreslår därför också att det ska tas fram tydliga föreskrifter för i vilka situationer en anmälan för samråd krävs.

Genom att särskilja underrättelse enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt miljöbalken blir det tydligare för både markägare och myndigheter vilket regelverk som tillämpas. Bestämmer om vilka uppgifter som ska ingå i underrättelsen respektive anmälan och om vilket kunskapskrav som ska tillämpas kommer bidra till denna tydlighet. Straffbestämmelserna kommer att bli tydligare genom att en uppdelning görs.

Genom att en markägare endast gör en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när förutsättningarna för sådan anmälan är uppfyllda kommer tydligheten öka i hanteringen av samråden. Markägaren kommer själv ha gjort en bedömning av vilken åtgärd

som påverkar naturmiljön och på vilket sätt. Detta kommer markägaren att beskriva i sin anmälan för samråd. Genom att markägaren inkommer med tydliga underlag inför samrådet, till skillnad från i dag när avverkningsanmälan utgör underlaget, får Skogsstyrelsen en bättre grund att arbeta utifrån. Ett bättre underlag innebär färre kompletteringar och myndigheten kommer kunna fatta beslut med anledning av samrådet både snabbare och med högre kvalitet. Tydliga och bra beslut i samrådsärendet från Skogsstyrelsen bör medföra färre överklaganden. I de fall överklaganden förekommer har även domstolen ett bra underlag att utgå ifrån, vilket även underlättar den juridiska processen och minskar återförvisningarna.

Utöver uppdelningen mellan avverkningsanmälningar och samråd enligt miljöbalken bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer få ett utvidgat bemyndigande i miljöbalken att föreskriva om vilka förutsättningar som utlöser samrådsplikt. Det måste bli tydligt vilka villkor som behöver vara uppfyllda för att en skogsbruksåtgärd ska anses medföra en väsentlig ändring av naturmiljön. Det underlättar för markägarens planering och ökar förutsägbarheten och rättssäkerheten för berörda parter.

## Utfallet av ett samråd

Ett samråd är inte detsamma som en tillståndsprövning eller en dispensprövning. En anmälan om samråd inleder ett ärende med flera möjliga utgångar. Tillsynsmyndigheten ska inte endast bedöma om den anmälda åtgärden är tillåten eller inte utan också genom rådgivning och dialog verka för att hitta anpassningar av en åtgärd som kan medföra att ett förbud inte behöver meddelas. Beroende på omständigheterna kan ärendet komma att avgöras på flera sätt.<sup>23</sup> Nedan följer några exempel.

- Tillsynsmyndigheten ställer inga ytterligare krav (myndigheten har ingen erinran). Tillsynsmyndigheten fattar beslut, ett så kallat ”nollbeslut”, och underrättar verksamhetsutövaren om detta.
- Tillsynsmyndigheten verkar i dialog med verksamhetsutövaren för att minimera den negativa påverkan på naturmiljön. Beslut om anpassning av åtgärden fattas i enlighet med dialogens utfall.

---

<sup>23</sup> Jfr Naturvårdsverket. 2001. Handbok 2001:6, s. 31.

- Tillsynsmyndigheten förelägger markägaren om försiktighetsmått eller begränsningar av åtgärden eller meddelar förbud.
- Andra skyddsåtgärder tas upp, till exempel frågan om att ingå ett naturvårdsavtal eller bilda ett områdesskydd.

Ett samråd innebär således en möjlighet för markägaren eller verksamhetsutövaren att, med hjälp av Skogsstyrelsen, hitta en bra anpassning av en åtgärd utifrån förutsättningarna i området. Finns det ingen lämplig anpassning bör Skogsstyrelsen överväga ett skydd av området. Ersättning ska utgå om ett föreläggande eller förbud enligt samrådsbestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.<sup>24,25</sup>

### 5.3.2 Samrådsliknande bestämmelse i skogsvårdslagen är inte ett bättre alternativ

Ett alternativ till att utveckla och förtydliga samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken vore att ersätta den bestämmelsen med särskilda bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen om vilken miljöhänsyn som ska visas vid skogsbruksåtgärder.

Kopplat till den EU-lagstiftning som jag redogör för i kapitel 4, har Sverige en skyldighet att kontrollera och i vissa fall förbjuda vissa åtgärder även om förbuden avsevärt försvåras pågående markanvändning. Ett exempel på detta är art- och habitatdirektivet<sup>26</sup>. Om bestämmelser om miljöhänsyn i skogsvårdslagen ska ersätta samrådsbestämmelsen i miljöbalken skulle dessa nya bestämmelser i skogsvårdslagen inte få vara begränsade till att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras eftersom de krav som EU-rätten uppställer inte är begränsade av intrångströskeln. I stället skulle skogsvårdslagens intrångsbegränsning behöva upphöra att gälla för den miljöhänsyn som krävs på grund av EU-rättsliga åtaganden. Skogsvårdslagen skulle genom en sådan ändring bli en mer utpräglad miljölagstiftning. Därmed skulle det behöva tydliggöras att ideella miljöorganisationer och berörd allmänhet ska ha möjlighet till insyn och tillgång till prövning, på det sätt som Århuskonventio-

---

<sup>24</sup> 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken.

<sup>25</sup> 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken.

<sup>26</sup> Art- och habitatdirektivet.

nen kräver, i ärenden enligt skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen skulle också, till följd av den miljölagstiftning som implementeras i skogsvårdslagen, få nya krav att agera och fatta beslut med anledning av underrättelser och tillsynsanmälningar som inte finns i dagens skogsvårdslag.

Jag ser mot denna bakgrund att det finns fördelar med att både skogsvårdslagen och miljöbalken fortsatt delvis tillämpas parallellt och föreslår i stället ett ökat arbete för tydlighet i hur dessa lagstiftningar ska komplettera varandra på ett bra sätt i förhållande till skogsbruket. Genom att skogsvårdslagen kan renodlas till att i huvudsak reglera produktion, och miljöhänsyn inom intrångsbegränsningen, får Skogsstyrelsen mer utrymme att anpassa sitt arbete till de områden där behovet av tillsyn och stöd är stort. Miljöbalkens bestämmelser ställer krav på miljöhänsyn som kan vara mer långtgående än intrångsbegränsningen och Skogsstyrelsens utrymme att agera är styrt av de EU-rättsliga och internationella åtaganden som Sverige ingått. Genom att skilja på handläggning enligt miljöbalken respektive enligt skogsvårdslagen blir detta tydliggjort.

### **Samrådet bör kopplas till miljölagstiftningen**

Mitt förslag innebär att skyldigheten att anmäla för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken endast ska gälla om det särskilt framgår av föreskrifter meddelade med stöd av den nya bestämmelsen i 12 kap. 6 a § andra stycket miljöbalken. Förslaget innebär också att någon allmän skyldighet att anmäla för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte föreligger för skogsbruksåtgärder.

Föreskrifter om när en anmälan för samråd måste ske behöver förhålla sig till nationell och EU-rättslig miljölagstiftning. Genom att föreskriva om när anmälan för samråd krävs blir det tydligare när en åtgärd riskerar att strida mot miljölagstiftningen. Motsatsvis blir det också tydligare vilka skogsbruksåtgärder som inte riskerar att strida mot miljölagstiftningen.

Genom att förtydliga när vissa verksamheter och åtgärder kan riskera att strida mot miljölagstiftningen tydliggörs när miljöbalkens regelverk blir tillämpligt. Det blir också tydligare både för markägare, ideella miljöorganisationer och myndigheter när det

finns anledning att ingripa mot en skogsbruksåtgärd och när så inte är fallet.

Samrådsförfarandet blir också en tydliggjord process hos myndigheten när denna process inleds med en samrådsanmälan. Transparensen och insynen i ett samrådsärende enligt miljöbalken ökar när hanteringen tydliggörs. Detta är en fördel utifrån miljölagstiftningens principer om möjlighet till insyn.

### 5.3.3 Samrådets betydelse för tillsynen i skogen

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över skogsbruksåtgärder i den mån sådana åtgärder omfattas av samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Dessutom utövar Skogsstyrelsen tillsyn med tillämpning av miljöbalken över biotopskyddsområden på mark som omfattas av skogsvårdslagen, viss tillsyn över Natura 2000-områden, vissa skogsträdarter av unionsbetydelse och genetiskt modifierade skogsträd. I dag finns därmed ett slags delat ansvar mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen vid tillsyn över artskyddet. I kapitel 13 lämnar jag dock förslag som innebär att Skogsstyrelsen ska ha ensam tillsyn över artskyddet när det gäller skogsbruk.

När Skogsstyrelsen utövar tillsyn enligt miljöbalken kan myndigheten använda sig av flera verktyg. Enligt bestämmelser i 26 kap. miljöbalken kan en tillsynsmyndighet på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera att miljöbalken följs och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten får informera, besluta om förelägganden och förbud, förena dessa med vite samt utöva systemtillsyn.

Utöver detta finns det andra förfaranden i miljöbalken som är till hjälp i tillsynen. Ett sådant förfarande är samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Samrådet utgör ett verktyg bland flera för tillsyn och en möjlighet till ingripande. Det är viktigt för en tillsynsmyndighet att bedöma vilket tillsynsverktyg som ska tillämpas så att ingreppen mot enskilda inte blir mer långtgående än vad som behövs.

En utgångspunkt för mitt förslag kring samråd är att samrådet har en viktig betydelse för Skogsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken men att samrådet inte är det enda verktyget för tillsyn. För vissa skogsbruksåtgärder kommer samråd att vara mer långtgående än vad som är proportionerligt.

### 5.3.4 Tydliga beslut och överklagandefrist

Det ska enligt förvaltningslagen (2017:900) framgå när en myndighet har fattat ett beslut. Ett beslut måste enligt huvudregeln i förvaltningslagen även innehålla en tydlig motivering.<sup>27</sup>

Under utredningen har det framkommit att överklagbara beslut från Skogsstyrelsen många gånger är bristfälligt utformade. Genom förslaget att förtydliga när en anmälan för samråd ska ske bör i större uträkning endast skogsbruksåtgärder som riskerar att väsentligt ändra naturmiljön tas upp för samråd. Dessa samråd bör utmynna i något ställningstagande från Skogsstyrelsen sida. Ställningstagandet kan vara att det inte finns skäl att ingripa med några åtgärder mot skogsbruksåtgärden som planeras. Även sådana ställningstaganden, så kallade nollbeslut<sup>28</sup>, bör utformas enligt reglerna i förvaltningslagen. Genom att Skogsstyrelsen är tydlig med när beslut har fattats samt motiven för beslutet får markägare, allmänhet och domstol bättre förutsättningar att bedöma om det finns skäl att överpröva eller ändra beslutet. Detta kan skapa högre förtroende för myndighetens hantering av samråd.

Genom att fatta formella beslut kan också underrättelse av beslut ske samt en överklagandetid beräknas. Detta är något som har efterfrågats av skogliga aktörer under utredningen. Genom att få en tydlig överklagandefrist kan en markägare lättare planera sin åtgärd och få en mer förutsägbar process hos myndigheterna.

### 5.3.5 Miljöorganisationernas överklagandefrist

Enligt 16 kap. 13 § tredje stycket miljöbalken ska den miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut enligt balken göra det innan tiden för överklagande gått ut för parter och sakägare. Tredje stycket kom till på inrådan av Lagrådet och innebär bland annat att ett beslut eller en dom inte behöver delges miljöorganisationerna. Har beslutet eller domen vunnit laga kraft mot parterna eller sakägarna ska den anses ha vunnit laga kraft mot organisationen.<sup>29</sup>

Lagrådet har uttalat att det mest naturliga och praktiskt lämpliga är att ett i förhållande till sakägarna lagakraftvunnet avgörande, i en

---

<sup>27</sup> 31 och 32 §§ förvaltningslagen.

<sup>28</sup> Jfr MÖD 2021:11.

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45, s. 213.



instans hos vilken miljöorganisationerna inte har fört talan, inte ska kunna överprövas efter överklagande av organisationen, oavsett om organisationen delgetts avgörandet eller ej.<sup>30</sup>

Jag föreslår att miljöorganisationer fortsatt inte ska behöva delges beslut men att överklagandetiden ska räknas från den dag beslutet meddelades. Detta medför en skillnad från i dag när miljöorganisationers överklagandetid kopplas samman med att beslutet vunnit laga kraft mot parter och sakägare.

Miljöorganisationers klagorätt förutsätter inte att organisationen varit aktiv i underinstansen. I stället kan en miljöorganisation klaga på en dom eller ett beslut, även om organisationen inte tidigare deltagit i processen. På så sätt kan en miljöorganisation, trots att organisationen inte klagat på ett beslut i tidigare instanser, komma in i processen i ett senare skede. Detta innebär att det ofta finns flera möjligheter för en miljöorganisation att vara med och påverka beslut.

Förvaltningslagen innehåller regler om överklagande när en part företräder det allmänna. I sådana fall räknas, enligt 44 § förvaltningslagen, överklagandetiden från den dag då beslutet meddelades, det vill säga då beslutet expedierades eller på annat sätt fick sin slutliga utformning. Ett syfte med detta är att undvika onödiga delgivningar.<sup>31</sup>

Genom Århuskonventionen har miljöorganisationer erbjudits möjligheten att företräda allmänna intressen. Det är dock inte alltid uppenbart för en myndighet om det finns en miljöorganisation som vill överklaga ett beslut från myndigheten. Därav menar jag att det fortsatt är rimligt att miljöorganisationer inte behöver delges beslut. Ett krav på delgivning skulle vara ohållbart med tanke på att det finns ett stort antal miljöorganisationer i Sverige, och att alla dessa miljöorganisationer av naturliga skäl inte nödvändigtvis är kända för myndigheterna.

Att knyta överklagandetiden till parter och sakägares överklagandetid anser jag dock har medfört viss otydlighet. Överklagandetiden för en miljöorganisation blir beroende av flera omständigheter som inte har med rätten till prövning att göra. I vissa fall kan det till exempel vara svårt att delge parter och sakägare. Finns det flera parter eller sakägare kan möjligheten för dessa att få ett beslut

---

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:45, s. 491.

<sup>31</sup> Prop. 2016/17:180, s. 265.

som vunnit laga kraft mot ideella miljöorganisationer bli beroende av möjligheten att delge samtliga parter och sakägare. Ibland anser myndigheter att en formell delgivning av ett beslut inte krävs. Detta kan vara fallet om ett beslut inte går parten emot. Enligt förvaltningslagen finns endast krav på att beslut ska underrättas parterna (33 § förvaltningslagen). Delgivning är inget krav. Det är därför inte ovanligt att myndigheter sparar in tid och administrationskostnader genom att inte delge alla beslut. Sådana förfaranden medför att ideella miljöorganisationer får en evig överklagandefrist, något som måste uppfattas som otillfredsställande ur ett förutsebarhetsperspektiv.

Om delgivning ska ske eller kan ske av parter eller sakägare bör vara en bedömning som varje myndighet får göra. Detta bör dock inte påverka en miljöorganisations överklagandetid. Genom att införa en överklagandetid för miljöorganisationer som räknas från den dag som beslutet meddelas, får överklagandetiden en bestämd frist. Detta ökar förutsägbarheten och kan underlätta för andra parter och sakägare i ärendet. Det blir tydligt under vilken tid en miljöorganisation, som tidigare inte varit del av målet eller ärendet, kan agera.

Mitt förslag kopplas till den överklagandetid som gäller för part. Detta är i de allra flesta fall tre veckor. Jag har dock valt att i mitt förslag inte uttryckligen föreskriva att överklagandetiden ska vara tre veckor från att beslut meddelas. Detta med anledning av att måltyperna som bestämmelsen träffar är mycket varierade. En överklagandetid som hänvisar till partens överklagandetid både förenklar tillämpningen av nu gällande lagstiftning och underlättar vid eventuell framtida lagstiftning som i något avseende ändrar den föreskrivna överklagandetiden för parter eller sakägare.

### **5.3.6 Samråd krävs när en verksamhet eller åtgärd riskerar strida mot miljölagstiftningen**

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken bör ske vid skogsbruksåtgärder som kan få negativ påverkan på EU-rättslig- eller internationell miljölagstiftning som implementerats genom miljöbalken och dess föreskrifter. Detta för att kunna säkerställa en effektiv kontroll och tillsyn av skogsbruksåtgärder i enlighet med Sveriges åtaganden.

Mot denna bakgrund föreslår jag att samråd ska ske när en skogsbruksåtgärd genomförs i specifika områden med mycket höga naturvärden. Detta har till syfte att uppfylla EU-rättslig miljölagstiftning enligt art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och EU:s vattendirektiv. Skogsstyrelsen har också ansett att samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken är av betydelse för att uppfylla kraven i förnybartdirektivet och avskogningsförordningen. Även enligt dessa rättsakter är det vissa naturvärden som uppmärksammas. Mer om detta i kapitel 4. Jag ser också att mitt förslag bör kunna användas för kommande implementeringar av EU-rättsakter som hör till den gröna given. Genom att kräva en anmälan för samråd med utgångspunkt i dessa rättsakter gör jag bedömningen att Sverige har bättre förutsättningar att bedömas som ett land med tillfredställande tillsyn och låg risk för överträdelser av regelverken.

Till detta kommer att det även enligt nationella miljömål finns områden där skogsbruksåtgärder kan innebära negativ påverkan och dessa bör också pekas ut bland de områden med mycket höga naturvärden som anges i förslaget.

### 5.3.7 En uttömmande lista för samråd

Jag föreslår en uttömmande lista av förutsättningar som avgör när skogsbruksåtgärder kräver samråd. Med uttömmande avses att det enbart är under angivna förutsättningar som samråd kan krävas. Därigenom klargörs tydligt när samråd ska ske och när det inte behövs. Denna lista förutsätter att Skogsstyrelsen får ansvaret att närmare peka ut de områden som inom skogsbruket behöver samråd samt hur dessa områden avgränsas.

Grunden för vilka specifika områden som kräver samråd vid skogsbruksåtgärder är, som jag tidigare nämnt, att dessa områden ska anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. Även vissa nationella krav kan behöva tillgodoses genom samråd men dessa bör i normalfallet kunna hanteras genom tillämpningen av skogsvårdslagen. De specifika områdena bör vara av en sådan omfattning och karaktär att de inte uppenbart kan hanteras genom generell hänsyn, utan att de kräver ytterligare anpassningar. De bör heller inte avgränsas till enbart

sådana områden som kräver ett formellt skydd utan ska även kunna hantera mer generella anpassningar och hänsyn i brukandet.

Åtskilliga av dessa områden är sannolikt redan kartlagda via olika inventeringar men under olika namn, många är också delvis överlappande<sup>32</sup>. För att skapa tydlighet behövs en sammanslagning och filtrering av dessa till en karttjänst för samrådspliktiga områden. Exempel på informationskällor för att definiera samrådsområden är tidigare inventeringar av områden med höga naturvärden, statliga skyddsvärda skogar, värdekärnor samt särskilt värdefulla och värdefulla vattendrag. Det finns också underlag som inte är lämpliga som informationskällor till definitionen av samrådspliktiga områden på grund av att de är alltför generella, till exempel riksintressen, eller att de inte är tillräckligt kvalitetssäkrade, till exempel potentiella kontinuitetsskogar.

Att Skogsstyrelsen definierar samrådsområden innebär inte att den inventering som informationen hämtats från i sig eller i sin helhet ska anses utpeka samrådspliktiga områden. Skogsstyrelsen bör bearbeta det underlag som finns. Befintliga underlag ska inte anses vara handlingsdirigerande för detta arbete. Skogsstyrelsen ska utse områden genom föreskrifter och genom sedvanligt föreskriftsarbete säkerställa konsekvenserna av sina föreslagna områden och inhämta relevanta synpunkter från intressenter.

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

För de sistnämnda är min bedömning att de vägledning som finns för uttolkning av skogliga livsmiljötyper i Sverige<sup>33</sup> i dag inte är tillräckligt tydliga för att utgöra ett underlag för samrådsplikt.

---

<sup>32</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Dnr SKS: 2023/3258, dnr NV-02484-23.

<sup>33</sup> Naturvårdsverket. 2024-09-04.

Jag föreslår därför att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ges i uppdrag att göra en översyn av dessa vägledningarna. Baserat på den översynen kan sedan Skogsstyrelsen bedöma i vilken utsträckning dessa områden redan är kartlagda och om vägledningarna kan användas som grund för samrådsplikt. Utöver dessa redan kartlagda områden eller områden med tydliga definitioner som beskrivits ovan, kan det finnas skäl att inkludera områden som pekats ut med modellbaserade ansatser som samrådspliktiga. I första hand tänker jag på det regeringsuppdrag som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har att ta fram underlag för digitala naturvärden<sup>34</sup>. En sådan modell inriktad på denna typ av skogar och som är tillräckligt kvalitetssäkrad över en viss sannolikhetsgrad kan också utgöra avgränsning för samrådsplikt. För att det pågående regeringsuppdraget ska kunna användas i detta syfte kan uppdraget behöva omformuleras, ges tillräckligt med resurser samt genomföras i nära dialog med forskning, markägare och övriga intressenter.

Befintliga kartunderlag är sannolikt inte heltäckande utan det kan finnas motsvarande skogar som inte är karterade. I takt med att berörda myndigheter fortsätter att kartlägga dessa kommer samrådsområdena att utökas. Jag bedömer dock att det redan i dag finns tillräckligt mycket kartlagt för att detta system kan genomföras, i vetenskap om att det behöver fyllas på med ytterligare kvalitetssäkrade uppgifter.

### **Skogsstyrelsen ska meddela föreskrifter om samrådsområden**

Mitt förslag bygger på att det blir tydligt när samråd krävs. För att detta ska ske behöver myndigheterna ansvara för att peka ut områden där skogsbruk riskerar att väsentligt ändra naturmiljön. Förslaget underlättar endast för skogsägarna om denna information finns samlad hos en myndighet med tydligt ansvar för att tillhandahålla kunskap och kartunderlag om dessa områden. Jag föreslår att Skogsstyrelsen får ansvar att peka ut områden för samrådsplikt. Skogsstyrelsen är i dag den myndighet som i första hand ansvarar för frågor om skogsbruk. Förutsägbarheten ökar om Skogsstyrelsen också ansvarar för den information som krävs vid skogsbruksåtgärder i frågor om samråd enligt miljöbalken.

---

<sup>34</sup> Regeringsbeslut N2022/01391.

Utpekandet av samrådsområden kan ske antingen genom förvaltningsbeslut eller genom föreskrifter. Fördelen med förvaltningsbeslut är att dessa kan överklagas. Ett beslut kan också ganska snabbt omprövas och ändras. Nackdelen är att Skogsstyrelsen i ett inledande skede behöver fatta många beslut som kan leda till överklaganden och processer i domstol. Överklagandena kan eventuellt även ske av miljöorganisationer vilket innebär en ytterligare tidsutdräkt, administration och kostnad för både staten och markägare.

Jag föreslår därför att Skogsstyrelsen genom föreskrifter pekar ut samrådsområden som är kopplade till kartskikt. En fördel med detta är att föreskrifter, genom de regler som gäller för deras framtagande, kvalitetssäkras i flera steg. Bland annat anges i 12 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar att synpunkter ska inhämtas från flera instanser men också från enskilda som på ett betydande sätt berörs. Jag förväntar mig att markägare kommer anses beröras på ett betydande sätt och därför kommer få möjlighet att lämna synpunkter. Jag tror att detta är ett bättre sätt än att samrådsområdena utgör förvaltningsbeslut där synpunkterna i en del fall kommer hanteras genom överklaganden.

I takt med att ytterligare kunskap framkommer om skogar med mycket höga naturvärden finns behov av att uppdatera karttjänsten. Nackdelarna med föreskrifter är att det kan ta längre tid att ändra en föreskrift än ett beslut. Flexibiliteten i systemet minskar. Jag ser dock att en viss tröghet i systemet kan medföra en mer kvalitets-säkrad produkt och en större förutsägbarhet för verksamhets-utövaren.

### **Samråd behöver inte ske när reglering i samma syfte sker i speciallagstiftning**

Samråd bör inte ske om de krav som framgår av miljöbalken och dess föreskrifter kontrolleras på andra sätt.

I 12 kap. 6 § miljöbalken anges att om verksamhet eller åtgärd omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken så ska samråd inte ske. Likaså anser jag att om en specialreglering i skogsvårdslagstiftningen införs i syfte att uppfylla miljölagstiftningen, kan en åtgärd som följer dessa regler och där tillsyn utövas enligt skogsvårdslagen, inte också kräva samråd enligt miljöbalken. Tillsyn bör då genomföras på det sätt som an-

getts i skogsvårdslagstiftningen. En skogsbruksåtgärd som genomförs i enlighet med skogsvårdslagstiftningens bestämmelser och den praxis som finns om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, får anses genomföras utan väsentlig ändring av naturmiljön.

Mot denna bakgrund har jag bedömt att skogsbruksåtgärder i form av maskinell gödsling, maskinell askåterföring, stubbrytning och vägbyggnad inte behöver samrådås så länge dessa utförs på det sätt som anges i Skogsstyrelsens föreskrifter och utifrån de rekommendationer som oftast anges i allmänna råd. Jag har valt att sammanfattande kalla detta för *vedertagen metod*.

Vill däremot en markägare genomföra dessa åtgärder på ett alternativt sätt, som inte uppfyller rekommendationerna, bör samråd ske enligt miljöbalken. Åtgärderna kommer dock av naturliga skäl alltid behöva ske i enlighet med Skogsstyrelsens föreskrifter, som ju har status av tvingande offentligrättslig norm. Dessa är dock ofta allmänt hållna och det kan därför finnas alternativa sätt att genomföra en åtgärd. Så länge åtgärderna sker i enlighet med myndighetens rekommendationer får utgångspunkten vara att en väsentlig ändring av naturmiljön inte riskeras. Samråd ska därför inte krävas i dessa specifika fall.

Dikesrensning anser jag inte ska ingå bland de åtgärder som ska anmälas för samråd. Detta på grund av att bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken på ett tillfredsställande sätt reglerar dikesrensning. Enligt 11 kap. 15 § miljöbalken finns ett undantag från tillståndsplikten vid markavvattning för rensningar och liknande arbeten. De åtgärder som omfattas av stadgandet är sådana som inte avses förändra de rådande förhållandena i ett vattenområde. Om en förändring i ett vattenområde genom uppgrundning eller dylikt har inträtt och erhållit en mera bestående karaktär, räknas ett återställande av förhållandena inte som en rensning, utan då gäller de vanliga reglerna om tillståndsplikt.<sup>35</sup> Utifrån dessa bestämmelser i 11 kap. miljöbalken bör dikesrensning vara tillåten när den genomförs enligt villkoren i gällande bestämmelse, men kräva tillstånd om rensningen går utanför bestämmelsens villkor. Tillstånd eller dispens kan också krävas om rensningen sker på mark som omfattas av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, det vill säga områdesskydd. Dikesrens-

---

<sup>35</sup> Kruse, J. 2024.

ning hanteras således redan genom villkor och tillståndsregler i miljöbalken. Samråd enligt miljöbalken bör därför inte aktualiseras.

### Skogsstyrelsens allmänna råd utgör vedertagen metod

Vägledande för vad som ska anses vara vedertagen metod i mitt förslag bör, som jag nämnt tidigare, i första hand vara Skogsstyrelsens allmänna råd. De allmänna råden ska utgöra den vedertagna metod som benämns i den av mig föreslagna nya bestämmelsen i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. För att mitt förslag ska få den effekt som jag tänkt behöver de allmänna råd som Skogsstyrelsen tar fram till 30 § skogsvårdslagen vara tydliga och enkla att följa. Det kan också finnas andra sätt som Skogsstyrelsen vill arbeta med information kring vedertagna metoder än genom allmänna råd. Sådan information måste dock alltid vara tydlig och kvalitetssäkrad. I dag ser jag därför att det framför allt är de allmänna råden som uppfyller kraven på rättssäkerhet.

De allmänna råden till 30 § skogsvårdslagen har inte tagits fram med beaktande av syftet att utgöra vedertagen metod för att undvika väsentlig ändring av naturmiljön. Det finns därför skäl för Skogsstyrelsen att se över de allmänna råden för att underlätta för markägare att följa dessa och säkerställa att någon väsentlig ändring av naturmiljön inte sker vid uppfyllande av råden. Vill Skogsstyrelsen arbeta med vägledning om vedertagen metod på annat sätt, till exempel genom handböcker, vägledningar eller rekommendationer, bör det finnas möjlighet för myndigheten att utarbeta ett sådant arbetssätt. Eftersom det finns en valmöjlighet för markägaren kring att använda vedertagen metod eller att anmäla en åtgärd för samråd bör Skogsstyrelsen inte använda föreskrifter i detta syfte. Det bör dock alltid vara tydligt för berörda var den vägledning finns som utgör vedertagen metod enligt förordningen.

### 5.3.8 Tillräcklig hänsyn till arter

Baserat på att bland annat fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet är implementerade via artskyddsförordningen och att tillsyn till stor del utövas genom miljöbalken, finns det behov av att säkerställa förekomster av vissa arter och deras livsmiljöer. Informationen



om sådana förekomster är påtagligt mindre utvecklade än den för skogar med mycket höga naturvärden som beskrivits ovan. Skälet till det är att inventeringar av naturvärden under lång tid varit inriktad på värdefulla naturmiljöer snarare än enskilda artobservationer. Det går därför inte på samma vis som ovan (avsnitt 5.3.7), att tänka sig samrådsområden baserade på kända artförekomster. För dessa arter bör i stället behovet av hänsyn utgöra grund för eventuell samrådspplikt. Min syn baseras på det behov av förebyggande arbete som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen identifierat där planering och hänsynstagande ska förebygga att förbud i artskyddslagstiftningen aktualiseras<sup>36</sup>. Som en del i detta förebyggande arbete har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket påbörjat ett arbete att ta fram vägledningar och kunskapsstöd för vilken hänsyn som de specifika arterna behöver<sup>37</sup>. I de fall markägaren avser att lämna hänsyn i enlighet med dessa vägledningar finns det inget behov av samråd. Samrådspplikten ska enbart träda in i de fall där markägaren inte avser att följa vägledningen utan vill hantera artförekomsten på annat sätt. I dessa fall måste markägaren samråda med Skogsstyrelsen för att undersöka möjligheten till anpassningar i det specifika fallet. Jag har benämnt detta som att åtgärden utförs med *tillräcklig hänsyn*.

Tillräcklig hänsyn hänvisar alltså till myndigheternas arbete med de hänsyn som olika arter kräver. Dessa hänsynbeskrivningar behöver vara anpassade för skogsbruk och ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag<sup>38</sup>. För det fall då det ännu inte finns några framtagna riktlinjer för skogsbruk som avser hänsyn för en specifik art, kommer samråd att krävas. Incitamenten för att arbeta med en bästa praxis<sup>39</sup> eller tillräcklig hänsyn bör dock öka eftersom det innebär tydlighet för markägare och att samråden kan fokuseras till de mest komplicerade åtgärderna.

---

<sup>36</sup> Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/15.

<sup>37</sup> Skogsstyrelsen. 2024-10-18.

<sup>38</sup> Jfr artikel 2.3 art- och habitatdirektivet.

<sup>39</sup> Enligt kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (2021/C 496/01) kan medlemsstaterna, när det gäller pågående verksamheter, sätta in koder om bästa praxis (som behöver vara tillräckligt detaljerade och klara) som verktyg för att genomföra bestämmelserna från artikel 12 i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Sådana metoder och verktyg är ett komplement till det formella rättsliga skyddet.

Skogsstyrelsens tillsyn av artskyddet bör också kombineras med de andra tillsynsverktyg som myndigheten har tillgång till. Bland annat bör systemtillsyn enligt miljöbalken kunna vara till hjälp för att följa upp markägarens artskyddsarbete och rikta informationsinsatser till rätt område.

### 5.3.9 Karttjänst även för områden med tillståndsplikt

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska inte samråd ske för åtgärder som redan omfattas av tillstånds- eller anmälningsskydd enligt miljöbalken.

Detta innebär bland annat att samråd inte ska ske i områden som omfattas av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, eftersom det i sådana områden i normalfallet uppställs krav på tillstånd för att få genomföra en skogsbruksåtgärd.

I mitt förslag ska därför inte dessa områden ingå som utpekade områden för samråd. Det kan dock finnas en pedagogisk poäng i att information om skyddade områden finns tillgänglig för markägare för att undvika otydlighet kring vad som gäller. Utöver mitt förslag om en tydlig redovisning av samrådspliktiga områden kan det därmed finnas behov av motsvarande karttjänst som visar områden som omfattas av andra regelverk än samrådsplikt.

### 5.3.10 Skogsstyrelsen ska inte meddela föreskrifter om obligatoriskt samråd

Genom bemyndigande från regeringen har Skogsstyrelsen i dag rätt att meddela föreskrifter om när en anmälan för samråd alltid ska krävas<sup>40,41</sup>. Detta har Skogsstyrelsen gjort genom SKSFS 2013:3. Mitt förslag innebär att en uttömmande lista på när samråd krävs kommer att föreskrivas i förordning. Skogsstyrelsens bemyndigande att föreskriva om när samråd ska ske behöver därför tas bort för att inte krocka med den uttömmande listan och skapa otydlighet. En konsekvens av detta blir att regeringen kan behöva upphäva Skogsstyrelsens föreskrifter om samråd om förslaget antas.

---

<sup>40</sup>12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

<sup>41</sup>7 § förordningen om anmälan för samråd.

### 5.3.11 Tillgång till information är en förutsättning för samråd

Om markägare ska ges ansvar för att anmäla en åtgärd för samråd i de fall detta krävs behöver markägaren också få tillgång till den information som behövs för att avgöra om kriterierna för samråd är uppfyllda. I de fall som avser samrådsområden och angivna skogsbruksåtgärder är det Skogsstyrelsen som kommer ta fram kriterier och kartskikt som markägaren behöver för att göra bedömningen av om en anmälan krävs. När det gäller artskyddet så kommer markägaren för sin bedömning i större utsträckning själv behöva ta del av kända observationer och uppgifter om arter som myndigheterna har tillgång till och som avser den egna fastigheten.

Under utredningen har framkommit att det ibland kan uppstå problem när uppgifter om djur- och växtarter inte lämnas ut på grund av sekretess. Markägare hamnar i en position där hon eller han behöver känna till arter som kräver skydd på fastigheten för att kunna anpassa sin åtgärd, men dessa uppgifter omfattas av sekretess. Denna informationslucka behöver täppas igen för att artskyddet ska fungera bra både i det förebyggande arbetet och i samband med en skogsbruksåtgärd.

### Ett sekretessbrytande bestämmelse till förmån för fastighetsägare

I dag finns en sekretessbestämmelse till skydd för intresset av att bevara djur- eller växtarter. Bestämmelsen gäller för uppgift om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs. Detta framgår av 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Bestämmelsen är motiverad av risken för plundringsverksamhet och illegal jakt. Dessa risker har gjort ideella organisationer och enskilda personer obenägna att lämna uppgifter till myndigheterna om särskilt skyddsvärda objekt. Detta kan försvåra myndigheternas arbete till skydd för djurlivet. I förarbetena till bestämmelsen uttrycks en oro för att myndigheternas uppgifter kan komma att utnyttjas som ett direkt hjälpmedel vid äggplundring och liknande

verksamhet.<sup>42</sup> Det är mot denna bakgrund som sekretessgrunden i 20 kap. 1 § har tillkommit.

Genom den utveckling av praxis som jag beskriver i avsnitt 10.2.1 har markägares ansvar för att säkerställa ett skydd för fridlysta arter inneburit ett stort fokus på kunskap hos markägaren. Detta för att genom förebyggande arbete och planering kunna anpassa skogsbruket på ett sätt som inte riskerar att bryta mot artskyddsförordningens bestämmelser. På samma sätt som bristen på information om arter riskerar att försvåra myndigheters arbete till skydd för djurlivet, kan bristen på information för markägare innebära risker för markägarens arbete till skydd för fridlysta arter.

Markägare behöver tillgång till den information som finns tillgänglig kring de arter som kan bli påverkade av markägarens planerade åtgärder. Utan denna transparens om information kring arter försvåras och ibland omöjliggörs ett förebyggande arbete i syfte att säkerställa ett effektivt artskydd, bland annat i skogen.

Likaså blir markägarens ansvar, att bedöma när en anmälan för samråd enligt miljöbalken ska genomföras, omöjligt att uppfylla utan tillgång till den information som tillsynsmyndigheten har om berörda fridlysta arter.

Mot denna bakgrund föreslår jag ett nytt stycke i 20 kap. 1 § OSL som ska bryta sekretessen i bestämmelsen mot berörd fastighetsägare. Med berörd fastighetsägare avses ägare av den fastighet som berörs av uppgifter om djur- eller växtarter i behov av skydd.

Det kan dock finnas situationer när sekretessen inte bör brytas, till exempel om fastighetsägaren tidigare gjort sig skyldig till artskyddsbrott eller liknande. Dessa situationer bedömer jag är ovanliga, men det bör finnas en ventil för att kunna säkerställa skydd även mot berörd fastighetsägare i vissa fall. Därför föreslår jag att sekretessen inte ska brytas om det av särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Detta bör tillförsäkra en bra balans mellan att å ena sidan gynna skyddet av arter genom att fastighetsägare kan arbeta förebyggande och anpassa sina åtgärder och samråda med myndigheter vid behov, och att å andra sidan säkra skyddet för arterna mot plundring och illegal jakt.

---

<sup>42</sup> Prop. 1975/76:160, s. 109–110.

## Skogsstyrelsen bör underlätta för markägare att ta del av relevant information om arter

Genom mitt förslag om en grund för att bryta sekretessen kan berörd fastighetsägare få del av information som denne behöver för planeringen av sitt skogsbruk. Informationen om djur- och växtarter finns bland annat i Artportalen som SLU tillhandahåller. Det kan dock finnas vissa tekniska utmaningar för enskilda att få tillgång till uppgifter direkt ur Artportalen. Det pågår dock försöksverksamhet mellan Artdatabanken, SLU och Sveaskog.

I stället kan informationshanteringen ske via Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har redan i dag viss tillgång till uppgifter från Artportalen och tar därmed över ansvaret för sekretessprövningen. Skogsstyrelsen kan göra sekretessprövningen gentemot den berörda fastighetsägaren och hantera ett eventuellt utlämnande av informationen. För enskilda markägare finns i dag en bra kanal via Mina sidor-systemet där markägare efter identifikation får tillgång till information om sin fastighet. För övriga markägare, till exempel häradsallmänningar eller aktiebolag, finns i dag inte motsvarande tjänst. Dessa arbetar ofta med egna geografiska informationssystem och skulle kunna få tillgång till uppgifterna via någon annan av Skogsstyrelsens karttjänster. Min bedömning är att den tekniska tillgången till information behöver byggas ut för berörda aktörer.

### 5.3.12 Då föreskrifterna om samråd följts kan straff för otillåten miljöpåverkan inte dömas ut

Jag föreslår ett förtydligande i 29 kap. 4 § miljöbalken om att straff för otillåten miljöpåverkan inte kan dömas ut om man följer de föreskrifter som meddelats med stöd av 12 kap. 6 a § andra stycket. Detta innebär att bestämmelsen i 7 d § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd utgör en begränsning av det straffbelagda området. Förtydligandet i 29 kap. 4 § miljöbalken syftar till att minska den oro som uttryckts av markägare kring bestämmelser som är svåra att tolka och med straff som påföljd vid feltillämpning.

Förslaget innebär att en markägare inte kan dömas till ansvar för att ha underlåtit att anmäla en skogsbruksåtgärd till samråd, om åtgärden inte räknas upp i listan i 7 d § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. På så sätt minskar incitamenten att anmäla

en åtgärd till samråd endast på grund av rädsla för straffansvar. En markägare ska kunna känna sig trygg med att om den planerade åtgärden inte kräver en anmälan för samråd enligt förordningen så ska inte heller straffansvar för otillåten miljöpåverkan kunna komma i fråga.

Begränsningen av straffansvaret för den som inte har gjort en anmälan fråntar inte en markägare ansvaret att följa lagstiftningen, till exempel i fråga om artskydd. Risken att dömas för artskydds-brott för den som uppfyller villkoren i 29 kap. 2 b § miljöbalken kvarstår.

### 5.3.13 Förenkla uppräknigen av skogsbruksåtgärder

I bland annat 2 kap. 10 § punkterna 2 och 3 miljötillsynsförordningen (2011:13) finns en uppräknigen av olika skogsbruksåtgärder beträffande vilka Skogsstyrelsen har tillsynsansvar. Liknande uppräknigen återfinns även i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Dessa listor av skogsbruksåtgärder är inte uttömmande, utan uppräknigen avslutas med ”andra skogsbruksåtgärder”. Genom mitt förslag kring en uttömmande lista för samråd, samt förslag om att vissa åtgärder som utgångspunkt bör kunna hanteras i skogsvårdslagen, blir den lista på skogsbruksåtgärder som räknas upp i miljötillsynsförordningen otydlig och missvisande. En följdändring blir därför att i författningarna enbart hänvisa till ”skogsbruksåtgärder”, i stället för till de exempel på skogsbruksåtgärder som i dag nämns. Detta ökar även flexibiliteten för framtiden då behovet av vad som behöver samråd eller inte, kan komma att förändras liksom vad som bör hanteras enligt vilken lagstiftning.

### 5.3.14 Anmälan om tillsyn

Tillsyn enligt miljöbalken kan, enligt 26 kap. 1 § miljöbalken, ske på tillsynsmyndighetens egna initiativ eller efter anmälan. Att tillsyn ska ske efter anmälan är ett tillägg från 2005. Tillägget är avsett att förtydliga den rätt medlemmar av allmänheten har att vända sig till tillsynsmyndigheter när de anser att det föreligger brister i efterlevnaden av miljörättsliga bestämmelser, i enlighet med kraven i Århuskonventionen artikel 9.3. Tillsynsmyndighetens skyldighet

att agera är ett viktigt led i det svenska system som byggts upp för att allmänheten och enskilda ska kunna få myndigheters handlande och underlåtenheter att handla granskade av oberoende organ, till exempel Riksdagens ombudsmän (JO).<sup>43</sup>

När någon vänder sig till tillsynsmyndigheten och begär ett ingripande av något slag uppkommer ett ärende hos myndigheten. Tillsynsmyndigheten är skyldig att avsluta ett tillsynsärende enligt miljöbalken genom någon form av beslut och det gäller även om myndigheten inte avser att vidta någon åtgärd.<sup>44</sup>

De åtgärder som en myndighet måste vidta efter en anmälan ska begränsas till det som behövs. I det avseendet finns det ett utrymme för myndigheten att göra en skälighetsbedömning och en proportionalitetsavvägning (se 26 kap. 9 § miljöbalken). Detta medför att det är myndigheten som, utifrån omständigheterna i anmälan om tillsyn samt annan kännedom myndigheten har, avgör om ett ingripande krävs och på vilket sätt. Här behöver myndigheten även ta i beaktande vilken övrig tillsyn som myndigheten bedriver samt den tillsynsplan som myndigheten har. Detta framgår i 1 kap. 6 och 8 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13). Att en tillsynsmyndighet ska agera på en anmälan om tillsyn innebär inte att en anmälan alltid ska utredas om det sker på bekostnad av övrig tillsynsverksamhet. Tillsynsmyndigheten bör ha mandat att avgöra vilken tillsyn som ska prioriteras, bland annat utifrån myndighetens behovsutredning (1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen). En anmälan om mindre avvikelser eller med oklara omständigheter kan inte alltid utredas om det resulterar i att större avvikelser inte kan prioriteras eller andra avsteg från tillsynsplanen sker. Det är därför tillsynsmyndigheten som i första hand ska avgöra följden av en anmälan om tillsyn.

Beslut som meddelats i en tillsynsfråga kan överklagas i enlighet med förvaltningsrättsliga principer.<sup>45</sup>

Ett avslag på en begäran från en enskild om att tillsynsmyndigheten ska initiera tillsynsåtgärder är överklagbart av en enskild som är berörd.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Prop. 2004/05:65, s. 136.

<sup>44</sup> JO-beslut den 9 oktober 2015, dnr 5034–2014.

<sup>45</sup> Bengtsson, B. m.fl. 2024. *Miljöbalken. En kommentar till 26 kap. 1 §.*

<sup>46</sup> MÖD 2011:46.

## 5.4 Konsekvenser av förslaget

### 5.4.1 Finansiella konsekvenser för staten

Mitt förslag om att särskilja underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen från anmälan om samråd enligt miljöbalken kommer leda till att de beslut som fattas efter samråd enligt miljöbalken kommer utgöra formella förvaltningsbeslut med motivering och överklagandetid. Detta bör underlätta för markägare, allmänhet och domstol som kan ta del av besluten och utläsa grunderna för beslutet. Antalet formella beslut kan med förslaget öka eftersom samrådet blir en tydligare process som bör avslutas med beslut. I dag avslutas många samrådsärenden med nollbeslut som inte meddelas som formella beslut. Tydlig handläggning och beslut med motivering i samrådsärenden bör dock minska antalet domstolsärenden vilket frigör tid och resurser för Skogsstyrelsen.

Underrättelser om avverkning kommer dock fortsatt att kunna hanteras utan beslut i de fall som tillsyn inte inleds. Beslut enligt skogsvårdslagen bör inte öka som en konsekvens av förslaget.

### Antal tillsyns- och samrådsärenden i dag och i framtiden

I dag inkommer, utöver underrättelserna för avverkning, cirka 2 500 specifika anmälningar för samråd per år. Dessa kan handla om till exempel gödsling, byggande av väg eller områden med höga naturvärden. Den sistnämnda kategorin står för drygt 300 samrådsanmälningar per år. Skogsstyrelsen gör ett antagande i sitt budgetunderlag 2023–2025<sup>47</sup> att cirka 10 procent av de 70 000 underrättelserna innehåller observationer av arter som kräver en mer omfattande utredning. Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen begärde de i cirka 1 500 av de inkomna underrättelserna om avverkning in kompletterande information från markägaren under 2023. Huruvida Skogsstyrelsen hanterat dessa som ett samråd enligt miljöbalken eller ett tillsynsärende enligt skogsvårdslagen går ej att utläsa i statistiken. Låt oss anta att oavsett om de hanterats som samråd enligt miljöbalken eller som ett tillsynsärende enligt skogsvårdslagen, tar ärendet ungefär lika lång tid för myndigheten att hantera. Då kan vi summera dessa ärenden och anta att Skogsstyrelsen i nuläget han-

---

<sup>47</sup> Skogsstyrelsen. 2021. Dnr 2021/3529.



terar ungefär 10 000 ärenden per år, både tillsyns- och samrådsärenden. Kostnaden för hantering av underrättelser och samråd är enligt Skogsstyrelsens årsredovisning i genomsnitt omkring 500 kronor per underrättelse.

Jag föreslår att det tas fram en tydlig lista på i vilka sammanhang en anmälan för samråd ska skickas in till Skogsstyrelsen. Samtidigt föreslår jag att samrådsplikten ska tas bort för många skogsbruksåtgärder som i dag är samrådspliktiga, till exempel för maskinell gödsling och askåterföring. Därmed bortfaller krav på samråd i de fall åtgärden utförs enligt vedertagen metod. Därmed kan mängden samråd minskas med drygt 1 500 ärenden per år.

De utpekade områdena som innebär samrådsplikt för samtliga skogsbruksåtgärder kommer sannolikt bli ganska omfattande. I ett underlag som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tagit fram till Miljömålsberedningen framgår att det finns cirka 760 000 hektar produktiv skogsmark som är kartlagda via fältinventeringar som skogar med höga naturvärden och som ligger utanför formellt skydd och kända frivilliga avsättningar<sup>48</sup>. Om jag jämför den siffran med arealen virkesproduktionsmark med skog äldre än 80 år<sup>49</sup> (det vill säga som kan förväntas anmälas för föryngringsavverkning inom de kommande decennierna) betyder det att 10–15 procent av de närmsta decenniernas föryngringsavverkningar kan bli föremål för samrådsplikt. Det skulle då innebära knappt 10 000 ärenden per år rörande föryngringsavverkning. Gallring genomförs mer frekvent än föryngringsavverkning men genomförs å andra sidan i yngre skogar (såvida de inte ingår i ett blädningsskogsbruk) där andelen som förväntas ligga i samrådsområden är avsevärt lägre. Totalt handlar det alltså om cirka 10 000 ärenden per år. Detta är sannolikt en mycket hög uppskattning. Redan i dag ska samråd ske vid skogsbruksåtgärder i skogar med mycket höga naturvärden och förslaget om utpekade områden är inte tänkt att utvidga kraven utan enbart förtydliga dem.

Tillsyn kan även fortsatt påkallas om till exempel miljöorganisationer anser att Skogsstyrelsens prioritering av inkomna underrättelser för vidare handläggning inte uppfyller kraven i miljöbalken. Min bedömning är att antalet tillsynsärenden sannolikt kommer att öka till följd av miljöörelsens minskade möjlighet till överklagan

---

<sup>48</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Dnr SKS: 2023/3258, dnr NV-02484-23.

<sup>49</sup> Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/11.

av Skogsstyrelsens nollbeslut när avverkningsanmälan inte längre utgör en anmälan för samråd.

Antalet anmälningar för samråd i framtiden kommer påverkas av vad Skogsstyrelsen väljer att ta med i samrådslistan. Om samrådslistan blir tydlig och endast innehåller de åtgärder och det art- och områdesskydd som krävs för att uppfylla Sveriges åtaganden, bedömer jag att antalet samrådsärenden kommer minska. Däremot är det realistiskt att anta att antalet tillsynsärenden kommer öka initialt då miljöorganisationerna kommer anmäla inkomna underrättelser om avverkning för tillsyn enligt miljöbalken.

Det är svårt att sia om hur mängden tillsynsärenden och överklaganden kommer påverkas utifrån mina förslag om att särskilja underrättelsen för avverkning från anmälan för samråd samt införa en tydlig samrådslista. Inledningsvis, innan den nya ordningen arbetats in, gör jag bedömningen att en ökning av tillsynsärenden är att vänta samtidigt som mängden överklagandeärenden går ner. Låt oss anta att de tar ut varandra. Med tiden, när både markägarna och Skogsstyrelsen vant sig vid systemet, är min bedömning att antalet tillsynsärenden minskar.

### **Bättre underlag i underrättelserna för avverkning och samrådsanmälan**

Genom att markägaren anmäler en åtgärd för samråd kommer samrådsanmälan behöva innehålla uppgifter om varför anmälan görs och de anpassningar som markägaren bedömer lämpliga. Detta bedömer jag leder till att anmälningarna för samråd kommer vara mer relevanta och endast de åtgärder och metodval som verkligen väsentligt påverkar naturmiljön kommer anmälas för samråd. Förslagen kommer förenkla och effektivisera Skogsstyrelsens arbete eftersom anmälningarna för samråd sannolikt kommer vara mer genomarbetade än dagens anmälningar.

När en anmälan om samråd inkommit till Skogsstyrelsen måste Skogsstyrelsen ta ett formellt beslut även om någon åtgärd inte vidtas med anledning av anmälan. Beslutet måste dokumenteras och kommuniceras med markägaren. En tydlig beslutshandling medför en tydlighet för markägaren, man vet vad myndigheten beslutat. Om beslutet överklagas, kan efterföljande process förenklas av ett motiverat beslut.

I kapitel 7 framhäver jag att Skogsstyrelsen ska förtydliga vad som ska ingå i en komplett underrättelse för en skogsbruksåtgärd. På så vis kommer även underlagen för dessa åtgärder förbättras och förenkla Skogsstyrelsens vidare hantering.

### **Skogsstyrelsen ska ta fram föreskrifter och vägledningar**

Uppgiften att ta fram föreskrifter för när samråd krävs inklusive vägledningar kring dessa, faller på Skogsstyrelsen. Vägledningen kan till stor del grunda sig på dagens föreskrifter, allmänna råd och Skogsstyrelsens riktlinjer, med mera, men dessa behöver uppdateras och kvalitetssäkras. Därutöver tillkommer arbete med att komplettera med nya vägledningar där det behövs samt att sammanställa och tillgängliggöra materialet för markägare och andra intressenter. Skogsstyrelsen kommer därefter behöva genomföra kommunikationsinsatser för att informera berörda om de nya föreskrifterna. Jag gör bedömningen att detta arbete inte kommer kräva några omfattande fältinventeringar eller undersökningar utan kan göras i samråd med intressenter och forskare utifrån dagens befintliga kunskap.

Dock innebär mina förslag kostnadsdrivande åtgärder för Skogsstyrelsen, framför allt i ett implementeringsskede men också för att hålla information och föreskrifter uppdaterade.

#### **5.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda**

Jag gör bedömningen att mina förslag leder till att de anmälningar för samråd som inkommer till Skogsstyrelsen kommer vara mer relevanta. Endast de åtgärder som verkligen väsentligt påverkar naturvärden kommer anmälas för samråd. Detta ställer högre krav på markägaren. Han eller hon måste inhämta den kunskap som behövs för att bedöma om en anmälan för samråd ska göras, vilket därmed kräver en högre arbetsinsats än med dagens system. Jag anser att den arbetsinsatsen är rimlig, bedömningen görs i samband med planeringen av trakten så inga extra fältbesök eller inventeringar kommer behöva initieras. Kostnaden för den ökade administrationen bör därför vara låg.

En markägare ska kunna känna sig trygg med att om den planerade åtgärden inte kräver en anmälan för samråd, ska straffansvar för otillåten miljöpåverkan inte kunna dömas ut. Det finns risk för att markägare missar att skicka in anmälan för samråd eller att anmälan är bristfällig eller felaktig. I dessa fall finns risk för straffrättsligt ansvar. Mina förslag avskaffar inte det straffrättsliga ansvaret, men den tydliga samrådslistan förtydligar för samtliga inblandade när en samrådsanmälan krävs. Förändringen bör minska den oro som uttryckts av markägare kring samrådsbestämmelser som är svåra att tolka och med straff som påföljd vid feltillämpning. Bestämmelseförändringen minskar även incitamenten att anmäla en åtgärd till samråd endast på grund av rädsla för straffansvar.

Förslagen med en samrådslista medför inte någon förändring eller lättnader för markägaren gällande artskyddet, markägaren måste även fortsättningsvis kontrollera om några särskilt skyddsvärda arter förekommer på berörd del av fastigheten och ta hänsyn till dessa i brukandet. Min bedömning är att dagens regelverk om artskydd inte kan hanteras på annat sätt.

Jag har lämnat ett förslag på sekretesslättnader för fastighetsägaren när det gäller förekomst av arter inför en skogsbruksåtgärd. Det har nämligen framkommit att det kan uppstå problem när uppgifter om djur- och växtarter inte lämnas ut på grund av sekretess. Markägare hamnar i en position där han eller hon förväntas lämna hänsyn till en artförekomst utan att få kännedom om var den finns. Detta leder till en rättsosäkerhet för markägaren eftersom vem som helst kan lägga in ett artfynd i Artportalen vilken sedan används som informationskälla av Skogsstyrelsen under ett samråd, samtidigt som markägaren inte har någon möjlighet att syna observationen om den är sekretessbelagd. Att möjliggöra en lättnad i sekretesskyddet enligt mitt förslag skulle dels öka markägarens tillit till systemet, dels möjliggöra för markägaren att anpassa sitt brukande utifrån artens behov. Det finns alltid en risk för att informationen skulle nyttjas på så sätt att arten kommer till skada, till exempel att fågelbon plundras eller växtplatser förstörs. Min bedömning är dock att denna risk är ytterst liten. De flesta markägare är rädda om sin skog och de där förekommande arterna.

### 5.4.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Tydliga föreskrifter för när samråd krävs inkluderar en heltäckande lista på samrådsområden vilket minskar risken för att åtgärder som väsentligt påverkar naturvärden genomförs. Detta bör innebära positiva effekter för miljö och klimat.

### 5.4.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Grunden för vilka specifika områden som ska kräva samråd vid skogsbruksåtgärder är enligt mitt förslag att dessa områden ska anses särskilt viktiga för att uppfylla olika EU-rättsliga och internationella åtaganden. Min bedömning är att dessa områden har så höga naturvärden att de redan i dag är belagda med krav på samrådsanmälan. Härmed genererar inte mitt förslag på samrådslista någon förändring i hanteringen av samråd. Förtydligandet av listan och dess koppling till EU-rättsliga och internationella åtaganden leder dock till en ökad tydlighet kring hur Sverige uppfyller dessa åtaganden.

Ibland måste samrådsområden markeras på en karta, så är fallet med till exempel urskogar. Under utredningens gång har det uttryckts en oro för att ett utpekande av dessa samrådsområden kan komma att påverka marknaden för skogsråvara från dessa skogar eller fastighetsmarknaden för berörda fastigheter. Här måste man ha i åtanke att kravet på en samrådsanmälan inte är samma sak som ett förbud mot åtgärden. Samrådet är en process mellan markägaren och Skogsstyrelsen för att hitta ett sätt att genomföra en åtgärd utifrån områdets egenskaper. I vissa fall kan resultatet bli att åtgärden inte kan genomföras. Jag anser att utfallet av samrådet kan ses som ett kvitto på att skogen brukas med hänsyn till miljövärden och enligt regelverken. Att tydliggöra var samråd krävs och att dessa processer avslutas med ett beslut från Skogsstyrelsen kan i stället ses som ett kvitto för att garantera att råvara från dessa skogar är hållbar. Likaså kan det skapa en förutsägbarhet vid fastighetsköp så att marknadspriset sätts utifrån mer fullständig information.



## 6 Arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

### 6.1 Bakgrund

#### 6.1.1 Krav på underrättelse om avverkning

Enligt 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) ska den produktiva skogsmarkens ägare underrätta Skogsstyrelsen om annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. Denna underrättelse kallas i vardagligt tal för avverkningsanmälan.

När underrättelseskyldigheten infördes lades stor vikt vid att dåvarande Skogsvårdsstyrelserna skulle kunna kontrollera återväxtåtgärder, att dessa genomfördes snabbt och gav godtagbara resultat. Genom att få vetskap om vilka avverkningar som planerades skulle myndigheterna också kunna reagera på om för stora kalytor, än vad som ansågs nödvändigt, uppstod. Det ursprungliga syftet med underrättelserna var att säkerställa återväxt och sysselsättning samt förhindra stora kalmarsområden<sup>1</sup>. Vissa remissinstanser ansåg att endast hyggen som var större än fem hektar skulle omfattas av anmälningsskyldigheten. Departementschefen konstaterade dock att hälften av kalmarsarealen utgjordes av hyggen mindre än fem hektar och att det på närmare 40 procent av dessa marker inte hade åstadkommits någon tillfredställande föryngring. Därför förordades att skyldigheten skulle omfatta alla hyggen<sup>2</sup>. Det lämnades dock till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utforma bestämmelser för skyldigheten att underrätta skogsvårdsstyrelsen om avverkning<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Prop. 1974:166, s. 71–74, 88.

<sup>2</sup> Prop. 1974:166, s. 71–74, 88.

<sup>3</sup> Prop. 1974:166, s. 14.

Regeringen lämnade 1979 förslag till riktlinjer för skogspolitiken. I detta sammanhang redogjorde regeringen för att anmälningsskyldigheten i föreskrifter hade begränsats till slutavverkningar som omfattade minst 0,5 hektar. Regeringen ansåg att dessa föreskrifter borde gälla även fortsättningsvis samt att anmälningsskyldigheten borde utsträckas till att omfatta även annan avverkning som sker för att ta skogsmark i anspråk för annan användning. Även vid sådan anmälan såg man behov av en arealbegränsning<sup>4</sup>. Gränsen på 0,5 hektar sammanfaller också med definitionen av skog. Enligt *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) är skog mark som sträcker sig över mer än 0,5 hektar med träd högre än fem meter och en krontäckning på mer än 10 procent, eller träd som kan nå tröskeln på plats<sup>5</sup>.

Med 1993 års skogspolitik utökades underrättelsekravet till att också inkludera en redovisning av vilka åtgärder som avses göras för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövärdens intressen i samband med avverkningen<sup>6</sup>.

### 6.1.2 Skogsbruket omfattas av miljöbalkens hänsynsregler och krav på samrådsanmälan

Miljöbalkens (1998:808) målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken, är tillämpliga på skogsmark och skogsbruk, således inom skogsvårdslagens (1979:429) tillämpningsområde<sup>7</sup>. De allmänna hänsynsreglerna preciseras i 2 kap. miljöbalken och gäller all verksamhet som kan påverka miljön, alltså även avverkningar. Miljöbalkens hänsynsregler har tillämpats när inte mer detaljerade regler finns i skogsvårdslagstiftningen<sup>8</sup>. Föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen måste vara förenliga med miljöbalken.

Det finns specifika åtgärder som alltid ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innan de påbörjas. Vilka dessa är anges i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3). Utöver de åtgärder som räknas upp i föreskrifterna finns också en anmälningsskyldighet för samråd för andra åtgärder om åtgärden

---

<sup>4</sup> Prop. 1978/79:110, s. 69.

<sup>5</sup> FAO-Forest Resources Assessment Working Paper 194, Terms and Definitions, FRA 2025, s. 7.

<sup>6</sup> Prop. 1992/93:226.

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:90, s. 244.

<sup>8</sup> SOU 2017:81, s. 147.



väsentligt kan komma att ändra naturmiljön. Samrådsförfarandet beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

I miljöbalken finns andra tillsynsinstrument för myndigheterna än samrådsförfarandet. För skogsbruksåtgärder kan det till exempel vara aktuellt med systemtillsyn eller att ett tillsynsärende öppnas efter en anmälan från allmänheten eller en miljöorganisation.

## 6.2 Problembeskrivning

I utredningsdirektiven anges att jag, oaktat andra förslag, ska analysera och föreslå undantag från kravet på avverkningsanmälan och samrådspåikt för skogsbruksåtgärder på mindre brukningsenheter som ägs av enskilda och där det (i) antingen inte finns särskilda miljö- eller naturvärden eller (ii) när avverkningen understiger upp till fem hektar. Utöver det har jag även undersökt ett alternativ (iii) där kravet på underrättelse höjs till 2 hektar för alla markägare. Slutligen har jag jämfört alla dessa alternativ med dagens regelverk.

### 6.2.1 Arbetsbördan för Skogsstyrelsen har ökat

En avverkningsanmälan anses i dag även utgöra en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har i avgörandet MÖD 2021:11 funnit att om Skogsstyrelsen väljer att inte agera på en avverkningsanmälan enligt bestämmelser i skogsvårdslagen, har de även ansetts tagit ställning till att något ingripande inte behövs med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Domstolen bedömde även att en miljöorganisation enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har rätt att överklaga beslutet att inte ingripa enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Som en följd av MÖD 2021:11 har Skogsstyrelsens erfarit en snabb och påtaglig ökning av antalet överklaganden av Skogsstyrelsens beslut som därmed överlämnas till mark- och miljödomstol för prövning. Följden blir att alltmer resurser krävs för Skogsstyrelsens ökade ärendehandläggning. Skogsstyrelsen tar emot drygt 60 000 underrättelser om föryngringsavverkning per år. Ett sätt att minska Skogsstyrelsens arbetsbörda är att minska antalet inkomna avverkningsanmälningar.

## 6.2.2 Olika förutsättningar för olika markägare

Syftet med att endast undanta mindre brukningsenheter från kravet på avverkningsanmälan är att underlätta för mindre aktörer och göra regelverket enklare för dessa. Det finns många små enskilt ägda brukningsenheter i Sverige. Strukturella skillnader, alltifrån vilken form ägandet består i och storleken på brukningsenheten till om markägaren bor på fastigheten eller inte, påverkar förutsättningarna och inriktningen i brukandet. Ett litet skogsinnehav betyder att åtgärder genomförs mer sällan samt att förutsättningarna för att ha virkesproduktion som en huvudsaklig inkomstkälla är begränsade. Mot bakgrund av det och att arealen enskilt ägda mindre brukningsenheter endast motsvarar en mindre del av skogsmarken i Sverige uppges i direktivet att det finns skäl att se över särskilda undantag för dessa brukningsenheter.

## 6.2.3 Krav på kontroll och tillsyn enligt EU-rättsliga och internationella åtaganden

Det finns flera EU-rättsliga och internationella åtaganden som ställer krav på kontroll och tillsyn av skogsbruket, se kapitel 4. För att uppfylla dessa är det i första hand skydd av naturvärden och livsmiljöer för arter som behöver uppfyllas. Det är av stor vikt att Sverige kan uppvisa tillräckligt effektiv kontroll och tillsyn av att skogsbruksåtgärder inte försämrar vissa tillstånd i naturen.

Ett exempel är EU:s art- och habitatdirektiv vilket kräver tillsyn av statusen för ett antal utpekade arter och livsmiljöer (habitat). Artikel 12.1 i art- och habitatdirektivet anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. På samma sätt innehåller artikel 5 i fågeldirektivet krav på skyddssystem för vissa fåglar. Olika verktyg för skydd är, enligt EU-kommissionen, godtagbara. Dessa verktyg måste dock åtföljas av en rättslig ram som säkerställer korrekt verkställande från tillsynsmyndigheterna vid bristande efterlevnad. Förebyggande strategier kan säkerställa skydd av de berörda arterna, förutsatt att de kommuniceras effektivt och genomförs med god vilja och tillräckliga resurser<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Europeiska kommissionen 2021. (2021/C496/01), avsnitt 2.2.4.

I nuläget utgör underrättelser enligt skogsvårdslagen en del av tillsynen och de utgör också en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har ett gemensamt tillsynsansvar enligt artskyddsförordningen (se kapitel 5 och 12). Genom samråden enligt miljöbalken ska Skogsstyrelsen kontrollera att de allmänna hänsynsreglerna följs, vilket bland annat innebär att lämna godtagbar hänsyn till artskyddet i enlighet med gällande regelverk.

Även EU:s avskogningsförordning och förnybartdirektiv ställer krav på kontroll och tillsyn för att säkerställa att skogsråvara från vissa skogstyper eller miljöer inte släpps ut på marknaden alternativt inte ingår i hållbara bränslen.

Skogsstyrelsen har i översynen av det reviderade förnybartdirektivet, funnit att den tillsyn som sker i samband med avverkningsanmälningar och samråd är en viktig del för att uppfylla direktivets krav och för att Sverige ska klassas som A-land<sup>10</sup>.

I samband med att Skogsstyrelsen lämnat underlag om avskogningsförordningen anger myndigheten att det behöver införas ett uttalat krav om anmälan för samråd vid uttag av skogsbiomassa från skogstyperna *urskog* respektive *naturligt föryngrad skog*. Detta skulle då omfatta även avverkningsområden mindre än 0,5 hektar vilket torde öka sannolikheten för att Sverige klassas som ett så kallat lågriskland<sup>11</sup>.

Enligt Århuskonventionen ska Sverige säkerställa att en berörd allmänhet får insyn och prövningsrätt i vissa miljöfrågor. Prövningsrätten innebär bland annat att miljöorganisationer har möjlighet att överklaga myndighetsbeslut om de anser att det står i strid med miljölagstiftningen. Detta har lett till att Skogsstyrelsens beslut, eller underlåtenheter att fatta beslut, vid ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken överklagas av miljöorganisationer.

### 6.3 Lösningförslag

Som beskrivits ovan anges i direktivet att jag ska utreda och föreslå två alternativ till dagens ordning (alternativ 2 och 3), dessutom har jag valt att utreda ett tredje alternativ (alternativ 4) att ställa mot

---

<sup>10</sup> Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/66, s. 6 och bilaga 1.

<sup>11</sup> Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/206, s. 37–38.

dagens ordning (alternativ 1). Förutsättningarna för respektive alternativ framgår i 6.1. För alternativ 2 och 3 ingick att utreda vad som ska anses som *mindre brukningsenhet* och *enskild markägare*. Jag har bedömt att 50 hektar produktiv skogsmark är en lämplig gräns för mindre brukningsenhet och att enskild markägare är fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag (se avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 nedan). För alternativ 2 medgav direktivet att föreslå en ny arealgräns upp till fem hektar och jag har bedömt att två hektar är en lämplig gräns för det alternativet (se avsnitt 6.3.3 nedan).

**Tabell 6.1 Sammanfattning av alternativa förslag angående minsta areal för underrättelse om avverkning**

| Alternativ 1   | Alternativ 2  | Alternativ 3  | Alternativ 4  |
|--|---|---|---|
| Dagens gräns för underrättelsekravet förblir oförändrat (0-alternativ). Skogsstyrelsen ska underrättas om annan avverkning, omfattande minst 0,5 ha, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. | För enskilda markägare med brukningsenheter < 50 ha höjs gränsen till 2 ha och motsvarande för kravet på samråd enligt 12:6 MB. | För enskilda markägare med brukningsenheter < 50 ha avskaffas kravet på underrättelse om avverkingen inte berör särskilda miljö- eller naturvärden. | Arealgränsen höjs till 2 ha för samtliga markägare. |

I utformandet av alternativen har jag utrett några grundläggande frågeställningar kring ägarkategorier, storlek på avverkingar och storlek på brukningsenheter samt förekomst av särskilda miljö- eller naturvärden, vilka beskrivs i avsnitten som följer.

### 6.3.1 Vad är enskilda markägare?

Begreppet *enskilda ägare* finns inte definierat i skogsvårdslagen, men begreppet används av Skogsstyrelsen bland annat i sin statistikproduktion. Det baseras då på Lantmäteriets definitioner på ägarkategorier där fysiska personer, dödsbon och bolag som inte

är aktiebolag hänförs till gruppen *Enskilda ägare*<sup>12</sup>. Jag anser att den definitionen är relevant och rimlig och bör om något av alternativen 2 eller 3 genomförs, också utgöra den krets som omfattas av förslaget.

### 6.3.2 Vad är mindre brukningsenheter?

Begreppet *brukningsenhet* definieras i skogsvårdslagen<sup>13</sup> som den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare. Alternativ 2 och 3 ska enligt direktivet tillämpas för *mindre brukningsenheter* för vilka det i dag inte finns någon definition.

I skogsvårdslagstiftningen finns en ransoneringsregel som innebär att endast en begränsad del av en brukningsenhets produktiva skogsmarksareal får avverkas under en viss period<sup>14</sup>. Dessa begränsningar tillämpas inte på brukningsenheter mindre än 50 hektar<sup>15</sup>. Motiveringen till att brukningsenheter under 50 hektar undantas från ransoneringsreglerna angavs vara att vid en gräns på 100 hektar så har så omfattande avverkningar skett att avverkningsbar skog kommer saknas under överskådlig tid. Genom att sätta gränsen vid 50 hektar hoppades regeringen komma till rätta med problemet<sup>16</sup>. En ytterligare skärpning av antalet hektar skulle emellertid enligt regeringens mening föra för långt. En lägre gräns skulle ställa krav på väsentligt ökade resurser för tillsyn från skogsmyndighetens sida. Samtidigt skulle den utgöra en alltför stark begränsning i avverkningsaktiviteten<sup>17</sup>.

Gränsen på 50 hektar anser jag också vara en väl avvägd gräns för vad som avses med små brukningsenheter enligt nu aktuellt förslag. Det finns en fördel med att använda samma arealgräns som i andra bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen, då dessa gränser redan är inarbetade. Det finns också, i likhet med förarbetena till ransoneringsreglerna, en bra avvägning mellan möjligheten att utföra tillsyn och den begränsning i avverkningsaktiviteten som en gräns på 50 hektar utgör. Om alternativ 2 eller 3 införs bör gränsen

---

<sup>12</sup> Skogsstyrelsen. 2024. Statistikprodukt Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruket.

<sup>13</sup> 12 § skogsvårdslagen.

<sup>14</sup> 11 § skogsvårdslagen.

<sup>15</sup> 12 § skogsvårdslagen.

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 23, s. 66.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:158, s. 27.

utvärderas efter ett par år för att säkerställa att syftet med bestämmelsen uppnås på ett bra sätt.

### 6.3.3 Skillnad mellan små och stora avverkningar

Utifrån direktivet finns ett alternativ att höja gränsen för underrättelse enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt miljöbalken för avverkningar upp till 5 hektar i vissa fall och jag har även valt att utreda ett ytterligare alternativ med en generell höjning av arealgränsen.

Skogsstyrelsen har vid tidigare tillfällen utrett vad en högre gräns för krav på avverkningsanmälan skulle innebära<sup>18</sup>. De kom fram till att redan vid en höjning från 0,5 till 1,0 hektar skulle möjligheterna för Skogsstyrelsen att påverka tillståndet i skogen påtagligt eller till och med i stor utsträckning, försämrats. Man befarade också att planeringen av avverkningen skulle göras mindre noggrant då kontrollen försvann.

Att ha en låg gräns för när underrättelse ska ske minskar osäkerheten för när en avverkning behöver anmälas. Ungefär en tredjedel av anmälningarna återfinns i storleksklassen 4–10 hektar och ytterligare en femtedel i klassen 2–4 hektar. Att lägga en gräns för underrättelser i den storleken som är bland den vanligaste avverkningsstorleken gör att en stor mängd anmälningar kommer ligga nära gränsen för när de behöver anmälas vilket kan skapa osäkerhet, att avverkningar anmäls för säkerhets skull trots att det inte behövs eller att avverkningar sker utan anmälan på grund av att arealen mätts på olika sätt av markägaren och Skogsstyrelsen.

Mot denna bakgrund har jag valt att utreda en gräns på två hektar. Två hektar överensstämmer med ett av kriterierna i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets förslag på definition av naturnära skogsbruk som i Götaland angetts till hyggesstorlek på max två hektar<sup>19</sup>. Jag anser att regelverk som innebär olika regler beroende på var i landet en skog är belägen bör undvikas och samma gräns därför bör tillämpas i hela landet.

---

<sup>18</sup> Skogsstyrelsen. Meddelande 1/2012.

<sup>19</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2023/16.

## Incitament för mindre avverkningar

I Skogsstyrelsens rapport *Förutsättningar för hyggesfritt skogsbruk och definition av naturnära skogsbruk* påtalas fördelar med mindre hyggen av naturvårdsskäl. Forskningen kring sambandet mellan hyggesstorlek och bevarandet av biologisk mångfald är dock inte entydig. Små hyggen innebär ett mer varierat landskap med möjlighet till spridning av växt- och djurarter. Minskade hyggesstorlekar kan även minska risken för ras och erosion i känsliga områden. Däremot behöver det inte per automatik leda till att antalet körskador går ner. Det beror mer på planeringen av skogsmaskinernas vägval samt förebyggande åtgärder i känsliga områden än på avverkningens storlek. Minskade hyggesstorlekar kan ge positiva effekter på människors upplevelse av skogsbruket då stora hyggen generellt försämrar upplevelsevärden<sup>20</sup>.

Utifrån dessa aspekter finns det skäl att skapa incitament för markägare att välja mindre hyggen framför stora. Det finns dock risker med mindre hyggen bland annat kopplat till återväxt och lönsamhet. Markägarens val av avverkningens storlek bör inte avgöras av motivet att undvika underrättelse till Skogsstyrelsen. Syftet med att höja gränsen för krav på underrättelse är i stället att underlätta så att de markägare som väljer att ta upp mindre hyggen får en enklare hantering av sin avverkning.

### 6.3.4 Statistik

För att analysera effekterna av förslagen har jag fått underlag från Skogsstyrelsen angående inkomna underrättelser och hanteringen av dessa. Under åren 2021–2023 inkom till Skogsstyrelsen igenomsnitt per år 63 000 underrättelser om föryngringsavverkningar omfattande 251 000 hektar.

Ett av de alternativ jag enligt direktivet ska utreda är att höja arealgränsen för när en avverkning ska underrättas från dagens 0,5 hektar upp till och med fem hektar. Som framgår i avsnitt 6.3.3 har jag valt gränsen två hektar. Av samtliga underrättelser 2021–2023 avsåg 22 000 enskilda markägare med anmälningar som understeg två hektar (tabell 6.2). Totalt uppgick dessa anmälningar till 26 000 hektar. Det motsvarar 35 procent av antalet anmälningar och 10 procent av

---

<sup>20</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2023/16.

den anmälda arealen. En generell höjning till två hektar skulle innebära att 35 000 anmälningar omfattande 73 000 hektar hade undantagits från kravet på underrättelse.

**Tabell 6.2 Underrättelser om föryngringsavverkning 2021–2023.  
Årligt genomsnitt avrundat till hela 1 000-tal**

|                | Antal  | Areal (ha) |
|----------------|--------|------------|
| Enskilda ägare | 44 000 | 151 000    |
| varav < 2 ha   | 22 000 | 26 000     |
| Övriga ägare   | 19 000 | 99 000     |
| varav < 2 ha   | 13 000 | 47 000     |
| Samtliga       | 63 000 | 251 000    |
| varav < 2 ha   | 35 000 | 73 000     |

Ett annat alternativ som jag ska utreda enligt direktivet är kopplat till förekomsten av *särskilda miljö- eller naturvärden*. Om sådana saknas ska enskilda markägare med mindre brukningsenheter undantas från kravet på underrättelse. Det är svårt att veta vilka av anmälningarna som inte berör särskilda miljö- och naturvärden. I dag finns ingen definition av särskilda miljö- och naturvärden. Jag har valt att använda mig av de ärenden som inte automatprioriterats för fortsatt kontroll av handläggare hos Skogsstyrelsen. Om de inte prioriterats antas här att de heller inte berör *särskilda miljö- och naturvärden* (tabell 6.3).

**Tabell 6.3 Underrättelser om föryngringsavverkning 2021–2023.  
Årligt genomsnitt avrundat till hela 1 000-tal**

|                                 | Antal  | Areal (ha) |
|---------------------------------|--------|------------|
| Enskilda                        | 44 000 | 151 000    |
| varav utan manuell handläggning | 22 000 | 68 000     |
| Övriga                          | 19 000 | 100 000    |
| varav utan manuell handläggning | 10 000 | 43 000     |
| Samtliga                        | 63 000 | 251 000    |
| varav utan manuell handläggning | 32 000 | 111 000    |



Enligt Skogsstyrelsens fastighets- och strukturstatistik äger 310 000 enskilda ägare totalt 11 miljoner hektar produktiv skogsmark av den totala arealen om 23 miljoner hektar produktiv skogsmark. Av dessa är det 82 procent som har ett innehav understigande 50 hektar produktiv skogsmark vilka totalt omfattar 3,2 miljoner hektar produktiv skogsmark.

Underrättelser om föryngringsavverkning från brukningsenheter understigande 50 hektar produktiv skogsmark utgör 25 procent av antalet (16 000) och 17 procent av arealen (42 000 hektar). Arealen som underrättelserna berör är i genomsnitt lägre på mindre brukningsenheter än på de större. Dessa uppgifter avser brukningsenheter oavsett ägarkategori men det torde vara i undantagsfall som så små brukningsenheter ägs i någon annan form än av enskilda.

### 6.3.5 Alternativ 1, mitt förslag: ingen ändring

**Bedömning:** Arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen ändras inte utan ligger kvar på 0,5 hektar.

### Underrättelse om avverkning ger möjlighet att påverka tillståndet i skogen

Genom de underrättelser om avverkning som görs till Skogsstyrelsen uppmärksammas myndigheten på de åtgärder som planeras. Detta ger myndigheten möjlighet att utöva tillsyn och tillhandahålla information och rådgivning avseende både miljö- och produktionsfrågor. Även om Skogsstyrelsens statistik visar att underrättelser om avverkning framför allt använts till att genomföra tillsyn med hänsyn till miljö- och naturvärden, fyller underrättelserna en funktion för tillsyn för att exempelvis säkerställa föryngringen efter en slutavverkning eller val av föryngringsmetod. Skogsstyrelsens rådgivning kan också vara en viktig källa för information och stöd i olika avvägningar som markägaren har att göra.

## Systemet med avverkningsanmälan utgör en central del i Sveriges kontrollsystem för EU-rättsliga åtaganden

Det är av stor vikt att Sverige kan uppvisa tillräckligt effektiv kontroll, övervakning och tillsyn av att skogsbruksåtgärder inte försämrar vissa tillstånd i naturen i relation till flera EU-rättsliga och internationella åtaganden, vilket beskrivs i kapitel 4 och avsnitt 6.2.3. Dagens system med avverkningsanmälan och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är en viktig del i det kontroll- och tillsynssystemet, och används för att visa på att Sverige har sådan tillräcklig kontroll i flera avseenden.

### Andra förslag förtydligar och underlättar

Flera av de omständigheter som enligt utredningsdirektivet motiverar förändringar i systemet med avverkningsanmälningar har jag för avsikt att förändra på annat sätt. Genom förslagen om samråd enligt miljöbalken (kapitel 5), processuella förändringar kring överklagande (kapitel 13) och kunskapskrav (kapitel 10) avser jag uppnå förenkling och ökad förutsägbarhet för alla markägare även med bibehållen gräns (0,5 ha) för krav på underrättelse om avverkning.

#### 6.3.6 Alternativ 2, utifrån direktivets uppdrag

**Förslag:** Enskilda markägare med mindre brukningsenheter än 50 hektar produktiv skogsmark undantas från kravet på underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om avverkningen totalt inte överstiger 2 hektar.

Alternativet innebär att gränsen för krav på underrättelse om avverkning höjs från 0,5 till 2 hektar för åtgärder som genomförs av enskilda ägare med brukningsenheter mindre än 50 hektar. Ett undantag på samma villkor från miljöbalkens samrådsplikt införs också.

## Stor minskning av antalet underrättelser

Enligt utredningsdirektiven ska jag analysera regelförenklingar som innebär undantag från kravet att underrätta Skogsstyrelsen om avverkningar över 0,5 hektar och samråd för enskilda markägare med mindre brukningsenheter. Syftet med sådana undantag är att underlätta för mindre aktörer och göra regelverket enklare.

Statistiken i avsnitt 6.3.4 visar att det är 22 000 underrättelser om avverkning som avser enskilda ägare och avverkningar under två hektar, vilket motsvarar 35 procent av antalet anmälningar och 10 procent av den anmälda arealen. Förslaget innebär därmed en kraftig minskning av antalet ärenden och en stor minskning i arbetsbörda för enskilda markägare och för Skogsstyrelsen.

## Minskade möjligheter att påverka tillståndet i skogen

Skogsstyrelsen har vid tidigare tillfällen utrett vad en högre gräns för krav på avverkningsanmälan skulle innebära<sup>21</sup>. Redan en höjning av arealgränsen från 0,5 till 1,0 hektar skulle enligt rapporten påtagligt eller till och med i stor utsträckning försämra möjligheterna för Skogsstyrelsen att påverka tillståndet i skogen. Man beförde också att planeringen av avverkningen skulle göras mindre noggrant då kontrollen försvann. Inte heller LRF Skogsägarna, Sveaskog och Stora Enso Skog hade någon erinran mot att låta arealgränsen kvarstå<sup>22</sup>. Samma ståndpunkter har framkommit i denna utredning vilket stärker mitt förslag om att inte höja arealgränsen.

Genom att undanta kravet på underrättelse till Skogsstyrelsen för mindre brukningsenheter kommer Skogsstyrelsen inte uppmärksammas på avverkningar på samma sätt som tidigare. Detta medför utmaningar för Skogsstyrelsen att utöva tillsyn och tillhandahålla rådgivning avseende både miljöhänsyn och produktionsfrågor. Avverkningsanmälan fyller också en funktion för tillsyn av andra områden än för miljön, till exempel för att säkerställa föryngringen efter en avverkning. Att öka mängden avverkningar som skulle undantas från underrättelse i de olika alternativa förslagen innebär att Skogsstyrelsens möjlighet till tillsyn begränsas. Dessa negativa konsekvenser bör övervägas noga.

---

<sup>21</sup> Skogsstyrelsen. Meddelande 1/2012.

<sup>22</sup> SOU 2017:81, s. 250.

Jag gör också bedömningen att undantag från anmälningsskyldighet inte enbart kommer underlätta för berörda markägare. För mindre aktörer kan Skogsstyrelsens rådgivning vara en viktig källa för information och stöd. En höjning av gränsen för avverkningsanmälan skulle inte enbart innebära en lättnad för markägaren, utan samtidigt skulle ett större ansvar för avvägningar och beslut läggas på markägaren.

Enligt utredningsdirektivet ska jag överväga att utforma förslagen så att risken att stora sammanhängande kalmarksområden uppstår undviks. Med en relativt liten höjning av gränsen, från 0,5 till 2 hektar, bedömer jag den risken som försumbar.

### **Skogsstyrelsens underlåtenhet att agera enligt miljöbalken kan fortsatt överklagas**

Genom förslaget i alternativ 2 kommer underrättelser till Skogsstyrelsen inte ske i de fall som beskrivs och inte heller anmälan för samråd enligt miljöbalken. Skogsstyrelsen kommer därför inte att få någon indikation som myndigheten kan agera på. Detta innebär att ett noll-beslut (valet att inte agera) inte fattas av myndigheten. Trots detta tyder den praxis (se avsnitt 6.2.2) som utarbetats kring artskyddet, på att Skogsstyrelsen fortsatt har en skyldighet att agera och vidta tillräckliga åtgärder när myndigheten i ett enskilt fall uppmärksammas på omständigheter som kan innebära att en avverkning görs i strid med miljöbalken<sup>23,24</sup>. Detta kan ske genom att en miljöorganisation uppmärksammar myndigheter på att en avverkning kommer ske i strid med till exempel artskyddsbestämmelserna.

En liknande skyldighet att agera, när myndigheten uppmärksammas på att en avverkning kommer ske i strid med bestämmelserna i skogsvårdslagen, anser jag inte föreligger. Detta då samma skyldighet att agera inte finns i skogsvårdslagen som i miljöbalken, vilket beskrivs utförligt i kapitel 9.<sup>25,26,27</sup>

---

<sup>23</sup> Ds 2004:29, s. 110.

<sup>24</sup> 26 kap. 1 § miljöbalken.

<sup>25</sup> HFD 2014 ref 8.

<sup>26</sup> HFD 2020 ref 12.

<sup>27</sup> SOU 2017:81, s. 236–239.

## De avverkningar som inte anmäls för avverkning eller samråd kan behöva uppfylla EU-rättsliga åtaganden på annat sätt

De EU-rättsliga och internationella kraven på tillsyn och kontroll som beskriv i avsnitt 6.2.3 begränsas inte till någon hektarsgräns. Jag bedömer att minskad underrättelseplikt enligt 14 § skogsvårdslagen skulle kunna få en negativ påverkan på Sveriges uppfyllande av framför allt EU-rättsliga regelverk.

Om något av förslagen att undanta avverkningar från underrättelse- eller anmälningsskyldighet antas finns behov av att på andra sätt implementera de rättsakter som nämns i kapitel 4 i förhållande till att tillräcklig kontroll och tillsyn behöver säkerställas. Att gå ifrån objektsvis tillsyn i vissa fall innebär till exempel att markägare på andra sätt behöver kunna visa på hur man följer lagstiftningen i förhållande till bland annat det reviderade förnybartdirektivet och avskogningsförordningen.

Om Sverige får sämre konkurrensmöjligheter på den europeiska marknaden till följd av att Sverige anses vara ett land med hög risk för avsteg från regelverk kan förslaget leda till nackdelar som överstiger de fördelar som förslaget medför.

### 6.3.7 Alternativ 3, utifrån direktivets uppdrag

**Förslag:** För enskilda markägare med mindre brukningsenheter än 50 hektar behöver underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen inte ske om avverkningen inte berör några särskilda miljö- eller naturvärden.

**Bedömning:** Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kommer inte heller behöva ske eftersom detta uppdrag endast berör avverkningar som inte berör några särskilda miljö- och naturvärden.

**Förslag:** Skogsstyrelsen får i uppdrag att tillhandahålla kunskapsunderlag för att underlätta för markägare att bedöma om några särskilda miljö- eller naturvärden kan påverkas av åtgärden.

## Alternativet berör en stor andel av föryngringsavverkningarna

Med de antaganden för *särskilda miljö- eller naturvärden* som anges i avsnitt 6.3.4 ovan är det 22 000 underrättelser per år omfattande 68 000 hektar som berör enskilt ägd mark och som avser föryngringsavverkningar som inte har särskilda miljö- eller naturvärden. Det motsvarar 35 procent av den totala mängden underrättelser om föryngringsavverkning och 24 procent av arealen. Effekten av att undanta sådana underrättelser från enskilda ägare är större i södra Sverige än i norra Sverige både avseende antal och areal. Observera att jag här inte tagit hänsyn till kriteriet om brukningsenhetens storlek. Med det som ytterligare kriterium minskar antalet ärenden som undantas något.

## Minskade möjligheter att påverka tillståndet i skogen samt uppfyllelse av EU-rättsliga åtaganden

De konsekvenser som beskrivs för alternativ 2 ovan och som avser avsnitten *Minskade möjligheter att påverka tillståndet i skogen*, *Skogsstyrelsens underlåtenhet att agera enligt miljöbalken kan fortsatt överklagas* samt *De avverkningar som inte anmäls för avverkning eller samråd kan behöva uppfylla EU-rättsliga åtaganden på annat sätt* gäller på samma sätt för det här alternativet.

## Skogsstyrelsen bör tillhandahålla kunskapsunderlag för bedömning om särskilda miljö- eller naturvärden

Skogsstyrelsen bör ta fram kunskapsunderlag för att markägare ska veta hur bedömningen av miljö- och naturvärden ska gå till. Detta kunskapsunderlag bör också kunna användas för att ge markägare tillräcklig information om särskilda miljö- eller naturvärden finns på den yta som en skogsbruksåtgärd planeras. Ett förslag om att undanta vissa åtgärder från anmälningsplikt underlättar endast för enskilda markägare om det blir tydligt när villkoren är uppfyllda. Skogsstyrelsen behöver därför kunna vägleda om det finns särskilda miljö- och naturvärden på en fastighet för att förslaget ska få den effekt som efterfrågats, nämligen enklare och tydligare regelverk för enskilda markägare med mindre brukningsenheter. Skogsstyrel-

sen har också en föreskriftsrätt som avser underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen. Denna bör utnyttjas för att underlätta för markägare att förstå i vilka fall underrättelse ska ske.

### Samråd behöver inte ske när miljö- och naturvärden saknas

Genom förslaget avser jag inte att ändra miljöbalkens krav på när anmälan för samråd ska ske utan endast förtydliga att när en mindre brukningsenhet utan natur- eller miljövärden genomför en avverkning så är detta inte en sådan väsentlig ändring av naturmiljön som kräver samråd. Någon ändring i miljöbalken bedömer jag därför inte nödvändig för att genomföra förslaget.

#### 6.3.8 Alternativ 4: en mellanväg

**Förslag:** Den produktiva skogsmarkens ägare behöver inte underrätta Skogsstyrelsen om en avverkning om avverkningen understiger två hektar. Kravet på anmälan för samråd enligt miljöbalken kvarstår. Detta förslag omfattar alla markägare.

Ett syfte med att utreda en relativt försiktig ökning av arealgränsen är att det sannolikt skulle ge incitament för att avverkning sker med mindre hyggesareal. För att förslaget ska ge full utväxling bör alla aktörer omfattas av bestämmelsen. Reglerna blir då också enklare eftersom samma regel gäller alla aktörer.

#### Alternativet berör en stor andel av föryngringsavverkningarna

Att höja gränsen till två hektar oavsett markägarkategori, storlek på brukningsenheten eller förekomsten av särskilda miljö- och naturvärden skulle undanta 35 000 (56 procent) av dagens underrättelser omfattande 73 000 hektar (29 procent). Ett sådant förslag berör framför allt enskilda ägare och effekten är störst i södra Sverige.

## Sannolikt viss förskjutning mot mindre avverkningar

En förändring av gränsen för krav på underrättelse om avverkning skulle sannolikt innebära en viss förskjutning mot fler avverkningar under två hektar. Omfattningen är svår att bedöma, men sannolikt skulle effekten bli begränsad då det dels finns andra tyngre vägande faktorer som påverkar lämplig hyggesstorlek tillsammans med det faktum att det inte verkar upplevas särskilt betungande att genomföra en underrättelse om avverkning.

## Minskade möjligheter att påverka tillståndet i skogen samt uppfyllelse av EU-rättsliga åtaganden

De konsekvenser som beskrivs för alternativ 2 ovan och som avser avsnitten *Minskade möjligheter att påverka tillståndet i skogen*, *Skogsstyrelsens underlåtenhet att agera enligt miljöbalken kan fortsatt överklagas* samt *De avverkningar som inte anmäls för avverkning eller samråd kan behöva uppfylla EU-rättsliga åtaganden på annat sätt* gäller även för det här alternativet.

### 6.3.9 Samlad bedömning

De skäl till att se över om gränsen kan höjas som anges i direktivet är högst relevanta. Utredningen av de olika alternativen visar att en höjning av gränsen för när en avverkning ska underrättas från 0,5 till 2 hektar skulle innebära en kraftig minskning av antalet underrättelser, och skulle på så sätt innebära förenklningar för både Skogsstyrelsen och skogsbrukets aktörer. Jag gör dock bedömningen att undantag från anmälningsskyldighet inte enbart kommer underlätta för dessa markägare. För mindre aktörer är Skogsstyrelsens kontroll, information i samband med anmälan och rådgivning, en viktig källa till stöd i skogsbruket. En höjning av gränsen för avverkningsanmälan skulle inte enbart innebära en lättnad för markägaren, utan samtidigt skulle ett stort ansvar för avvägningar, informationsinhämtning och beslut läggas på markägaren.

Det främsta argumentet emot en höjning av gränsen anser jag vara riskerna vad gäller uppfyllelse av EU-rättsliga krav. Även om det går att lösa en del av den uppfyllelsen genom en tydlig samråds-



plikt eller annan tillsyn, så ser jag vissa utmaningar för Sverige att visa på tillfredställande kontroll och tillsyn för att Sverige ska uppfylla EU-rättsliga och internationella åtaganden med en förändring av kraven på underrättelser.

En förändring av gränsen för krav på underrättelse om avverkning skulle sannolikt innebära en viss förskjutning mot fler avverkningar under två hektar. Omfattningen är svår att bedöma, men sannolikt skulle effekten kunna bli relativt stor med tanke på att 20 procent av anmälningarna återfinns i storleksklassen 2–4 hektar, det vill säga precis ovanför en sådan gräns.

I den mån det blir aktuellt att höja gränsen anser jag att det bör göras generellt, oavsett markägare eller avsaknad av särskilda miljö- och naturvärden, för att förslaget ska ge full utväxling. Jag anser också att samrådsförfarandet bör kvarstå med de ändringar som jag anger i kapitel 5.

Urvalet av manuell hantering är likartat oavsett ägarkategori vilket antyder att det inte finns någon särskild koppling mellan ägarkategori och särskilda miljö- eller naturvärden.

Jag anser att mot bakgrund av de övriga förändringar som jag föreslår i andra kapitel och behovet av att ha ett omfattande kontrollsystem för att säkerställa EU-rättsliga åtaganden, att nuvarande arealgräns bör förbli oförändrad. Min bedömning är också att en höjning av arealgränsen inte nödvändigtvis innebär en förenkling för enskilda markägare. EU-akter kommer behöva implementeras på andra sätt vilket leder till nya krav på markägare.

De argument för en bibehållen gräns för krav på underrättelse som framkom i tidigare utredning, som beskrivs i avsnitt 6.3.6, talar fortsatt för en bibehållen gräns. Inte heller de skogliga aktörerna som yttrade sig över förslaget då hade någon erinran mot att låta arealgränsen kvarstå.<sup>28</sup> Samma ståndpunkter har framkommit i denna utredning.

Sammanfattningsvis förordar jag alltså alternativ 1 (bibehållen gräns) i första hand, och alternativ 4 (höjning till 2 hektar för samtliga ägarkategorier) i andra hand. Alternativ 3 bedömer jag som alltför riskabelt i förhållande till EU-rättsliga åtaganden.

---

<sup>28</sup> SOU 2017:81, s. 250.

## 6.4 Konsekvenser av förslaget

Mitt huvudförslag är alternativ 1, som inte innebär någon förändring. Huvudförslaget medför således inte några konsekvenser. Effekterna av de olika alternativen beskrivs i anslutning till respektive alternativ. Nedan sammanfattas de aktuella konsekvenserna som främst är identifierade men inte kvantifierade eller kostnadssatta.

### 6.4.1 Finansiella konsekvenser för staten

De effekter som en förändring av gränsen för krav på underrättelser får för staten består främst i minskat antal underrättelser att hantera för Skogsstyrelsen. Det är svårt att avgöra hur stor förändringen skulle bli, men för att ange en storleksordning anges här hur många underrättelser som skulle undantas utifrån dagens storleksfördelning. Alternativ 1 ger ingen förändring. Både alternativ 2 och 3 ger en minskning om cirka 22 000 underrättelser, medan alternativ 4 ger en motsvarande minskning om 35 000 underrättelser. Kostnaden för hantering av underrättelser är enligt Skogsstyrelsens årsredovisning i genomsnitt omkring 500 kronor per underrättelse. Utifrån dessa antaganden och förutsättningar skulle den potentiella kostnadsminskningen för Skogsstyrelsens hantering av underrättelser kunna bli omkring 10–20 miljoner kronor per år för de alternativa förslag som innebär en höjning av arealgränsen för krav på underrättelse om avverkning. Kostnaden för de underrättelser som uteblir med alternativ 2, 3 och 4 är sannolikt lägre, eftersom det handlar om små arealer som generellt kräver mindre utredning än genomsnittet, vilket innebär att uppskattningen sannolikt är något överskattad.

Alternativ 3 innebär även kostnader för att tillhandahålla kunskapsunderlag för att underlätta för markägare att bedöma om några särskilda miljö- eller naturvärden kan påverkas av åtgärden.

Alternativ 2, 3 och 4 innebär en risk att de EU-rättsliga åtagandena inte uppfylls, vilket kan innebära kostnader för staten. Kostnaderna kan antingen komma av införandet av andra kontroll- och tillsynssystem eller sanktionsavgifter. Sådana eventuella kostnader är okända.

### 6.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda

De företag och enskilda som påverkas av förslaget är markägare och deras ombud. Alternativ 2, 3 och 4 innebär minskad administration och därmed minskade kostnader. Om alternativen innebär att EU-rättsliga åtaganden inte uppfylls kan Sverige klassas som ett högriskland eller B-land. Detta innebär administrativa kostnader och svårigheter att sälja produkter på den gemensamma marknaden.

### 6.4.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

En konsekvens av alternativ 2, 3 och 4 är att de skulle kunna leda till att en större andel av avverkningarna som genomförs är under två hektar, vilket kan ge positiva effekter på miljö och för upplevelsevärden. Den minskade möjligheten för Skogsstyrelsen att utöva tillsyn kan i stället leda till negativa effekter på både virkesproduktion och naturvärden. Omfattningen av dessa konsekvenser skiljer sig mellan de olika förslagen. Alternativ 2 undantar 10 procent av arealen jämfört med alternativ 1, medan motsvarande andel är 24 för alternativ 3 och 29 för alternativ 4.

### 6.4.4 Övriga konsekvenser

En möjlig konsekvens av alternativ 2, 3 och 4 är att Sverige får sämre konkurrensmöjligheter på den europeiska marknaden till följd av att Sverige anses vara ett land med hög risk för avsteg från regelverk.



## 7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse

### 7.1 Inget krav på underrättelse för uttag av grenar och toppar

#### 7.1.1 Problembeskrivning

Efter en avverkning kan avverkningsrester tas ut ur skogen och användas som biobränsle. Det är i första hand grenar och toppar (grot) som tas ut. Uttag av stubbar har även förekommit men det görs inte i dag om inte marken ska omvandlas från skogsmark till någon annan typ av markanvändning.

I dag ska ett uttag av skogsbiobränsle underrättas till Skogsstyrelsen vilket görs samtidigt som underrättelse om avverkning. Enligt dagens system fungerar underrättelsen även som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

När underrättelseplikten tillkom för skogsbränsleuttag fanns en oro för att ett utökad uttag skulle påverka skogstillväxten negativt och man såg därmed ett behov av att Skogsstyrelsen hade kontroll över i vilken omfattning och var uttag av skogsbiobränsle planerades. Forskning och mer kunskap inom området har dock visat att påverkan på markens näringsbalanser och därmed på tillväxten, är liten. Uttag av skogsbränsle kan också komma att påverka naturvärden negativt vilket vissa intressenter påpekat i tidigare utredningar. Även här har forskningen visat att ett uttag enligt Skogsstyrelsens föreskrifter inte utgör någon skadlig påverkan.<sup>1,2</sup>

Skogsstyrelsen har uppgett att anmälningar om biobränsleuttag inte leder till någon form av tillsyn och att anmälningsplikten därmed inte leder till att myndigheten påverkar tillståndet i skogen.

---

<sup>1</sup> Skogsstyrelsen. Meddelande 1/2015.

<sup>2</sup> Skogsstyrelsen. Meddelande 1/2012.

I mina dialoger med Skogsstyrelsen och skogsbrukets företrädare har framkommit att underrättelse om uttag av biobränsle inte har någon praktisk betydelse. Även om det anmäls ett skogsbränsleuttag är det inte alltid som det hämtas ut.

Överensstämningen mellan anmäld uttagsmängd och faktiskt uttag anses därmed vara låg eftersom det är svårt att förutse hur mycket skogsbränsle som faktiskt har plockats ut i praktiken.

Detta sammantaget gör att anmälan av skogsbränsleuttag endast är en administrativ handling som krävs av markägaren och om den tas bort, kommer det inte påverka tillståndet i skogen eller möjligheterna att följa omfattningen av sådant uttag.

### 7.1.2 Lösningsförslag

**Förslag:** Skogsstyrelsen behöver inte särskilt underrättas om uttag av grenar och toppar enligt 14 § skogsvårdslagen.

**Bedömning:** För stubbskörd föreslår jag ingen ändring, den ska fortsatt anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

### Påverkan på naturvärden och näringsbalanser

Grenar och toppar utgör substrat och livsmiljö för många olika skogsarter. Flest studier har gjorts på vedlevande insekter. Många av dessa verkar dock vara ospecifika i sina krav på livsmiljö. Klen granved verkar sällan hysa rödlistade vedlevande arter. Dessa arter fordrar i stället grov död ved (10 cm i diameter eller grövre) eller ved från ovanligare träslag (asp, ek och ädellövträd) för sin överlevnad och reproduktion. Dagens kunskap tyder på att den negativa påverkan på biodiversiteten är liten med dagens uttagsnivåer av grot<sup>3</sup>.

Mycket av trädens kväve är koncentrerat till de delar där trädens tillväxt är som störst, vilket är i toppen och i grenarna där också barr- och lövproduktionen sker. Lämnat ris ökar även mineraliseringen i markens översta skikt eftersom fuktigheten och temperaturen jämnas ut under riset vilket gynnar nedbrytande organismer.

---

<sup>3</sup> de Jong, J., Akselsson, C., m.fl. 2013.

Ett grotuttag kan därmed minska risken för kväveläckage vilket är positivt för vattenkvaliteten.

Grotuttag ger möjlighet att snabbare återbeskoga ett område då föryngringsarbetet underlättas. Grotuttag kan ge sänkning av tillväxten, främst i yngre skog, på grund av att näring bortförts från marken men effekten är oftast begränsad och kortvarig. Sammantaget bedöms grotuttag ge bättre föryngringar och är därför i de flesta fall positivt för den långsiktiga produktionen.

## Skogsstyrelsens föreskrifter och rekommendationer

Det finns olika förutsättningar att ta ut skogsbränsle på olika marker. Därför regleras uttag av skogsbränsle genom föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer från Skogsstyrelsen.

Brukande av skogar med höga bevarandevärden ska ske hänsynsfullt. Uttag av grot ska inte ske i skogar med höga naturvärden om dessa värden kan ta skada av uttaget. Viktigt är att träd, buskar och död ved som sparats av hänsyn till natur- och kulturmiljö lämnas kvar och inte skadas. Uttag av både stamved och grot kan även gynna den biologiska mångfalden, till exempel en gallring inom ramen för naturvårdande skötsel där igenväxning missgynnar den biologisk mångfalden.<sup>4</sup>

Hänsyn ska tas till sjöar och vattendrag samt till dessas närmiljöer. Därför finns föreskrifter om att stubbskörd inte får ske i skyddszoner mot sjöar och vattendrag.<sup>5</sup> Detta är mest kopplat till att hindra erosion och att körskador i dessa zoner inte ska uppstå<sup>6</sup>.

Grotuttag ska inte heller genomföras där risken för körskador eller erosion är stor. Där ska grenar och toppar i första hand läggas i skogsmaskinernas körstråk där de fungerar som en armering av marken. I andra hand kan de tas omhand som skogsbränsle.

Uttag av biomassa kan vara försurande för marken och koncentrationen av många näringsämnen och mineraler är högre i grenar och toppar än i stamveden. Uttag av skogsbränsle ska därför inte ske på starkt försurade marker eller på torvmarker med skogsbruk utan tillförsel av mineralnäring. I Skogsstyrelsens allmänna råd finns

---

<sup>4</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2019/14.

<sup>5</sup> Allmänna råd till 7 kap. 27 § SKSFS 2011:7.

<sup>6</sup> 7 kap. 28 § SKSFS 2011:7.

angivet hur tillförsel av mineralnäring bör ske relaterat till bränsleuttagen.<sup>7</sup>

### **Riskerna med grotuttag kan hanteras utan underrättelse**

Av Skogsstyrelsens föreskrifter framgår att syftet med att kontrollera uttaget av skogsbränsle är att kontrollera riskerna för att skador på den långsiktiga näringsbalansen uppstår samt säkerställa buffringsförmågan mot försurning<sup>8</sup>. Eftersom forskning visat att riskerna är små då Skogsstyrelsens föreskrifter följs finns en möjlighet att förenkla regelverket. Jag föreslår därför att underrättelseskyldigheten för skogsbränsle i form av grenar och toppar tas bort. Eftersom ett grotuttag är nära förknippat med en slutavverkning kan underrättelsen för avverkningen också fungera som information till Skogsstyrelsen om att även grot kan komma att tas ut.

En borttagen underrättelseskyldighet bör medföra ett nytt sätt att hantera eventuella risker i samband med skogsbränsleuttag. Skogsstyrelsen behöver rikta mer information och rådgivning kring skogsbränsleuttag så att markägare känner till regelverket och Skogsstyrelsens rekommendationer.

Grotuttag är i dag en vanlig skogsbruksåtgärd som förekommer på en tredjedel av den slutavverkade arealen<sup>9</sup>. Samtidigt har Skogsstyrelsens skogliga konsekvensanalyser återkommande visat att det finns en stor outnyttjad potential i skogsbränsleuttag utan att komma i konflikt med myndighetens rekommendationer<sup>10,11</sup>. Skogsstyrelsen bör därför kunna förutsätta att uttag av skogsbränsle förekommer vid avverkningar och att avverkningsanmälan därmed i sig räcker som underrättelse om att skogsbränsle kan komma att tas ut. Om det finns värden på berörd avverkning som kan ta skada av ett bränsleuttag, anser jag att Skogsstyrelsen får utnyttja den kännedom myndigheten får i avverkningsanmälan för att informera och rådge markägaren om de risker som finns.

---

<sup>7</sup> Allmänna råd till 7 kap. 27 § SKSFS 2011:7.

<sup>8</sup> 7 kap. 27 § SKSFS 2011:7.

<sup>9</sup> Skogsstyrelsen. 2023. Statistikprodukt Avverkningsanmälningar.

<sup>10</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2015/10.

<sup>11</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2022/10.



### **7.1.3 I praktiken**

Genom mitt förslag kan markägaren ta ut skogsbränsle utan att underrätta Skogsstyrelsen om det. Vill markägaren skörda stubbar ska det anmälas för samråd enligt miljöbalkens regler. I praktiken kommer markägaren underrätta Skogsstyrelsen om att en avverkning planeras. Skogsstyrelsen kan då, i samband med underrättelsen eller på annat sätt, säkerställa att information finns tillgänglig så att eventuella anpassningar, när det är aktuellt, sker i enlighet med regelverket. Skogsstyrelsen kan också agera med tillsynsåtgärder om det finns skäl.

### **7.1.4 Konsekvenser**

Förslaget syftar till att renodla och minska antalet regelverk. De lagar som finns kring skogsbruket ska vara relevanta, effektiva och göra nytta. Att ta bort anmälan för grotuttag leder i den riktningen.

#### **Finansiella konsekvenser för staten**

Förslaget bedöms inte ha några finansiella konsekvenser för myndigheten och därmed för staten.

#### **Konsekvenser för företag och enskilda**

Genom att ta bort underrättelseskyldighet bör den administrativa bördan minska för enskilda men kostnadsminskningen kan anses marginell.

#### **Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser**

Ursprungstanken med underrättelsekravet var att uppmärksamma Skogsstyrelsen på uttag av skogsbränsle för att undvika skador på miljön. Det har dock framkommit att sådana tillsyn inte genomförs i praktiken och att anmälan ofta är missvisande mot det faktiska uttaget. Jag ser därför inte att konsekvenserna på mark och naturvärden skulle påverkas negativt av mitt förslag. Skogsstyrelsen har

fortsatt möjlighet att agera i samband med en underrättelse om avverkning och en avverkning är en förutsättning för att skogsbränsle ska genereras.

Vidare bedömer jag inte att mitt förslag kommer leda till att uttagen av skogsbränsle kommer öka. Hur mycket skogsbränsle som tas ut är starkt marknadsstyrt utifrån efterfrågan och avstånd till värmeverk. Uttaget styrs även av vilka markförhållanden som råder på aktuell trakt. Är marken blöt eller fuktig används groten i första hand till att köra maskinerna på för att minimera risken för körskador.

Det oförändrade uttaget gör att förslaget inte kommer ha någon påverkan på klimatet, markens näringsbalanser eller naturvärden jämfört med i dag. Inte heller friluftslivet eller rennäringen kommer påverkas, vilka annars är positiva till att grot plockas bort eftersom det underlättar framkomligheten för både människor och renar.

### Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslaget kommer inte påverka Sveriges möjligheter att leva upp till EU:s reviderade förnybartdirektiv. Direktivet ska säkerställa att primära skogsbiobränslen inte härrör från skogar med höga bevarandevärden. I Sverige säkerställs det genom underrättelsekravet för avverkning enligt kap 14 skogsvårdslagen eftersom ett grotuttag föregås av en avverkning. Om en avverkning planeras i skogar med höga bevarandevärden måste avverkningen anmälas för samråd enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Dessa krav på underrättelse och samråd säkerställer att Sverige uppfyller kraven i artikel 29 i direktivet.<sup>12</sup>

Man skulle kunna tänka sig att använda underrättelseplikten för att följa trenderna för hur stort bränsleuttaget är. Diskrepansen mellan de anmälda mängderna och det faktiska uttaget kullkastar dock den möjligheten. Då är det lättare att mäta detta på annat sätt, till exempel vid industrin.

---

<sup>12</sup> Förnybartdirektivet, artikel 29.3 och 29.6.

## 7.2 Underrättelse för fler åtgärder samt dess innehåll

### 7.2.1 Problembeskrivning

Ett övergripande mål med denna utredning är att förenkla och förtydliga regelverken för skogsbruket. Ett sätt är att tydliggöra kraven på samråd och ta bort de samrådskrav som kan lösas på annat, mer effektivt, sätt. Bland annat föreslår jag i kapitel 5 att obligatorisk samrådsplikt tas bort för åtgärderna maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt anläggande av traktor- och skogsbilväg. Dessa åtgärder regleras på ett detaljerat sätt i skogsvårdslagstiftningen och tillsyn bör därför i första hand ske enligt denna lagstiftning. Någon underrättelseplikt enligt skogsvårdslagstiftningen finns inte i dag för dessa åtgärder, vilket bör införas om kravet på samrådsanmälan tas bort.

Jag föreslår även att samrådsplikten för dikesrensning tas bort. Detta på grund av att bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken redan reglerar dikesrensning. Enligt 11 kap. 15 § miljöbalken finns ett undantag från tillståndsplikten vid markavvattning för rensningar och liknande arbeten. De åtgärder som omfattas är sådana som inte avser förändra de rådande förhållandena i ett vattenområde. Om en förändring i vattenområdet har inträtt och området erhållit en ny bestående karaktär, räknas ett återställande av förhållandena inte som en rensning, utan då gäller de vanliga reglerna om tillståndsplikt.<sup>13</sup> Utifrån dessa bestämmelser i 11 kap. miljöbalken bör dikesrensning vara tillåten när den genomförs enligt villkoren i gällande bestämmelse men kräva tillstånd om rensningen går utanför bestämmelsens villkor. Tillstånd eller dispens kan också krävas om rensningen sker på mark som omfattas av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Dikesrensning hanteras således redan genom villkor och tillståndsregler i miljöbalken. Samråd enligt miljöbalken bör därför inte aktualiseras.

---

<sup>13</sup> Kruse, J. 2024.

## 7.2.2 Lösningförslag

**Förslag:** Följande åtgärder läggs till i 14 § skogsvårdslagen gällande underrättelseplikten: maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt för byggande av skogsbil- och traktorvägar längre än 300 meter.

**Bedömning:** Skogsstyrelsen bör utveckla och kvalitetssäkra sina föreskrifter om underrättelsernas innehåll.

Som en konsekvens av mina förslag i kapitel 5 kommer maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt byggande av skogsbil- och traktorvägar i flera fall inte samrådats med Skogsstyrelsen. För att ändå bibehålla Skogsstyrelsens vetskap kring dessa åtgärder föreslår jag att maskinell gödsling, maskinell askåterföring samt anläggande av skogsbilvägar längre än 300 meter och traktorvägar längre än 300 meter ska underrättas Skogsstyrelsen. Orsaken till att jag valt 300 meter är att sträckan redan i dag används i Skogsstyrelsens föreskrifter gällande upprustning av vägar. Underrättelseskyldighet för skyddsdikning finns redan och ska även fortsättningsvis vara kvar.

Jag anser att underrättelserna ska hanteras på samma sätt som övriga underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen, se kapitel 9.

I de fall åtgärden medför väsentlig ändring av naturmiljön och omfattas av föreskrifter om skyldighet att anmäla för samråd ska den fortsatt samrådats (se kapitel 5 när samråd kan bli aktuellt).

### Skogsstyrelsen kan meddela föreskrifter om underrättelsernas innehåll

Delar av mina förslag bygger delvis på att det blir tydligt vad en komplett underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen ska innehålla.

Enligt 15 d § skogsvårdsförordningen får Skogsstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter om underrättelse och om undantag i vissa fall från skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen.

Jag anser att Skogsstyrelsen bör föreskriva om tydliga villkor om underrättelsens innehåll för att uppfylla lagens och förordningens krav. Det ska bli tydligt att anpassningar och hänsyn behöver motiveras och märkas ut på kartor av markägaren. Det behöver även bli

tydligt att markägaren ska ange vilka värden som finns på aktuell mark utifrån myndigheternas kartunderlag. Detta sker till viss del i dag men utgör inte ett krav för en korrekt underrättelse.

Skogsstyrelsen ska dock endast efterfråga uppgifter från markägaren som det finns lagstöd för att hämta in. Lagstödet kan finnas i skogsvårdslagstiftningen eller i till exempel statistiklagstiftning. Uppgifterna, som rör enskilda och deras verksamhet, får endast samlas in för de syften som anges i lagstiftningar.

Med det sagt anser jag att underrättelsernas kvalitet ska vara hög. Genom att Skogsstyrelsen i föreskrifter tydliggör vad som krävs för en korrekt underrättelse blir det också tydligt när en underrättelse inte uppfyller kraven. En underrättelse som inte uppfyller kraven kan inte anses utgöra en sådan underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen som medför att en åtgärd får påbörjas.

Tydliga föreskrifter syftar till att underlätta dels för myndighetens hantering av ärenden, dels för kommande tillsyn.

### **7.2.3 I praktiken**

Underrättelserna ska hanteras på samma sätt som en avverkningsanmälan. Underrättelsen ska skickas in till Skogsstyrelsen, företrädesvis digitalt. Om underrättelsen inte är komplett ska Skogsstyrelsen begära in kompletteringar innan en korrekt underrättelse ska anses ha inkommit till myndigheten. Därefter genomför Skogsstyrelsen automatisk prioritering av vilka underrättelser som inte behöver någon ytterligare hantering. Åtgärden kan påbörjas när tidsfristen för underrättelsen passerat såvida den inte faller ut för vidare hantering. Läs mer om underrättelsernas hantering i kapitel 9.

### **7.2.4 Konsekvenser**

#### **Finansiella konsekvenser för staten**

Initialt kommer förslaget leda till något ökade kostnader för Skogsstyrelsen i samband med att systemsidor för dessa underrättelser måste tas fram. Därefter kommer myndighetens arbetsbörda minska jämfört med dagens regelverk eftersom antalet samrådsanmälningar minskar.

Under den senaste femårsperioden har Skogsstyrelsen i genomsnitt per år fått in cirka 300 samrådsanmälningar om askåterföring och 600 om skogsbilvägar och traktorvägar. Dessa behöver nu i stället underrättas. För Skogsstyrelsens handläggning blir detta en besparing eftersom motsvarande inte längre behöver anmälas för samråd som har en dyrare ärendehantering. Viss kostnad uppstår för anpassning av IT-system.

### **Konsekvenser för företag och enskilda**

Till skillnad från att bibehålla samrådsplikten enligt miljöbalken, som endast syftar till tillsyn av risker för miljön, för dessa åtgärder ger dessa nya underrättelse Skogsstyrelsen möjlighet att även agera utifrån produktionsrelaterade frågor.

En konsekvens, som innebär mer administrativt arbetet, är om en avverkning inför byggande av en skogsbilväg överskrider en areal på 0,5 ha. Då måste både en underrättelse om vägbyggnationen och en underrättelse om avverkningen av väggatan skickas in till Skogsstyrelsen, såtillvida Skogsstyrelsen inte väljer att lösa underrättelserna på annat vis, till exempel genom en sammanslagning.

### **Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser**

Förslaget påverkar inte Skogsstyrelsens möjlighet att starta ett tillsynsärende enligt miljöbalken utan det kan ske på samma sätt som för alla åtgärder. Tillsynen kommer därmed ligga kvar på samma nivåer som i dag vilket säkerställer att åtgärdernas påverkan på naturmiljön inte kommer förändras.

Anläggandet av skogsbilvägar kan ha negativ påverkan på vattenmiljöer bland annat genom risk för ökade transporter av näringsämnen, slam och i vissa fall metylkvicksilver till sjöar och vattendrag. Genom underrättelserna kommer Skogsstyrelsen fortsatt kunna utöva tillsyn med fokus på tagen hänsyn och försiktighetsmått. Anläggande av skogsbilvägar som berör känsliga naturmiljöer ska fortsatt samrådas enligt miljöbalken enligt förslaget i kapitel 5.

## Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några samhällsekonomiska eller övriga konsekvenser.





# 8 En ny syn på ädellövskog

## 8.1 Problembeskrivning

### 8.1.1 Tillstånd krävs för avverkning av ädellövskog

Markägaren är skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om att slutavverkning ska genomföras<sup>1</sup>. För huvudparten av den produktiva skogsmarken sker detta genom en underrättelse om avverkning, även kallad avverkningsanmälan, vars närmare innehåll regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter till skogsvårdslagen<sup>2</sup>.

I skog som definieras som ädellövskog<sup>3</sup> krävs tillstånd från Skogsstyrelsen för annan avverkning än röjning och gallring<sup>4</sup>. Skogsstyrelsen kan vid tillståndsgivandet ange på vilket sätt avverkningen får ske för att säkerställa en förnygring av ny ädellövskog.

Utöver tillståndskraven finns särskilda regler för ädellövskog som innebär att arealen ädellövskog inte ska minska, oftast genom att avverkning av ädellövskog följs av förnygring av ny ädellövskog men det går också att ersätta med en ädellövsförnygring på annan plats.

Det nuvarande regelverket för ädellövskog har sitt ursprung i 1960-talet och utvecklingen av bokskogen vilken utreddes i betänkandet *Bokskogens bevarande*<sup>5</sup>. På grund av den dåliga lönsamheten i bokskogsskötsel, främst låg efterfrågan, ersattes den avverkade bokskogen av barrträd i en takt som uppfattades som allt för hög. Bokdominerad skog beräknades uppgå till cirka 60 000 hektar, varav 10 procent delvis var skyddad via den då gällande naturvårdslagen (1964:822). Årligen avverkades 800 hektar varav endast 15 hektar förnygrades med bok eller andra lövträd. Utredningen

---

<sup>1</sup> 14 § skogsvårdslagen.

<sup>2</sup> SKSFS 2011:7.

<sup>3</sup> 22 och 23 §§ skogsvårdslagen.

<sup>4</sup> 27 § skogsvårdslagen.

<sup>5</sup> SOU 1971:71.

satte ett mål om att 35 000 hektar borde bevaras dels genom vetenskapliga och sociala reservat, dels genom ett ekonomiskt stöd till fortsatt brukande av bokskog.

I mitten av 1980-talet utökades bokskogslagen till att gälla alla ädellövträd och en ädellövskogslag med motsvarande regelverk infördes. Denna införlivades sedan i skogsvårdslagen i samband med 1993 års skogspolitiska reform. I förarbetena till reformen av skogsvårdslagen framhölls också att för att uppnå de då föreslagna skogspolitiska målen var det önskvärt att arealen ädellövskog ökades genom nyanläggning<sup>6</sup>. Det föreslogs dock inte något måltal för hur mycket ädellövskog Sverige bör ha. I översynen av skogspolitiken 2004<sup>7</sup> och 2019<sup>8</sup> behandlas inte ädellövskogen specifikt utan enbart indirekt.

### 8.1.2 Ekonomiskt stöd ger viss kompensation

Ett ekonomiskt stöd för ädellövskogsbruk har funnits sedan 1974 (från början avseende bokskog) och har justerats vid flera tillfällen. Stödet kan ses som ett kompensatoriskt stöd för de särskilda regler som gäller vid ädellövskogsbruk, främst kravet på att återbeskoga med ny ädellövskog vilket innebär ökade kostnader jämfört med att föryngra med barrskog. Därmed är stödet också i första hand riktat till föryngringskostnader av befintliga ädellövskogar och åtgärder som stängselmaterial och stängsling samt nedtagning av stängsel, markberedning, plant- och planteringskostnader samt hjälpplantering, gräsrensning och röjning. I sista hand prioriteras stödet till ny ädellövskog på mark där det inte tidigare varit ädellövskog.

Ädellövskogstödet betraktas som ett stöd av mindre betydelse (*de minimis*) vid tillämpning av EU:s statsstödsregler (se mer om statsstödsreglerna i kapitel 14) eftersom det handlar om enstaka stöd med relativt låga belopp och söks hos Skogsstyrelsen innan åtgärder genomförs. Skogsstyrelsen erbjuder också kostnadsfri rådgivning och hjälp med ansökan. Eftersom markägaren eller dennes ombud söker stöd för enstaka åtgärder och Skogsstyrelsen beslutar om stöd i varje enskilt fall, är den administrativa kostnaden för stödet relativt hög. Under de senaste åren har det årligen i genomsnitt ut-

---

<sup>6</sup> Prop. 1992/93:226.

<sup>7</sup> SOU 2005:39.

<sup>8</sup> SOU 2020:73.

betalats 21 miljoner kronor i stöd till markägare och ytterligare 5 miljoner kronor har använts till information och rådgivning om stödet finansierat via särskilt anslag. Utöver detta har Skogsstyrelsen använt 5 miljoner kronor av sitt förvaltningsanslag för handläggning.<sup>9,10,11</sup>

### 8.1.3 Brukande och bevarande av ädellövskog

Arealen med ädellövskog uppgår i dag till knappt 250 000 hektar produktiv skogsmark varav cirka 40 000 hektar av denna areal är formellt skyddad<sup>12</sup>, huvuddelen via naturreservat och nationalparker<sup>13</sup>. Arealen utanför dagens formella skydd har ökat från knappt 150 000 hektar produktiv skogsmark 1985 till drygt 200 000 hektar i dag<sup>14</sup>. Det är oklart hur mycket av detta som återfinns i frivilliga avsättningar men baserat på skogsbruksplaner hos Södra Skogsägarnas medlemmar utgörs 42 procent av ädellövsbestånden av frivilliga avsättningar (bestånd som i skogsbruksplaner är definierade för *naturvård orört* (NO) och *naturvård skötsel* (NS)) och ytterligare 14 procent utgörs av bestånd med kombinerade mål. Av den äldre skogen som uppnått lägsta ålder för förnygringsavverkning är andelen ännu högre (60 procent). Ädla lövträd kan dock utgöra påtagliga inslag även i skog som inte definieras som ädellövskog. Ser man till all den produktiva skogsmark där det finns minst 10 procent ädellövträd uppgår den till cirka 740 000 hektar varav cirka 80 000 hektar är formellt skyddad<sup>15</sup>.

I motiven till 1993 års skogspolitik anges att den övervägande delen av ädellövskogsarealen måste bevaras genom aktivt brukande.

Skogsutredningen 2019 bedömde att 35 000–55 000 hektar av ädellövskogen utanför formella skydd har höga naturvärden och att Sverige har ett internationellt ansvar för bevarandet av denna skog<sup>16</sup>. En betydande del av denna areal återfinns sannolikt i de frivilliga avsättningarna. Huvuddelen av de ädellövskogar som i dag inte har något formellt skydd kan därmed sägas inte heller ha behov av det

<sup>9</sup> Skogsstyrelsen. Årsredovisning 2021.

<sup>10</sup> Skogsstyrelsen. Årsredovisning 2022.

<sup>11</sup> Skogsstyrelsen. Årsredovisning 2023.

<sup>12</sup> SLU Riksskogstaxeringen.

<sup>13</sup> SCB. 2023. Statistikprodukt Skyddad natur.

<sup>14</sup> SLU Riksskogstaxeringen. 2024.

<sup>15</sup> SLU Riksskogstaxeringen. 2024.

<sup>16</sup> SOU 2020:73, s. 576.

utan ett brukande av dessa skogar är möjligt samtidigt som deras värde för landskapsbilden bibehålls.

Vissa typer av ädellövskog (nordlig ädellövskog, näringsfattig respektive näringsrik bokskog samt motsvarande ekskog, ädellövskog i branter och svämädellövskog) är utpekade som livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet och omfattas därmed också av naturrestaureringsförordningen. Här ska det dock särskilt påpekas att definitionerna av dessa specifika ädellövstyper skiljer sig från skogsvårdslagens definition av ädellövskog genom att de förra i vissa fall har ett lägre krav på andelen ädellövträd i beståndet. Arealkravet för vad som ska räknas till ädellövskogstyperna är också lägre i den svenska karteringsinstruktionen (0,25 hektar) än skogsvårdslagens definition av ädellövskog (0,5 hektar). Därmed blir arealen av dessa specifika ädellövskogstyper högre än arealen ädellövskog enligt skogsvårdslagen. Det innebär också att även andra beståndstyper än ädellövskog kan bidra till uppfyllandet av art- och habitatdirektivet och naturrestaureringsförordningen, till exempel en större hänsynsyta med ädellövträd i en skog som i sin helhet inte bedöms som ädellövskog. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har gjort en översyn av de referensarealer som är centrala i dessa lagstiftningar. Jämfört med Sveriges EU-inträde 1995 har arealen av dessa specifika ädellövskogstyper ökat eller varit oförändrad<sup>17</sup>, totalt har arealen ökat med nästan 40 procent från 375 000 hektar till 520 000 hektar. Den referensareal som användes vid senaste rapporteringen uppgår till cirka 1 miljon hektar och den reviderade referensarealen uppgår till 1,9 miljoner hektar<sup>18</sup>. Beroende på val av referensareal kan det alltså finnas ett behov av ytterligare skydd av befintliga ädellövskogar och restaurering för att skapa ytterligare ädellövskogar. För närvarande pågår ett arbete med framtagande av förslag till en svensk restaureringsplan<sup>19</sup> och innan en sådan är antagen går det inte att säga hur stora behoven är.

Naturrestaureringsförordningen innehåller också krav på att avsevärd försämring inte får ske i områden som uppnått *gott tillstånd* eller i *områden där restaurering har skett* samt att *man ska verka för kontinuerlig förbättring i områden som är föremål för restaureringsåtgärder*. Detta gäller alltså inte all ädellövskog men man kan tänka

---

<sup>17</sup> Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse NV-11038-22, s. 9.

<sup>18</sup> Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse NV-11038-22, s. 82.

<sup>19</sup> Regeringsbeslut KN2024/01861.

sig att viss brukad ädellövskog med god miljöhänsyn kan uppfylla kraven på *gott tillstånd*. Ännu större borde den möjligheten vara för andra skogstyper som inte definieras som ädellövskog i skogsvårdslagen men som ändå utgör någon av ädellövskogstyperna i art- och habitatdirektivet. Här är den svenska uttolkningen av livsmiljötypernas definitioner avgörande och i kapitel 5 föreslår jag en översyn av dessa.

Ädellövskogarna är viktiga miljöer för naturvärden och för de sociala värdena, inte minst för landskapsbilden. Många av dessa värden kan dock tillgodoses parallellt med ett brukande. Även brukad ädellövskog präglas av långa omloppstider som under lång tid håller grova träd med många mikrostrukturer. Särskilt om den generella hänsynen vid brukande inkluderar aktiva skötselåtgärder.

De senaste fem åren har det inkommit ansökan om tillstånd för avverkning av ädellövskog omfattande cirka 1 100 hektar per år fördelat på knappt 300 ärenden<sup>20</sup>. Detta motsvarar en årlig förnygring av 0,5 procent av arealen ädellövskog utanför formellt skydd. Den relativt låga andelen indikerar att markägarna i stor utsträckning antingen har avsatt dessa skogar frivilligt eller sköter dem med mycket långa omloppstider. Detta stöds också av att volymen grova ädellövträd ökat kontinuerligt under många år<sup>21</sup>. Det innebär att även den brukade ädellövskogen ger ett stort bidrag till naturvårdens intressen. Samma sak gäller för friluftslivet och landskapsbilden, även där ger brukade skogen ett stort bidrag.

Det nuvarande regelverket har sannolikt bidragit till att arealen ädellövskog har bibehållits och till och med svagt ökat i omfattning. Men regeln om att en markägare inte får minska arealen ädellövskog på sin fastighet upplevs av många vara hämmande för expansionen av arealen ädellövskog eftersom arealen låses in som ädellövskog och att det sen inte går att överföra den till annan skog igen<sup>22</sup>. I samverkansprocessen om ökad skogsproduktion föreslogs därför en översyn av regelverket<sup>23</sup>.

Jag ser också behov av att utöka arealen ädellövskog i Sverige i framtiden, dels av naturvårdsskäl, dels av klimatanpassningsskäl där skogsägare behöver använda sig av fler trädslag i sitt skogsbruk. Ädellövskogsbruk är skötselintensivt och kräver särskild kunskap

---

<sup>20</sup> Skogsstyrelsen. 2024. Statistikprodukt Avverkningsanmälningar.

<sup>21</sup> SLU, Riksskogstaxeringen. 2024.

<sup>22</sup> Kroon, M. och Wallemyr, M. 2018.

<sup>23</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2019/24.

och särskilt engagemang. För att kunna åstadkomma en ökning av ädellövskogsarealen och en högre kvalitet både ur produktions- och naturvårdssynpunkt är det viktigt att det i första hand är skogsägare som har denna kunskap och detta engagemang som uppmuntras att bedriva ädellövskogsbruk.

Här är det viktigt att påpeka att ett upprätthållande av ädellövskogsarealen kräver aktiva skötselinsatser oavsett om det är en ädellövskog för virkesproduktion eller en som är avsatt för naturvårdsändamål. I produktionsskogarna kan under ungskogsfasen andra trädslag som gran och björk ta över och i de avsatta områdena förekommer inväxning av gran som kan vara negativ för naturvärdena. Skogsstyrelsen har identifierat avveckling av (främst) gran och friställning av enskilda träd och trädgrupper, inte sällan i ädellövskogar som de vanligaste skötselbehoven i biotopskydd och naturvårdsavtal<sup>24</sup>.

## 8.2 Lösningsförslag

**Förslag:** Samma underrättelseförfarande för slutavverkning ska tillämpas för ädellövskog som för annan skog. Kravet på tillstånd tas därmed bort.

Skogsstyrelsen får meddela de föreskrifter som behövs om underrättelse om avverkning av ädellövskog och skyldigheten att anlägga ny ädellövskog.

Nuvarande ädellövskogstöd förändras till ett arealstöd.

### Tillstånd för avverkning ersätts med underrättelse

Oavsett om skogen utgörs av ädellövträd eller är klassad som annan skog ska skogsägaren vid skogliga åtgärder visa hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i enlighet med föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Vid föryngringsavverkning är det också skogsägarens skyldighet att säkerställa en föryngring för att uppnå produktionsmålet. Även vid ett framtida anmälningsförfarande för avverkning i ädellövskogar har Skogsstyrelsen möjlighet att agera för att säkerställa detta. Här finns det

<sup>24</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2021/5.

således inte något tydligt mervärde med att just ädellövskog skulle kräva tillstånd för avverkning jämfört med annan skog.

Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning baseras enbart på föryngringsfrågan och inte miljöhänsynsfrågan. I de fall Skogsstyrelsen vill agera utifrån miljöhänsynsperspektivet måste ett beslut fattas enligt 30 § skogsvårdslagen. Dessa två beslut kan visserligen kommuniceras till markägaren i ett och samma beslutsdokument, men ordningen kan ändå leda till oklarhet. Genom att ersätta tillståndskravet med en underrättelse blir det tydligt att Skogsstyrelsen enbart fattar beslut när myndigheten på något sätt motsätter sig den planerade föryngringsavverkningen.

Att ta bort kravet på tillstånd för avverkning baseras också på ett principiellt synsätt att skogsbruk, i egenskap av pågående markanvändning, inte bör vara en tillståndspliktig verksamhet.

## Ädellövsarealen ska bibehållas inom brukningsenheten

Genom två mindre justeringar vill jag också stärka kopplingen mellan ädellövsarealen och markägarens rådighet över sin brukningsenhet.

Jag föreslår att definitionen<sup>25</sup> av ädellövskog ska förtydligas så att bedömningen av om ett bestånd utgörs av ädellövskog ska göras inom brukningsenheten. En sådan avgränsning saknas i dag och i Skogsstyrelsens allmänna råd framgår tvärtom att en fastighetsgräns inte ska anses skilja bestånd. Det innebär att en markägares ädellövskogs vara eller inte vara kan bero på vad grannen vidtar för åtgärder i sin skog. Ett litet område som arealmässigt inte definieras som ädellövskog kan övergå till det om grannen väljer att anlägga (genom föryngring eller framgallring) ett sådant intilliggande område och omvänt ett bestånd kan upphöra att definieras som ädellövskog för att grannen avverkar sin del.

Dessutom skapas en ökad flexibilitet genom att jag föreslår att kravet på återbeskogning med ädellövskog efter en föryngringsavverkning av ädellövskog lyfts från beståndsnivån till brukningsenhetsnivån. Markägaren kan alltså enligt mitt förslag till ändring i 25 § skogsvårdslagen välja att anlägga, genom föryngring eller framgallring, motsvarande areal ädellövskog på annan plats på bruknings-

---

<sup>25</sup> 23 § skogsvårdslagen.

enheten. I dagsläget är det möjligt först efter dispens från Skogsstyrelsen.

### Tillsyn av ädellövskogen

Genom att tillståndsplikten tas bort och andra justeringar görs behöver tillsynen över ädellövskogarna delvis utformas annorlunda.

En del av Sveriges nuvarande ädellövskog kommer anses innehålla så höga naturvärden att de kommer omfattas av de samrådsområden som beskrivs i kapitel 5. Tillsyn kommer då ske i form av samråd enligt miljöbalken. Tillsynsresurserna riktas därmed till de skogar med högst naturvärden i stället för att hantera tillståndsansökningar i samtliga fall. Dessutom innebär det möjlighet till systemtillsyn enligt miljöbalken.

Regelverket om att arealen ädellövskog inte får minska kvarstår men dagens möjlighet att få byta till ett annat område inom brukningsenheten förenklas genom att det inte krävs särskilda skäl och ett beslut om undantag från Skogsstyrelsen. Det innebär att Skogsstyrelsen måste utöva tillsyn över att reglerna om ädellövskog efterlevs framför allt i föryngringsfasen och inte som nu via en ansökan om tillstånd för avverkning. Det vanligaste fallet torde bli att markägaren väljer att föryngra samma område med ny ädellövskog och då blir det i praktiken ingen skillnad mot i dag. Om markägaren vid en anmälan om föryngringsavverkning av ädellövskog anger föryngringsåtgärder som leder till att området upphör att vara ädellövskog måste Skogsstyrelsen hantera det via tillsyn av föryngring. Det kan ske genom att markägaren visar att motsvarande areal anlagts på annan plats, antingen via föryngring eller via framgallring av ädellövskog i ett blandskogsbestånd. Om motsvarande areal inte anläggs kan Skogsstyrelsen förelägga om föryngring med ädellövträd på den avverkade ytan.

35 § skogsvårdslagen ger Skogsstyrelsen möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att skogsvårdslagen eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Denna möjlighet kan Skogsstyrelsen använda sig av vid till exempel en avverkningsanmälan. Om det vid en avverkningsanmälan framkommer uppgifter som ger vid handen att en åtgärd kan komma att genomföras i strid med skogsvårdslagstiftningen kan Skogsstyrel-



sen inleda ett tillsynsärende och meddela förelägganden eller förbud. Det gäller både avseende avverkningsmetoder och föryngringsmetoder och jag föreslår inga förändringar i dessa avseenden jämfört med i dag.

Mitt förslag, som innebär att arealen ädellövskog på en brukningsenhet inte får minska genom aktiva skogsbruksåtgärder, behövs förtydligas i föreskrifter. Det finns olika tillvägagångssätt för att följa upp om arealen ädellövskog minskar på en brukningsenhet. För att kunna följa upp detta bör det i föreskrifter tydligt framgå vad skyldigheten att anlägga ny ädellövskog innebär i praktiken. Skogsstyrelsen bör överväga om anläggandet av ny ädellövskog kan ske innan en avverkning genomförs eller endast i efterhand och i så fall, inom vilken tid efter avverkning som föryngring måste ske. Arealen ädellövskog kan också under tillväxtfasen vara lägre, till exempel vid föryngring under skärm av annat trädslag, vilket bör beröras i föreskrifterna. Enligt min uppfattning bör bestämmelserna alltså inte uppfattas som att de hindrar att arealen lövskog på brukningsenheten kortvarigt minskar innan ny ädellövskog hunnit anläggas.

Genom tydliga föreskrifter om hur markägaren ska förhålla sig till kravet att anlägga ny ädellövskog blir tillsynen enklare att utföra. Skogsstyrelsen bör också överväga om det finns behov av att via föreskrifter till 14 § skogsvårdslagen kräva att det ska framgå om det är en ädellövskog som ska föryngringsavverkas eller om tillsynen kan utgå från andra datakällor.

## Ett ändrat ekonomiskt stöd

Dagens ekonomiska stöd syftar i första hand till att bibehålla nuvarande arealer ädellövskog och kompensera markägaren för de begränsningar lagstiftningen ger upphov till. Men det medför endast små incitament för att skapa ny ädellövskog. Nuvarande konstruktion med ansökan om bidrag för specifika åtgärder leder också till en hög administrativ kostnad för hantering av stödet samt en risk för hämmande effekt i utveckling av metoder för ädellövskogsbruk. De stödnivåer som medges riskerar också att bli underlag för vilken kostnad som anses berättigad för skötsel av ädellövskog. Det finns i stället behov av forskning, innovation och åtgärder inom till exem-

pel beståndsanläggningsmetoder och viltförvaltning som leder till billigare föryngring avseende plantkostnad, stängsling med mera.

Att omvandla stödet till ett arealstöd för ädellövskog motverkar dessa effekter och bör dessutom leda till en mer kostnadseffektiv hantering av stödet. Med ett arealstöd finns en direkt koppling mellan utökandet av arealen ädellövskog och omfattningen av det ekonomiska stödet. Ett arealstöd är också neutralt i förhållande till markägarens beslut hur denne vill bruka sin ädellövskog, till skillnad från dagens stöd som uppmuntrar föryngringsavverkning eftersom stödet framför allt betalas ut till föryngringsåtgärder.

Administrationen av stödutbetalningar bör också kunna förenklas eftersom beslutsunderlaget enbart utgörs av ett intyg om arealen ädellövskog och inte som i dag ett intyg om specifika åtgärder. Nuvarande administration kräver dessutom först en ansökan om stöd och i ett senare skede också en ansökan om utbetalning. Ett arealstöd som syftar till att öka arealen ädellövskog kommer dock kunna leda till ökade statsfinansiella kostnader i takt med att arealen ökar. I dagsläget saknas ett uttalat mål för hur mycket ädellövskog det bör finnas i Sverige. Omfattningen kommer därmed att styras av budgetutrymmet.

En nackdel med att omvandla dagens stöd till ett arealstöd är att markägare framför allt behöver stöd vid de dyra föryngringsåtgärderna men mindre stöd under resten av omloppstiden. Ett arealstöd är lägre vid varje utbetalningstillfälle men ger under en omloppstid en, i förhållande till dagens stöd, jämförbar intäkt. För en markägare med stor areal ädellövskog som redan har en jämnhet i avverkningsnivån är detta ett mindre problem men för en mindre markägare kan ett arealstöd minska incitamenten att föryngringsavverka eftersom arealstödet för stunden inte kan kompensera för den dyra föryngringskostnaden.

Nuvarande ädellövskogsstöd ses som ett stöd av mindre betydelse och en omvandling till ett arealstöd bör inte ändra detta. Ett stöd av mindre betydelse är ett stöd till lågt värde som under vissa förutsättningar inte är ett statsstöd. Summan av allt stöd av mindre betydelse till ett företag får inte överstiga 300 000 euro under en period av tre år räknat från tiden då mottagaren får rätt till ett nytt sådant stöd oavsett dagen för utbetalning av stödet. Det innebär att för varje nytt stöd av mindre betydelse som beviljas ska det totala be-

loppet fastställas genom att allt sådant stöd som har beviljats företaget de senaste tre åren räknas ihop.

Det kan också vara möjligt att utforma ett stöd till ädellövskog i enlighet med villkoren för stöd till förmån för skogsbruk i det så kallade gruppundantaget ABER (*Agricultural Block Exemption Regulation*)<sup>26</sup>. Jag ser dock att administrationen för att utforma och hantera ett stöd i enlighet med en gruppundantagsförordning blir för kostsamt i detta sammanhang. Dessutom ställs villkor i ABER som jag bedömer är så långtgående att stödet inte får den effekt som jag avsett.

Stödet bör kunna utformas som ett schablonbelopp per hektar ädellövskog. Nivån på beloppet bör som i dag utgöra en kompensation för de fördyrade åtgärder som ädellövskogsbruk innebär jämfört med annat skogsbruk. Det är i huvudsak under förnygringsfasen som de fördyrande åtgärderna uppstår. Vid ett antagande om ökade kostnader om 50 000 kronor per hektar fördelat på en omloppstid på 120 år i stället för motsvarande 90 år för barrskog, innebär det en fördyrning på cirka 360 kronor per hektar och år. Med dagens ädellövskogsstöd ges stöd för 60–80 procent av förnygringsåtgärderna. Motsvarande andel innebär då ett arealstöd på knappt 300 kronor per hektar och år. Den stödbeviljade ädellövskogen ska då inte sedan tidigare varit ersatt och bevarad via formellt skydd. Ansökan om stöd bör kunna göras av markägaren hos Skogsstyrelsen utifrån dokumentation som bekräftar förekomsten av ädellövskog, företrädesvis via utdrag från en aktuell skogsbruksplan. På sikt går det att tänka sig andra underlag för att effektivisera administrationen, till exempel officiell kartläggning av ädellövskog via nationella marktäckedata eller liknande produkter i den mån de är tillräckligt kvalitetssäkrade. En alternativ hantering skulle kunna vara att lyfta in sådana uppgifter i den särskilda fastighetstaxeringen och där låta uppgifterna ligga till grund för stödansökan, alternativt ett skatteavdrag. Något sådant system har jag dock inte utrett. För att minimera administrationen och skapa förutsättningar för att stödet ska vara av mindre betydelse bör stödet med fördel sökas för en längre tidsperiod, åtminstone fem år, med krav på återbetalning om området upphör att vara ädellövskog i förtid.

Skogsstyrelsen bör bemyndigas att årligen besluta om det stödbelopp per hektar som kan utgå samt en kvalifikationsgräns som

---

<sup>26</sup> Kommissionens förordning (EU) 2022/2472.

innebär att ädellövskog under en viss hektar inte kan erhålla stöd. En lämplig nivå kan vara 2 hektar.

### 8.2.1 I praktiken

Med detta förslag får skogsägaren en större valmöjlighet i fråga om vilken typ av skogsbruk som ska bedrivas där det finns förutsättningar för både ädellövskog och annan skog. Skogsägaren kan välja att omvandla ädellövskog till annan skog, fortsätta låta ädellövskogen vara kvar eller omvandla annan skog till ädellövskog. Det valet styrs då, tack vare det ekonomiska kompensationsstödet, inte i första hand av ekonomiska skäl utan av skogsägarens intresse av att skapa, bruka och bevara ädellövskog.

Vid en underrättelse om föryngringsavverkning som berör ädellövskog kan Skogsstyrelsen fortsatt bedriva rådgivning eller tillsyn för att säkerställa lämplig föryngringsmetod och hänsynstagande. Skillnaden är att myndigheten inte skriver ett beslut om tillåtande av avverkning villkorat med specifika föryngringsåtgärder.

Om området har så höga naturvärden att samrådsplikt (se kapitel 5) råder behöver markägaren också anmäla samtliga skogsbruksåtgärder för samråd enligt miljöbalken och Skogsstyrelsen får då bedriva tillsyn utifrån detta.

I den mån området behöver ges ett långsiktigt skydd kan även en sådan process startas.

Förslaget innebär sammantaget att Skogsstyrelsen i större utsträckning än i dag kan rekommendera nyanläggning av ädellövskog till intresserade skogsägare.

## 8.3 Konsekvenser av förslagen

### 8.3.1 Finansiella konsekvenser för staten

Att ta bort kravet på tillstånd och ersätta det med en underrättelse om avverkning av ädellövskog minskar Skogsstyrelsens administrativa kostnader för tillståndshandläggningen. Handläggning av tillstånd kostar Skogsstyrelsen ungefär 6 000 kronor per ärende medan handläggning av anmälningar kostar knappt 600 kronor per ärende. Det innebär alltså en besparing på cirka 4 400 kronor per ärende.

Antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i ädellövskog är årligen cirka 300 vilket innebär en total besparing på drygt 1,3 miljoner kronor per år. Sannolikt kommer vissa avverkningar i ädellövskog behöva hanteras via samråd enligt miljöbalken vilket minskar denna besparing än mer (se kapitel 5). För Skogsstyrelsen totala budget kommer detta dock inte göra någon skillnad då kostnaden för samrådet också kommer ligga på Skogsstyrelsen.

Nuvarande ädellövskogsstöd kostar staten sammantaget drygt 30 miljoner kronor varav 21 miljoner är stödutbetalningar och 5 miljoner vardera till information om stödet respektive handläggning av det. Handläggningen bekostas av Skogsstyrelsens 1:1-anslag medan information och stödutbetalningar bekostas av 1:2-anslaget. Viss informations- och handläggningskostnad kommer finnas även med ett reformerat ädellövskogsstöd. Kostnaden blir dock sannolikt något lägre, även om antalet stödansökningar blir avsevärt större än i dag. Om det därigenom skulle gå att komma upp i 25 miljoner kronor i utbetalt stöd, skulle det motsvara 125 kronor per hektar om vi antar att det finns 200 000 hektar ädellövskog utanför formellt skydd för vilka markägaren kommer att söka stöd. Stödet kan begränsas till en minsta areal per bestånd som är stödberättigat och man kan också anta att alla markägare inte kommer att söka, vilket skulle kunna öka beloppet per hektar något till 150 kronor per hektar. Ett sådant belopp bedömer jag inte är tillräckligt för att stimulera ett aktivt ädellövskogsbruk, utan det behöver ökas till det minst det dubbla enligt mina antaganden ovan. Det innebär i så fall att anslagsposten för ädellövskogsstödet skulle behöva uppgå till minst 60 miljoner kronor per år. Syftet med ett reformerat ädellövskogsstöd är att också bättre än i dag stimulera en ökning av arealen ädellövskog vilket därmed också innebär ökade kostnader för det ekonomiska stödet.

Eftersom stödet utgår från att en markägare har ädellövskog och inte som i dag att denne också gör specifika åtgärder kommer antalet stödansökningar att öka väsentligt. I dag behandlas knappt 600 ansökningar per år. Via en analys av fastighetsregistret och nationella marktäckedata om ädellövskog har identifierats drygt 70 000 fastigheter ha mer än 1 hektar ädellövskog som inte är formellt skyddad. Denna analys överskattar dock antalet stödansökningar eftersom den inte tar hänsyn till att ädellövskogen definieras som ett sammanhängande bestånd, analysen baseras på små pixlar som totalt per

fastighet uppgår till mer än 1 hektar. Ansökningar om arealstöd ska enligt mitt förslag också ske per brukningsenhet och inte per fastighet, vilket borde reducera antalet ansökningar. Via Södra Skogsägarnas databas över medlemmars skogsbruksplaner har mängden brukningsenheter med ädellövskogar som utgör minst 2 hektar kunnat uppskattas. En uppskalning av detta underlag i förhållande till den totala arealen ädellövskog visar att en lägsta nivå för stödberättigande på 2 hektar skulle innebära cirka 20 000 brukningsenheter som är stödberättigade, vilket skulle omfatta 95 procent av arealen ädellövskog utanför formellt skydd. Sannolikt kommer inte alla dessa fastighetsägare att ansöka om stödet, inte minst genom kravet på att visa dokumentation i en aktuell skogsbruksplan, vilket sänker antalet stödansökningar. Dessutom ska stödet gälla för en femårsperiod vilket vid en jämn fördelning skulle innebära handläggning av en femtedel per år. Min samlade bedömning är att omfattningen kan bli en årlig handläggning av 3 000 stödansökningar per år för Skogsstyrelsen. Detta är ungefär fem gånger fler än i dag men eftersom det ekonomiska stödet med mitt förslag är baserat på areal bedömer jag att handläggningen kan ske betydligt mer effektivt så att den totala kostnaden för handläggning inte ökar.

Eftersom regelverket för avverkning och föryngring innebär ett bevarande av arealen ädellövskog och att även den brukade ädellövskogen i hög utsträckning bidrar till andra samhällsmål anser jag att den ökade kostnad för staten som det reformerade ekonomiska stödet innebär kan finansieras genom omfördelning av medel från anslaget om skydd för värdefull natur till Skogsstyrelsens anslagspost 1:2 *Insatser för skogsbruket*.

### 8.3.2 Konsekvenser för företag och enskilda

Omvandlingen från tillståndsplikt till anmälningsplikt i ädellövskog har sannolikt mindre effekt på företags och enskildas administration eftersom det fortfarande är en snarlik underrättelse som behöver göras till Skogsstyrelsen.

Förslaget innebär ökad tydlighet genom ett likartat anmälningsförfarande vid avverkning för skogsägare som har både ädellövskog och annan skog vilket minskar risken för att göra fel.

Förslaget på reformerat ädellövstöd bör leda till att markägare i större utsträckning vågar pröva olika former av skogsbruk till exempel för klimatanpassning, utan att ta en allt för stor ekonomisk risk. Dessutom leder det till att fler markägare får ta del av stödet, inte bara de som väljer att avverka och genomföra föryngringsåtgärder. Om stödet dessutom utökas, bidrar det positivt till lönsamheten för markägaren.

### **8.3.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser**

Ändringen från tillstånd till underrättelse bedöms inte leda till några negativa konsekvenser för miljö och klimat eller för sociala värden eftersom Skogsstyrelsen fortsatt kommer ha möjlighet att via tillsyn, rådgivning och områdesskydd säkerställa att avverkning av ädellövskog och efterföljande föryngring sker på ett godtagbart sätt.

Den ökade flexibiliteten med möjligheten att ersätta befintlig ädellövskog med motsvarande areal på annan plats på brukningsenheten medger större möjlighet till en god prioritering av markägaren mellan brukande och bevarande utifrån till exempel grön infrastruktur och landskapsplanering.

Ett reformerat ekonomiskt stöd syftar till att öka arealen ädellövskog vilket bedöms ha positiva effekter på miljö och sociala värden. Det bör också underlätta för markägare att klimatanpassa sitt skogsbruk genom att anlägga ny ädellövskog vilket i förlängningen betyder en riskspridning för att minska risken för skador till följd av klimatförändringarna.

### **8.3.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser**

Att ersätta tillstånd med underrättelse bedöms inte minska möjligheten för Sverige att bedriva en tillräckligt omfattande tillsyn för implementering av berörd EU-rätt, se kapitel 5.

Regelförenklingar och ett reformerat ädellövskogstöd ger ökade möjligheter att välja trädslag i södra Sverige, inklusive ädellövträd, vilket ger ökade möjligheter till klimatanpassning av skogen.





## 9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

### 9.1 Sex veckor blir tio dagar

#### 9.1.1 Problembeskrivning

Tidsfristen mellan att en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429) kommer in till Skogsstyrelsen till dess att en åtgärd får genomföras är i dag sex veckor. Dagens regelverk är utformat för en manuell hantering gentemot en enklare lagstiftning. Men med dagens teknikutveckling och rättsutveckling finns det skäl att anpassa regelverket. I dag kan den absoluta majoriteten av underrättelser hanteras mycket snabbt. En mindre mängd av underrättelserna kommer medföra att Skogsstyrelsen vill inleda tillsyn. I dessa fall behövs oftast en längre handläggningstid som ofta överskrider sex veckor. Dagens anmälningstid är därmed varken anpassad till de tillsynsärenden som inleds eller till de underrättelser som inte medför någon åtgärd.

#### 9.1.2 Lösningsförslag

**Förslag:** Tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas från sex veckor till tio dagar. Tiden räknas från den dag då en komplett anmälan kommit in till Skogsstyrelsen.

Jag menar att den tekniska utvecklingen och den handläggning som i dag sker hos Skogsstyrelsen ser helt annorlunda ut än den gjorde när sexveckorsregeln infördes. Det finns därför skäl att justera tidsfristen. Jag bedömer att tio dagar är en väl avvägd tidsfrist. De digi-

tala systemen för att lämna in underrättelsen och Skogsstyrelsens prioritering för kontroll av handläggare gör att bara någon dag efter inlämning har underrättelsen registrerats, kontrollerats att den är komplett samt genomgått en automatprioritering<sup>1</sup> mot kända miljö- och produktionsförhållanden som resulterar i förslag om eventuell kontroll av handläggare hos Skogsstyrelsen. Ungefär hälften av de drygt 60 000 underrättelserna som i dag lämnas in till Skogsstyrelsen prioriteras för vidare manuell kontroll av handläggare. För den andra hälften händer det i normalfallet inga ytterligare åtgärder efter automatprioriteringen. Av de som prioriterats för kontroll av handläggare är det fortsatt en absolut majoritet där inga tillsynsåtgärder vidtas. Under 2023 gick knappt 1 000 underrättelser vidare till någon form av tillsyn.

För de underrättelser som inte väljs ut för manuell kontroll av automatprioriteringen och som därmed inte kommer hanteras vidare av Skogsstyrelsen, borde åtgärden kunna påbörjas omgående. Eftersom vissa underrättelser lämnas brevledes via ifylld blankett och mottagningsbekräftelsen också skickas per post, finns det dock skäl att behålla en anmälningstid på tio dagar för att lämna viss marginal för den administrativa hanteringen.

I de fall där underrättelser väljs ut i automatprioriteringen för kontroll av handläggare sker denna oftast genom en ytterligare granskning utan fältbesök och eventuellt bara en muntlig kontakt med anmälaren. I de fallen sker denna kontroll oftast inom någon vecka.

Slutligen finns en mindre andel underrättelser som kräver mer omfattande tillsynshandläggning till exempel via fältbesök, inhämtande av mer underlag, förelägganden eller liknande. I de fallen är handläggningstiden inte sällan betydligt längre än sex veckor. Även här spelar alltså nuvarande tidsfrist ingen roll.

Det kan i detta sammanhang konstateras att en tidsfrist på tio dagar för Skogsstyrelsens handläggning skulle motsvara vad som i praktiken gäller i Finland (se kapitel 4.2.1). Där framgår att den finska skogliga myndigheten Skogscentralen har tio dagar på sig att granska en inkommen avverkningsanmälan med avseende på miljövärden. Granskningen sker till stor del på kontoret genom digitala

---

<sup>1</sup> Med Skogsstyrelsens system för automatprioritering riskbedöms inkomna underrättelser om avverkning i en GIS-analys. GIS-analysen jämför det område som planeras att avverkas och kartlagda miljö- och produktionsförhållanden. Systemet innehåller också kontroller utöver sådana som kan göras geografiskt.

kartskikt med information om bland annat artförekomster, områden med höga naturvärden samt skyddsskogar. Om avverkningen inte berör ett sådant område kan markägaren påbörja avverkningen efter tio dagar. Om avverkningen däremot bedöms beröra relevanta naturvärden i dessa skikt, skickas anmälan vidare till Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) som tar över ärendet och som kan förelägga krav på avverkningen alternativt avverkningsförbud (reservatsbildning).

### **Kortare tidsfrist ska ge bättre underrättelser**

Nuvarande långa tidsfrist skapar också två negativa effekter som kan minskas med mitt förslag. För att låta tidsfristen börja löpa finns det skäl för anmälaren att skicka in anmälan tidigt i planeringsprocessen, redan innan den operativa detaljplaneringen av trakten inklusive miljöhänsynstagandet, görs. Det innebär en risk att anmälan innehåller undermålig information jämfört med den som finns tillgänglig närmare inpå att åtgärden ska genomföras, vilket försvårar Skogsstyrelsens prioritering och tillsyn. En kortare tidsfrist tillsammans med mitt förslag på att det ska vara tydligt vad en underrättelse ska innehålla (se kapitel 7.2.2) kommer effektivisera hanteringen hos myndigheten. Det bör dessutom minska behovet av dispenser från tidsfristen vilket jag återkommer till nedan.

Jag förespråkar också att det ska uppmuntras att underrättelsen skickas digitalt till Skogsstyrelsen via deras webbtjänster. Webbsystemet kan då automatiskt kontrollera att underrättelsen är korrekt och fullständig för att lämnas in. Vid en digital underrättelse kan markägaren få information om miljö- och produktionsförhållanden som finns på Skogsstyrelsens *Mina sidor* vilket underlättar åtgärdsplaneringen inklusive hänsyn till naturvärden och kulturlämningar.

### **Framför allt ”enkla” bedömningar omfattas av den kortare tidsfristen**

Underrättelser enligt skogsvårdslagen ska i huvudsak avse rutinemässiga åtgärder på trakter utan höga hänsynskrav. Mer ovanliga åtgärder och åtgärder på områden med höga hänsynskrav ska samråd i enlighet med miljöbalken (1998:808). Jag anser att det i

första hand är en bra planering, som markägaren ansvarar för, samt tydlig information och rådgivning från Skogsstyrelsen som tillsammans ska utgöra de verktyg som säkerställer efterlevnaden av skogsvårdslagen. Tillsyn kommer också behöva ske kring miljö- och produktionsförhållanden utifrån Skogsstyrelsens tillsynsplanering. Men när höga naturvärden eller EU-rättsliga förpliktelser påverkas av en skogsbruksåtgärd kommer dessa åtgärder i stor utsträckning att hanteras genom de samrådsbestämmelser som föreslås i kapitel 5. Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kommer fortsatt att ha en tidsfrist för handläggning på sex veckor vilket ger en längre tid för denna typ av ärenden.

Det är viktigt att resurser till tillräckliga handläggningsåtgärder och välmotiverade beslut finns tillgängliga för dessa samrådsärenden.

I praktiken, från en funktionell synpunkt, är min bedömning att detta system kommer motsvara det finska systemet. I Finland är det visserligen olika myndigheter som är ansvariga för den inledande, övergripande bedömningen av om naturvärden aktualiseras (Skogscentralen) och den mer ingående bedömningen av vilka åtgärder, förelägganden och förbud, som dessa naturvärden föranleder (NTM-centralen). Enligt det svenska systemet görs hela prövningen av Skogsstyrelsen. I praktiken kommer dock processen att se liknande ut: inom tio dagar kommer Skogsstyrelsen göra den övergripande bedömningen om det finns anledning att närmare utreda frågan om förelägganden eller förbud enligt skogsvårdslagen, och med anledning av detta meddela ett interimistiskt förbud mot skogsbruksåtgärden.

### 9.1.3 I praktiken

En komplett underrättelse om skogsbruksåtgärd ska skickas in till Skogsstyrelsen. Om Skogsstyrelsen inte anser att skogsbruksåtgärder kan påbörjas efter den lagstadgade tidsfristen ska myndigheten utfärda ett interimistiskt beslut om att till exempel, i avvaktan på slutligt beslut i ett tillsynsärende, förbjuda en avverkning på hela eller delar av den avverkningsanmälda marken. I beslutet ska framgå på vilka grunder det interimistiska förbudet är taget, se 32 § förvaltningslagen (2017:900). På så vis blir det tydligt för markägaren hur ärendet hanteras och på vilka grunder.

I förvaltningslagen har det införts en möjlighet till dröjsmålstalan efter sex månaders handläggning (12 § förvaltningslagen). Denna tidsfrist på sex månader bör vara vägledande för att ett ärende i normalfallet blir avgjort inom denna tid. Skogsstyrelsen bör meddela part i ett tillsynsärende om ärendet drar ut på tiden eller kan komma att bli försenat av någon anledning (jmf 11 § förvaltningslagen).

Ett interimistiskt beslut under handläggningstiden medför att markägaren får en möjlighet att överklaga om denne anser beslutet felaktigt. Att endast lämna ett informellt besked till markägaren om att skogsbruksåtgärden inte bör påbörjas innebär att markägaren hamnar i en osäker position både rättsligt och planeringsmässigt.

#### **9.1.4 Konsekvenser**

##### **Finansiella konsekvenser för staten**

Genom att tidsfristen mellan att en underrättelse kommer in och att åtgärden får påbörjas kortas, finns behov av att Skogsstyrelsen tydligt meddelar markägaren om när myndigheten behöver ytterligare tid för tillsynsarbete. Tydligheten kan tillgodoses genom interimistiska beslut om att tillfälligt förbjuda en åtgärd. Sådana beslut innebär en ökad administration för myndigheten och därför en viss kostnadsökning. Denna typ av beslut bör dock kunna fattas utan större tidsåtgång och säkerligen automatiserat i vissa delar. Även i dag finns samma behov av tydlighet och kostnaden bör därför uppstå oavsett om förslaget antas eller inte.

##### **Konsekvenser för företag och enskilda**

Förändringen, att markägaren måste vänta tio dagar i stället för sex veckor innan en åtgärd kan påbörjas, kommer effektivisera markägarens arbete.

En kortare tidsfrist kommer inte påverka Skogsstyrelsens möjlighet att starta ett tillsynsärende. Skogsstyrelsen kommer dock behöva bli tydligare med att utfärda ett interimistiskt förbud mot åtgärden om mer tid behövs till tillsynsarbetet. Detta kan inledningsvis innebära en omställning för markägaren som är ovan med förbudsbeslut. Juridiskt sett förtydligas dock myndighetens kom-

munikation och beslut, vilket även förtydligar för markägaren vad som kommer hända framöver.

En kortad tidsfrist kan också innebära att markägaren eller dennes ombud kan inkomma med ett bättre underlag vid underrättelsen. I dag förekommer det att en underrättelse skickas in till Skogsstyrelsen i ett tidigt skede av planeringsprocessen för att sätta igång tidsfristen på sex veckor. Under den tiden görs sedan en noggrannare traktplanering som gäller som instruktion för entreprenören. Om tidsfristen kortas kan markägaren eller ombudet invänta ett mer noggrant planeringsunderlag och redogöra för det i underrättelsen till Skogsstyrelsen vilket leder till en bättre handläggningsprocess.

## **Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser**

Kortning av tidsfristen kommer minska allmänhetens inklusive miljöorganisationer möjlighet till granskning av aktuell åtgärd. Dock bör tillsynen enligt skogsvårdslagen inte vara beroende av allmänhetens inspel utan baseras på Skogsstyrelsens beslutade tillsynsplan. Tio dagar ger fortsatt möjlighet till insyn och inspel. Möjligheten för allmänheten att anmäla för tillsyn enligt miljöbalken kvarstår på samma sätt som i dag. Sådana inspel kan inkomma även efter att tidsfristen löpt ut.

## **Samhällsekonomiska konsekvenser/Övriga konsekvenser**

Förslaget bedöms inte ha några samhällsekonomiska eller övriga konsekvenser.

## **9.2 "Särskilda skäl" tas bort**

### **9.2.1 Problembeskrivning**

När en fullständig underrättelse om skogsbruksåtgärd enligt 14 § skogsvårdslagen inkommit till Skogsstyrelsen inleds i dag en period på sex veckor under vilken åtgärden inte får påbörjas. Underrättelsen ses också som en anmälan för samråd enligt miljöbalken. Även enligt denna bestämmelse inleds en period på sex veckor under vilken åtgärden inte får påbörjas. Enligt skogsvårdsförordningen

krävs särskilda skäl för att kunna påbörja åtgärden tidigare. Särskilda skäl kan till exempel vara för årstiden ovanliga väderleksförhållanden eller behov av att ta hand om skadat virke efter en storm<sup>2</sup>.

Enligt miljöbalken kan åtgärden påbörjas tidigare om Skogsstyrelsen medger detta. I förarbetena till miljöbalken uppmuntras samrådsmyndigheten att arbeta så snabbt som möjligt och att lämna besked om en åtgärd kan påbörjas innan sex veckor har gått. Det finns således en diskrepans mellan miljöbalken och skogsvårdsförordningen om hur tidsfristen på sex veckor ska tillämpas.

En markägare kan hamna i den situationen att en åtgärd kan påbörjas enligt samrådsbestämmelsen i miljöbalken men att markägaren ändå behöver avvakta med åtgärden till dess att tidsfristen har förflutit enligt skogsvårdsförordningen, på den grunden att det inte föreligger särskilda skäl.

### 9.2.2 Lösningförslag

**Förslag:** Kravet på särskilda skäl tas bort, för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas tidigare än den i lag angivna tidsfristen.

#### Skäl saknas för att ha kvar särskilda skäl

Syftet med att ge myndigheten en frist efter en anmälan om skogsbruksåtgärd eller samråd är att ge myndigheten en rimlig tid att reagera på anmälan och överväga eventuella åtgärder.

Jag ser inte att det finns anledning att upprätthålla en diskrepans mellan miljöbalkens och skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i frågan om en åtgärd kan påbörjas före tidsfristens utgång. I flera fall kan en åtgärd både anmälas till Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Därför finns det skäl att harmonisera bestämmelserna i denna fråga. Detta bör ske genom att kravet på särskilda skäl tas bort i skogsvårdsförordningen. I stället bör det enligt båda regelverken finnas möjlighet för en åtgärd att påbörjas om myndigheten medger detta.

---

<sup>2</sup> Allmänna råd till 15 b § skogsvårdsförordningen (1993:1096).

Skogsstyrelsen kan då på begäran från en markägare lämna besked om att åtgärden inte behöver avvakta tidsfristen i vare sig skogsvårdsförordningen eller miljöbalken, när så är möjligt.

Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd anges att i en del områden finns det särskild risk för att undantag från tidsfristen kan leda till olägenhet av betydelse för naturmiljön, kulturmiljön, friluftslivet eller rennäringen.

Även om kravet på särskilda skäl tas bort bör myndigheten endast medge undantag från tidsfristen när myndigheten bedömer att det är lämpligt och att något tillsyningsripar inte aktualiseras.

### **Ett medgivande att påbörja åtgärden enligt skogsvårdslagen bör inte ses som en prövning enligt miljölagstiftning**

Meddelanden om att åtgärden får påbörjas bör dokumenteras skriftligen eftersom det är straffbelagt att påbörja åtgärden innan sex veckor har gått, om inte myndigheten medgett detta.<sup>3</sup> Ett medgivande att åtgärden kan påbörjas kan enligt förarbetena till miljöbalken ges muntligen men dokumenteras i ärendehandlingarna eller dokumenteras i en formellt upprättad handling med beslut.<sup>4</sup> Enligt Naturvårdsverkets handbok kan dokumentationen av att verksamheten får påbörjas ske genom till exempel en tjänsteanteckning.<sup>5</sup>

Det som anses avgörande för om ett ställningstagande kan betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, det vill säga om det är avsett att vara handlingsdirigerande<sup>6,7,8</sup>. I rättspraxis har det härvid ställts ganska låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut.<sup>9</sup>

Skogsstyrelsen har tidigare hanterat en begäran om avsteg från sexveckorsfristen enligt skogsvårdslagstiftningen genom dispensbeslut. Enligt nuvarande ordning hanterar Skogsstyrelsen en begäran från en markägare att få påbörja en åtgärd innan tidsfristens utgång genom att besked om detta ingår i det beslut som avslutar

---

<sup>3</sup> 29 kap. 4 § miljöbalken och 38 a § 3 skogsvårdslagen.

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45, s. 151.

<sup>5</sup> Naturvårdsverket. 2001. Handbok 2001:6, s. 29.

<sup>6</sup> Prop. 2016/17:180, s. 23 ff.

<sup>7</sup> HFD 2019 ref. 21 punkt 22.

<sup>8</sup> HFD 2020 ref. 12 punkt 33.

<sup>9</sup> HFD 2020 ref. 12 punkt 34 och där anmärkta rättsfall, jämför även Högsta förvaltningsdomstolens dom den 4 januari 2024 i mål nr 7527-22.



handläggningen. På så sätt får markägaren samtliga besked i ett och samma dokument. Om markägaren inte beviljas undantag kommer denne inte alltid att få besked. Efter sex veckor kan markägaren påbörja sin åtgärd om Skogsstyrelsen inte meddelat annat.

Av 26 kap. 9 § miljöbalken och 35 § skogsvårdslagen följer att Skogsstyrelsen även efter tidsfristens utgång, inom ramen för tillsynsverksamheten, kan besluta om förelägganden och förbud.

Genom Skogsstyrelsens nuvarande hantering, där besked om sexveckorsfristen lämnas tillsammans med att handläggningen avslutas, bör enligt miljöbalken utgöra ett överklagbart beslut, som rör miljölagstiftning.<sup>10</sup> Detta eftersom Skogsstyrelsen enligt praxis har en skyldighet att bedöma om en åtgärd står i strid med miljölagstiftningen innan ett ärende avslutas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt skogsvårdslagstiftningen finns dock ingen skyldighet att agera vid en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Ett medgivande att få börja en åtgärd innan tidsfristen är slut bör, så länge detta medgivande är frikopplat från andra beslut, inte avse beslut som rör miljölagstiftning. Frågan som besvaras av myndigheten är av processuell karaktär och avgör inte huruvida en åtgärd är godkänd utifrån lagstiftningen. Någon möjlighet att få en sådan fråga prövad med hänvisning till att beslutet strider mot miljölagstiftning anser jag inte är möjligt.

### 9.2.3 Konsekvenser

#### Finansiella konsekvenser för staten samt konsekvenser för företag och enskilda

Markägarens behov av dispens för att påbörja en skogsbruksåtgärd innan tidsfristen löpt ut kommer mer eller mindre försvinna om tidsfristen kortas till tio dagar. Därmed kommer även kravet på *särskilda skäl* vara överspelat. Detta blir en lättnad både för markägaren och för Skogsstyrelsen.

Även om mitt förslag om att minska tidsfristen inte antas, föreslår jag att Skogsstyrelsen inte ska behöva ta hänsyn till *särskilda skäl* för att ge en markägare dispens för att påbörja åtgärden innan tidsfristen passerat. Det öppnar upp för en situationsanpassad och därmed effektiv hantering av underrättelsen.

---

<sup>10</sup> 19 kap. 1 § och 21 kap. 1 § miljöbalken.

## Övriga konsekvenser

Jag har inte identifierat några konsekvenser för miljö och klimat eller samhällsekonomiska och sociala konsekvenser.

### 9.3 Skogsstyrelsens skyldighet att agera enligt skogsvårdslagen

#### 9.3.1 Problembeskrivning

Skogsstyrelsen har uttryckt att rättsutvecklingen kring överklagandefrågor som rör myndighetens beslut har skett i snabb takt och att det ibland uppstår oklarheter om vad som gäller. Ett exempel på detta är frågan om i vilka fall Skogsstyrelsen har en skyldighet att agera med tillsynsåtgärder. Denna fråga är av stor vikt vid bedömningen av Århuskonventionens tillämplighet. Markägare, ideella miljöorganisationer och tillsynsmyndigheter har behov av att veta när ett beslut fattas, om detta kan överklagas samt av vem. En tydlighet i dessa frågor medför enklare planering av skogsbruksåtgärder och förutsägbarhet kring eventuella konsekvenser av en åtgärd.

#### 9.3.2 Lösningförslag

**Förslag:** I skogsvårdslagen förtydligas att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen.

För att öka tydligheten och förutsebarheten för inblandade parter anser jag att den praxis som har utformats kring plikten för Skogsstyrelsen att agera enligt skogsvårdslagstiftningen bör uttryckas i lagtext.

## En skyldighet att agera kan leda till överklagbara nollbeslut

Sverige har genomfört Århuskonventionens krav på tillgång till rättslig prövning huvudsakligen genom bestämmelser i miljöbalken. I miljöbalken fastställs dels kriterier för vilka organisationer som har rätt att överklaga, dels vilka typer av beslut som organisationerna har rätt att klaga på.

I förarbetena utgick regeringen från att det som ska kunna prövas enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen dels är myndigheters och personers handlingar (inklusive myndigheters beslut) i strid med svensk miljölagstiftning, dels deras underlåtenhet att handla när det finns en miljörättslig bestämmelse som slår fast en plikt att handla på ett visst sätt. Ren passivitet från en myndighets sida kunde dock, enligt regeringen, inte bli föremål för överklagande. I stället måste det röra sig om ett beslut i form av ett uttalande som består vid tiden för prövningen av överklagandet och som har någon form av rättslig eller faktisk verkan, det vill säga som är bindande eller påverkar partens eller någon annans rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt har erkänts i rättsordningen.<sup>11</sup>

Mark- och miljööverdomstolen har tolkat Århuskonventionen och funnit att Skogsstyrelsen har en plikt att agera vid en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Vid prövning av en anmälan för samråd har prövningsmyndigheten, med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, att överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande. Om Skogsstyrelsens underlåter att fatta beslut om försiktighetsmått enligt miljöbalken, så kallade *noll-beslut*, måste det enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen kunna bli föremål för överprövning.<sup>12</sup>

## En underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen innebär ingen skyldighet för Skogsstyrelsen att agera

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att någon skyldighet för Skogsstyrelsen att fatta beslut om tillstånd till avverkning, i samband med en underrättelse om avverkning, inte finns. Inte heller kan ur skogsvårdslagen eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utläsas någon skyldighet att under vissa förutsätt-

---

<sup>11</sup> Prop. 2004/05:65, s. 120.

<sup>12</sup> MÖD 2020:45.

ningar meddela förbud eller förelägganden. Då det enligt domstolen inte ur författningsregleringen kan härledas något krav på att vidta en viss åtgärd omfattas inte Skogsstyrelsens ställningstaganden, i det aktuella fallet en vägledning, av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning.<sup>13</sup>

Till skillnad från praxis som avser miljöbalken har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att någon skyldighet att agera för Skogsstyrelsen inte finns enligt skogsvårdslagstiftningen. Detta innebär att ideella miljöorganisationer inte har möjlighet att använda sig av Århuskonventionen för rätt att överklaga att Skogsstyrelsen inte agerar på ett visst sätt i ett ärende enligt skogsvårdslagen.

Med hänsyn till andra förslag som jag lämnar anser jag att det finns skäl att uttrycka denna domstolspraxis i skogsvårdslagstiftningen. Detta för att tydliggöra skillnaderna vid handläggning enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Det blir också mer förutsägbart för markägare och andra intressenter att det av lagstiftningen framgår att passivitet som ska ses som ”noll-beslut” inte kan förekomma i samband med en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen.

Utgångspunkten är att en åtgärd som omfattas av skogsvårdslagen, med några undantag, endast innebär en anmälan utan några krav på Skogsstyrelsen att handla på ett visst sätt. Skogsstyrelsen har i stället möjlighet att prioritera och inleda tillsyn utifrån skogsvårdslagstiftningen när myndigheten gör bedömningen att skäl finns för detta.

Sammanfattningsvis kan Skogsstyrelsens passivitet och val att inte agera på en underrättelse inom skogsvårdslagens ramar inte innebära den sortens underlåtenhet som avses i Århuskonventionen och som kan medföra en rätt till överprövning.

### 9.3.3 I praktiken

När en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, till exempel en avverkningsanmälan, kommer in till Skogsstyrelsen finns ingen skyldighet för myndigheten att agera. Myndigheten kan, om den finner skäl för detta, inleda tillsyn. Detta är dock ingen plikt enligt skogsvårdslagen. Då det inte finns någon skyldighet att agera så

---

<sup>13</sup> HFD 2020 ref. 12.

finns det inte heller någon rätt att överklaga Skogsstyrelsens underlåtenhet att agera. Genom att uttrycka denna princip, som kommer från domstolspraxis, i lagstiftningen blir det tydligt vad som gäller. Skogsstyrelsen äger frågan om tillsyn ska inledas eller inte, i samband med en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen.

## **9.4 Konsekvenser**

### **9.4.1 Finansiella konsekvenser för staten**

Förslaget bedöms inte ha några finansiella konsekvenser för staten. Förslaget avser inte att ändra hanteringen av underrättelser enligt skogsvårdslagen, utan fastslå det arbetssätt som är i dag i denna fråga.

Även om en plikt för Skogsstyrelsen att agera inte finns i skogsvårdslagen finns möjligheten att agera. Skogsstyrelsen får genom denna kodifierade praxis möjlighet att prioritera och planera sin tillsyn utifrån de områden som bedöms lämpligast. Det finns en flexibilitet i tillsynen som innebär att planering av resurser och ett strategiskt arbete kring tillsyn kan upprätthållas eftersom myndigheten inte blir händelsestyrd eller måste agera på anmälningar från allmänheten. I stället kan inspel från allmänhet och andra myndigheter ligga till grund för tillsynsplaneringen och utgöra underlag för det strategiska arbetet.

### **9.4.2 Övriga konsekvenser**

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för samhällsekonomin, företag eller enskilda. Inte heller för klimatet, miljön eller sociala sammanhang.

## 9.5 Särskilt om publicering av avverkningsanmälningar

### 9.5.1 Problembeskrivning

Som framgår i kapitel 3.3.1 ska den produktiva skogsmarkens ägare, enligt 14 § skogsvårdslagen underrätta Skogsstyrelsen om bland annat avverkningar (avverkningsanmälan).

Skogsstyrelsen tillhandahåller en allmänt tillgänglig karttjänst under beteckningen *Skogliga grunddata*<sup>14</sup>. I denna karttjänst sammanställs, för allmänheten, en stor mängd olika uppgifter om skogen. Bland annat sammanställs och publiceras data om markfuktighet, terränglutning, trädhöjd och medeldiameter. I Skogliga grunddata markeras även områden som anmälts för avverkning eller där man ansökt om tillstånd till avverkning. Dessa markeringar avser både föryngringsavverkningar och avverkningar för omläggning till annat ändamål.

Markeringarna i karttjänst som avser avverkningsanmälningar innehåller bland annat uppgift om när avverkningsanmälan lämnats in, vilket område anmälan gäller och hur stor areal som har anmälts för avverkning. Däremot publiceras inte namnet på markägaren. Inte heller eventuella hänsynsytor eller andra delar av hänsynsredovisningen redovisas. Därmed ger inte publiceringen i Skogliga grunddata en i alla delar rättvisande bild av vad som faktiskt planeras att avverkas.

Denna ordning har blivit föremål för rättslig prövning, på den grunden att publiceringarnas förenlighet med den numera upphävda personuppgiftslagen samt med EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) har ifrågasatts. I två avgöranden har Kammarrätten i Jönköping funnit att Skogsstyrelsens publicering av kartbilderna i Skogliga grunddata inte stred mot personuppgiftslagen<sup>15</sup> respektive dataskyddsförordningen<sup>16</sup>, eftersom de publicerade uppgifterna inte ansågs vara integritetskänsliga. Därmed utgjorde publiceringen enligt domstolen inte ett oproportionerligt intrång i den enskildes privatliv.

---

<sup>14</sup> Skogsstyrelsen. 2024-08-09.

<sup>15</sup> Kammarrätten i Jönköping, dom den 7 mars 2018 i mål nr 2650-17.

<sup>16</sup> Kammarrätten i Jönköping, dom den 29 augusti 2019 i mål nr 919-19.

## 9.5.2 Lösningsförslag

**Bedömning:** Det finns inte skäl att införa en ny regel i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess ska råda för avverkningsanmälningar, helt eller delvis.

Det kan dock konstateras att regeringen, om den så önskar, är oförhindrad att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering av avverkningsanmälningar i ett öppet kartverktyg.

### Sekretess för avverkningsanmälningar?

Under arbetet med utredningen och i den allmänna debatten har det framförts till mig att avverkningsanmälningar borde sekretessbeläggas. En motivering för detta som har framförts är att avverkningsanmälningar i vissa avseenden skulle vara att likna vid affärshemligheter. I åtskilliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen skyddas enskildas affärs- och driftsförhållanden på olika sätt, och i olika verksamheter. Ett exempel på en sådan bestämmelse är 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen, där det föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

När det gäller frågan om möjligheten att sekretessbelägga avverkningsanmälningar gör jag följande överväganden. Huvudregeln i svensk rätt är att allmänna handlingar, det vill säga sådana handlingar som upprättats hos eller inkommit till en myndighet, är offentliga. Denna huvudregel har konstitutionell rang såtillvida att den är grundlagsfäst i tryckfrihetsförordningen. De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingar och deras offentlighet återfinns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen<sup>17</sup>.

Handlingsoffentligheten, och den med den sammanhängande offentlighetsprincipen, anses uttrycka ett för vårt svenska samhällsskick grundläggande värde. Den svenska uppfattningen av folkstyre har under lång tid varit nära förknippad med offentlighetsprincipen och den därav följande möjligheten till insyn i myndighetsutövning. Detta markeras bland annat av att regeringsformens rättighetskapitel

<sup>17</sup> 2 kap. 1 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen.

hänvisar till tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar<sup>18</sup>.

Även vid utformningen av den gällande offentlighets- och sekretesslagen har det genom lagens rent redaktionella utformning markerats att offentlighet är huvudregeln och sekretess är undantaget.<sup>19</sup>

Med detta sagt saknas det naturligtvis inte möjligheter för lagstiftaren att, om sakliga och tillräckligt vägande skäl talar för detta, belägga uppgifter med sekretess. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller närmare trettio kapitel med bestämmelser som i olika mån inskränker rätten att ta del av allmänna handlingar.

För att det ska komma i fråga att föreslå en ny regel om sekretess för en uppgift i en allmän handling måste det dock finnas beaktansvärda sakska. Det är enligt min uppfattning svårt att finna sådana bärande skäl när det gäller avverkningsanmälningar. De uppgifter som framgår av avverkningsanmälan kan knappast sägas vara affärshemligheter, det vill säga i sig känsliga uppgifter om affärs- och driftsförhållanden, i någon egentlig mening.

Att en avverkning ska ske på en viss plats är typiskt sett inte en i sig känslig uppgift, sett ur ett konkurrensperspektiv. Produktiv skogsmark används för skogsbruk, och de metoder som används inom branschen för att planera förnygringsavverkning är allmänt vedertagna, och dessutom i stor utsträckning reglerade av skogsvårdslagen och Skogsstyrelsens föreskrifter, exempelvis om lägsta ålder för förnygringsavverkning.

Det som gör att vissa aktörer upplever att avverkningsanmälningar är känslig information är snarare just det förhållandet att den ideella naturvården reagerar på dem, och använder avverkningsanmälningar för att planera var frivilliga inventeringar av naturvården ska ske. Dessa inventeringar ligger sedan till grund för att överklaga Skogsstyrelsens tillåtande av avverkning, vilket innefattar nollbeslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta gör knappast avverkningsanmälningar till känsliga uppgifter om affärs- och driftsförhållanden på samma sätt som andra uppgifter som av detta skäl kan hemlighållas enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Sammantaget anser jag att det saknas hållbara skäl för att föreslå en regel om att sekretess ska gälla för avverkningsanmälningar.

---

<sup>18</sup> 2 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen.

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:150, s. 642 f.



## Regeringen är oförhindrad att instruera Skogsstyrelsen att upphöra med publicering

Som har framgått ovan publicerar Skogsstyrelsen uppgifter från inkomna avverkningsanmälningar i ett allmänt tillgängligt kartverktyg. Även om det, som framgår ovan, vid en rättslig prövning har funnits att det inte finns några lagliga hinder för Skogsstyrelsen att publicera dessa uppgifter kan jag konstatera att det inte finns några konstitutionella eller lagliga krav på att Skogsstyrelsen *ska* publicera uppgifterna.

Man kan göra olika bedömningar av det lämpliga och nödvändiga i att Skogsstyrelsen publicerar denna typ av uppgifter i ett allmän tillgängligt kartverktyg. Skogsstyrelsen har, bland annat i de ovan nämna rättsprocesserna om publiceringarnas förenlighet med det dataskyddsrättsliga regelverket, anförts att webbtjänsten syftar till att skogsföretag, maskinlag och skogsinspektorer på ett säkert sätt kan kontrollera att den skog som avverkas är riktigt anmäld. Enligt vad Skogsstyrelsen anförde i kammarrätten i 2018 års avgörande, kan även fastighetsgrannar, ledningsrättshavare, väg- och järnväghållare ha intresse av information om planerad avverkning med anledning av markpåverkan. Skogsstyrelsen uppgav då att intresset av att de aktuella uppgifterna kommer till allmänhetens kännedom får anses vara stort.

Mot detta står enligt min uppfattning de betänkligheter det trots allt innebär att en myndighet på det sätt som sker publicerar uppgifter ur inkomna handlingar i en sökbar karttjänst. Det är svårt att föreställa sig att liknande information, exempelvis information rörande plan- och byggärenden, skulle publiceras på liknande sätt utan att det skulle mötas med reaktioner.

Jag har stannat vid att i denna del inte lämna något förslag. Jag nöjer mig med att påpeka att Skogsstyrelsens publicering av vissa uppgifter i sitt kartverktyg inte utgör myndighetsutövning. Det innebär att regeringen är oförhindrad att genom de metoder som står till buds för sedvanlig myndighetsstyrning instruera myndigheten att upphöra med publiceringen av uppgifter ur avverkningsanmälningar, om regeringen skulle finna att det inte är lämpligt att så sker.



# 10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

## 10.1 Bakgrund

### 10.1.1 Skogspolitiken förlitar sig på kunskapen hos markägare

Skogspolitikens omläggning 1993 gav uttryck för att markägaren behöver ha eller kunna inhämta sådan kunskap om skogsbruk och miljöfrågor att de övergripande målen om miljö och produktion tillgodoses i verksamheten. I samband med detta uttalades att utan ökade kunskaper hos markägarna och andra som verkar i skogsbruket kan vi inte nå de höga mål som föreslås. Det var i första hand ett ansvar för varje markägare att skaffa sig de kunskaper som behövs för att tillgodose den nya skogspolitiken. Staten ansågs ha ett ansvar för att en grundläggande rådgivning kommer till stånd.<sup>1</sup>

I förarbetena till ändringarna av skogsvårdslagen 1993 framgår att underlaget för planeringen av verksamheten kunde se olika ut för enskilda markägare och för de större skogsbolagen. Vid en anmälan om avverkning ska uppgifter om hänsyn kunna lämnas som rör naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Det ska dock inte ställas större krav på markägaren än vad som är rimligt med hänsyn till utbildning och förväntade kunskaper.<sup>2</sup>

### Kunskapskravet anges i miljöbalken

I skogsvårdslagstiftningen 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

---

<sup>1</sup> Prop. 1992/93:226, s. 38.

<sup>2</sup> Prop. 1992/93:226, s. 73.

exempel markberedning, sådd, plantering, röjning, gallring och föryngringsavverkning. Lagen innehåller vidare regler om andra skötselåtgärder såsom gödsling. Gemensamt för alla dessa skogsbruksåtgärder är att de påverkar miljön. Åtgärdernas miljöpåverkan gör att miljöbalken (1998:808) också är tillämplig.<sup>3</sup>

I miljöbalken finns ett krav på att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.<sup>4</sup>

Miljöbalken ska enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde. Miljöbalken och skogsvårdslagen (1979:429) gäller alltså parallellt. Föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och de ska främja uppfyllandet av miljöbalkens mål, sådant som detta kommer till uttryck i 1 kap. 1 § miljöbalken. Föreskrifterna får inte heller motverka att miljö kvalitetsnormer som har utfärdats enligt 5 kap. miljöbalken uppfylls. När två bestämmelser som är tillämpliga på samma fråga leder till olika resultat och bestämmelserna alltså är oförenliga, måste en bedömning göras av vilken bestämmelse som ska tillämpas. Av allmänna lagvalsprinciper följer i sådana fall att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna ska tillämpas.<sup>5</sup>

I förarbetena till miljöbalken anges att en tillsynsmyndighet med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler inte får meddela förelägganden om bredden på skyddszoner med träd och buskar som lämnas kvar mot vattendrag, eftersom bestämmelser om sådana skyddszoner finns i Skogsstyrelsens föreskrifter. Däremot kan myndigheten med stöd av miljöbalken ställa krav på till exempel kemikaliehantering, eftersom sådan hantering inte regleras i skogsvårdsförfattningarna. En lagvalsprövning leder nämligen till bedömningen att om en fråga om miljöhänsyn är oreglerad i skogsvårdslagstiftningen kan miljöbalkens hänsynsregler läggas till grund för ingripanden. Utifrån denna princip blir miljöbalkens regler som försiktighetsmått i 2 kap. 3 § och lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 §

---

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:90, s. 239.

<sup>4</sup> 2 kap. 2 § miljöbalken.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:90, s. 240–241.

tillämpliga endast i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna. När det gäller lokaliseringsregeln finns dock naturliga begränsningar i samband med skogsbruk. Andra hänsynsregler i miljöbalken kommer att gälla så gott som utan inskränkning, eftersom inga eller endast få föreskrifter på området finns i skogsvårdslagstiftningen. Detta gäller till exempel kravet på kunskap (2 kap. 2 §).<sup>6</sup>

Enligt 14 § skogsvårdslagen ska underrättelsen till Skogsstyrelsen innehålla information om vad markägaren avser göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Bestämmelsen skulle eventuellt kunna tolkas som att en underrättelse om vad markägaren avser göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen även förutsätter kunskap. Skogsutredningen 2019 drog dock slutsatsen att skogsvårdslagstiftningen saknar uttrycklig motsvarighet till miljöbalkens kunskapskrav och att kunskapskravet enligt miljöbalken åvilar en markägare i den utsträckning denna vill vidta skogsbruksåtgärder även inom skogsvårdslagens tillämpningsområde.<sup>7</sup>

### Markägarens skyldigheter att inhämta kunskap enligt skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen tillämpas med stöd av förvaltningslagens grundläggande principer om ärendehandläggning. Enligt 23 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen är en kodifiering av praxis på området och ger uttryck för officialprincipen, som innebär att det i första hand är myndigheten som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Parten är inte tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda. Bestämmelsen innebär inte heller något tvång för parter att ge in utredning som talar till deras nackdel.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:90, s. 241.

<sup>7</sup> SOU 2020:73, s. 773.

<sup>8</sup> Prop. 2016/17:180, s. 309.

Denna bestämmelse skiljer sig från miljöbalkens krav på att en verksamhetsutövare ska bidra med den kunskap och det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fatta ett välgrundat beslut.

I 32 § skogsvårdslagen finns en bestämmelse om att den som avser att använda en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial kan få ansvar för en miljöanalys för att undersöka inverkan som nya metoder av skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön. Skogsstyrelsen beslutar i varje enskilt ärende vad miljöanalysen ska innehålla. Skogsstyrelsen kan besluta att användaren av den nya skötselmetoden eller det nya skogsodlingsmaterialet ska göra och bekosta miljöanalysen. När en miljöanalys görs av Skogsstyrelsen, får myndigheten besluta att användaren ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaden för analysen.<sup>9</sup>

Enligt förarbetena till bestämmelsen bör miljökonsekvensbeskrivningar, som var det namn man använde för miljöanalys i förarbetena, behandlas annorlunda i skogsvårdslagen än i övrig lagstiftning. Det anges att enligt gällande regler bekostas miljökonsekvensbeskrivningar av den som ansvarar för verksamheten eller den som ska vidta åtgärden. Bedömningen gjordes att till skillnad mot flera av de sektorer som nu omfattas av miljökonsekvensbeskrivningar finns inom skogsbruket en stor spridning av aktörer från en enskild skogsägare med bara några få hektar skog till mycket stora bolag med avsevärda skogsinnehav. Det bör därför finnas möjlighet till en fördelning av kostnaderna. I vissa fall är det rimligt att miljökonsekvensbeskrivningarna 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 skogsägareförening. I andra fall bör beskrivningen utföras och bekostas helt av tillsynsmyndigheten. Så kan till exempel vara fallet när det handlar om mer generellt tillämpliga metoder som initierats inom forskningen eller av myndigheten själv. Situationer där myndigheten utför själva miljökonsekvensbeskrivningen och enskilda till viss del bidrar till kostnaden kan också tänkas.<sup>10</sup>

Markägarens skyldighet att inhämta kunskap och utredning inom skogsvårdslagens tillämpningsområde är således begränsad av förvaltningslagen. Förvaltningslagen lägger till stor del utrednings-

---

<sup>9</sup> 31–33 §§ skogsvårdsförordningen.

<sup>10</sup> Prop. 1992/93:226, s. 70.

ansvaret på myndigheten. Dock finns undantaget i skogsvårdslagen för miljöanalyser som enskilda i vissa fall ska bekosta.

### Vad innebär kunskapskravet i miljöbalken

Vilka krav som kan ställas på kunskap i miljöbalken 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. I det dagliga livet begränsar sig kraven till att den information som förmedlas genom innehållsförteckningar etcetera på varuförpackningar och i övrigt lättillgänglig information från till exempel kommunen eller statliga myndigheter inhämtas. Av den som bedriver en industriell verksamhet kan däremot krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte har gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs så snart det finns skäl att anta att verksamheten inte saknar betydelse för hälsa och miljö. Även om bestämmelsen sällan kan förväntas komma att läggas till grund för tillsynsmyndighetens ingripande understryker den vikten av att låta kunskap föregå handling eller, enkelt uttryckt, vikten av att tänka efter före.<sup>11</sup>

I och med att kunskapskravet ska gälla generellt för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av balken behövs inte särskilda bestämmelser om detta för olika typer av verksamhet.<sup>12</sup>

Skogsutredningen 2019<sup>13</sup> gjorde, som tidigare nämnts, bedömningen att kunskapskravet gäller även för åtgärder som utförs inom pågående markanvändning för skogsbruk. Detta har också bekräftats i domstolspraxis. Kravet på omfattningen av kunskap får anses vara begränsad så länge inte några åtgärder 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.<sup>14</sup>

I fråga om skogsbruksåtgärder innebär kunskapskravet att markägaren måste kunna visa att han eller hon har den kunskap som krävs

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 14.

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 211.

<sup>13</sup> Prop. 2021/22:58.

<sup>14</sup> SOU 2020:73, s. 774–775.

om hur miljön i aktuellt område kommer påverkas. Markägaren måste även kunna visa vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är rimliga att vidta i förhållande till den påverkan som åtgärden innebär för miljön.

Det är först när en åtgärd eller verksamhet som kan påverka människors hälsa eller miljön vidtas som kunskapskravet aktualiseras. Enligt bedömningen av Skogsutredningen 2019 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. Att enbart äga produktiv skogsmark i skogsbrukssyfte innebär därför inte i sig något krav på kunskaper.<sup>15</sup>

Enligt artskyddsutredningen finns det inte något behov av att förtydliga kunskapskravet i miljöbalken utan att detta bör ske i vägledning för respektive verksamhet.<sup>16</sup>

Kunskapskravet har ett nära samband med bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken, vilket får påverkan på handläggning och domstolsprocesser.

### **Krav på kunskap varierar för olika verksamheter och åtgärder**

Regeringen framhåller i förarbetena till miljöbalken att det rimligen måste variera med verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning hur långt skyldigheten att skaffa kunskap bör sträcka sig.<sup>17</sup>

Hur långtgående kunskapskravet i miljöbalken blir kan sägas bero på risken för störning från aktuell verksamhet/åtgärd, hur stor effekten riskerar bli beroende på störningens art och hur stor effekten riskerar bli beroende på vilka arter som riskerar att drabbas. Det finns utrymme för att ställa högre krav på enskilda vid yrkesmässig verksamhet.<sup>18</sup>

Det finns en begränsning av hur långt kunskapskravet kan sträcka sig i 2 kap. 7 § miljöbalken. Kravet på att skaffa sig kunskap sträcker sig inte så långt att det kan anses orimligt att uppfylla. Vid denna

---

<sup>15</sup> SOU 2020:73, s. 775.

<sup>16</sup> SOU 2021:51, s. 881.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 211.

<sup>18</sup> SOU 2021:51, s. 894.



bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Det finns dock en möjlighet att beakta andra intressen.<sup>19</sup>

### 10.1.2 Domstolspraxis

Det är framför allt i fråga om artskydd som det finns domstolspraxis som rör skogsbruk och skyldigheten att inhämta mer kunskap och utredning. Av domstolspraxis framgår inte alltid tydligt om det är markägaren eller tillsynsmyndigheten som ska inhämta kunskapen och om en rimlighetsbedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken har gjorts. Det är i huvudsak genom praxis från underrätt som bedömningar återfinns av omfattningen angående kunskapsinhämtningen. EU-domstolen har dock gjort uttalanden som varit vägledande för svenska domstolar i bedömningen av den kunskap som krävs när artskydd aktualiseras.

- **EU-domstolen dom den 4 mars i mål 2021 C-473/19 och C-474/19 – Skydda skogen**

EU-domstolen har uttalat att när det gäller skydd av de arter som omfattas av art- och habitatdirektivet ska medlemsstaten införa ett strikt skyddssystem. Ett strikt skyddssystem förutsätter, enligt domstolen, vidtagandet av förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade. Ett strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas på det sätt som anges i artskyddsregelverket. För att målen med livmiljödirektivet ska förverkligas krävs det att behöriga myndigheter har möjlighet att förebygga verksamhet som skulle kunna vara skadlig för de arter som skyddas i detta direktiv. Det är härvidlag oviktigt huruvida den aktuella åtgärden har till syfte att döda eller störa dessa arter.

- **Begäran om förhandsavgörande av Österrike i mål C-131/24**

Österrike har begärt ett förhandsavgörande av tolkningsfrågor i fågeldirektivet. Bland annat lyfts frågan om vilken utredning som krävs för att undvika ett förbud. Den hänskjutande domstolen anger att det å ena sidan går att tolka EU-domstolen som att expertbedömningar av om en åtgärd kan förebygga och begränsa skada kan

---

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 231–233.

vara tillräckligt men att det å andra sidan också finns avgöranden som pekar mot att det krävs en mer omfattande vetenskaplig dokumentering av åtgärdens framgångsutsikter i samband med dess praktiska tillämpning, så att det inte föreligger några rimliga tvivel på dess ändamålsenlighet. EU-domstolen har ännu inte dömt i frågan.

- **Mark- och miljööverdomstolen dom från den 18 augusti 2023 i mål M 9596-22**

Domstolen uttalade att vid prövningen av en anmälan måste en bedömning göras av skyddade arters förekomst i området, om dessa arter påverkas av avverkningen och, om så är fallet, vilka skyddsåtgärder som kan föreskrivas för att skada inte ska uppstå. För detta ändamål måste det finnas underlag som medger en tillräckligt säker bedömning av risken för påverkan på skyddade arter. Domstolen konstaterade att det finns observationer kring tretåig hackspett och berguv som eventuellt kan påverkas av avverkningen och att målet därför skulle återförvisas till Skogsstyrelsen för fortsatt utredning. Domstolen uttalade inte vem som ska ansvara för den utredning som saknas.

- **Mark- och miljödomstolen i Östersund dom från den 8 juni 2022 i mål M 557-22**

Målet gällde markägarens överklagande av ett omfattande föreläggande om framtagande av utredning som behövdes för att kunna bedöma riskerna för skada på fridlysta arter. Domstolen prövade Skogsstyrelsens krav gentemot både 2 kap. miljöbalken och 26 kap. 22 § miljöbalken och ansåg att Skogsstyrelsen hade haft fog för sitt beslut. Domen överklagades men mark- och miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

- **Mark- och miljödomstolen i Vänersborg dom från den 1 november 2022 i mål M 2287-22**

Målet gällde markägarens överklagande av ett omfattande föreläggande att genomföra artinventeringar. Domstolen prövade Skogsstyrelsens krav gentemot 2 kap. miljöbalken och ansåg att Skogsstyrelsen haft fog för sitt beslut trots markägarens invändning om orimlighet för att kunskapsinhämtningen var för omfattande. Markägaren valde sedermera att återkalla sin avverkningsanmälan.

- **Mark- och miljödomstolen i Östersund dom från den 28 augusti 2023 i mål M 2399-23 m.fl.**

Vid prövning av överklagade noll-beslut har domstolen kommit fram till att, med anledning av de artuppgifter som finns kopplade till ärendena, finns det skäl att göra en utredning av arternas påverkan av avverkningen. Domstolen konstaterade vidare att ingen fullständig artinventering hade genomförts av verksamhetsutövaren. Utan fullständiga art- och platsspecifika utredningar kunde de anmälda avverkningarna inte bedömas. Målet återförvisades då dessa utredningar borde utföras av Skogsstyrelsen som första instans.

- **Mark- och miljödomstolen i Östersund dom från den 13 mars 2024 i mål M 473-24**

Domstolen uttalade att markägaren är att se som verksamhetsutövare enligt miljöbalken och har ansvar för att skaffa sig kunskap enligt 2 kap. miljöbalken. Markägare och verksamhetsutövare kan inte ha ansvar för att ta fram övergripande information om arters ekologi eller funktioner i landskapet. Däremot måste det åligga verksamhetsutövaren att ta fram den naturgeografiska information, i vid bemärkelse, som behövs för att konsekvenserna av en avverkning ska kunna bedömas utifrån den övergripande information som staten och olika myndigheter tillhandahåller. Domstolen uttalade även att saknas grundläggande information faller även det på den som vill vidta en åtgärd eller påbörja en verksamhet att ta fram denna. Kan en åtgärd typiskt sett innebära skada på en art som skyddas enligt artskyddsförordningen måste det kunna ställas högre krav på en utredning. Verksamhetsutövaren ska, för att kunna redogöra för miljökonsekvenserna av sitt handlande, söka kompletterande information om specifika artförekomster och delge denna information till myndigheten. Skogsstyrelsen har i målet förelagt klaganden att utföra en förenklad revirkartering inom det avverkningsanmälda området. Domstolen gjorde bedömningen att Skogsstyrelsen hade fog för detta föreläggande.

### **När tillämpar Skogsstyrelsen kunskapskravet?**

Kunskapskravet enligt miljöbalken gäller för markägare. Tillsyn över markägarens kunskapskrav sker dock först när en tillsynsmyndighet har i uppgift att bedöma en åtgärd eller verksamhet

enligt miljöbalken. I skogsvårdslagen anges inte att Skogsstyrelsen ska utöva tillsyn med stöd av miljöbalkens regler. Däremot anges i miljötillsynsförordningen<sup>20</sup> att Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

- biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen och som Skogsstyrelsen har beslutat om,
- skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen,
- skogsbruksåtgärder, om verksamheterna eller åtgärderna kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, och
- hantering enligt förordning (EU) nr 1143/2014, om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen.

Omfattas åtgärden av dessa regler är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och ska därför tillämpa balkens bestämmelser, bland annat balkens krav på kunskap. Även länsstyrelse och kommun utövar tillsyn över vissa skogsbruksåtgärder med tillämpning av miljöbalken.<sup>21</sup>

### 10.1.3 Skogsstyrelsen och Naturvårdsverkets förslag

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bedömer att kunskapen generellt sett måste öka inom skogssektorn om fridlysta arter, samt om vilka hänsyn och anpassningar av skogsskötseln som krävs till olika arter. I en gemensam rapport 2023/15<sup>22</sup> anger myndigheterna följande. EU-rätten kräver att medlemsstaterna har en förebyggande strategi för att skydda arter. Om en verksamhetsutövare, genom att följa den förebyggande strategin, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan (dödande, stör-

---

<sup>20</sup> 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

<sup>21</sup> 7–9 §§ miljötillsynsförordningen.

<sup>22</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/15.

ning, förstörelse av växter etcetera) blir obetydlig, kan åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Är en åtgärd inte att anse som avsiktlig är den heller inte förbjuden enligt de bestämmelser där avsiktligheten är en förutsättning för att förbuden ska gälla. Det är markägare och verksamhetsutövare som kan tillämpa strategin i det praktiska genomförandet. En grundläggande förutsättning är att alla inblandade har rätt kompetens med utgångspunkt från sina roller och uppgifter.

Det är stora skillnader i vilka förutsättningar olika markägare och verksamhetsutövare har när det gäller möjligheter att uppnå och upprätthålla en viss kompetens.

I rapporten bedömer Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att även myndigheterna har en roll för att tillförsäkra rätt kompetens hos markägare och verksamhetsutövare. Myndigheterna ska ta fram kunskapsunderlag, såväl rena faktaunderlag som stödmaterial och vägledningar. Myndigheterna bör även erbjuda rådgivning och utbildning samt underlätta samverkan mellan olika aktörer, som skogsbruk, ideella organisationer och forskningsorganisationer.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket genomför 2023–2027 ett regeringsuppdrag om att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.<sup>23</sup> På kort sikt bör det kunna finnas förbättrade trädslagskartor, indikationer på olika skogstyper, inklusive hänsynskrävande biotoper som potentiella livsmiljöer för vissa fridlysta arter. På lite längre sikt bör det även kunna tas fram digitala habitatmodeller för fridlysta arter med specifika krav på sina livsmiljöer. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket föreslår att de får i uppgift att långsiktigt skapa, förvalta och publicera digitalt framtagna kunskapsunderlag. För att säkerställa behovet av långsiktighet föreslår myndigheterna att uppgiften ges till dem i en ny författning. Mot bakgrund av den detaljeringsgrad som behövs bedöms en separat ny författning vara lämpligast. Nyttan med utvecklade kunskapsunderlag bedöms som stor bland annat som underlag för planering av hänsyn, förebyggande arbete för artskydd och till nytta för EU-rättsliga åtaganden.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Regeringsbeslut N2022/01391.

<sup>24</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. 2023. Rapport 2023/12, s. 15–18.

## 10.2 Problembeskrivning

### 10.2.1 Kunskapskravet är otydligt och medför oklara kostnader för markägaren

Till skillnad från skogsvårdslagen innehåller miljöbalken en bevisbörderegler som 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 (2 kap. 1 § miljöbalken). Detta kan ske genom att verksamhetsutövaren redovisar tillräckligt underlag kring åtgärden för att anses ha den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet (2 kap. 2 § miljöbalken).

Nya och kommande EU-regelverk ställer upp allt fler krav på att känna till olika naturtyper, arter och vattenförekomster. Därtill kommer krav på att visa tillräcklig hänsyn till dessa förekomster. Varken myndigheter eller enskilda har i dag tillräcklig kunskap kring dessa nya krav.

Genom implementering av dessa regelverk i miljöbalken ställs krav på markägare att ha tillräcklig kunskap och kunna visa åtgärdens effekter på miljön. Behöver mer kunskap samlas in kan det inte uteslutas att kostnaderna för inventering och liknande som efterfrågas av myndigheter och domstolar, i vissa fall kan bli så omfattande att kostnaderna inte står i proportion till de intäkter som åtgärden kan generera.

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.

Enligt Skogsutredningen 2019 är skillnaderna i regelverken problematiska, särskilt när samma åtgärd kan komma att omfattas av både skogsvårdslagen och miljöbalken. Det finns behov av 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.<sup>25</sup>

Skogsstyrelsen har till utredningen lyft gränsdragningsproblemet som uppstår när kunskapskravet och bevisbördan ser olika ut i skogs-

---

<sup>25</sup> SOU 2020:73, s. 807.

vårdslagen och miljöbalken vilket medför otydlighet kring när och vad Skogsstyrelsen kan ställa för krav på verksamhetsutövaren.

### 10.3 Lösningsförslag

**Förslag:** En preciserad skälighetsbedömning i miljöbalken som kopplas till skogsbruk och tar hänsyn till markägarens kostnad för att inhämta ny kunskap i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten. Underlag som krävs för att utreda ärenden enligt miljöbalken och som går utöver denna kostnadsgräns, är tillsynsmyndigheten ansvarig för att inhämta.

#### 10.3.1 I praktiken

Inleder Skogsstyrelsen ett tillsynsärende enligt miljöbalken, oftast med anledning av en anmälan för samråd, kan markägaren i vissa fall behöva inhämta ytterligare i dag okänd kunskap. Detta kan vara fallet när Skogsstyrelsen får vetskap om omständigheter kring aktuell mark som kan påverka planerad skogsbruksåtgärd.

Anser Skogsstyrelsen att det krävs ytterligare utredning, som är specifik för det aktuella tillsynsärendet, kan myndigheten begära att utredning inhämtas av markägaren. Markägaren ska då enligt förslaget endast ha en skyldighet att bekosta utredning upp till en viss gräns, som är kopplad till den berörda delen av fastigheten.

Är ett ärende, efter detta, inte tillräckligt utrett för att Skogsstyrelsen ska kunna bedöma åtgärdens påverkan på miljön ansvarar Skogsstyrelsen för att inhämta tillräcklig utredning. Utredningskostnaden hamnar då på Skogsstyrelsen.

#### 10.3.2 Vilken kunskap behöver en markägare ta fram inför en skogsbruksåtgärd?

Artskyddsutredningen utredde frågan om kunskapskrav och kom fram till följande. Markägare och verksamhetsutövare har inte ansvar för att ta fram övergripande information om arters ekologi eller funktioner i landskapet. Däremot ansåg utredningen att dessa aktörer ansvarar för att ta fram den naturgeografiska information,

i vid bemärkelse, som behövs för att konsekvenserna av en verksamhet eller åtgärd ska kunna bedömas utifrån den övergripande information som staten och olika myndigheter tillhandahåller. Saknas grundläggande information faller även det på den som vill vidta en åtgärd eller påbörja en verksamhet att ta fram denna. Det ankommer också på verksamhetsutövaren eller markägaren att känna till regelverket och ha tillräcklig kunskap om ett geografiskt område för att kunna bedöma om en planerad åtgärd kan komma att påverka naturmiljön på ett sådant sätt att det behövs en anmälan eller prövning enligt miljöbalken. Utredningen konstaterar alltså att staten har ett övergripande ansvar för att ta fram kunskap om natur och biologisk mångfald, samt att samordna och tillgängliggöra denna kunskap, så länge en markägare eller verksamhetsutövare inte gör anspråk på att utföra någon åtgärd som riskerar att påverka naturen. Ansvaret att ta fram kunskap faller på markägaren eller verksamhetsutövaren först då denne avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd som kan komma att påverka naturmiljön.<sup>26</sup>

Skogsutredningen 2019 ansåg 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. Utredningen ansåg att ett kunskapskrav enligt skogsvårdslagen måste utformas utifrån de krav som den lagen ställer. En utgångspunkt i detta avseende ansåg de därför 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.<sup>27</sup>

Utifrån förarbetena till miljöbalken kan utläsas att kravet på att inhämta kunskap ser olika ut beroende på vilken åtgärd eller verksamhet som ska utföras och var åtgärden eller verksamheten utförs och av vem. Det framgår också att bestämmelsen om kunskapskrav sällan kan förväntas komma att läggas till grund för tillsynsmyndighetens ingripande.<sup>28</sup>

Jag gör bedömningen att ett kunskapskrav för skogsbruksåtgärder inte kan tillämpas på det sätt som kunskapskravet i miljö-

---

<sup>26</sup> SOU 2021:51, s. 893.

<sup>27</sup> SOU 2020:73, s. 808.

<sup>28</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 14.



balken kommit att tillämpas av Skogsstyrelsen och mark- och miljödomstolarna under senare år. Det bör vara en skillnad mellan åtgärder som är grundlagsskyddade genom egendomsrätten i 2 kap. 15 § regeringsformen och annan verksamhet. Skogsbruket är en pågående markanvändning och en skogsbruksåtgärd är oftast en förväntad del av ett pågående skogsbruk. Utgångspunkten är att de flesta skogsbruksåtgärder är tillåtna. Med den utgångspunkten finns det anledning att lägga utredningsbördan annorlunda än i dag. Myndigheterna bör ta ett större ansvar för utredningen vid pågående markanvändning, så som skogsbruk. Kunskap inhämtas för att fatta tillsynsbeslut som ofta innebär en inskränkning av skogsbruket. Detta sker på grund av angelägna allmänna intressen och bör kunna motiveras av tillsynsmyndigheten. Förarbetena till miljöbalken pekar på att kunskapskravet inte ska användas till grund för tillsynsåtgärder.<sup>29</sup>

Oftast beror ett beslut om inskränkning på att höga naturvärden finns på den mark där markägaren bedriver ett pågående skogsbruk. För att öka incitamenten för markägare att fortsatt generera höga naturvärden bör samhället ta ett större ansvar för kostnaderna som de höga naturvärdena för med sig.

Skogsbruksåtgärder utförs också av många olika aktörer, allt från enskilda personer till större bolag. Att uteslutande lägga kravet på kunskap och kunskapsunderlag på dessa aktörer kan leda till kostnader som kan bli ohanterliga för markägaren.

Kunskapskravet i miljöbalken bör därför preciseras och anpassas utifrån dessa speciella förutsättningar som råder kring skogsbruk.

### 10.3.3 Markägaren har inte ensam bevisbörda

Som nämnts tidigare är kunskapskravet i miljöbalken nära sammankopplat med beviskravet. Enligt beviskravet är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, vid tillsyn enligt miljöbalken, skyldiga att visa att kunskapskravet iakttas. 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

---

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 14.

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 miljöbalken, men även vid tillsyn.

Skogutredningen 2019 angav bland annat följande om bevisbörderegeln:<sup>30</sup>

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.

Det finns således i dag ett ansvar för den som vidtar en skogsbruksåtgärd att kunna visa att åtgärden är godtagbar utifrån miljöbalkens bestämmelser. Detta tillsammans med kunskapskravet innebär att ansvaret för markägare kan bli långtgående när underlag om förhållandena i skogen saknas. Vid avsaknad av sådant underlag kan tillsynsmyndigheten besluta om att förbjuda en åtgärd om markägaren inte bevisat att åtgärden är godtagbar. Detta bedömer jag innebär en oproportionerlig börda för markägare i dag när nya EU-rättsliga regelverk ställer upp krav på kunskap om miljön och arter som inte fanns när miljöbalken tillkom. Även myndigheterna har utmaningar med att identifiera naturvärden och ser att detta är något som kan ta tid.<sup>31</sup>

Mitt förslag innebär att markägaren inte ensam ska bära ansvaret för att visa att en skogsbruksåtgärd är godtagbar.

### Räckvidden av bevisbördan och kunskapskravet preciseras

Genom mitt förslag preciseras räckvidden av kunskapskravet och bevisbördan vid skogsbruksåtgärder genom att i miljöbalken ange vad som förväntas av markägaren och vilka kostnader som ska anses rimliga att kräva för inhämtande av kunskapsunderlag. Även

---

<sup>30</sup> SOU 2020:73, s. 810–811.

<sup>31</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. 2023. Rapport 2023/12, s. 15–18.

tillsynsmyndighetens utredningsansvar regleras. Genom att ange hur 2 kap 1 §, 2 kap. 2 § och 2 kap. 7 § miljöbalken ska tillämpas på skogsbruksåtgärder förtydligas att även andra hänsyn än skyddsåtgärders nytta för miljön, måste beaktas vid skogsbruk. Ansvar för tillsynsmyndigheten i förslaget innebär att 2 kap. 1 § miljöbalken inte kan tillämpas så att en åtgärd förbjuds på grund av att verksamhetsutövaren inte inkommit med tillräcklig utredning.

### 10.3.4 Principen om förorenaren betalar förutsätter rimlighet

Principen om förorenaren betalar formulerades i OECD:s (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) rekommendation från 1972. Principen uttrycktes enligt följande.

The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called *Polluter-Pays Principle*. This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.<sup>32</sup>

Principen att förorenaren betalar är numera en av de grundläggande rättsprinciperna inom internationell miljö rätt. Hänvisningar till principen att förorenaren betalar finns i flera internationella dokument, till exempel i Brundtland-kommissionens rapport<sup>33</sup> och i Agenda 21<sup>34</sup>.

I miljöbalken finns inga uttryckliga hänvisningar till principen om att förorenaren betalar. Dock finns denna princip omnämnd i förarbetena till miljöbalken.

---

<sup>32</sup> OECD, 2024.

<sup>33</sup> Brundtland-kommissionen tillsattes av FN och verkade under åren 1984 till 1987. Målet för kommissionen var att hjälpa nationerna mot en hållbar utveckling. Resultaten publicerades i Brundtlandrapporten 1987. Principen att "förorenaren betalar" nämns inte explicit i Brundtlandrapporten. Däremot betonar rapporten vikten av att ansvarsfullt hantera miljöresurser och att de som orsakar miljöskador bör hållas ansvariga för sina handlingar.

<sup>34</sup> Agenda 21 är ett handlingsprogram antaget vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro, 1992.

Miljöbalkens andra kapitel innehåller allmänna hänsynsregler. I de allmänna hänsynsreglerna kommer en del av principen att förorenaren betalar till uttryck, nämligen att förorenaren ska betala för preventiva åtgärder (2 kap. 3 § miljöbalken). Paragrafen föreskriver att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vid införandet av dessa hänsynsregler fanns det remissinstanser som ansåg att det var bra att reglerna gällde var och en och gav heltäckande kravregler. Dock framförde flera remissinstanser att reglerna var för långtgående, att avgränsningen var oklar, reglerna för allmänt hållna och tillämpningssvårigheter förutsågs.<sup>35</sup>

I OECD:s senare rekommendationer<sup>36</sup> poängteras att förorenaren endast ska betala för åtgärder som är rimliga. Detta kommer också till uttryck i miljöbalkens skälighetsregel (2 kap. 7 § miljöbalken).

Regeringen motiverar skälighetsregeln med att det i flera lagstiftningar finns möjlighet att göra avvägningar i det enskilda fallet mellan motstående intressen. Regeringen anser att om kostnaden för en åtgärd är orimlig ska bedömas framför allt med hänsyn till miljönyttan som åstadkoms genom åtgärden. Vilken grad eller art av påverkan som verksamheten eller åtgärden riskerar medföra får således betydelse.<sup>37</sup> Lagrådet kommenterade att inte uteslutande en jämförelse av kostnaderna för skyddsåtgärder med nyttan för miljön ska beaktas vid skälighetsavvägningen, vilket bekräftas av regeringen.<sup>38</sup>

En interdepartemental arbetsgrupp granskade principen om förorenaren betalar närmare och redovisade sina bedömningar i betänkandet Naturvårdshänsyn och de areella näringarna (Ds 1991:87). Arbetsgruppen ansåg i denna fråga att principen om förorenaren betalar inte direkt kan överföras till den typ av miljöpåverkan inom skogsbruket som kan medföra konflikter med naturvårdens intressen. Arbetsgruppen ansåg att det ökade ansvar för naturmiljön som bland annat skogsbruket ska ta enligt 1991 års miljöpolitiska beslut bör kunna tillgodoses inom ramen för sektorsansvaret i stället. Denna bedömning instämde även regeringen i.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 201–207.

<sup>36</sup> OECD:s riktlinjer för ansvarsfullt företagande, reviderade 2023.

<sup>37</sup> Prop. 1997/98 :45, del 1 s. 232.

<sup>38</sup> Prop. 1997/98 :45, del 1 s. 232–234.

<sup>39</sup> Prop. 1992/93:226, s. 43–44.

Det finns således utrymme i miljöbalken för att göra en bedömning av rimligheten och då ta hänsyn till verksamhetens art i förhållande till andra faktorer än skyddsåtgärdernas nytta för miljön. Detta får också anses vara i enlighet med principen om förorenaren betalar.

### 10.3.5 Kunskapskravet begränsas av kostnaden för inhämtande av kunskap

Det finns redan i dag en begränsning av hur långt kunskapskravet kan sträcka sig i 2 kap. 7 § miljöbalken. Kravet på att skaffa sig kunskap sträcker sig inte så långt att det kan anses orimligt att uppfylla.

Utifrån den domstolspraxis som finns i frågan är det otydligt för markägare vilken utredningskostnad som kan bli aktuell. Kostnaden har i praxis inte alltid anpassats till markägare eller den berörda delen av fastigheten. I stället har kravet på ytterligare utredning utgått från skyddsintresset i form av artskydd eller miljöhänsyn. Markägare kan i förväg inte planera för vilka kostnader som kan krävas när det gäller kunskapsinhämtning. Skogsbrukets företrädare har under utredningen framfört att det finns behov av en förutsägbar och tydlig reglering kring utredningsansvaret. Som jag framfört tidigare behöver utredningsansvaret preciseras.

Enligt mitt förslag ska tillsynsmyndigheten fortsatt ha möjlighet att i vissa fall, när ärendet handläggs enligt miljöbalken, kräva in utredning från markägaren. Detta utifrån de miljörättsliga principerna som jag nämnt ovan. Denna möjlighet bör dock preciseras tydligare för skogsbruket. Detta görs genom att införa en begränsning för skogsbruksåtgärder i miljöbalken av den nya kunskap som en markägare kan bli skyldig att bidra med. Denna begränsning innebär en avvägning mellan kostnaden för att hämta in underlag och värdet på den berörda delen av fastigheten.

Med uttrycket *berörda delen av fastigheten* avses samma betydelse som uttrycket har i 31 kap 4 § miljöbalken. Enligt praxis avses med uttrycket *berörda delen av fastigheten* det område som är aktuellt för åtgärd. När det gäller skogsbruk har detta bedömts vara ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. Detta innebär att även om ett intrång endast berör en liten del av fastigheten kan intrånget vara av betydelse, efter-

som det är inverkan på just detta område som ska ingå i bedömningen.<sup>40,41,42,43</sup>

När det gäller den kostnad som kan bli aktuell bör denna inte uppgå till mer än ett fåtal procent och aldrig mer än tre procent av värdet på den berörda delen av fastigheten. Detta för att utredningskostnaden tillsammans med den hänsyn som kan krävas, utan att markägaren erhåller ersättning, ska bli rimlig. Denna gräns bör vid normalfallet innebära att markägaren får bekosta en dags kunskapsinhämtning med hjälp av en konsult vilket jag bedömer vara rimligt för dessa speciella ärenden. I denna bedömning bör hänsyn tas till kostnader för kunskapsunderlag som fastighetsägaren ålagts av myndighet att ta fram. Avvägningen bör kunna anpassas till den som vidtar eller avser att vidta åtgärden. Vid avvägningen bör inte kostnaden uppgå till tre procent om det rör en enskild markägare med litet skogsinnehav.

### **Tillsynsmyndigheten ansvarar därutöver för att ett ärende blir utrett**

Om ytterligare utredning krävs, utöver begränsningsregeln, får Skogsstyrelsen ansvara för att inhämta sådan utredning. Det är framför allt allmänna intressen som kan inskränka pågående skogsbruk i ärenden enligt miljöbalken. Dessa allmänna intressen har ökat för skogsbruket under en period genom nya regelverk från EU. En översyn av kostnadsansvaret är därför nödvändig och min bedömning är att markägaren inte ska ha hela ansvaret när mer komplexa regelverk implementeras i syfte att säkerställa allmänna intressen. I detta sammanhang är det därför rimligt att staten tar kostnader över en viss nivå.

Det är dock viktigt att ärenden enligt miljöbalken blir tillräckligt utredda och att förbud inte meddelas på grund av avsaknad av utredning. Detta är viktigt bland annat i förhållande till EU-rätten där Sverige åtagit sig att säkerställa tillräcklig kontroll, till exempel i förhållande till art- och habitatdirektivet. Ett ärende ska därför, i enlighet med förvaltningsrättsliga principer, bli utrett i den om-

---

<sup>40</sup> SOU 2021: 51, s. 1153.

<sup>41</sup> Bengtsson, B. 2018.

<sup>42</sup> BoU1986/87:1, s. 147 ff.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 554 ff.

fattning som dess beskaffenhet kräver. Exempelvis när det avser arter så bör kunskapsunderlaget vara tillräckligt för att kunna utsluta att en skogsbruksåtgärd sker i strid med artskyddsförordningen. Detta ansvarar ytterst tillsynsmyndigheten för.

Det bör framför allt vara Skogsstyrelsen som är den tillsynsmyndighet som kommer göra de föreslagna avvägningarna men ibland kan det bli aktuellt att till exempel länsstyrelse eller kommun är tillsynsmyndighet i frågor som rör skogsbruk. Det bör dock inte medföra någon annan bedömning. Mitt förslag är kopplat till åtgärdens karaktär och inte tillsynsmyndighetens ansvarsområde.

### **Gränsdragning mellan skogsvårdslagen och miljöbalken**

Den gränsdragningsproblematik som Skogsstyrelsen lyft kvarstår till viss del med mitt förslag. Om ett ärende både handläggs enligt skogsvårdslagen och miljöbalken, med tillämpning av både förvaltningslagens utredningsansvar och miljöbalkens, kan en otydlighet uppstå. Dock bör det avhjälpas genom att en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, enligt mitt förslag i kapitel 5, inte ska ses som en anmälan för samråd. I stället blir det markägaren som ansvarar för att inleda ett ärende enligt miljöbalken i de fall en anmälan för samråd krävs. Det blir då tydligare när ett ärende handläggs enligt miljöbalken och när det handläggs enligt skogsvårdslagen. Denna förändring bör leda till att det endast i undantagsfall uppstår svårigheter med gränsdragning. Tydligheten måste även öka när Skogsstyrelsen inleder ett tillsynsärende enligt miljöbalken. Ett sådant förfarande bör i ett så tidigt skede som möjligt kommuniceras med markägaren.

Jag anser därför att gränsdragningsproblematiken bör kunna lösas genom andra förslag som jag lägger samt genom att Skogsstyrelsen blir tydlig i sin kommunikation med markägaren om vilket regelverk handläggningen tar avstamp i.

### **Jag vill fortsätta utreda frågan om kunskap**

Riksrevisionen uttalar i en granskningsrapport 2018 att ett uppdaterat kunskapsunderlag är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt och minimera den mängd ärenden som initieras genom akuta hot vid avverkningsanmälningar. Vidare är det en för-

utsättning för att öka förutsägbarheten för skogsägarna i arbetet med skydd av skog.<sup>44</sup>

Regeringen uttalar i prop. 2021/22:58 följande. I likhet med utredningen och många av remissinstanserna är ytterligare kunskapsunderlag i form av geografisk information om naturvärden till nytta för exempelvis skogsägare, skogsbolag, myndigheter och akademi. Ett sådant kunskapsunderlag är till exempel en förutsättning för skogsbrukets planering. Regeringen anser att staten har ansvar för att bistå skogsägare med kunskapsunderlag som kan vara stöd till planering av skogsbruksåtgärder, frivilliga avsättningar eller vid framtagandet av en skogsbruksplan. Det är rimligt att staten bistår enskilda markägare som så önskar med att förstå när det behövs mer djupgående underlag för deras planering. Staten har ett stort ansvar för att tillse att geografisk information om naturvärden finns liksom möjligheten att med hjälp av kunskapen göra sammanvägda bedömningar i samband med ärendehandläggning. Förutom Skogsstyrelsen bör också Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas roller i arbetet med inventering säkerställas. Kunskapsunderlaget bör bygga på moderna digitala fjärranalysmetoder för att ta fram ett rikstäckande kunskapsunderlag som identifierar objektiva förhållanden i naturen, inklusive kulturmiljöer. Kunskapsunderlaget ska inte innefatta en bedömning som kan betraktas som ett myndighetsbeslut. Kunskapsunderlag som tas fram på skattebetalarnas bekostnad bör tillgängliggöras.<sup>45</sup>

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har fått ett regeringsuppdrag att under åren 2023–2027 utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.<sup>46</sup> I en delredovisning föreslår de att de erhåller en långsiktig uppgift att skapa, förvalta och publicera digitalt framtagna kunskapsunderlag om skogen. För att säkerställa behovet av långsiktighet föreslås att uppgiften ges till myndigheterna i en ny författning, mot bakgrund av den detaljeringsgrad som behövs. Myndigheterna anger att de inom regeringsuppdraget kan lämna författningsförslag.<sup>47</sup>

Jag gör mot denna bakgrund bedömningen att det pågår ett arbete för att ta fram kunskapsunderlag som markägare behöver för sin planering och för att kunna uppfylla kraven som ställs i

---

<sup>44</sup> Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2018:17, s. 7.

<sup>45</sup> Prop. 2021/22:58, s. 42–47.

<sup>46</sup> Regeringsbeslut N2022/01391.

<sup>47</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. 2023. Rapport 2023/12, s. 15.



miljölagstiftningen. Underlaget som tas fram kan också användas för tillsynsmyndigheternas del av utredningsansvaret i ett ärende. Genom det regeringsuppdrag som lämnats till Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har arbetet påbörjats och myndigheterna har inom regeringsuppdraget lämnat förslag om att långsiktigheten bör säkerställas. Jag anser att denna fråga är viktig och jag vill fortsätta utreda behovet av kunskapsunderlag och balansen mellan markägares och tillsynsmyndighets ansvar i denna fråga. Jag avser därför att återkomma till frågan i slutredovisningen av mitt uppdrag.

## 10.4 Konsekvenser av förslaget

### 10.4.1 Finansiella konsekvenser för staten

En konsekvens av förslaget blir att kostnaden för viss utredning vid tillämpningen av miljöbalken kommer att landa på staten. Detta innebär en ökad kostnad för Skogsstyrelsen som kommer få ett utökat utredningsansvar.

Vilka belopp detta kan röra sig om är svårt att uppskatta. Under de senaste åren har antalet ärenden där Skogsstyrelsen begärt eller förelagt om kompletterande uppgifter ökat kraftigt till cirka 1 600 ärenden per år. Begäran och förelägganden om att inkomma med kompletterande åtgärder skiljer sig mycket åt i omfattning av vad som ska kompletteras. I de enklaste fallen som också utgör den absoluta huvuddelen av antalet ärenden efterfrågas en tydligare redogörelse för hur anpassningar av åtgärden och hänsynstagande ska ske. Det är en komplettering som inte kräver någon ytterligare undersökning i fält utan markägaren eller dennes ombud kan göra den vid skrivbordet. En mer avancerad variant men också mindre vanlig är att det föreläggs markägaren att inkomma med en inventering av en specifik art, underlaget ska då bestå av en karta med utritade förekomster och vilka försiktighetsmått som planeras. Den mest omfattande varianten som förekommer i enstaka fall är när markägaren föreläggs att inkomma med en heltäckande inventering av flera arter och artgrupper och med krav på att den inventeringen ska vara utförd av personer med särskild expertis. Kostnadsfördelningen som ges av förslaget kommer i första hand bli aktuellt vid det sistnämnda fallet. Det bör alltså handla om ett fåtal ärenden per år. Skogsstyrelsen

kan då välja att inhämta kunskapen med hjälp av egen personal eller via köp av sådan tjänst från konsult.

Skogsstyrelsen kommer dock ha möjlighet att styra kostnaden för utredning till viss del genom att bland annat arbeta förebyggande med kunskapsunderlag som till stor del kan ersätta utredning vid enskilda skogsbruksåtgärder.

Behoven av att ta fram och sammanställa information kommer alltså inte i första hand av utredningens förslag, utan har identifierats redan tidigare. Arbete är redan påbörjat dels genom regeringsuppdraget till Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket om digitala underlag om naturvärden, dels genom myndigheternas arbete med regeringsuppdraget om förebyggande artskyddsarbete.

#### **10.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda**

Förslaget syftar till en ökad trygghet och en mer förutsägbar ekonomisk risk för enskilda i förhållande till kunskapskravet i miljöbalken. Detta kan i sin tur vara en pusselbit för att regelverket upplevs rättssäkert. Ett rättssäkert och enkelt regelverk kan stimulera investeringar i skogsbruk och skogsskötsel.

Begränsningen av kostnaden innebär i de fåtal fall, där Skogsstyrelsen förelagt markägare om väldigt omfattande naturvärdesinventeringar, inte behöver bäras av den enskilde utöver vad som kan anses rimligt. För markägare innebär det en minskad kostnad. Förslaget innebär dock inte att Skogsstyrelsen alltid har rätt att kräva in underlag upp till skälighetsgränsen. Det är bara i de fall det anses nödvändigt som det ska ske. Därmed bör förslaget inte leda till några ökade kostnader för företag och enskilda.

#### **10.4.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser**

Förslaget innebär inte att kraven gällande kunskap om miljön och klimatet ska minska hos markägare utan att kostnaden för den kunskap som krävs i större utsträckning ska bäras av staten. Jag ser inte att förslaget kommer innebära några negativa konsekvenser för miljön eller klimatet. Tvärtom ser jag möjligheten att staten kan ansvara för kunskap som kan återanvändas och bygga på en bättre

helhetsbild än vad enskilda markägare har möjlighet att erbjuda. Dessutom innebär förslaget ökade incitament för markägare att investera i naturvård eftersom kostnaden för att ha höga naturvärden på mark där skogsbruk bedrivs blir mer begränsade och förutsebara.

#### **10.4.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser**

I dag bidrar ideella miljöorganisationer ibland med kunskapsunderlag i samband med en planerad skogsbruksåtgärd. Detta underlag har då bekostats av miljöorganisationen. Detta förslag kommer inte göra sådana underlag onödiga. Dock bör förslaget öka incitamenten för Skogsstyrelsen att skynda på det egna arbetet med att ta fram mer heltäckande information som i de flesta fall kan ge tillräcklig kunskap inför planering och anpassning av en skogsbruksåtgärd.



# 11 Alternativa tillsynsmodeller

## 11.1 Egenkontroll och systemtillsyn

### 11.1.1 Problembeskrivning

I miljöbalken, timmerförordningen och virkesmätningslagen finns regler om att verksamhetsutövare ska utöva egenkontroll. Med det avses att verksamhetsutövaren ska ha ett systematiskt arbetssätt med både förebyggande åtgärder och ett regelbundet kontrollsystem. Skogsstyrelsen bedriver med stöd av dessa regelverk systemtillsyn där myndigheten granskar verksamhetsutövarens system för egenkontroll. Motsvarande möjlighet saknas i skogsvårdslagen vilket innebär att tillsyn enligt skogsvårdslagen alltid hanterar enskilda åtgärder och riktas också i första hand mot markägaren. När avverkningsanmälningarna infördes var syftet att dåvarande Skogsvårdsstyrelserna skulle kunna kontrollera avverkningarnas spridning i landskapet samt att föryngringar etablerades tillfredsställande.<sup>1</sup> I dag är i princip hela den objektsvisa tillsynen fokuserad på föryngringsavverkningen och dess koppling till naturmiljön, framför allt artskydd. Tillsyn av övriga skogsbruksåtgärder såsom föryngringsarbete, röjning, gallring och hyggesfria metoder är lågprioriterat eller obefintligt<sup>2</sup>.

Under utredningens gång har det tydligt framkommit att Skogsstyrelsens rådgivande roll efterfrågas av både markägare och skogligt anställda. Den individuella rådgivningen i skogen har minskat i takt med att tillsynsärenden har tagit alltmer av Skogsstyrelsens tid. I en modell med systemtillsyn skulle en mer konsultativ och dialoginriktad verksamhet kunna bli en naturlig del av markägarnas och verksamhetsutövarnas utveckling av det systematiska arbetssättet.

---

<sup>1</sup> Prop. 1974:166, s. 87-88.

<sup>2</sup> Se t.ex. Skogsstyrelsen. Årsredovisning 2023, tabell 10:4.

Skogsstyrelsen utredde möjligheten till systemtillsyn via en förstudie 2014 och konstaterade då att en sådan möjlighet saknades i skogsvårdslagen<sup>3</sup>. Året efter begärde man en sådan ändring av regeringen<sup>4</sup>. I den rättsliga översynen av skogsvårdslagen 2017 behandlades frågan om verksamhetsutövare kan vara annan än markägare i fråga om anmälan men i övrigt hanterades inte möjligheten till egenkontroll i skogsvårdslagen<sup>5</sup>. Någon förändring i skogsvårdslagen har därefter heller inte gjorts.

### 11.1.2 Lösningförslag

**Bedömning:** Införandet av egenkontroll och systemtillsyn som ersättning till nuvarande system med underrättelser bedöms i dagsläget vara för osäkert, framför allt i förhållande till uppfyllandet av EU-rättsliga åtaganden. Att införa ett sådant system och samtidigt ha kvar dagens system skulle innebära ökad regelbörda för verksamhetsutövaren och ökad administration för tillsynsmyndigheten. På sikt bör det föreslagna samrådsförfarandet kunna säkerställa de EU-rättsliga åtagandena och därmed möjliggöra för egenkontroll och systemtillsyn i stället för underrättelser.

Ett tillsynsarbete som bygger på systemtillsyn ger en möjlighet att lyfta blicken i både tid och rum och skapa förutsättningar för en mer effektiv tillsynsverksamhet som också har lättare att balansera produktionsmålet och miljömålet.

**Tidsmässigt** handlar det om att skapa en bättre balans i tillsynen över hela traktbyggbrukets omloppstid. Systemtillsyn ger större möjlighet att bedriva tillsyn av skogsbruksåtgärder som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt skogsvårdslagen. Det innebär att systemtillsynen bättre skulle fånga upp tillsyn av hyggesfria system samt röjning och gallringsåtgärder i ett traktbyggssystem.

**Rumsligt** handlar det om att en mindre mängd verksamhetsutövare (skogsägarorganisationer och skogsbolag) ansvarar för

---

<sup>3</sup> Skogsstyrelsens skrivelse dnr 2015/1025.

<sup>4</sup> Skogsstyrelsens skrivelse dnr 2015/1025.

<sup>5</sup> SOU 2017:81.

genomförandet av majoriteten av skogsbruksåtgärderna. Ett tillsynsärende kan därmed beröra många åtgärder spridda över landskapet. Eftersom Skogsstyrelsen i dag endast kan bedriva systemtillsyn enligt miljöbalken men inte enligt Skogsvårdslagen, finns risk för obalans i hur tillsynsresurserna fördelas och inriktas mellan produktion och miljö. Vid systemtillsyn enligt skogsvårdslagen ges i stället en möjlighet att vid samma tillsynsinsats bedöma det systematiska arbetet hos verksamhetsutövaren utifrån de båda jämställda målen.

Ett krav på egenkontroll som underlag för systemtillsyn enligt skogsvårdslagen behöver inte syfta till att införa några nya krav i lagstiftningen utan att ge möjlighet till fler sätt för tillsynsmyndigheten att arbeta utifrån befintliga krav. Till exempel skulle det för kraven på föryngringsåtgärder innebära att Skogsstyrelsen i stället för att granska enskilda objekt, besöker ett skogsbolag vilket får redovisa hur man arbetar med återväxtåtgärder, hur man väljer föryngringsmetod och trädslag, hur man följer upp resultatet och hur resultatet ser ut. Skogsstyrelsen kan då göra en generell bedömning av detta bolags verksamhet och om det säkerställer föryngringsplikten. Motsvarande arbetsätt för miljöhänsynskraven i skogsvårdslagen kan då vara att det tillsynade bolaget får visa hur man arbetar med traktplanering och redovisa hur mycket hänsyn som lämnas.

Eftersom egenkontroll har ett framåtsyftande perspektiv kan systemtillsyn av denna stärka det förebyggande arbetet med skoglig planering för att säkerställa artskyddet som initierats på senare år<sup>6</sup>. Här vill jag särskilt påpeka att Skogsstyrelsen redan i dag har möjlighet till systemtillsyn enligt miljöbalken. En utvecklad och mer omfattande sådan verksamhet skulle kunna fungera som en testverksamhet för att i framtiden också kunna införas för skogsvårdslagen och då i båda fallen kunna ersätta dagens tillsynssystem av enskilda åtgärder. De krav som följer av egenkontroll ligger nära det kunskapskrav som krävs enligt miljöbalken. Ett sådant reglerat kunskapskrav är inte en förutsättning för egenkontroll och systemtillsyn men kan ses som en positiv synergieffekt.

Jag bedömer att ett arbete med systemtillsyn har potential att vara ett mer kostnadseffektivt arbetsätt i jämförelse med dagens

---

<sup>6</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2023/15.

objektsvisa tillsyn. Skogsstyrelsen angav i sin förstudie<sup>7</sup> att 70 procent av föryngringsavverkningarna genomförs av 20 organisationer vilket innebär att med en riktad tillsyn till dessa organisationer kan utförandet av huvuddelen av föryngringsavverkningarna påverkas. Kostnadseffektiviteten blir som störst om systemtillsyn ersätter nuvarande system med anmälan av enskilda åtgärder vilket också skulle innebära en regelförenkling för verksamhetsutövaren. Att införa systemtillsyn som ett ytterligare regelverk utan att ta bort nuvarande system riskerar att öka regelbördan och kostnaderna för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheten. Det ställer i sådana fall stora krav på Skogsstyrelsen att prioritera sina tillsynsinsatser på ett lämpligt sätt och balansera mellan objektsvis tillsyn och systemtillsyn.

Det finns en stor variation bland skogsägare och verksamhetsutövare, från enskilda ägare med mycket små fastigheter och därmed sällan förekommande skogsbruksåtgärder, till stora bolag med löpande avverkningsverksamhet. Det innebär skillnader i möjligheten att tillämpa egenkontroll och vilken nytta ett sådant system ger. Det vore därför olämpligt att införa ett sådant system generellt för samtliga markägare och verksamhetsutövare. Här kan det finnas flera möjligheter att anpassa systemet till rätt målgrupp.

Den variant jag anser vara lämpligast är att avgränsa detta till markägande över en viss storlek samt företag som ansvarar för avverkning över en viss omfattning. Kravet på egenkontroll utifrån fastighetsstorlek kan till exempel riktas till de som äger över 5 000 hektar produktiv skogsmark, vilket är Skogsstyrelsens gräns mellan småskaligt och storskaligt skogsbruk. Detta eftersom det troligen är större markägare som har förutsättningar för och kan få nytta av systemet. Kravet på egenkontroll skulle då beröra drygt 100 företag, organisationer eller enskilda skogsägare. Därutöver kan det vara lämpligt att även företag som ansvarar för avverkningar omfattas av kravet på egenkontroll. En sådan gräns kan till exempel läggas vid en årlig avverkning om 0,5 eller 1,0 miljoner m<sup>3</sup>fub vilket skulle omfatta ett 20-tal företag. De senare skulle behöva registrera sig hos Skogsstyrelsen eftersom myndigheten inte har tillgång till sådana uppgifter i dagsläget. Totalt bör en systemtillsyn av dessa bolag därmed täcka mer än de 70 procent av föryngringsavverk-

---

<sup>7</sup> Skogsstyrelsens skrivelse dnr 2015/1025.



ningarna som Skogsstyrelsen angav i sin förstudie och dessutom motsvarande för andra skogsbruksåtgärder.

En annan variant är att införa det på frivillig grund där markägaren väljer att ansluta sig till systemet och därmed slipper kravet på anmälningsplikt av enskilda åtgärder.

En tredje variant som Skogsstyrelsen diskuterade i sin förstudie, är möjligheten att via definitionen av verksamhetsutövare inte inkludera skogsägare som inte själva utför åtgärder i skogen (det vill säga enbart självverksamma) eller via föreskrifter medge undantag för mindre skogsägare.

Skogsstyrelsen menade också i sin förstudie att kravet på egenkontroll ska omfatta den hänsyn som tas till natur- och kulturmiljöer samt hänsyn till rennäringen. Jag menar att detta riskerar en obalans i tillsynen med avseende på de jämställda målen där tillsyn av miljömålet då skulle kunna utföras med en mer kostnadseffektiv metod medan produktionsmålet hanteras med en dyrare objektsvis tillsyn och därmed riskerar att nedprioriteras. Det skapar också en obalans när inte båda dessa mål behandlas samtidigt och avvägning mellan dem kan göras. Ett krav på egenkontroll bör därför omfatta hela skogsvårdslagen.

Systemtillsyn utifrån skogsvårdslagen öppnar också för synergieffekter vid tillsyn utifrån den nationella implementeringen av EU-reglering. Gentemot dessa EU-regleringar har nuvarande system med avverkningsanmälningar setts som en förutsättning för att Sverige ska bli bedömt som ett lågriskland enligt avskogningsförordningen och A-land enligt förnybartdirektivet. Däremot är det inget som hindrar att den huvudsakliga tillsynen bedrivs som systemtillsyn. Snarare är det med ett sådant liknande arbetssätt som kontrollerna av tillbörlig aktsamhet sannolikt kommer att genomföras. Systemtillsyn enligt skogsvårdslagen skulle då vara utgångspunkten och vid behov kan ett sådant tillsynsbesök kompletteras med systemtillsyn också utifrån miljöbalken, timmerförordningen och senare eventuellt avskogningsförordningen och förnybartdirektivet.

Trots de möjligheter jag ser med ett system med egenkontroll och systemtillsyn bedömer jag att det inte är lämpligt att nu införa ett sådant som ersättning till nuvarande system med underrättelser. Det främsta skälet är att jag bedömer det i dagsläget vara alltför osäkert i förhållande till uppfyllandet av de EU-rättsliga åtaganden som beskrivs i kapitel 4. Att införa ett sådant system och samtidigt

ha kvar dagens system med objektsvis tillsyn skulle innebära ökad regelbörda för verksamhetsutövaren och ökad administration för tillsynsmyndigheten. På sikt bör det föreslagna samrådsförfarandet kunna säkerställa de EU-rättsliga åtagandena och därmed möjliggöra för egenkontroll och systemtillsyn i stället för underrättelser.

## 11.2 Förhandsprövning av skogsbruksplan som alternativ till anmälan

### 11.2.1 Problembeskrivning

Ett lagkrav på skogsbruksplaner förs återkommande fram som förslag för att till exempel redovisa frivilliga avsättningar, fördjupa kartläggningen av miljövärden eller som underlag för tillsyn. Lagstiftning om skogsbruksplan är ingen ny fråga. Under 1980-talet infördes<sup>8,9,10</sup> en planplikt som togs bort vid införande av 1993 års skogspolitik<sup>11</sup>. Under en senare period fanns ett krav på en skogs- och miljöredovisning (SMÖR) som kan sägas vara en förenklad skogsbruksplan. I en utredning 2005<sup>12</sup> föreslogs ett återinförande av krav på skogsbruksplan men i stället avskaffades även kravet på SMÖR med hänvisning till att dessa uppgifter i stort fanns tillgängliga via myndigheternas öppna data<sup>13</sup>.

I dagsläget är skogsbruksplaner ett väletablerat och viktigt instrument för en hållbar skogsförvaltning. Ungefär 80 procent av skogsmarken är i dag hanterad i en aktuell skogsbruksplan eller liknande förvaltningsplan och ytterligare ca 10 procent av skogsmarken finns i en version som är äldre än 10 år<sup>14</sup>. En pådrivande faktor till den stora mängden skogsbruksplaner, trots avsaknaden av lagkrav, är att det är en förutsättning för skogsbrukscertifiering enligt PEFC eller FSC.

---

<sup>8</sup> Prop. 1982/83:145.

<sup>9</sup> Betänkande 1981/82:JoU34.

<sup>10</sup> Riksdagsskrivelse 1982/83:360.

<sup>11</sup> Prop. 1992/93:226, s. 71.

<sup>12</sup> SOU 2005:39.

<sup>13</sup> Prop. 2007/08:108.

<sup>14</sup> Skogsstyrelsens statistikprodukt Åtgärder i skogsbruket.

## 11.2.2 Lösningsförslag

**Bedömning:** Redovisning och förhandsprövning av en skogsbruksplan bedöms inte vara en framkomlig väg på grund av att de inte kan förväntas vara tillräckligt detaljerade och ökar administrationen för både markägaren och Skogsstyrelsen.

Idén i detta sammanhang skulle vara att markägaren frivilligt eller obligatoriskt skulle redovisa en skogsbruksplan eller liknande till Skogsstyrelsen och få en förhandsprövning på de åtgärder som planeras under planperiodens längd vilket därmed skulle kunna ersätta anmälan av enskilda åtgärder.

En fördel med detta förfarande är att skapa möjlighet för en tillsyn baserad på en större helhetsbild av samtliga planerade skogsbruksåtgärder och hur dessa tillsammans uppfyller produktions- och miljömålet. En annan fördel är att bedömningen sker i god tid innan en specifik åtgärd genomförs.

Nackdelarna är dock, som jag bedömer det, större. Framför allt gäller det den stora arbetsinsats som skulle krävas av Skogsstyrelsen för att bedöma och godkänna skogsbruksplanerna. Eftersom en skogsbruksplan i normalfallet är utformad för de kommande tio åren behövs också ett system för att hantera avvikelser från denna. Förutsättningarna kan förändras under själva planperioden till exempel till följd av skogsskador eller markägarens behov vilket kan innebära andra skogsbruksåtgärder än de som var planerade. En sådan avvikelshantering kräver ytterligare administration från både markägare och Skogsstyrelsen.

Det är också svårt att se att skogsbruksplanerna skulle göras så detaljerade och omfattande att de kan säkerställa alla aspekter under en längre tidsperiod. I skogsbruket är det en skillnad mellan kunskapsunderlag som behövs på lång sikt, så kallad strategisk och taktisk planering, och det som behövs inför en specifik åtgärd, så kallat operativ planering. För det förstnämnda syftet fungerar en skogsbruksplan väl, men för det sistnämnda behövs mer detaljerad beskrivning till exempel via ett traktedirektiv. Att planera på lång sikt med sådan detaljeringsgrad leder till ökade kostnader utan att de garanterar att en förnyad planering behövs när det väl är dags att genomföra åtgärden. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har

undersökt om ett krav på skogsbruksplan skulle kunna hantera artskyddet men bedömt att det inte skulle vara tillräckligt<sup>15</sup>.

Det tidigare anförda argumentet mot obligatoriska skogsbruksplaner eftersom tillgången på öppna data är stor är i dag giltigt i ännu större utsträckning<sup>16</sup>. Sedan laserskanningens intåg har även fler produktionsförhållanden kunnat tillhandahållas via skogliga grunddata och ännu fler aspekter på miljövärden kunnat tillgängliggöras. Arbetet fortsätter också till exempel genom Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets uppdrag att ta fram digitala kunskapsunderlag<sup>17</sup>.

Att skogsmarken är planerad och ligger i någon typ av förvaltningsplan är såklart ett viktigt verktyg för markägaren för att kunna balansera mellan olika mål och säkerställa en hållbar skogsförvaltning. Mängden skogsmark som är planerad är också en indikator till Agenda2030 och delmål 15.2 *Främja hållbart skogsbruk, stoppa avskogningen och återställ utarmade skogar*<sup>18</sup>. Jag ser behov av att fler skogsägare skaffar sig en skogsbruksplan eller motsvarande och också att skogsbruksplanerna i sig utvecklas för att tillgodose markägarnas behov av planeringsunderlag utifrån nya förutsättningar. Här pågår redan en sådan utveckling via forskning, marknaden och staten<sup>19</sup>. Detta arbete bör stimuleras på andra sätt än via lagstiftning.

## 11.3 Efterkontroll som alternativ till avverkningsanmälan

### 11.3.1 Problembeskrivning

Skogsstyrelsens tillsyn enligt Skogsvårdslagen är i princip begränsad till miljöhänsyn vid föryngringsavverkning och produktionsaspekter vid föryngringsarbetet. Detta eftersom det enbart är sådan avverkning som kräver underrättelse och som dessutom kan upptäckas via satellitbildskartering. Övriga åtgärder i skogsbruket som också omfattas av Skogsvårdslagen är svårare att bedriva tillsyn över eftersom de är svåra att få vetskap om.

---

<sup>15</sup> Skogsstyrelsen. Rapport 2023/15.

<sup>16</sup> Prop. 2007/08:108, s. 39.

<sup>17</sup> Regeringsbeslut N2022/01391.

<sup>18</sup> SCB. 2022. Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige.

<sup>19</sup> Regeringsbeslut N2021/03147, N2021/03033, N2021/00691.

Med dagens regelverk, teknik och arbetsätt sker viss tillsyn först efter att åtgärden utförts och där det inte behövs en under rättelse i förväg till Skogsstyrelsen för att starta tillsynsärendet. Det mest uppenbara är den detektering av avverkade ytor via satellitbildaanalyser som Skogsstyrelsen arbetat med i över 20 år. Genom att upptäcka avverkade ytor på detta sätt kan kontroller göras mot registret med avverkningsanmälningar och identifiera om brott mot 14 § skogsvårdslagen skett. Samma detektering ger också underlag för att styra tillsynen om behov av återväxtåtgärder.

Även när det gäller miljöhänsyn finns i dag vissa möjligheter att genom förelägganden enligt 35 § skogsvårdslagen hantera återställande av uppkomna skador, till exempel körskadade och nedrisade stigar och leder eller vissa andra körskador. I huvudsak är dock sanktionsmöjligheterna kopplade till att Skogsstyrelsen i förväg fattat beslut om förbud mot avverkning.

### 11.3.2 Lösningförslag

**Bedömning:** Enbart en efterkontroll bedöms inte vara tillräckligt för att upprätthålla en erforderlig tillsyn enligt skogsvårdslagen som ett alternativ till tillsyn som baseras på avverkningsanmälan. Den tydlighet som skulle krävas för att kunna bedöma hänsynstagandet enbart efter utförd åtgärd riskerar att leda till ett schabloniserat hänsynstagande som inte är anpassat till behoven.

Övriga utredda förslag har beaktat en förhandsprövning i god tid före en avverkning och olika alternativ för att hantera tillsynen i samband med en avverkning.

Det går också tänka sig att tillsynen helt och hållet tillämpas *efter* en genomförd avverkning, vilket till viss del redan görs i dag. Med hjälp av geodata eller annan information kan spårade avverkningar matchas mot kända miljövärden för att kontrollera om tillräcklig hänsyn visats. Detta skulle kräva en mer detaljerad beskrivning av kraven på hänsynstagande enligt 30 § skogsvårdslagen till exempel bredd på skyddszoner mot vattendrag eller storlekskrav på lämnade hänsynsytor för att kunna bedömas enbart efter utförd åtgärd. Eftersom det kan vara svårt att återställa uppkomna skador

krävs sanktionsmöjligheter i form av vite. Även för återväxtåtgärderna kan enbart en efterhandstillsyn vara otillräcklig, har föryngringen skett med olämplig metod till exempel avseende trädslagsval, plantmaterial eller typ av markberedning är det svårt att hantera det i efterhand när skadan är skedd.

Som alternativ eller komplement till en fjärranalysbaserad tillsyn kan man också tänka sig ett system baserat enbart på efterkontroll liknande Skatteverkets system för inkomstdeklaration, där behörig myndighet årligen efterfrågar en redovisning av verksamheten. En sådan skogsdeklaration kan då innehålla vissa förifyllda uppgifter från Skogsstyrelsens olika övervakningssystem som kan bekräftas eller justeras av markägaren. Skogsstyrelsen skulle sedan kunna använda detta underlag för prioritering av tillsynsaktiviteter.

En tillsynsordning som aktiveras först efter att en åtgärd genomförts innebär större svårigheter att leva upp till sådan lagstiftning som syftar till att vissa produkter inte ska släppas ut på marknaden till exempel avskogningsförordningen och förnybartdirektivet.

Mot denna bakgrund bedömer jag att enbart efterkontroll inte är tillräckligt för att upprätthålla en tillräcklig tillsyn enligt skogsvårdslagen som alternativ till tillsyn som baseras på avverkningsanmälan

## 11.4 Konsekvenser

Eftersom inga förslag läggs angående alternativa tillsynsmodeller redovisas heller inga konsekvenser av vad sådana skulle innebära, utöver de som beskrivs i analysen av respektive alternativ.

## 12 Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

### 12.1 Bakgrund och problembeskrivning

#### 12.1.1 Tillsynsansvar för artskyddsfrågor i skogen

##### Länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens tillsynsansvar

I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillsyn över att bestämmelserna i balken efterlevs. Enligt 1 § ska den tillsyn som utövas säkerställa syftet med miljöbalken och med de föreskrifter som har meddelats med stöd av den.

Med tillsyn avses, fortfarande enligt 26 kap. 1 §, att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter i fråga om vilken myndighet som har tillsyn över vilken verksamhet regleras i huvudsak i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om ansvar för tillsynen i fråga om skydd av områden samt skydd av djur- och växtarter finns i 2 kap. 7–10 §§ miljötillsynsförordningen.

Enligt 2 kap. 8 har länsstyrelserna ansvar för tillsynen i fråga om bland annat biotopskyddsområden, som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429), och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen (första stycket 2) och skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken, det vill säga artskyddsfrågor (första stycket 8).

Enligt 2 kap. 10 § har Skogsstyrelsen ansvar för tillsynen i fråga om bland annat biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen och som Skogsstyrelsen har beslutat om, samt 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.

Sammantaget innebär detta att tillsynsansvaret över artskyddsfrågorna i skogen på sätt och vis är delat. Det grundläggande ansvaret för tillsyn i fråga om artskyddet har, som framgår ovan, länsstyrelserna. Framför allt den omständigheten att Skogsstyrelsen har ansvar för tillsyn i fråga om en rad olika skogsbruksåtgärder som kan aktualisera samrådsplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken medför dock att Skogsstyrelsen har ett slags indirekt tillsynsansvar för artskyddet i skogen. Den kan ofta vara förekomst av skyddade arter som gör att samrådsplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken aktualiseras. Därmed aktualiseras även, i den mån objektet för samrådsplikten är en sådan skogsbruksåtgärd som sägs i 2 kap. 10 § 2 miljötillsynsförordningen, ett tillsynsansvar för Skogsstyrelsen.

## Dispens från artskyddsbestämmelserna

Bestämmelser om artskyddet i sak återfinns i artskyddsförordningen (2007:845). I artskyddsförordningen och dess bilagor har såväl de fridlysningar som grundar sig på EU-rättsakter (fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet) som på nationella svenska fridlysningar sammanförts.

De centrala bestämmelserna i artskyddsförordningen är i första hand 4–9 §§. I 4 § finns bestämmelser om fridlysning av fåglar. Dessa bestämmelser grundar sig på fågeldirektivet. I 4 a–6 §§ finns bestämmelser om fridlysning av andra djur än fåglar och i 7–9 §§



finns bestämmelser om fridlysning av växter. Bestämmelserna hänvisar till bilagor till förordningen, i vilka de skyddade arterna räknas upp.

I artskyddsförordningen finns även bestämmelser om dispens från artskyddet. Av 14 § framgår att länsstyrelsen i enskilda fall får ge dispens från de förbud som följer av bestämmelserna om fridlysning av fåglar, andra djur och växter i 4–5 och 7 §§. Dispensen kan avse länet eller en del av länet. I bestämmelsens andra stycke regleras förutsättningarna för meddelande av dispens. Där framgår att dispens endast får ges om det inte finns någon annan lämplig lösning, dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och dispensen behövs av någon av sju uppräknade anledningar. Dessa anledningar är följande.

1. för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter,
2. för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom,
3. av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse,
4. för forsknings- eller utbildningsändamål,
5. för återinplantering eller återinförsel av arten,
6. för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för återinplantering eller återinförsel enligt e, eller
7. för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i liten omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en liten mängd.

I 15 § föreskrivs att länsstyrelsen även i det enskilda fallet får ge dispens från förbuden i 6, 8 och 9 §§ som avser länet eller del av länet, om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

## Tidigare utredning

I Artskyddsutredningens betänkande, SOU 2021:51, lämnades ett förslag om att frågor om dispens från artskydd alltid skulle fattas av den ansvariga tillsynsmyndigheten. Utredningens förslag i denna del innebar i praktiken att om det i det enskilda fallet handlade om åtgärder eller verksamheter som omfattas av skogsvårdslagen så skulle dispens från artskyddet sökas hos Skogsstyrelsen, men i annat fall hos länsstyrelsen. Syftet med utredningens förslag i denna del var framför allt att underlätta för den enskilde.

Utredningens förslag har hittills inte lett till lagstiftning.

## Reformbehov

Den nuvarande ordningen innebär att frågan om vilka hänsyn som bör lämnas i skogsbruket med anledning av artskyddsbestämmelserna, till exempel inom ramen en prövning enligt 30 § skogsvårdslagen eller inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och frågan om dispens från artskyddsbestämmelserna kommer att prövas av olika myndigheter.

När det gäller dispens för sådan verksamhet som är tillståndspliktig, vilket i normalfallet inte gäller för avverkning av skog, har Mark- och miljööverdomstolen understrukit att det inte är en lämplig ordning att prövningen av artskyddsfrågorna sker separat från frågan om tillstånd.<sup>1</sup> Detta bör uppfattas som att dispensfrågan i huvudfallet bör avgöras i samma sammanhang som själva tillstånds- eller tillåtlighetsfrågan.

Enligt min uppfattning kan man inte se det på något annat sätt än att motsvarande sakskaäl gör sig gällande även när det gäller den anmälnings- och samrådsprocess som gäller för majoriteten av avverkningarna i skogsbruket. Det vore önskvärt att hålla samman frågan om i vilken utsträckning en åtgärd är möjlig eller tillätlig med hänsyn till artskyddet, och frågan om det är möjligt att medge dispens från artskyddsreglerna. Faktum är att denna synpunkt kan sägas göra sig gällande med ännu större styrka när det inte finns någon tillståndsprocess. I en tillståndsprocess prövas ofta en rad andra frågor vid sidan av artskyddsfrågan, ofta formella förutsättningar av olika slag. När Skogsstyrelsen inom ramen för ett samråd

---

<sup>1</sup> MÖD 2014:48.

överväger vilka villkor och förelägganden som måste meddelas med anledning av en planerad skogsbruksåtgärd kommer däremot ofta artskyddsfrågorna att stå i förgrunden för prövning.

Det innebär att sakprövningen i vart fall delvis kommer avse likartade frågor som prövas i dispensprövningen. Därmed inte sagt att bedömningen av artskyddsbestämmelsernas tillämplighet i sig är denna som bedömningen av om det finns förutsättningar för att i det enskilda fallet ge dispens från artskyddsreglerna. Förutsättningarna för att medge dispens framgår tidigare i detta kapitel och det framgår att prövningen innehåller andra moment än frågan om artskyddsbestämmelsernas tillämplighet.

EU-domstolen har också betonat att frågan om huruvida bevarandestatusen för en art påverkas inte får utgöra en del av prövningen av om artskyddsförbuden enligt art- och habitatdirektivet överhuvudtaget aktualiseras.<sup>2</sup> Först när sökanden begär dispens från förbuden ska påverkan på bevarandestatusen bedömas.

Att pröva huruvida en åtgärd eller verksamhet omfattas av ett fridlysningsförbud är kan dock beskrivas som ett nödvändigt led för att kunna fatta beslut om huruvida dispens behövs eller inte.<sup>3</sup>

## 12.2 Lösningsförslag

### 12.2.1 Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor i skogen

**Förslag:** Skogsstyrelsen ska, i stället för länsstyrelserna, bli ansvarig tillsynsmyndighet för artskydd när det gäller skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen.

Min uppfattning är att det skulle innebära en mer ändamålsenlig modell för handläggning av artskydd inom skogsbruket om Skogsstyrelsen skulle göras till tillsynsmyndighet för artskyddet.

Den produktiva skogsmarkens ändamål enligt skogsvårdslagen är att användas för skogsbruk (jfr till exempel 1 § skogsvårdslagen). Detta innebär att artskyddsfrågorna i skogen nästan alltid kommer att behöva tillämpas i en kontext där skogliga perspektiv – exempel-

---

<sup>2</sup> Se t.ex. EU-domstolen 2021. Mål C-473/19 och C-474/19, p. 54–57.

<sup>3</sup> Jfr SOU 2021:51, s. 1110.

vis produktion och avkastning – i möjligaste mån ska försöka för- enas med artskyddsregleringens krav. Att de produktionsbetonade målsättningarna för skogsvårdslagstiftningen även har relevans enligt miljöbalken framgår för övrigt av 3 kap. 4 § miljöbalken. Där erinras om att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse (första stycket). Vidare föreskrivs att skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk (tredje stycket).

Detta innebär naturligtvis inte att artskyddsbestämmelserna inte fullt ut ska upprätthållas. Men det är för mig uppenbart att en nyanserad och rättsligt allsidig bedömning av hur artskyddsreglerna i de enskilda fallen ska få genomslag i skogen i viss mån förutsätter skoglig kompetens hos den beslutande myndigheten, och överblick även över skogsvårdslagstiftningen. Annorlunda uttryckt är artskyddet och dess efterlevnad när det gäller skogsbruket delvis sammanvävd med de skogliga frågorna och med villkoren för bedrivande av skogsbruk.

Det är Skogsstyrelsen som utövar tillsyn över den huvudsakliga verksamhet som bedrivs på produktiv skogsmark, och som har ansvar för att handlägga frågor om hänsyn och anpassningar i allmänhet när det gäller sådana åtgärder. Mot den bakgrunden skulle det både innebära en effektiviseringsvinst ur rent handläggningsmässig synpunkt och en potentiellt högre kvalitet på artskyddstillsynen om Skogsstyrelsen gjordes till tillsynsmyndighet när det gäller artskyddet inom skogsbruket.

En avgränsning av Skogsstyrelsens tillsynsansvar i denna del bör enligt min uppfattning inte ske genom hänvisning till mark som omfattas av skogsvårdslagen. Det skulle riskera att göra Skogsstyrelsen till ansvarig för tillsyn över artskyddet även när det gällde verksamheter och åtgärder som i och för sig råkar ske på sådan mark som omfattas av skogsvårdslagen men som saknar samband med skogsbruk och skogsvårdslagens sakliga tillämpningsområde. Det finns inga giltiga skäl för en sådan ordning. I stället bör tillsynsansvaret hängas upp på om det är fråga om skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen, i den mån dessa åtgärder berörs av skyddet för biologisk mångfald enligt 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. När det handlar om att sådana åtgärder vidtas, har vidtagits eller tänker vidtas ska alltså Skogsstyrelsen vara ansvarig för tillsyn över att artskyddsbestämmelserna efterlevs.

## 12.2.2 Skogsstyrelsen ska fatta beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna

**Förslag:** Beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna när det gäller utförandet av sådana åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen ska fattas av Skogsstyrelsen, i stället för som i dag av länsstyrelsen.

En naturlig konsekvens av att Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddsfrågorna inom skogsbruket är enligt min uppfattning, att Skogsstyrelsen även tar över ansvaret för att besluta om dispens från artskyddet när det gäller skogsbruksåtgärder.

Detta innebär att oavsett om det gäller ett beslut enligt skogsvårdslagen eller ett beslut enligt miljöbalken, till exempel inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 §, kommer Skogsstyrelsen vara ansvarig för att pröva frågan om dispens från artskyddsbestämmelserna.

Det kan här understrykas att det framstår som den klart mest lämpliga ordningen att beslut om dispens fattas i samband med beslutet i sak, det vill säga det ärende där frågan om tillämpning av artskyddsreglerna först uppkommit. De ärenden som i första hand kan komma i fråga där artskyddet prövas i sak är ärenden om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, efter en anmälan om sådant samråd.

Enligt min uppfattning finns det utrymme för att Skogsstyrelsen regelmässigt kan uppfatta en anmälan för samråd, där frågor om artskydd aktualiseras, som att den också innefattar en dispensansökan. Dispensansökan får då uppfattas som att den är gjord med förbehåll, det vill säga avhängig av den förutsättningen att anmälan om samråd kommer utmytna i ett förbud eller ett begränsande villkor.

Underlag för prövning av dispensansökan bör ges in i ärendet, det vill säga i samband med till exempel en anmälan för samråd.

Att en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska uppfattas även som en ansökan om dispens kan naturligtvis bara gälla så länge sökanden inte uttryckligen anger något annat, det vill säga inte uttryckligen anger att han eller hon inte vill att anmälan ska uppfattas som en ansökan om dispens. Om den enskilde har gett tydligt uttryck för att anmälan inte ska innefatta en ansökan om dispens ska alltså en dispensprövning inte ske. Om Skogssty-

relsen i sitt beslut i sak finner att åtgärden ska förbjudas eller begränsas bör beslutet innehålla en upplysning om att hela eller delar av den anmälda åtgärden inte får utföras utan dispens.

## I praktiken

Det ovan sagda innebär att den praktiska gången kommer att se ut som följer. I ett ärende om samråd enligt 12 kap. 6 § kan Skogsstyrelsen komma fram till att fridlysningsreglerna medför att en åtgärd är förbjuden eller att den är tillåten endast med vissa angivna hänsynsåtgärder eller begränsningar. Om Skogsstyrelsen kommer fram till att åtgärden är förbjuden eller att begränsande villkor är nödvändiga bör myndigheten sedan överväga om det finns dispensskäl som kan innebära att åtgärden ändå kan tillåtas. Saknas dispensskäl ska Skogsstyrelsen tillsammans med beslutet om förbud eller begränsningar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ange att dispens från fridlysningsreglerna inte kan beviljas.

Enligt statistik från länsstyrelserna beviljas i dag varje år endast ett mindre antal artskyddsdispenser. Det kan därför antas att antalet beviljade dispenser, också när ansvaret för dispenserfrågorna för artskyddet i skogen flyttas från länsstyrelserna till Skogsstyrelsen, inte kommer bli särskilt stort.

## 12.3 Konsekvenser av förslaget

### 12.3.1 Finansiella konsekvenser för staten

Det kan inte förutses att förslaget kommer innebära några finansiella konsekvenser för statsbudgeten som helhet. Däremot kommer förslaget innebära en omfördelning av kostnader från länsstyrelserna till Skogsstyrelsen. Detta kommer kräva en omfördelning från myndigheternas anslag.

Antalet ansökningar om dispens från artskyddsförordningen i samband med skogsbruksåtgärder har de senaste två åren ökat något, från ett fåtal ärenden per år till omkring 20 ärenden 2023 och omkring 50 ärenden 2024 (till och med oktober) totalt i hela landet. Ökningen stämmer med den bedömning som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gjorde i sin redovisning av regeringsupp-

draget om förebyggande åtgärder. En förklaring kan vara att dispensprövning setts som en förutsättning för ersättningsrätt<sup>4</sup>.

Förslaget bör vidare leda till vissa minskade kostnader för staten som helhet. Ordningen att Skogsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för artskyddet i skogen innebär bland annat att både begränsningar och förbud med anledning av artskyddet och frågan om dispens kan prövas av samma myndighet, idealt sett i ett sammanhang. Detta kan antas leda till samordningsvinster och en förkortad samlad handläggningstid.

Förslaget innebär ökade möjligheter till kompetensutveckling inom Skogsstyrelsen när det gäller artskyddsfrågorna i skogen.

### 12.3.2 Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget kan väntas leda till positiva ekonomiska konsekvenser för företag och enskilda genom att handlägningsprocessen effektiviseras genom att samma myndighet kan handha både frågan om artskyddsförbud och frågan om dispens från förbuden.

Det är ekonomiskt positivt för enskilda om dispensfrågan kan avgöras så snabbt som möjligt, eftersom ett avgörande i dispensfrågan ofta kan vara nödvändigt för att markägaren ska kunna göra gällande sin rätt till ersättning<sup>5</sup>.

### 12.3.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Skogsstyrelsen har god kompetens i fråga om artskyddsfrågor. Redan i dag måste myndigheten i stor utsträckning tillämpa miljöbalkens och artskyddsförordningens regelverk om skydd för biologisk mångfald inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Dessutom har myndigheten specialistkompetens när det gäller skogliga frågor och kan därför väntas var väl skickad att handa frågor om artskydd inom ramen för skogsbruket. Av dessa skäl kan det inte väntas att förslaget kommer att innebära några negativa

---

<sup>4</sup> Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/15.

<sup>5</sup> Se t.ex. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, dom den 4 oktober 2024 i mål nr M 936-21.

konsekvenser för den biologiska mångfalden och skydd av naturvärden.

#### **12.3.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser**

Inga övriga konsekvenser har identifierats.



# 13 Domstolsprocesser

## 13.1 Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstolen

### 13.1.1 Bakgrund

#### Rätten till domstolsprövning enligt internationella överenskommelser

Rätten till domstolsprövning hör till de mänskliga och medborgerliga rättigheter som skyddas i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR). Av artikel 6.1 framgår att var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Vidare ska var och en vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet (artikel 13 i Europakonventionen). Denna rättighet betecknas som rätten till ett effektivt rättsmedel. Innebörden av denna bestämmelse är att det måste vara praktiskt möjligt för en enskild person att få sin sak prövad av en domstol eller domstolsliknande myndighet. En sådan prövning ska antingen innebära en överprövning av det beslut som medfört den påstådda kränkningen av konventionsrättigheter eller en reparation av verkningarna genom skadestånd. För att Europakonventionens bestämmelse om rätt till domstolsprövning ska aktualiseras gäller alltså att en rättighet enligt konventionen har kränkts.

En rätt till effektivt rättsmedel finns även i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). I artikel 47.1 föreskrivs att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en dom-

stol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel. Precis som att det är en förutsättning för att rätten till ett effektivt rättsmedel enligt Europakonventionen ska aktualiseras, att en konventionsskyddad rättighet har kränkts, är det alltså en förutsättning för att rätten till effektivt rättsmedel enligt rättighetsstadgan att en EU-rättsligt skyddad fri- eller rättighet har kränkts.

Vidare föreskrivs i artikel 47.2 i rättighetsstadgan att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

När det gäller domstolsprövning av skogsbruksåtgärder är även andra internationella överenskommer relevanta, i första hand artikel 9 i Århuskonventionen. Där fastställs att det bland annat finns en rätt för envar medlem av allmänheten som har ett tillräckligt intresse av saken att få rättslig prövning av den materiella och formella giltigheten av ett sådant beslut, handling eller underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i Århuskonventionen. Artikel 6, som i och för sig handlar om allmänheten rätt till delaktighet i fattande av beslut, är tillämplig dels på en lista med specifikt angivna åtgärder som räknas upp i en bilaga till konventionen, dels bland annat på andra verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Bland de verksamheter som anges i den aktuella bilagan till konventionen kan nämnas till exempel mineralolje- och gasraffinaderier, värmekraftverk och andra förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på 50 megawatt eller mer, kärnkraftverk, viss kemisk industri, anläggningar för avfallshantering med en viss kapacitet, vattenvägar eller insjöhamnar med en viss kapacitet, och viss utvinning av råolja eller naturgas.

Vilka verksamheter som avses omfattas av artikel 6 har inte närmare preciserats i de svenska förarbeten när Århuskonventionen implementerades i svensk lag. I stället uttalades att en bedömning av detta får göras från fall till fall.<sup>1,2</sup> Det framstår enligt min uppfattning som uppenbart, vid en systematisk läsning av Århuskonventionen, att vid tolkningen av *verksamheter som [...] kan antas ha betydande påverkan på miljön*, vilket alltså bestämmer tillämpningsområdet för artikel 6 och därmed även omfattningen av rätten till domstolsprövning enligt artikel 9.2, måste

---

<sup>1</sup> Prop. 2005/06:56, s. 15–16.

<sup>2</sup> HFD 2014 ref 8.

ledning hämtas i den typ av verksamheter som uttryckligen uppräknas i bilagan till konventionen.<sup>3</sup> Med verksamheter som har *betydande påverkan på miljön* måste med andra ord avses verksamheter av jämförlig karaktär, omfattning och miljöpåverkan som dem som uttryckligen räknas upp. En sådan tolkning av ordalagen i artikel 6 måste enligt min uppfattning medföra att skogsbruksåtgärder endast mer sällan kan antas ha en betydande påverkan på miljön.

Det finns emellertid en rätt till rättslig prövning även enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen. I praxis har denna bestämmelse blivit mer betydelsefull. Artikelns syftar till att säkerställa en mer generell rätt för allmänheten att överklaga beslut som strider mot nationell miljölagstiftning.

Enligt artikel 9.3 gäller att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Med miljölagstiftning avses i detta sammanhang bestämmelser som på något sätt är relaterade till miljön.<sup>4</sup>

Enligt EU-domstolen är det den nationella domstolen som ska, i den utsträckning det är möjligt, tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställs upp i artikel 9.3 för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning.<sup>5</sup>

## Domstolsprövning av skogsvårdsfrågor i svensk rätt

### *Domstolsprövning enligt skogsvårdslagstiftningen*

Huvudregeln är att beslut av förvaltningsmyndigheter överklagas till allmän förvaltningsdomstol.<sup>6</sup> Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, gäller emellertid den bestämmelsen<sup>7</sup>. På ett antal områden överklagas myndighetsbeslut i stället till allmän domstol.

---

<sup>3</sup> Jfr vad som sägs om tolkningsprincipen "ejusdem generis" i NJA 1983, s. 3.

<sup>4</sup> HFD 2014 ref. 8

<sup>5</sup> EU-domstolen 2011. Mål C-240/09.

<sup>6</sup> 40 § förvaltningslagen (2017:900).

<sup>7</sup> 4 § förvaltningslagen.

När det gäller Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen följer dessa förvaltningslagens huvudregel att de får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta följer av 40 § skogsvårdslagen. Där föreskrivs också att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Skogsvårdslagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut, förutom att Naturvårdsverket får överklaga beslut som avser undantag från kravet på att bevara ädellövskog.<sup>8</sup> Eftersom skogsvårdslagen inte innehåller regler om vem eller vilka som får överklaga ett beslut, gäller i stället den allmänna regeln i 42 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt denna bestämmelse får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

För klagorätt krävs även att det är fråga om ett överklagbart beslut. Vilka beslut som är överklagbara anges ofta i specialförfattningar. I skogsvårdslagen finns ingen uttömmande uppräkningslista av vilka beslut som kan överklagas utan i 40 § anges endast att Skogsstyrelsens beslut enligt lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas. Vad som kan vara ett överklagbart beslut får därför avgöras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer och praxis.

I 41 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Denna bestämmelse ger uttryck för de principer som bildats genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Uttrycket *påverka någons situation* tar alltså sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till en enskilds personliga eller ekonomiska situation.

Bestämmelsen i 41 § förvaltningslagen, som saknade motsvarighet i 1986 års förvaltningslag, ger alltså ett uttryckligt lagstöd för att tillerkänna ett beslut överklagbarhet trots att det saknar formella rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det, med hänsyn till sitt innehåll, ändå får faktiska konsekvenser. Även beslut om *allmänna råd*, *rekommendationer* eller liknande – som det i normalfallet är frivilligt att följa – är alltså överklagbara om de har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.

---

<sup>8</sup> 25 § andra stycket (40 § andra stycket skogsvårdslagen).

Till exempel har det prövats i domstol vid flera tillfällen om Skogsstyrelsen tidigare registrering av nyckelbiotoper var överklagbara beslut. Efter motstridiga utfall i kammarrätterna har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att registreringen av nyckelbiotoper inte var överklagbara beslut.<sup>9,10,11,12,13</sup>

Skogsstyrelsens vägledning i fråga om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen har Högsta förvaltningsdomstolen funnit är ett överklagbart beslut i vissa fall.<sup>14</sup>

### *Domstolsprövning enligt miljöbalken*

Enligt skogsvårdslagen får inte sådan hänsyn krävas för naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta framgår av 30 § skogsvårdslagen.

Om sådana längre gående hänsyn skulle krävas kan myndigheten vara skyldig att agera med stöd av miljöbalken, till exempel genom att besluta att området ska utgöra ett biotopskyddsområde eller meddela föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Dessa beslut, som fattas enligt miljöbalken, överklagas till mark- och miljödomstol.

Forumbestämmelser, det vill säga närmare bestämmelser om vilken mark- och miljödomstol som ska handlägga ett visst överklagande, återfinns i 3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Där framgår bland annat, i första stycket, att mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt om utdömande av vite enligt miljöbalken efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivs. Vidare framgår i samma stycke att mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle eller kärnavfall prövas av den mark- och miljö-

---

<sup>9</sup> Kammarrätten i Göteborg, dom 14 oktober 2020 i mål nr 1727-20.

<sup>10</sup> Kammarrätten i Sundsvall, dom 30 november 2020 i mål nr 2853-19.

<sup>11</sup> Kammarrätten i Jönköping, dom 10 mars 2021 i mål nr 638-20.

<sup>12</sup> Kammarrätten i Stockholm, dom 23 juni 2021 i mål nr 7503- 20.

<sup>13</sup> HFD 2024 ref. 1.

<sup>14</sup> HFD 2012 ref. 12.

domstol inom vars område någon av anläggningarna ligger eller är avsedd att ligga.

I följande stycken i bestämmelsen finns andra föreskrifter om vilken mark- och miljödomstol som i vissa fall ska pröva mål.

I femte och sjunde styckena i bestämmelsen framgår att mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger, om inte annat följer av bestämmelser i andra lagar. Speciella forumbestämmelser i andra lagar har alltså företräde framför forumbestämmelserna i lagen om mark- och miljödomstolar.

### *Likheter och skillnader mellan förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol*

Någon ansökningsavgift tas inte ut när beslut överklagas vare sig till förvaltningsrätten eller mark- och miljödomstolen. I normalfallet går det inte heller att få ersättning för rättegångskostnader, till exempel kostnader för ombud, i någon av domstolarna. Varje part får alltså stå för sina egna rättegångskostnader.

Även handläggningen vid överklagade tillsynsbeslut är i stora delar lika mellan förvaltningsrätt och mark- och miljödomstol. Förvaltningsdomstolarna tillämpar dock förvaltningsprocesslagen (1971:291) medan mark- och miljödomstolarna lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). Regelverken uppvisar stora likheter med varandra, bland annat på grund av att ärendelagen delvis utformades med förvaltningsprocesslagen som förebild.<sup>15</sup>

Som huvudregel överklagas myndigheternas beslut till allmän förvaltningsdomstol om inget annat är föreskrivet<sup>16</sup>. En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, men om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad får antalet lagfarna domare och nämndemän utökas.<sup>17</sup> Förvaltningsrätterna avgör mer än 500 olika typer av mål, varav de vanligaste är skattemål, socialförsäkringsmål, upphandlingsmål och mål enligt socialtjänstlagen. Detta innebär att förvaltningsdomstolar i allmänhet inte har särskild kompetens beträffande

---

<sup>15</sup> Prop. 1995/96:115, s. 1.

<sup>16</sup> 4 och 40 §§ förvaltningslagen (2017:900).

<sup>17</sup> 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

skogsbruksfrågor och att enskilda domare vid förvaltningsdomstolar endast mer sällan har sådan särskild kompetens.

Mark- och miljödomstolarnas övergripande uppgift är att handlägga mål och ärenden enligt det som föreskrivs i miljöbalken, fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen samt viss annan lagstiftning som reglerar liknande frågor.<sup>18</sup> Vid införandet av mark- och miljödomstolarna betonade regeringen vikten av att dessa domstolar har hög kompetens i tekniska, naturvetenskapliga och juridiska frågor samt möjlighet till den specialisering som behövs för de uppgifter domstolarna ska utföra.<sup>19</sup> I mark- och miljödomstol finns lagfarna domare och tekniska råd, även särskilda ledamöter är med och dömer i dessa mål.<sup>20</sup> Ett tekniskt råd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar. En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde eller av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.<sup>21</sup>

## Överklagbarhet

### *Allmänt*

Som framgår ovan innehåller skogsvårdslagen ingen bestämmelse om vilka beslut som är överklagbara. Huruvida ett beslut är överklagbart får därför avgöras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

### *”Änokfallet”*

I HFD 2014 ref 8 fann Högsta förvaltningsdomstolen att ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog omfattades av artikel 9.3 i Århuskonventionen, det vill säga att beslutet avsåg nationell miljölagstiftning. Högsta förvaltningsdomstolen framhöll också att skogsvårdslagen innehåller flera bestämmelser med anknytning till miljö- och naturskydd, att lagen ska tillämpas parallellt med miljöbalken,

---

<sup>18</sup> 3 § lagen om mark- och miljödomstolar.

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:215, s. 80.

<sup>20</sup> 2 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

<sup>21</sup> 2 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar.

att de allmänna hänsynskrav som gäller enligt miljöbalken också gäller vid verksamhet enligt skogsvårdslagen, att 18 § skogsvårdslagen behandlar miljöintressen. Att Skogsstyrelsen i beslutet har tagit sådan miljöhänsyn samt att samråd enligt miljöbalken hade ägt rum. Slutligen konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att Naturskyddsföreningen uppfyller de krav som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken. För att säkerställa tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten i enlighet med Århuskonventionen bedömdes Skogsstyrelsens beslut angå föreningen i den mening som avses i 22 § i den gamla förvaltningslagen. Naturskyddsföreningen hade således rätt att överklaga beslutet. Skogsstyrelsens beslut prövades i detta fall i allmän förvaltningsdomstol.<sup>22</sup>

#### *HFD 2020 ref. 12*

I HFD 2020 ref. 12 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att när Skogsstyrelsen tar emot en avverkningsanmälan finns ingen skyldighet enligt skogsvårdslagen eller föreskrifterna till lagen att fatta beslut om avverkningen eller meddela förbud eller förelägganden. Då det inte ur denna författningsreglering kan härledas något krav på att vidta en viss åtgärd omfattas inte Skogsstyrelsens ställningstagande att inte vidta en viss åtgärd av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning.

#### *Särskilt om överklagbarhet enligt miljöbalken*

Också miljöbalken saknar i huvudsak bestämmelser om vilka beslut som är överklagbara, med undantag av bestämmelser om att vissa beslut inte får överklagas, eller bestämmelser om vissa enstaka typer av beslut. Se härvid till exempel 19 kap. 1 § andra stycket och 19 kap. 3 b §. I 16 kap. 12–14 §§ finns bestämmelser om vem som har rätt att överklaga beslut. Den grundläggande frågan om vilka beslut som är överklagbara, det vill säga som överhuvudtaget kan överklagas, måste emellertid, även när det gäller miljöbalken, i huvudsak avgöras med tillämpning av allmänna principer.

I MÖD 2021:11 fann Mark- och miljööverdomstolen att Skogsstyrelsen fick anses ha fattat ett överklagbart beslut om att inte

---

<sup>22</sup> HFD 2014 ref 8.



ingripa med tillämpning av 12 kap. 6 § miljöbalken när myndigheten inte tagit upp en avverkningsanmälan till samråd ("nollbeslut"). Efter en anmälan om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen förbjöd Skogsstyrelsen vissa åtgärder på en fastighet enligt 35 och 41 §§ skogsvårdslagen. Naturskyddsföreningen överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen och gjorde gällande att det förekom arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen (2007:845) inom eller i anslutning till avverkningsområdet, bland annat mindre hackspett och åkergroda. Domstolen ansåg att Skogsstyrelsen haft en skyldighet att, efter anmälan om skogsavverkning på fastigheten, bedöma om det förelåg risk för skada på skyddade arter och under vissa förutsättningar förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen fick anses innefatta ett ställningstagande att något ingripande inte behövdes med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsens ställningstagande att sådana åtgärder inte behövdes ansågs, med hänsyn till de arter som påstås förekomma på fastigheten, utgöra ett beslut som är möjligt för Naturskyddsföreningen att överklaga. Mark- och miljööverdomstolen anslöt sig till underinstansens bedömning i denna del. (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 oktober 2020 i mål nr M 13871-19).<sup>23</sup>

### *Tidigare utredning*

I utredningen om tillgång till rättslig prövning, SOU 2017:81, övervägde utredaren möjligheten att införa ett överklagandeförbud i skogsvårdslagen. Utredaren anförde att det knappast var realistiskt att införa ett överklagandeförbud i skogsvårdslagen för miljöorganisationer. Utredaren motiverar detta enligt följande. Om det i 40 § skogsvårdslagen skulle intas en bestämmelse om att beslut om tillstånd till eller förbud mot avverkning får överklagas endast av den berörda skogsmarkens ägare förefaller det inte osannolikt att domstolarna skulle underkänna ett sådant överklagandeförbud. Det som talar för detta är bland annat ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen om licensjakt på varg.<sup>24</sup> HFD fann i det avgörandet, med utgångspunkt i Århuskonventionens artikel 9.3 och den EU-rättsliga praxis som utvecklats på området, att det över-

---

<sup>23</sup> MÖD 2021:11.

<sup>24</sup> HFD 2015 ref. 79.

klagandeförbud som tagits in i 58 § 1 jaktförordningen (1987:905) stod i strid med unionsrätten såvitt gäller beslut om jakt efter en art som skyddas av art- och habitatdirektivet. En likartad bedömning gjordes i den promemoria som sedermera låg till grund för förändringar i jaktförordningen<sup>25</sup>.

Utredaren gjorde också bedömningen att det inte är lämpligt att flytta de ärenden som överklagas till allmän förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstolarna. Ärendenas karaktär är enligt utredarens bedömning inte sådana att de kräver den kompetens som mark- och miljödomstolarna har genom de tekniska råden.<sup>26</sup>

### 13.1.2 Problembeskrivning

Enligt den nu gällande ordningen finns det beslut som fattas av Skogsstyrelsen som, beroende på omständigheterna, i praktiken kan överklagas till både förvaltningsrätt och mark- och miljödomstol. Ett exempel kan vara ett överklagande av föreläggande som meddelats av Skogsstyrelsen med stöd av 30 § skogsvårdslagen gällande hänsyn till naturvärden. Detta beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av överklagandebestämmelsen i 40 § skogsvårdslagen. Samma fråga och händelseförlopp kan även överklagas som ett ”nollbeslut” enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, det vill säga att Skogsstyrelsen med anledning av avverkningsanmälan borde ha meddelat strängare förelägganden om åtgärder med stöd av miljöbalken. Ett sådant nollbeslut kan överklagas till mark- och miljödomstol av ideella miljöorganisationer.<sup>27</sup>

I värsta fall kan denna möjlighet till dubbla överklaganden av samma agerande av Skogsstyrelsen leda till motstridiga utfall i förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol. Man kan tänka sig att förvaltningsrätten tillåter avverkning med endast mindre ingripande förelägganden om hänsyn enligt skogsvårdslagen, medan mark- och miljödomstolen förordnar om mer ingripande hänsynsåtgärder enligt miljöbalken, eller förbjuder avverkningen helt och hållet. Sådana motstridiga utfall har förekommit i praxis.

---

<sup>25</sup> Regeringen. 2015.

<sup>26</sup> SOU 2017:81, s. 242.

<sup>27</sup> 16 kap. 13 § miljöbalken.

### 13.1.3 Lösningsförslag

#### Beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstolen

**Förslag:** Beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol i stället för, som i dag, till förvaltningsdomstol.

*Genom att överklaga alla beslut till mark- och miljödomstol säkerställs att endast ett domstolsslag prövar beslutet*

Ett och samma agerande av en myndighet i samma ärende ska enligt min uppfattning inte kunna överklagas till olika domstolar på likartade grunder. Det säger närmast sig själv att det är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt och med hänsyn till god ordning i förvaltningen och rättskipningen.

Det går att tänka sig olika alternativ för att säkerställa att alla beslut som Skogsstyrelsen fattar endast kan överklagas till antingen förvaltningsrätt eller mark- och miljödomstol men inte i båda. Ett alternativ som jag har övervägt är om det finns möjlighet att säkerställa att alla beslut prövas i förvaltningsrätt. Det skulle innebära att även beslut rörande hänsyn till biologisk mångfald och liknande förhållanden som regleras i miljöbalken skulle överklagas till förvaltningsrätt. Det framstår för mig som mindre lämpligt. Det finns en systematik i miljöbalken och en ambition hos lagstiftaren att tillförsäkra miljöbalksmålen nödvändig specialistkompetens genom särskilda regler om rättens sammansättning i mark- och miljödomstol. Jag anser det inte lämpligt att ändra denna systematik. Jag har inte heller lämnat förslag som innebär att miljöbalken inte längre kan komma att tillämpas vid beslut som avser skogsbruksåtgärder.

Ett annat alternativ är att försöka skilja beslut som fattas enligt skogsvårdslagen från beslut som fattas enligt miljöbalken. Detta kan till viss del uppnås genom att en avverkningsanmälan inte längre också är att anse som en anmälan för samråd, vilket jag lämnat förslag om i kapitel 5 i detta delbetänkande. En sådan regelstruktur hade, i den mån Skogsstyrelsen säkerställer att beslut inte avser både tillämpning av skogsvårdslagen och miljöbalken, kunnat vara en lösning på det föreliggande problemet. Emellertid kommer möjligheten kvarstå för till exempel miljöorganisationer eller andra med-

lemmar av allmänheten att lämna in en anmälan om tillsyn enligt 26 kap. 1 § miljöbalken med anledning av en avverkningsanmälan. På så sätt kan en prövning enligt miljöbalken som avser en avverkning beträffande vilken Skogsstyrelsen eventuellt redan fattat beslut enligt skogsvårdslagen trots allt komma till stånd. Samma åtgärd kan därmed på så sätt ändå komma att prövas i de två olika domstolsslagen. Med andra ord framstår det inte som möjligt att ”stänga vägen” för att åstadkomma en prövning av Skogsstyrelsens handlade i skogsvårdslagsärenden i mark- och miljödomstol.

Mot denna bakgrund föreslår jag att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.

Som utgångspunkt kommer överklagade beslut enligt skogsvårdslagen och överklagade beslut enligt miljöbalken alltjämt handläggas i olika mål. Mark- och miljödomstolen kommer emellertid i en sådan situation ha möjlighet att besluta om gemensam handläggning av målen<sup>28</sup>. Domstolarna får härvid fritt bedöma om det finns processekonomiska skäl att handlägga målen gemensamt, det vill säga att kumulera målen<sup>29,30,31</sup>. Kumulation kan främst vara befogat av utredningsmässiga skäl, till exempel att faktiska omständigheter eller åberopad bevisning är densamma i båda målen. Enligt min uppfattning kommer så ofta vara fallen i de situationer som här diskuteras. Det bör därför ofta finnas skäl för en mark- och miljödomstol att förordna om gemensam handläggning av ett överklagande angående en åtgärd som avser skogsvårdslagen och ett annat överklagande om samma åtgärd avser miljöbalken.

### *Kompetensen i mark- och miljödomstol kan vara till fördel i mål som överklagas från Skogsstyrelsen*

Inom skogsvårdslagstiftningen hanteras framför allt frågor knutna till skogsbruket såsom skogsproduktion och miljöhänsyn men även frågor kopplade till andra intressen som till exempel rennärningen.

Mark- och miljödomstolarna handlägger många måltyper där domstolen förutsätts göra bedömningar av hur mark ska användas och avvägningar mellan olika intressen, som inte endast avser

---

<sup>28</sup> 3 kap. 1 a och 2 §§ lagen om mark- och miljödomstolar.

<sup>29</sup> Jfr 14 kap. 6 § rättegångsbalken.

<sup>30</sup> RH 1999:53.

<sup>31</sup> RH 2000:89.

miljöhänsyn. Det kan handla om till exempel tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) och olika typer av fastighetsrättslig lagstiftning. De avvägningar som görs i skogliga mål kräver vidare enligt min uppfattning ofta teknisk, skoglig eller naturvetenskaplig specialistkompetens. Jag ser därför att det kan vara till fördel att alla prövningar enligt skogsvårdslagstiftningen hamnar i mark- och miljödomstol.

Statistik visar att mål med anknytning till skogsbruksfrågor i mark- och miljödomstol hanteras betydligt snabbare än motsvarande mål i förvaltningsdomstol. Enligt Domstolsverket uppgick den genomsnittliga omloppstiden i förvaltningsrätt för mål som rör överklagade beslut från Skogsstyrelsen till 6,2 månader år 2022 och 4 månader år 2023. Den genomsnittliga omloppstiden i mark- och miljödomstolarna som rör mål om artskydd, områdesskydd och beslut enligt 12 kap. 6 § med Skogsstyrelsen som underinstans uppgick år 2022 till 3,9 månader och år 2023 till 2,6 månader. Den sammantagna bilden är med andra ord att handläggningstiden i mark- och miljödomstol endast är drygt hälften av handläggningstiden jämfört med förvaltningsdomstol.

Det finns visserligen skäl att ifrågasätta i vilken mån handläggningen i förvaltningsdomstol respektive mark- och miljödomstol gällande skogsbruksfrågor är jämförbara. I förvaltningsdomstol prövas vanligen den överklagade frågan i sak och i hela dess vidd. Hos mark- och miljödomstolen är utgången i närmare hälften av fallen att domstolen undanröjer Skogsstyrelsens beslut och återförvisar frågan för vidare utredning hos myndigheten, vilket framkommit i statistik från Domstolsverket. Det framstår som naturligt att en handläggning som utmynnar i ett återförvisande går fortare än att pröva en fråga i sak och i hela dess vidd.

### **Beslut ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförts**

**Förslag:** Beslut från Skogsstyrelsen som gäller en viss skogsbruksåtgärd ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförts eller avses utföras.

Mål som har överklagats till mark- och miljödomstol ska i första hand prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger, om inte något annat är föreskrivet i en annan lag. Detta framgår av 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

Det går att uppfatta och tolka denna regel på olika sätt. En motsvarande regel som den nuvarande forumbestämmelsen i lagen om mark- och miljödomstolar fanns tidigare i 20 kap. 9 § miljöbalken. I förarbetena till denna bestämmelse sägs att regeln ska överensstämma med vad som gäller enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.<sup>32</sup> Enligt denna bestämmelse är det avgörande för vilken domstol som ska pröva överklagandet var det överklagade beslutet har fattats (där ”ärendet först prövats” enligt den nu gällande lydelsen av den hänvisade 14 §).

Det torde finnas två sätt att se på var ett beslut, som har fattats av en myndighet som har hela landet som verksamhetsområde, har fattats. Det ena sättet är att betrakta det som att ärendet har handlagts av myndigheten som sådan, och således utgå från var myndigheten har sitt säte. Ett sådant synsätt skulle, när det gäller beslut enligt skogsvårdslagen, innebära att överklaganden av sådana beslut alla prövades av samma mark- och miljödomstol, nämligen den i Växjö, eftersom Skogsstyrelsen har sitt säte i Jönköping vilket ligger inom denna mark- och miljödomstols område.

Det andra sättet att se på var ett beslut av en myndighet som har hela landet som verksamhetsområde är fattat är att utgå från den specifika enhet inom myndigheten som har fattat beslutet. I praxis har den befintliga forumregeln i lagen om mark- och miljödomstolar ibland tolkats på detta sätt.<sup>33,34</sup>

Enligt min uppfattning kan skäl anföras för båda tolkningar av lagtexten. Jag anser dock att den tolkning som ibland gjorts i praxis och som utgår från var den beslutande enheten inom myndigheten är belägen är mindre väl förenlig med lagtexten och med uttalanden

---

<sup>32</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 230.

<sup>33</sup> RÅ 1995 ref. 20.

<sup>34</sup> MÖD 2018:18.

i miljöbalkens förarbeten.<sup>35</sup> Det är mer närliggande att tolka lagen så att behörig domstol, när det gäller överklagade beslut, är den domstol inom vilkens område myndigheten som sådan är lokaliserad, det vill säga har sitt säte. Därmed anser jag att om man vill undvika en ordning där alla mål om överklagade beslut prövas av en domstol enligt skogsvårdslagen krävs en forumbestämmelse som uttryckligen föreskriver att målen ska fördelas mellan domstolar på annat sätt än enligt den gällande huvudregeln i 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

En ordning där samtliga överklagade beslut enligt skogsvårdslagen prövas av samma domstol – mark- och miljödomstolen i Växjö – framstår varken som praktisk eller tillfredställande. Det skulle visserligen medföra en möjlighet för denna mark- och miljödomstol att utveckla särskild kompetens i skogsbruksfrågor, men mark- och miljödomstolarna har i allmänhet en hög kompetens i frågor med anknytning till markanvändning. Flytten av dessa mål från allmän förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstol innebär vidare redan i många fall längre avstånd till den domstol som ska pröva målet. Närhetsprincipen talar starkt för att inte alla mål om överklagande av beslut enligt skogsvårdslagen ska prövas i Växjö. I detta fall bör möjligheten som ges i 3 kap. 1 § sjunde stycket lagen om mark- och miljödomstolar att i annan lag föreskriva om vilken mark- och miljödomstol som ska handlägga ett visst mål alltså nyttjas.

Beslut från Skogsstyrelsen som gäller en viss skogsbruksåtgärd bör prövas av den mark- och miljödomstol *inom vars område åtgärden utförts eller avses utföras*.

För övriga beslut enligt skogsvårdslagen, det vill säga sådana som saknar anknytning till en utförd eller planerad skogsbruksåtgärd, bör i stället huvudregeln i 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar gälla: att målet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger.

---

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 230: ”Paragrafens första stycke innebär att i de fall ärendet prövats av två förvaltningsmyndigheter skall den miljödomstol vara behörig inom vars område det *första* [min kursivering] beslutet har meddelats. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, se prop. 1993/94:133 s. 55. Ett exempel som kan belysa det sagda är att Länsstyrelsen i Kronobergs län prövar ett ärende som sedan överprövas av Naturvårdsverket. Avgörande för vilken miljödomstol som har att pröva ärendet är då vilken domstol som har Kronobergs län inom domsområdet. Eftersom de flesta centrala ämbetsverk ligger i Stockholmsområdet skulle *annars* [min kursivering] en centralisering ske till den miljödomstol som har Stockholm inom domsområdet.”

## Beslut enligt andra lagar

**Förslag:** Beslut som Skogsstyrelsen kan fatta enligt andra lagar än skogsvårdslagen, och som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, bör även fortsättningsvis överklagas till förvaltningsdomstol snarare än till mark- och miljödomstol.

Skogsstyrelsen kan fatta beslut enligt andra lagar och förordningar, som överklagas till förvaltningsdomstol. Exempel på detta är beslut enligt växtskyddslagen (2022:725) samt beslut enligt lagen (2014:1005) om virkesmätning. Andra exempel är beslut om meddelande av så kallade "Flegtlicenser" enligt förordningen (2012:30) om Flegtlicenser för import av timmer, som kompletterar bland annat rådets förordning (EG) nr 2173/2005 av den 20 december 2005 om upprättande av ett system med Flegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen. Ytterligare ett exempel är beslut om olika typer av stöd som inte direkt regleras i skogsvårdslagen, till exempel stöd för olika miljöåtgärder. Exempel på sådana regler finns i förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket.

Dessa beslut har ingen koppling till de övriga frågor som av Skogsstyrelsen ska prövas enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Under arbetet med denna utredning har jag genomfört en inventering av vilka beslut som fattas av Skogsstyrelsen, och har inte därvid kunnat identifiera några beslut enligt andra författningar som skulle ha stark koppling till sådana frågor som prövas enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Det har inte heller under utredningsarbetet framkommit att det skulle finnas andra skäl att lämna förslag om att andra beslut av Skogsstyrelsen än beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.

De beslut som Skogsstyrelsen i dag fattar enligt andra författningar och som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol ska alltså även fortsättningsvis överklagas till förvaltningsdomstol snarare än till mark- och miljödomstol.



## Mark- och miljödomstolarnas kompetens ska förstärkas

**Förslag:** Med hänsyn till att mark- och miljödomstolarna tillförs nya måltyper ska domstolarnas kompetens förstärkas med tekniska råd med skoglig kompetens samt med särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

### *Mark- och miljödomstolarnas sammansättning*

I 2 kap. lagen om mark- och miljödomstolar regleras frågor om mark- och miljödomstolarnas sammansättning. Enligt 1 § första stycket ska det i en mark- och miljödomstol finnas lagfarna ledamöter och tekniska råd. Enligt andra stycket dömer även särskilda ledamöter i mark- och miljödomstol. De särskilda ledamöterna kallades tidigare sakkunniga ledamöter.

Frågan om vilken kompetens, erfarenhet och bakgrund de tekniska råden och särskilda ledamöterna ska ha reglerats i 2 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Där föreskrivs att ett tekniskt råd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar. Styrande för utbildnings- och erfarenhetskravet är domstolens behov. Som exempel på kompetenser som behövs är sådan kompetens som rör miljöfrågor, vattenfrågor, geologi/geoteknik, teknisk infrastruktur, fastighetsbildning, fastighetsvärdering samt frågor om fysisk planering och plan- och byggverksamhet i övrigt.<sup>36</sup>

Det föreskrivs vidare i bestämmelsen att en särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

### *Domstolarna bör tillföras skoglig kompetens*

I de dialoger och underhandskontakter som har skett inom ramen för arbetet med denna utredning har tanken på att föra över mål som gäller överklagade beslut enligt skogsvårdslagen i huvudsak

---

<sup>36</sup> Prop. 2009/10:215, s. 125 f.

bemötts positivt. En oro som har uttryckts är emellertid att mark- och miljödomstolarna i viss mån saknar kompetens på det rent skogliga området. De förslag som jag lämnar innebär att mark- och miljödomstolarna även kommer överpröva sådana beslut enligt skogsvårdslagen som gäller exempelvis återväxt och föryngring. Domstolarna kommer även behöva bedöma andra frågor som sammanhänger med ett ekonomiskt rationellt skogsbruk och med skogsvårdslagens produktionsmål. Av det skälet anser jag att skoglig kompetens särskilt bör betonas när det gäller kompetensen hos de tekniska råden. Av motsvarande skäl anser jag att särskilda ledamöter, utöver från de yrkes- och erfarenhetskretsar där sådana ledamöter redan hämtas, även bör hämtas från kretsen av personer som har erfarenhet av Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

Man kan visserligen anta att det totalt sett – i förhållande till den allmänna målbelastningen på mark- och miljödomstolarna – endast kommer röra sig om ett mindre antal mål enligt skogsvårdslagen årligen som överklagas till mark- och miljödomstolarna. Enligt statistik som inhämtats från Domstolsverket har under de senaste åren förvaltningsrätterna årligen avgjort endast cirka 40 mål om överklagade beslut enligt skogsvårdslagen. Målen kommer också, enligt den forumregel jag föreslagit, spridas ut på de fem mark- och miljödomstolarna.

Mot den bakgrunden går det att ifrågasätta om det är rationellt ur ekonomisk och organisatorisk synpunkt att tillföra mark- och miljödomstolarna tekniska råd och särskilda ledamöter med skoglig kompetens. I synnerhet kan detta innebära ett problem för de mindre mark- och miljödomstolarna. Det framstår dock som en möjlig lösning att två eller flera mark- och miljödomstolar skulle kunna dela på ett skogligt tekniskt råd om det behövs för att lösa frågan praktiskt. Dessutom är det min uppfattning att mark- och miljödomstolarna skulle ha nytta av ledamöter med skoglig kompetens även i vissa mål enligt miljöbalken med anknytning till skogsbruksfrågor, mål som redan enligt dagens regelverk överklagas till och handläggs i mark- och miljödomstol.

Sammantaget gör jag alltså bedömningen att mark- och miljödomstolarna bör tillföras skoglig kompetens på det sätt jag redogjort för.

## Särskilt om frågan om överklagandeavgift

**Förslag:** Frågan om överklagandeavgifter bör utredas av regeringen. Därvid bör ett brett perspektiv anläggas så att frågan kan övervägas i hela sin vidd, det vill säga även i andra situationer än när Skogsstyrelsens beslut överklagas.

Det är i dag kostnadsfritt att överklaga såväl beslut till allmän förvaltningsdomstol som till mark- och miljödomstol. Däremot måste den som vill väcka talan i mark- och miljödomstol, i likhet med den som i andra fall vill väcka talan i allmän domstol, betala en ansökningsavgift. Ansökningsavgiften varierar för närvarande mellan 900 kronor och 2 800 kronor, beroende på vilken fråga som talan avser.<sup>37</sup>

Under utredningens arbete har det framförts att det i viss mån uppfattas som ett problem att det är mycket lätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut i avverkningsärenden. Detta gäller främst överklaganden som kan göras genom en liten insats men som medför en mycket omfattande rättslig process som kan ha stora konsekvenser i första hand för den enskilde markägaren. Det går heller inte att bortse från att överklaganden har konsekvenser för övriga intressenter, till exempel myndigheter och domstolar.

I dagens svenska rättssystem är det gratis att lämna in en överklagan vilket grundar sig på den allmänna rättsgrundsatsen att en rättvis rättegång förutsätter en praktisk möjlighet att överklaga. Rätten till en rättvis rättegång är, som framgår ovan, skyddad i artikel 6 i Europakonventionen. Rättsgrundsatsen om en rätt till domstolsprövning anses också även gälla som en allmän konstitutionell princip i den interna svenska rättsordningen.

När det gäller beslut enligt miljöbalken tillkommer därtill Sveriges förpliktelser enligt Århuskonventionen, som kräver att allmänheten har en effektiv rätt till rättslig prövning av bland annat åtgärder eller underlåtenheter med betydande miljöpåverkan samt av myndigheters åtgärder eller underlåtenheter enligt nationell miljölagstiftning. De förfaranden för rättslig prövning som avses i artikel 9.1–9.3 får enligt konventionen inte vara oöverkomligt kostsamma (artikel 9.4).

---

<sup>37</sup> Se bilaga till förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Det förtjänar att emellertid direkt påpeka att avgifter för överklagande ur ett historiskt perspektiv inte är helt främmande i Sverige. Fram till 1971 krävde överklagande till Högsta domstolen erläggande av en överklagandeavgift. Det främsta skälet till att systemet avskaffades 1971 var inte i första hand principiella betänkligheter, utan att systemet hade lett till omfattande tillämpningsproblem. Domstolskommittén, som utredde frågan och föreslog att överklagandeavgiften skulle avskaffas, ansåg i och för sig att redan den grundläggande tanken att en parts möjlighet att komma till sin rätt skulle vara betingad av erläggande av en avgift var ”föga tilltalande”, men de dominerande skälen i betänkandet var det administrativa merarbetet och de tillämpningssvårigheter som systemet innebar.<sup>38</sup>

Ett generellt system med överklagandeavgifter har dessutom övervägts och föreslagits av en senare statlig utredning. I Hovrättsprocessutredningens betänkande SOU 1995:124, *Ett reformerat hovrättsförfarande*, föreslogs att överklagandeavgifter i tvistemål och domstolsärenden till hovrätten och till Högsta domstolen skulle införas. I mål där klaganden hade en motpart skulle överklagandeavgiften vara en ersättningsgill rättegångskostnad enligt 18 kap. rättegångsbalken. I sådana mål och ärenden där det saknades motpart skulle domstolen betala tillbaka avgiften till de klagande som nådde framgång med sitt överklagande. Utredningen anförde som skäl för sitt förslag att det rent allmänt torde vara så att offentliga tjänster som är kostnadsfria utnyttjas i högre grad än andra. Det var enligt utredningen inte uteslutet att redan relativt låga överklagandeavgifter skulle påverka många parter att noggrannare tänka över om ett överklagande är befogat och därmed bidra till att minska antalet grundlösa överklaganden. Höga överklagandeavgifter borde dock inte förekomma eftersom det var troligt att sådana skulle leda till att en part även skulle avstå från att överklaga avgöranden beträffande vilka ett överklagande framstod som befogat.<sup>39</sup>

Förslaget fick dock ett tveksamt remissmottagande, främst med hänvisning till de skäl som 1971 hade lett till avskaffandet av överklagandeavgifterna det vill säga tillämpningssvårigheter och administrativa kostnader som inte skulle motsvara vad systemet skulle

---

<sup>38</sup> SOU 1969:41, s. 57 f.

<sup>39</sup> SOU 1995:124, s. 318 f.

inbringa. Mot bakgrund av remissutfallet valde regeringen att inte gå vidare med förslaget.<sup>40</sup>

Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen får begränsas genom överklagandeavgifter. En avgift får dock inte vara så hög att den enskilde i praktiken hindras från att ha tillgång till domstolsprövning.<sup>41</sup>

Det kan vidare konstateras att rätten till rättvis rättegång gör sig gällande i fråga om att väcka talan för att tillvarata sina civila rättigheter i minst lika stor utsträckning som i fråga om att överklaga en dom eller ett beslut av en myndighet i samma syfte. Ur den synpunkten vore det knappast revolutionerande att införa måttliga avgifter för att överklaga myndighetsbeslut, antingen generellt eller i vissa logiskt sammanhängande kategorier av fall.

Avgifter tas ut vid överklaganden i en rad länder vars rättskultur liknar vår. I såväl Danmark, Norge och Finland tas avgifter ut på olika sätt vid överklaganden i domstol, med vissa smärre undantag. Varken Danmark eller Norge har särskilda förvaltningsdomstolar, utan förvaltningsärenden prövas i allmän domstol. I Finland, vars rättskultur och rättssystem mest liknar Sverige, finns liksom i Sverige särskilda förvaltningsdomstolar. I Finland tas överklagandeavgiften ut i efterhand, efter det att domstolen har avgjort målet.

Det har under arbetet med utredningen inte kunnat konstateras att det i andra länder som är anslutna till eller bundna av Århuskonventionen ansetts vara ett hinder mot statens uppfyllande av skyldigheten att tillhandahålla en möjlighet till rättslig prövning i vissa fall att en måttlig överklagandeavgift måste betalas. Århuskonventionens formulering om att den rättsliga prövningen inte får vara "oöverkomligt kostsam" sätter redan enligt sin ordalydelse en förhållandevis generös yttre ram för möjligheten att införa överklagandeavgifter.

Utöver den ovan nämnda Hovrättsprocessutredningen har fråga om överklagandeavgifter i vissa förvaltningsrättsliga sammanhang, som delvis liknar de specifika sammanhang som diskuteras i detta delbetänkande, förhållandevis nyligen varit föremål för utredning. Se till exempel SOU 2014:14, *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*.

En sådan ansats som den ovan skisserade måste dock vara bredare än att endast röra mål om skogsbruksåtgärder. Även om frå-

---

<sup>40</sup> Prop. 1998/99:37, s. 39.

<sup>41</sup> Se t.ex. EU-domstolen 1998. Mål 103/1997/887/1099.

gan har aktualiserats inom ramen för denna utredning, och det möjligen kan förhålla sig så att det på detta område är ett särskilt uttalat problem att det går att med mycket liten ansträngning åstadkomma en för motparten potentiellt mycket kostbar överprövningsprocess, framstår det likväl som att det inte finns några hållbara skäl att låta speciella regler gälla på just detta område.

Nu kan tiden vara mogen för en bredare översyn av frågan om överklagandeavgifter, där frågor om rätten till en rättvis rättegång och de olika ändamålsöverväganden som gör sig gällande i förvaltningsmål, tvistemål och brottmål kan övervägas samlat och i ett sammanhang. Jag uttalar som min uppmaning till regeringen att ett sådant brett upplagt utredningsarbete bör tillsättas.

### 13.1.4 Konsekvenser av förslaget

#### Finansiella konsekvenser för staten

Att föra över handläggningen av den aktuella måltypen till mark- och miljödomstol i stället för förvaltningsdomstolar kommer innebära en kostnadsökning för mark- och miljödomstolarna och en motsvarande kostnadsminskning för förvaltningsdomstolarna. Det kan dock inte förväntas att detta kommer medföra någon fördyring för staten, men det kommer innebära en omfördelning av kostnader mellan olika domstolar och olika domstolsslag.

Antalet aktuella mål i förvaltningsdomstolar har de senaste åren varit omkring 40 per år till antalet (42 stycken 2022, 34 stycken 2023 och 36 stycken till och med september 2024). Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa mål har varit cirka 6 månader (6,2 mån 2022, 4 mån 2023 och 8,9 mån 2024). Genomsnittlig styckkostnad för ett mål i förvaltningsdomstol år 2023 var 9 883 kronor.

Genom att den aktuella måltypen förs över till mark- och miljödomstolar från förvaltningsdomstolar uppstår en möjlighet att kumulera handläggningen av mål om överklagade beslut enligt skogsvårdslagen och överklagade tillsyns- eller samrådsbeslut enligt miljöbalken. Detta förväntas leda till vissa effektiviseringsfördelar som medför minskade kostnader för staten.

Kostnaden för ett tekniskt råd vid mark- och miljödomstol är omkring 1,6 miljoner kronor per år.

## Konsekvenser för företag och enskilda

Det finns färre mark- och miljödomstolar än förvaltningsrätter. Mark- och miljödomstolar finns på fem orter i Sverige, jämfört med tolv orter för förvaltningsrätter. Detta innebär en nackdel ur närhetssynpunkt och kan väntas leda till något ökade kostnader för resor för parter. Längre resor ökar i sin tur parternas kostnad för domstolsprocesser. Det kan dock väntas att en förhållandevis stor andel av målen kan komma att handläggas i mark- och miljödomstol utan sammanträde eller förhandling. Med hänsyn till detta, och till att mark- och miljödomstolar trots allt finns utspridda i landet, kan det inte väntas att dessa ekonomiska konsekvenser för enskilda kommer bli särskilt stora.

Det blir sannolikt enklare för alla parter och det uppstår effektivitetsvinster att föra process i en domstol än i två. Eventuella kostnadsökningar till följd av längre resor kan till viss mån förväntas balanseras av detta.

## Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för miljö, klimat eller sociala värden.

## Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser av förslaget har identifierats.

## 13.2 Skogsstyrelsens ställning i mark- och miljödomstol

### 13.2.1 Bakgrund

#### Myndighetens ställning i förvaltningsprocessen när enskild överklagar

I 7 a § förvaltningsprocesslagen anges att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i

ärendet överlämnats till domstolen. Myndigheten är motpart hos domstolen även om den enskilde redan har en annan motpart.

Enligt vad som uttalats i förarbetena till den lagändring som införde tvåpartsprocess som huvudregel inom förvaltningsprocessen kan de fördelar en tvåpartsprocess har i utredningshänseende i viss utsträckning uppnås redan genom att beslutsmyndigheten till domstolen ger in ett motiverat omprövningsbeslut eller skriftligen yttrar sig till domstolen när denna begärt detta enligt 13 § förvaltningsprocesslagen. Det finns dock situationer där det inte räcker med ett yttrande av beslutsmyndigheten. Exempelvis innebär i många fall frånvaron av en förvaltningsmyndighet som motpart problem när det ska hållas muntlig förhandling. Till detta kan läggas att ett inhämtande av yttrande givetvis inte kan ersätta tvåpartsprocessens fördelar när det gäller beslutsmyndighetens egna behov av att medverka i processen. Genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial avlastas domstolen en del av arbetet för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda och behovet av aktivitet från domstolens sida minskar när det gäller att skaffa in utredning i målet. Det kan vara en fördel eftersom det finns en uppenbar risk att en domstol som i ett enpartsärende självmant inhämtar utredning i målet kan komma att uppfattas som partisk, särskilt om utredningen visar sig vara till nackdel för den enskilda parten.<sup>42</sup>

Beslutsmyndighetens intresse av att uppträda som part i domstolsprocessen avser i första hand bevisfrågor, eftersom domstolen normalt får förutsättas känna till rättsfrågorna minst lika bra som beslutsmyndigheten. Det finns dock inget som hindrar en beslutsmyndighet som uppträder som part att argumentera i rättsfrågor utöver vad den gjort i sina beslutsskäl.<sup>43</sup>

Tvåpartsprocessen innebär också bland annat att beslutsmyndigheten har möjlighet att överklaga förvaltningsdomstolens dom. En sådan klagorätt för beslutsmyndigheter medför positiva konsekvenser för rättsutvecklingen sett i ett bredare perspektiv. Nyttan med en sådan klagorätt är nämligen inte i första hand att åstadkomma rättelse i det enskilda fallet utan att ge myndigheten möjlighet att få klarlagt hur den ska förfara i fortsättningen. De domstolsavgöranden som överklagas måste av naturliga skäl avvika från

---

<sup>42</sup> Prop. 1995/96:22, s. 78.

<sup>43</sup> Prop. 1995/96:22, s. 80.



myndighetens (underinstansens) beslut. Genom den klagorätt för beslutsmyndigheten som tvåpartsprocessen innebär skapas alltså bättre förutsättningar för prejudikatbildning, vilket innebär att man uppnår en mer likformig rättstillämpning. När tvåpartsprocessen infördes som huvudregel bedömde regeringen att det härigenom gick att vinna ganska mycket samhällsekonomiskt på en överklaganderätt för beslutsmyndigheten.<sup>44</sup>

### **Beslutsmyndigheten är inte motpart när miljöorganisationer överklagar**

Förvaltningsprocesslagens bestämmelse om obligatorisk tvåpartsprocess gäller i dag inte när en ideell förening överklagar till mark- och miljödomstol enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. När sådana föreningar överklagar blir i stället den enskilde vars åtgärder ifrågasätts den klagande ideella föreningens motpart.<sup>45,46</sup> Detta framgår i 5 kap. 2 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

Skälet för denna ordning torde vara att miljöorganisationen anses företräda de allmänna intressen som beslutsmyndigheten annars har att bevaka.<sup>47,48</sup> För att en medverkan av beslutsmyndigheten ska framstå som berättigad i det fall någon överklagar myndighetens beslut bör, av samma skäl som när det gäller förvaltningsmyndighets rätt att överklaga, processen i domstol röra något sådant allmänt intresse som myndigheten har till uppgift att bevaka. Det innebär att myndigheten inte ska uppträda i processen för att bevaka ett enskilt intresse.

Det har alltså mot denna bakgrund i viss mån betraktats som "överflödigt" att den myndighet som har fattat det överklagade beslutet blir part i domstolsprocessen.

Denna innebär att Skogsstyrelsen inte får en partsställning i en process där myndighetens beslut överklagas av en miljöorganisation till mark- och miljödomstol, vilket enligt dagens praxis exempelvis kan ske i form av ett överklagande av ett så kallat *noll-beslut*, det vill säga ett beslut av Skogsstyrelsen att inte ta upp en avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen till samråd enligt 12 kap.

---

<sup>44</sup> Prop. 1995/96:22, s. 74.

<sup>45</sup> Prop. 1997/98:45, s. 228.

<sup>46</sup> 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar.

<sup>47</sup> Jfr prop. 2009/10:184, s. 66.

<sup>48</sup> NJA 2020, s. 190.

6 § miljöbalken, eller att inte meddela ett förbud eller föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Motsvarande situation kan uppstå även i andra fall, det vill säga även när andra myndigheters beslut har överklagats. Utredningen anser att problemet delvis framträder med särskild tydlighet när det gäller sådana processer i mark- och miljödomstol som rör skogsbruksfrågor. Som framgår ovan har mängden överklaganden av Skogsstyrelsens beslut enligt miljöbalken ökat förhållandevis kraftigt sedan 2021, och de fortsätter av allt att döma att öka. Dessa överklagade beslut gäller nästan uteslutande samrådsåtgärder enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta lägger en, i förhållande till andra förekommande mål- och ärendetyper, relativt tung börda på skogsbruket som näringsgren.

### Skogsstyrelsen får överklaga beslut i frågor om anmälan för samråd

Beslut som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och förordningen (1998:904) om anmälan för samråd kan överklagas av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.<sup>49</sup>

Som redovisats ovan har Skogsstyrelsen inte partsställning i domstol när miljöorganisationer överklagat Skogsstyrelsens beslut. Trots detta kan Skogsstyrelsen överklaga en domstols beslut i frågor som rör samråd enligt miljöbalken.<sup>50</sup> I dessa fall får Skogsstyrelsen en partsställning först om myndigheten överklagar mark- och miljööverdomstolens dom. Myndigheten saknar alltså möjlighet att föra talan i första domstolsinstans.

Av uppgifter från domstolarna som utredningen har inhämtat framgår att antalet överklaganden av Skogsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstol av ideella miljöorganisationer under år 2021 uppgick till 14 stycken, under år 2022 till 52 stycken och under år 2023 till 122 stycken. Preliminära uppgifter pekar på att antalet överklaganden under år 2024 kommer överträffa siffran för år 2023. Det kan således konstateras att mängden överklaganden är starkt i stigande. Av de uppgifter som har inhämtats från domstol framgår också att den absoluta majoriteten av överklaganden av Skogsstyrel-

---

<sup>49</sup> 13 § förordningen om anmälan för samråd.

<sup>50</sup> MÖD 2020:45.

sens beslut avser överklaganden av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, mycket ofta överklagande av så kallade nollbeslut.

### 13.2.2 Problembeskrivning

När en miljöorganisation överklagar ett beslut, inklusive ett nollbeslut, från en myndighet har endast miljöorganisationen och den enskilde vars åtgärder ifrågasätts partsställning i mark- och miljödomstolen, inte myndigheten som fattat beslutet. Den enskilde får därmed det fulla ansvaret för att förklara åtgärden och de överväganden som ledde fram till myndighetens beslut. För en markägare som genomför en skogsbruksåtgärd kan möjligheterna att uppträda i domstol variera. Större skogsbolag kan ha tillgång till jurister och resurser för att driva process i domstol medan enskilda markägare kan vara oerfarna vid en sådan situation.

Det finns också ett behov av att Skogsstyrelsen deltar i domstolsprocessen av bevis- och utredningsskäl med beaktande av instansordningsprincipen, det vill säga att viktigare frågor som utgångspunkt bör redas ut hos beslutsmyndigheten och inte i samband med ett överklagande. Att ge Skogsstyrelsen en partsställning i processen skulle i alla fall delvis öka möjligheten att klarlägga sakomständigheter och oklara förhållanden i överprövandeprocessen.

Skogsbruket som näring arbetar under speciella förhållanden, där man samtidigt har ett nationellt och samhällsgemensamt ansvar för en rationell virkesproduktion och för ett fungerande miljöskydd. Principen om frihet under ansvar, vilken präglar skogsvårdslagen, gör också att skogsbruket har behov av att tillsynsmyndigheten Skogsstyrelsen kontinuerligt involveras i ärenden som rör skogsbruksåtgärder. Detta principiella behov upphör inte i en överklagandesituation.

### 13.2.3 Lösningförslag

**Förslag:** Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstolen även när ideella miljöorganisationer överklagar.

#### Skogsstyrelsen ska vara part när miljöorganisationer överklagar

Som redovisats ovan är Skogsstyrelsen inte part i första instans i mark- och miljödomstolen när en miljöorganisation överklagar deras beslut. Däremot har myndigheten möjlighet att överklaga en dom från mark- och miljödomstol i mål som rör samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta innebär att Skogsstyrelsen i dessa situationer kan inträda som part i mark- och miljööverdomstolen när en miljöorganisation överklagat myndighetens beslut. Detta innebär en risk för att utredningar gällande dessa ärenden presenteras först i mark- och miljööverdomstolen vilket förlägger tyngdpunkten av prövningen i sista instans och kan hamna i strid med instansordningsprincipen. Den erfarenhet som Skogsstyrelsen redovisat är att myndigheten ofta har samma behov av att föra in underlag i processen när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut som när enskilda gör det.

Den omständigheten att miljöorganisationer företräder det allmänna intresset av naturvård utesluter inte att Skogsstyrelsen också har till uppgift att företräda allmänna intressen. Skogsstyrelsen arbetar bland annat som en kunskapsmyndighet för att öka skogssektorns kunskap om skogen.<sup>51</sup> Som sektorsansvarig myndighet, och ansvarig tillsynsmyndighet för skogssektorn, har Skogsstyrelsen bland annat det allmännas uppdrag att tillvarata de ändamål som bär upp skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen bygger på de två var för sig jämställda målen *produktion* och *miljö*. Det framgår i 1 § skogsvårdslagen att skogen är en nationell resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Denna formulering uttrycker dessa dubbla och jämställda mål, vilka båda är av allmän karaktär. I samma paragraf framgår också att hänsyn även ska tas till andra allmänna intressen vid skötseln av skogen. De överväganden som skogsbruket behöver

---

<sup>51</sup> Skogsstyrelsen. 2023. *Verksamhetsstrategi 2024–2028*.

göra när produktion och miljö är jämställda mål innebär ibland svåra avvägningar för skogsbrukets aktörer.

Ideella miljöorganisationer kan i allmänhet inte förväntas slå vakt om några andra allmänna intressen än naturvårds- eller miljöskyddsintressen i en domstolsprocess som gäller överklagande av ett myndighetsbeslut. Några sådana krav kan naturligtvis samhället inte heller ställa på de ideella miljöorganisationerna, som fyller en viktig roll i civilsamhället just i det att de slår vakt om dessa intressen. Skogsstyrelsen skulle kunna vara den part i domstol som slår vakt om fler allmänna intressen.

Regleringen om ideella miljöorganisationers partsställning i mark- och miljödomstol avser visserligen mål enligt miljöbalken, närmare bestämt överklagande av domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (16 kap. 13 § första stycket miljöbalken). De nu diskuterade reglerna om partsställning i domstol är alltså endast tillämpliga när den beslutande myndigheten i första instans, här Skogsstyrelsen, har tillämpat miljöbalken. Balkens övergripande ändamål är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap. 1 § första stycket miljöbalken). Detta innebär visserligen att natur- och miljöskyddsintressen står i förgrunden vid en sådan process i mark- och miljödomstolen som det här gäller. Att så är fallet innebär dock inte att Skogsstyrelsens, av riksdagens beslutade, uppdrag att övervaka och slå vakt om produktionsmålet i skogsvårdslagen inte skulle gälla. Tvärtom kan Skogsstyrelsen ha en viktig uppgift i en process enligt miljöbalken för att bevaka hur miljöbalkens hänsynsregler – som alltid fullt ut ska respekteras – på bästa sätt kan förenas med det allmänna produktionsintresset. Dessutom saknar inte skogsvårdslagens produktionsmål helt förankring i miljöbalken. I 3 kap. 4 § miljöbalken föreskrivs att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

I många fall kan det vidare finnas en skillnad i perspektiv mellan de ideella miljöorganisationerna och den myndighet vars beslut överklagas. I själva den omständighet att myndighetens beslut överklagas ligger ju i viss mån en motsättning mellan den överklagande organisationen och den myndighet som har meddelat beslutet, åt-

minstone i så måtto att organisationen och myndigheten gör olika bedömningar av relevanta sak- och rättsfrågor.

Mot den bakgrunden föreslår jag att Skogsstyrelsen ges partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Detta bör ske i form av ett allmänt undantag från regeln i 5 kap. 2 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar, som endast är tillämpligt när Skogsstyrelsens beslut överklagas i sådana fall som sägs i andra stycket. Jag anser att ett särskilt undantag beträffande överklagande av Skogsstyrelsens beslut kan motiveras med hänsyn till de delvis särskilda omständigheter som gäller för skogsbruket. Ett särskilt undantag för Skogsstyrelsen kan också motiveras med hänsyn till det allmänna intresse av ett produktivt skogsbruk med en hög och hållbar avkastning som Skogsstyrelsen har att tillvarata, som de ideella miljöorganisationerna inte kan förväntas bevaka. Visserligen kan motsvarande behov och resonemang göra sig gällande även när det gäller överklagande av andra myndigheters beslut. Såvitt jag har kunnat bedöma inom ramen för den här utredningen kan det finnas det skäl att ge beslutsmyndigheter partsställning vid överklaganden till mark- och miljödomstol i allmänhet. Med hänsyn till direktivens utformning i detta utredningsarbete och den tillgängliga tiden har jag dock bedömt att det inte varit möjligt för mig att gå närmare in på denna bredare fråga. Det hade krävt kontakter med ett mycket större antal myndigheter och enskilda intressenter inom andra näringar, samt genomförande av bredare statistiska översikter som det inte har funnits utrymme för.

Den bredare frågan om beslutsmyndigheters partsställning vid överklaganden till mark- och miljödomstol i allmänhet bör utredas av regeringen när tillfälle ges. Nu lämnar jag som sagt ett förslag som är begränsat till att reglera Skogsstyrelsens ställning.

Det kan anmärkas att den omständighet att Skogsstyrelsen ges partsställning i mark- och miljödomstol inte innebär att myndigheten undantagslöst måste delta aktivt i processen. Den grad av medverkan som krävs av Skogsstyrelsens får bedömas av domstolen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Jmf 18 § ärendelagen och prop. 1995/96:22, s. 85.

## En process på lika villkor

Inför att Århuskonventionen implementerades i EU-rätten angavs i en rapport att rättssäkerheten kräver att alla tredje parter som berörs av en begäran om prövning under Århuskonventionen, hörs under förfarandet och kan försvara sina intressen. Med tredje parter avses de företag eller offentliga myndigheter vars åtgärd eller beslut ifrågasätts. Anledningen till att dessa behöver höras under processen är för att säkerställa en process på lika villkor och en rättvis behandling.<sup>53</sup>

Inom skogssektorn är verksamhetsutövarna både större bolag och enskilda privatpersoner med varierande erfarenhet av att genomföra skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsens har en särskild roll när det gäller att sprida kunskap och rådgivning. Det finns därför behov av att underlag som presenteras i mark- och miljödomstolar kan kompletteras av Skogsstyrelsen. Detta eftersom varken miljöorganisationen eller den enskilda kan anses ha kunskap om och företräda de intressen som Skogsstyrelsen har att ta hänsyn till.

Vidare förekommer inom den ideella naturvården en lång rad olika typer av ideella organisationer. Vissa av dem är små och förfogar över mycket begränsade resurser. Andra är stora och har tillgång till egen eller anlitad kvalificerad juridisk och vetenskaplig sakkunnig expertis. Det är alltså, i synnerhet på skogsbrukets område, mycket svårt att teckna ett typfall av de faktiska styrkeförhållandena i en domstolsprocess med anledning av att en ideell förening har överklagat av ett beslut av Skogsstyrelsen. Dessa faktiska styrkeförhållanden kan skilja sig betydligt från fall till fall. Sett i ljuset av Sveriges folkrättsliga förpliktelse enligt Århuskonventionen att åstadkomma en process på lika villkor talar detta ytterligare för att Skogsstyrelsen bör ges partsställning i mark- och miljödomstol när en ideell förening eller en annan juridisk person har överklagat myndighetens beslut. Skogsstyrelsen kan fungera som en garant för att saken blir allsidigt belyst och att relevant utredning förs in av parterna i målet, vilket kan verka för att utjämna skillnader i styrkeförhållandena mellan de övriga parterna. Detta utjämnande av skillnaderna i styrkeförhållanden kan, i det enskilda fallet, enligt min mening verka till förmån för såväl skogsägaren som till förmån för den överklagande ideella föreningen. Det kan också här anmärkas att en förvaltningsmyndighet som Skogsstyrelsen, är skyldig att i en

---

<sup>53</sup> Europaparlamentet 2006, s. 27.

domstolsprocess med anledning av ett överklagande uppträda objektivt.<sup>54</sup>

### **13.2.4 Konsekvenser av förslaget**

#### **Finansiella konsekvenser för staten**

Förslaget innebär att Skogsstyrelsen bidrar i målet i domstol vilket ger bättre beslut, effektivare förhandlingar och, får man förmoda, behov av att handlägga ärendet i färre instanser. Detta kan förväntas leda till minskade kostnader för såväl staten som för inblandade enskilda parter.

Det kan eventuellt bli mer arbete för Skogsstyrelsen med fler förhandlingar, vilket kan medföra en ökad kostnad för staten. Antalet ärenden i den aktuella måltypen har ökat de senaste åren, från ett tjugotal 2021 till 158 år 2023 och 234 år 2024 (till och med september). Skogsstyrelsen yttrar sig förhållandevis ofta i mark- och miljödomstolen redan i dag, vilket innebär att den potentiella kostnadsökningen sannolikt är begränsad. Det är också rimligt att anta att färre ärenden återförvisas till Skogsstyrelsen om myndigheten är part och deltar i processen, vilket också bidrar till att balansera kostnadsökningen.

#### **Konsekvenser för företag och enskilda**

Förslaget kommer att ha positiva konsekvenser för markägare såtillvida att det kommer öka deras känsla av rättstrygghet genom att de inte behöver förklara Skogsstyrelsens beslut och inte behöver uppträda som ensam motpart till den ideella miljöorganisationen.

#### **Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser**

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för miljö, klimat eller sociala värden.

#### **Övriga konsekvenser**

Inga övriga konsekvenser av förslaget har identifierats.

---

<sup>54</sup> Prop. 1995/96:115, s. 90.



# 14 Ersättningsmodell

## 14.1 Problembeskrivning och bakgrund

### 14.1.1 Ersättningar för begränsningar i användningen av skogsmark

#### Konstitutionellt skydd för egendomsrätten

##### *Egendomsskyddet enligt regeringsformen*

I regeringsformen regleras skyddet för egendomsrätten i 2 kap. 15 §. I första stycket ringas de grundläggande förutsättningarna för skyddet för egendomsrätten in. Där föreskrivs att var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Ur bestämmelsen kan den grundläggande innebörden av egendomsrätt utläsas. Egendomsrätt kan enkelt uttryckt sägas innebära att den enskilde som utgångspunkt är fri att råda över sin egendom så som han eller hon vill. Den närmare innebörden av grundlagens skydd för egendomsrätten i olika situationer framgår av andra och tredje styckena i bestämmelsen.

Som framgår av första styckets ordalydelse skyddas den enskildes egendom mot *expropriation eller något annat sådant förfogande*. Det som här avses är olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt, det vill säga äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde, som innebär att rätten förs över till det allmänna eller tas i anspråk av det allmänna.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1993/94:117, s. 15 och 50.

Vissa typer av ingrepp från det allmännas sida anses falla helt utanför grundlagsbestämmelsens ordalydelse och alltså inte träffas av skyddet för egendomsrätten. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde anses enligt förarbetena till exempel falla alla sådana ingrepp som innebär att egendom förstörs till exempel på grund av risk för smitta. Sådana bestämmelser finns bland annat i epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658).<sup>2,3</sup> Ett annat betydelsefullt område som, måhända med något tveksam grund i bestämmelsens ordalydelse, enligt fast uppfattning i doktrin och förarbeten inte omfattas av formuleringen *expropriation eller annat sådant förfogande* är ingrepp i den enskildes egendomsförhållanden som grundar sig i skatt, böter, viten, exekutiva åtgärder eller andra åtgärder som har sin grund i missförhållanden från den enskildes egna sida.<sup>4,5,6</sup>

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse skyddas den enskilde inte bara från expropriationer och annat sådant förfogande, utan även från att behöva ”tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad”. Med ordet ”användningen” avses dock bara fysiskt nyttjande av egendom (till exempel att avverka skog på en fastighet). Däremot omfattar grundlagsbestämmelsen inte begränsningar i rätten att rent rättsligt förfoga över egendom, till exempel att sälja eller vidta någon annan civilrättslig disposition.

Som en synonym till att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad används även begreppet ”rådighetsinskränkning”. Rådighetsinskränkningar har, till exempel i de ursprungliga förarbetena till fri- och rättighetsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen, definierats som sådana begränsningar i möjligheten att använda fast egendom som finns i till exempel planlagstiftningen eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftningen.<sup>7</sup> I förarbetena till senare vidtagna ändringar i regeringsformen, har rådighetsinskränkningar definierats som sådana begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja sin fasta egendom som följer av till exempel planlagstiftning och naturvårdslagstiftning och som inte utgör expropriation eller annat sådant förfogande. I dessa förarbeten uttalades att med

---

<sup>2</sup> Prop. 1993/94:117, s. 49.

<sup>3</sup> Prop. 1998/99:88, s. 29.

<sup>4</sup> SOU 1993:40, s. 47 och 234.

<sup>5</sup> SOU 2008:125, s. 429.

<sup>6</sup> SOU 2013:59, s. 40.

<sup>7</sup> Prop. 1973:90, s. 238.

begreppet avses allehanda inskränkningar genom byggnadsreglerande eller markreglerande bestämmelser, såsom byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429), strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt naturvårdslagen (som sedermera ersatts med miljöbalken), med mera.<sup>8</sup>

Begreppet rådighetsinskränkning hade sin största självständiga relevans före 1994, då ändringar gjordes i regeringsformen som medförde att skyddet för egendomsrätten utsträcktes till att även omfatta vissa rådighetsinskränkningar. Dessa ändringar gjordes delvis i syfte att det i Sverige, gällande skyddet för egendomsrätten, skulle finnas ett motsvarande skydd som i Europakonventionen (varom mera nedan). Före grundlagsändringarna 1994 hade det stor betydelse om ett visst ingrepp i den enskildes egendom utgjorde expropriation eller annat sådant förfogande eller ”endast” en rådighetsinskränkning. I det förra fallet förelåg nämligen grundlagskydd, men inte i det senare. Denna skillnad mellan expropriation och andra sådana liknande förfaranden å ena sidan och rådighetsinskränkningar å andra sidan, har numera delvis tappat betydelse.

Någon regelrätt expropriation, det vill säga civilrättsligt avhållande av äganderätten till mark, blir det knappast fråga om inom skogsbruket. De situationer som diskuteras inom ramen för detta betänkande är i stället i huvudsak så kallade. Rådighetsinskränkningar, det vill säga inskränkningar i användningen av mark. En sådan inskränkning är exempelvis ett förbud att avverka skog, eller ett begränsande villkor att skog endast får avverkas med vissa fördyrande metoder.

### *Proportionalitetsbedömningen*

Gemensamt för skyddet för egendomsrätten i regeringsformen och i de europeiska rättighetsdokumenten är att egendomsrätten – i likhet med vad som gäller för de flesta andra medborgerliga fri- och rättigheter – på olika sätt måste balanseras mot andra intressen.

Det framgår av ordalydelsen i första stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen att ingrepp i den enskildes egendomsförhållanden, både

---

<sup>8</sup> Prop. 1993/94:117, s. 15 och 50.

expropriation och rådighetsinskränkningar, får göras om det är nödvändigt för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

I förarbetena till den förstärkning av grundlagsskyddet för egendomsrätten som skedde 1994 hänvisades till sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för att tillgodose totalförsvارينtressen och för byggandet av bostäder, gator och andra kommunikationsleder med mera uppgavs kunna vara angelägna allmänna intressen. Det påpekades även i förarbetena att begreppet angelägna allmänna intressen skulle knyta an till vad som gällde i fråga om egendomsskyddet i Europakonventionen (där emellertid skyddet för egendomsrätten i teorin är något svagare såtillvida att inskränkningar i egendomsrätten tillåts i ”det allmännas intresse”, det finns alltså inget ytterligare krav på att detta intresse ska vara ”angeläget”, se nedan).<sup>9</sup> Samtidigt framhölls i förarbetena att det är i det närmaste omöjligt att ge en generell definition av vad som ska anses vara ett angeläget allmänt intresse. Detta innebär att skyddet för egendomsrätten till sist kommer att bli beroende av en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

Att ingrepp i de medborgerliga fri- och rättigheterna måste ske på ett proportionerligt sätt anses vara en allmän rättsprincip, som alltså har bredare räckvidd än endast i frågan om egendomsskydd.<sup>10,11</sup>

Den proportionalitetsprövning som ska göras enligt 2 kap. 15 § regeringsformen innefattar tre moment.<sup>12</sup>

1. Kan den ifrågasatta åtgärden bidra till att nå det allmänna mål som den syftar till? Om inte är åtgärden oproportionerlig.
2. Finns det mindre ingripande alternativ som är lika eller nästan lika lämpade för ändamålet och som är realistiska ur kostnads- och effektivitetssynpunkt? Om det finns sådana alternativ är åtgärden oproportionerlig.

---

<sup>9</sup> Prop. 1993/94:117, s. 16 f och 48.

<sup>10</sup> Se t.ex. HFD 2012 ref. 12.

<sup>11</sup> HFD 2017 ref. 5.

<sup>12</sup> Bull, T. och Sterzel, F. 2015, s. 83 f.

3. I det tredje och sista steget får lagtillämparen göra en mera allmän avvägning mellan de berörda intressena för att se om det råder en rimlig balans dem emellan. Detta kallas ibland prövning av proportionaliteten i strikt mening.

*När kräver regeringsformen att ersättning betalas ut?*

Frågan om rätten till ersättning för olika inskränkningar i egendomsrätten regleras i andra och tredje styckena i 2 kap. 15 § regeringsformen. (Vad beträffar denna fråga hänvisas också till den utredning, vilken i allt väsentligt fortfarande beskriver gällande rätt, som görs i betänkandet SOU 2013:59, *Ersättning vid rådhetsinskränkningar*, s. 39–60.)

I andra stycket föreskrivs att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vidare ska ersättning också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Här framgår alltså att den grundlagsskyddade ersättningsrätten är olika stark för olika typer av inskränkningar i egendomsrätten. När det gäller regelrätta expropriationer och andra sådana förfoganden varigenom den enskilde tvingas avstå sin egendom ska den enskilde vara tillförsäkrad full ersättning. För mindre långtgående ingripanden – vissa rådhetsinskränkningar – sägs endast att ”ersättning” ska utgå, utan att bestämmelsen ställer upp något grundlagskrav på ersättningens storlek eller grunderna för dess beräkning. I stället sägs bara att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som bestäms i lag. När det gäller ersättningen för rådhetsinskränkningar är bestämmelsen i andra stycket tillämplig på två situationer

1. När inskränkningen innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras *eller*
2. När inskränkningen medför att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten.

När det gäller den första situationen är det långt ifrån alltid en självklar sak vad som ska anses vara *pågående markanvändning*. Till exempel var det länge en omstridd fråga om skogsbruk kunde anses vara pågående markanvändning i den fjällnära skogen. Å ena sidan hävdades att det skogsbruk som eventuellt förekommit i den fjällnära skogen var för lågintensivt för att uppfylla kraven för pågående markanvändning. Å andra sidan genmälades att det ligger i skogsbrukets natur att verksamheten är lågintensiv i den mening att åtgärder endast vidtas med långa tidsintervall, och att detta särskilt gällde i den mer långsamt växande fjällnära skogen. Denna fråga kom sedermera att avgöras av lagstiftaren och efter en lagändring i skogsvårdslagen uttrycks sedan den 1 januari 2022 att, om inte annat framgår, ska skogsbruk anses vara pågående markanvändning för produktiv skogsmark inom den fjällnära skogen (2 b § andra stycket skogsvårdslagen).<sup>13,14</sup>

En annan fråga som kan vålla bekymmer när det gäller huruvida en viss markanvändning kan sägas vara *pågående* eller inte är hur rent faktiskt förekommande markanvändning förhåller sig till vad som är lagligt eller inte. Att markanvändning som på ett uppenbart sätt strider mot tydliga och konkreta lagregler inte kan sägas vara *pågående* i lagens mening är oftast inte kontroversiellt. Det är mer bekymmersamt att bedöma om markanvändning som kan bedömas strida mot allmänt hållna regler, till exempel hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, är *pågående* i lagens mening. Se mer om denna fråga i avsnitt 14.1.3 nedan.

Frågan om huruvida den pågående markanvändningen avsevärt försvåras ska bedömas utifrån *berörd del av fastigheten*. När det gäller hur en fastighet kan delas in i mindre delar kan man för skogsbrukets del utgå från *behandlingsenheter*, det vill säga ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd (exempelvis gallring eller slutavverkning) samtidigt. Beståndsindelningen får i detta sammanhang bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder.<sup>15,16</sup>

När det gäller frågan om i vilken mån pågående markanvändning försvåras på ett *avsevärt* sätt kan följande sägas. Begreppet avsevärt försvårande härrör från 1987 års plan- och bygglag. I propositionen

---

<sup>13</sup> Prop. 2021/22:207, s. 22 f.

<sup>14</sup> SOU 2020:73, s. 933 och 1112 f.

<sup>15</sup> 1986/87:BoU1, s. 150 f.

<sup>16</sup> 1986/87:BoU4, s. 23.

till denna lag uttalades att någon procentuell gräns inte kunde anges utan att vägledande för bedömningen skulle vara vad en fastighetsägare enligt då gällande praxis anses skyldig att tåla när det gäller begränsningar i byggrätten. Denna praxis innebar att man som fastighetsägare fick tåla större intrång ju starkare allmänintresse som låg bakom planförslaget. När propositionen behandlades i riksdagen uttalade dock Bostadsutskottet för sin del att en *toleransgräns*, det vill säga den ekonomiska skada som markägaren måste tåla, på *tio procent* inom berörd del fick anses vara den högsta som i något fall ska behöva accepteras. Detta skulle gälla om den ekonomiska skadan på den berörda delen av fastigheten representerar ett i absoluta tal litet belopp. Om däremot skadan representerade ett högre värde behövde markägaren bara tåla en i relativa tal mindre värdened-sättning. Slutligen framhöll utskottet att en ekonomisk skada som representerar ett för markägaren i absoluta tal stort belopp aldrig kunde anses bagatellartat och därmed falla under *toleranströskeln*.<sup>17</sup>

Det alternativa uttryck som anges i grundlagstexten, att skada ska uppstå som är *betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten*, härrör också ytterst från samma lagstiftningsärende, det vill säga 1987 års plan- och bygglag. De uttalanden som gjordes i bostadsutskottets betänkande utgår från att nivån av tillåtligt intrång är densamma vid tillämpning av rekvisitet *betydande skada* som vid tillämpning av rekvisitet *avsevärt försvåras*.<sup>18</sup>

Inför att uttrycket *avsevärt försvårande* år 1994 infördes i nuvarande andra stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen anförde Fri- och rättighetskommittén att en rimlig tolkning av begreppet vore att kvalifikationsgränsen motsvarar en ekonomisk skada om cirka femton procent av värdet av den berörda delen av fastigheten och att en fastighetsägare i vart fall aldrig ska vara skyldig att tåla en större skada än som motsvarar tjugo procent av detta värde.<sup>19</sup> Det går emellertid inte att konstatera att denna mot markägaren mindre generösa tolkning av begreppet skulle ha fått genomslag i praxis. I praxis uppfattas snarare toleranströskeln om maximalt tio procent, men understundom lägre med hänsyn till omständigheterna, som enhetlig, oavsett om det använda begreppet är *avsevärt försvåras* eller *betydande skada*.

---

<sup>17</sup> Betänkande 1986/87:BoU1, s. 150 f.

<sup>18</sup> Betänkande 1986/87:BoU1, särskilt s. 150.

<sup>19</sup> SOU 1993:40, s. 55.

I tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen, vilket infördes i samband med grundlagsrevisionen 2011, uppställs ett undantag från regeln om ersättningsrätt för den enskilde i andra stycket. Av tredje stycket framgår att, trots vad som stadgas i andra stycket, ska vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av *hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl* gälla vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Skrivningen innebär alltså i praktiken att regeringsformen i dessa situationer inte kräver att det ska finnas en rätt till ersättning. I stället överlämnas i regeringsformen åt lagstiftaren att i vanlig lag besluta vad som ska gälla.

Det har således betydelse vilka situationer som omfattas av tredje styckets undantag från ersättningsrätten.

#### *När är undantaget i tredje stycket tillämpligt?*

Frågan är alltså vilka inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som ska anses ske av *hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl*.

Det har länge varit en princip inom svensk rätt att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Därför har också i regel ersättningsregler saknats i sådana lagar som tillåtit att tillstånd dras in eller att förbud, restriktioner eller villkor beslutas för olika farliga verksamheter. Denna princip har ansetts gälla sedan långt före det att grundlagsskyddet för egendomsrätten år 1994 utsträcktes till att gälla även rådighetsinskränkningar genom tillägget av nuvarande andra stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerhet, hälsa och miljö<sup>20</sup>. När skyddet för egendomsrätten år 1994 utsträcktes till att gälla även rådighetsinskränkningar uttalades i förarbetena att ändringen inte skulle medföra någon ändring i gällande rätt. Såväl i Fri- och rättighetskommitténs betänkande som i propositionen framhölls att det var inskränkningar genom byggnads och markreglerande bestämmelser som avsågs omfattas av det nya

---

<sup>20</sup> Bengtsson, B., 1991, s. 152 f.



andra stycket<sup>21,22</sup>. Med andra ord skulle inskränkningar som riktades mot miljö- eller hälsohotande verksamhet inte omfattas.

Detta senare var en tolkning som får sägas ha stått i tveksam överensstämmelse med den rena ordalydelsen av andra stycket. Det kan här anmärkas att enligt fasta principer bör grundlag tolkas med än större respekt för ordalydelsen än vanlig lag. Detta anses i synnerhet gälla när det sker till förmån för enskildas medborgerliga fri- och rättigheter<sup>23,24,25</sup>. Att förenligheten mellan ordalydelsen och den tolkning som i förarbetena kunde ifrågasättas framhölls även av Lagrådet vid miljöbalkens införande.<sup>26</sup>

Delvis som ett svar på dessa tveksamheter föreslog 2008 års grundlagsutredning att det nuvarande tredje stycket i bestämmelsen skulle införas. I propositionen till denna grundlagsändring uttalade regeringen att huvudregeln, att rätt till ersättning skulle föreligga när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, inte påverkades av ändringen. Rätt till ersättning enligt andra stycket skulle således föreligga exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om områdesskydd i form av exempelvis nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden men inte i fråga om ingripanden som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.<sup>27</sup> Att djurskyddshänsyn ska omfattas av undantaget i tredje stycket framgår av diverse uttalanden i förarbeten.<sup>28,29</sup>

Trots de förhållandevis klara förarbetsuttalandena har det i doktrin ifrågasatts om inte artskydds begränsningar, i vart fall i vissa mer kvalificerade situationer, trots allt kan omfattas av bestämmelsen i andra stycket. Detta resonemang har tagit sin utgångspunkt i grundlagsbestämmelsens ordalydelse och i tolkningsprinciper att en oklar grundlagsregel bör tolkas till förmån för enskilda medborgare, särskilt när motiven ger stöd för detta och när bestämmelsen avser skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna.<sup>30</sup>

---

<sup>21</sup> Prop. 1993/94:117, s. 17 och 49 f.

<sup>22</sup> Betänkande 1993/94: KU24, s. 29.

<sup>23</sup> Se t.ex. prop. 1983/84:192, s. 30.

<sup>24</sup> Bengtsson, B. 2010, s. 726.

<sup>25</sup> Lagrådets yttranden av den 19 mars 1984 (majoriteten) och den 12 maj 1995.

<sup>26</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 563.

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:80, s. 170.

<sup>28</sup> Se t.ex. SOU 2003:86, s. 123.

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:80, s. 170.

<sup>30</sup> Bengtsson, B. 2010, s. 726.

I SOU 2013:59 gjordes dock bedömningen att undantaget i tredje stycket undantog ett relativt stort område från andra stycket. Vidare uttalades att det område som genom tredje stycket undantogs från den grundlagsstadgade rätten till ersättning troligen är vidare än vad som avsågs vid införandet av undantaget år 2010.<sup>31</sup> I en bilaga till betänkandet listades de olika ingripanden som enligt utredningens uppfattning omfattades av undantagsregeln i tredje stycket och alltså inte omfattades av grundlagens krav på ersättning. Bland dessa bestämmelser finns fridlysnings- och artskyddsreglerna.

Att ingripanden i egendomsrätten som grundar sig på artskyddsbestämmelserna omfattas av undantaget i tredje stycket och därmed faller utanför grundlagsskyddet har också nyligen uttryckligen bekräftats i Högsta domstolens praxis.<sup>32</sup>

Sammantaget får det anses stå klart att begränsningar i rådhögheten till mark som har sin grund i artskyddsbestämmelser inte omfattas av grundlagsskyddet för egendomsrätten. I stället är undantagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen tillämplig, som endast föreskriver att den ersättningsrätt ska gälla som följer av lag. En sådan skrivning är i realiteten inget mer än en erinran om vad som självklart även annars skulle gälla: att lagstiften är fri att stifta lagar på de områden där grundlagen inte begränsar lagstiftens möjligheter till det. Annorlunda uttryckt: artskydds begränsningar faller utanför skyddet för egendomsrätten enligt regeringsformen.

### *Ersättning enligt regeringsformen utan stöd i vanlig lag*

Tidigare var det en vanlig uppfattning att regeringsformens rättighetsbestämmelser huvudsakligen riktade sig till lagstiftaren, och alltså mer än något annat skulle uppfattas som grundsatser som riksdagen hade att beakta då den stiftade lag. Bestämmelserna skulle alltså inte rikta sig till domstolarna, och därmed inte heller gå att åberopa i domstol. Numera står det dock sedan länge klart att enskilda kan åberopa bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen i domstol.

---

<sup>31</sup> SOU 2013:59, s. 59.

<sup>32</sup> NJA 2023, s. 291, p. 19, 20, 26–32, 36.

Redan 1979 infördes i 11 kap. 14 § regeringsformen en uttrycklig lagprövningsrätt för domstolarna, vilket öppnade vägen för en rättsutveckling där rättigheterna i 2 kap. regeringsformen med framgång kunde åberopas av enskilda i domstol. Längre var det dock alltför osäkert om bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen, i frånvaro av annan lag i ämnet, kunde grunda en rätt till ekonomisk ersättning för enskilda. I NJA 1989 s. 20 antydde emellertid HD:s majoritet att en rätt till ersättning hade kunnat grundas direkt på regeringsformen (även om detta inte skedde i målet). I målet hade en fastighetsbildning lett till att en nyttjanderätt hade utsläckts utan att fastighetsbildningslagen innehöll någon rätt till ersättning för den drabbade parten. Majoriteten uttalade att eftersom ersättningsfrågan inte hade aktualiserats i målet "[saknades] anledning att till grund för målets avgörande lägga annan reglering än fastighetsbildningslagens". Detta har lästs som att regeringsformen hade kunnat läggas till grund för ett anspråk på staten på ekonomisk ersättning.<sup>33</sup>

Att det allmännas överträdelse av regeringsformen kan leda till ersättningsskyldighet slogs slutligen fast i "Medborgarskapet I" (NJA 2014 s. 332), där staten bedömdes vara ersättningsskyldig för ideell skada vid avregistrering av svenskt medborgarskap i strid med 2 kap. 7 § regeringsformen. Se även "Medborgarskapet II" (NJA 2018 s. 103).

Sedan år 2022 finns det även en bestämmelse i skadeståndslagen om så kallat grundlagsskadestånd. Av 3 kap. 4 § skadeståndslagen framgår att staten eller en kommun ska ersätta bland annat ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen har överträtts från statens eller kommunens sida. Detta gäller i den utsträckning det är nödvändigt att utge skadestånd för att gottgöra överträdelsen.

## Egendomsskyddet i Europarätten

Rätten att äga egendom skyddas även i det så kallade EKMR-systemet i anslutning till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, samt i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighets-

---

<sup>33</sup> Bengtsson, B. 2018, s. 108 f.

stadgan). I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen föreskrivs att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser till skydd för egendomsrätten inskränker dock, enligt artikel 1.2, inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. I sammanhanget kan det noteras att Europakonventionens ordalydelse inte uppställer det krav på att de allmänna intressena ska vara *angelägna* som återfinns i 2 kap. 15 § regeringsformen. Det är dock tveksamt om denna skillnad i formulering motsvarar någon praktisk skillnad i skyddsnivå. Tvärtom har det framhållits att Europadomstolens bedömning av frågan om huruvida en inskränkning är proportionerlig mycket liknar den bedömning som ska göras enligt regeringsformen.<sup>34</sup>

I samband med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 trädde EU:s rättighetsstadga i kraft. Rättighetsstadgan binder medlemsstaternas domstolar och myndigheter när de tillämpar unionsrätten. Stadgan binder även unionsorganen. (Se artikel 51 i stadgan.)

Enligt artikel 17 i rättighetsstadgan har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Det föreskrivs vidare i bestämmelsen att nyttjandet av egendom får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

## Rätten till ersättning enligt miljöbalken

Rätten till ersättning för inskränkningar i egendomsrätten avseende fast egendom grundas delvis på grundlagsbestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen, det vill säga överensstämmer med det område där grundlagen kräver att det i lag ska finnas en rätt till ersättning. Regeringsformens bestämmelser i denna del innebär dock

---

<sup>34</sup> Se t.ex. SOU 2013:59, s. 40.

inget hinder för lagstiftaren att införa mer generösa ersättningsbestämmelser än vad grundlagen kräver.

När det gäller sådana ingripanden som sker med stöd av miljöbalken återfinns bestämmelser om ersättning 31 kap. miljöbalken. Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken har fastighetsägare 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, om beslutet gäller en av ett antal olika i bestämmelsen uppräknade typer av beslut som på olika sätt inskränker fastighetsägarens rådighet över sin fastighet eller på andra sätt ingriper i hans eller hennes egendomsrätt. Bland annat ska ersättning enligt bestämmelsen betalas ut för beslut som gäller föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat (första stycket 2), bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 (första stycket 4), och föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden (första stycket 5).

Ersättning ska också betalas ut för förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet (första stycket 7).

Rätten till ersättning enligt sjunde punkten är dock inskränkt till sådana situationer där beslutet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken går utöver vad som betingas av miljöbalkens allmänna hänsynregler (i 2 kap.). Det framgår av bland annat praxis från MÖD att artskyddsreglerna är att se som preciseringar av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter.<sup>35</sup> Detta innebär att 31 kap. 4 § första stycket 7 inte innefattar någon rätt till ersättning för ingripande som grundar sig i förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, om detta förbud grundar sig på artskyddsbestämmelserna.

Att det förhåller sig på detta sätt anses också sammanhålla med den så kallade laglighetsprincipen, det vill säga att endast sådan markanvändning som är laglig kan anses utgöra ”pågående markanvändning i lagens mening”. Se för vidare överväganden om laglighetsprincipen och dess tillämpningsområde avsnitt 14.1.3 nedan.

I den praxis som har utvecklats kring ersättning enligt 31 kap. miljöbalken har domstolarna anslutit sig till den tolkning av begreppet ”avsevärt försvåras” som bostadsutskottet uttalade i sitt betänkande över propositionen till 1987 års plan- och bygglag och som därefter

---

<sup>35</sup> MÖD 2013:13.

blivit vägledande för tolkningen av grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen. Det är alltså i princip motsvarande ”tröskelnivå” som ska gälla som enligt plan- och bygglagen och regeringsformen. I princip är det inte möjligt att bestämma denna tröskelnivå generellt, utan det måste avgöras utefter förhållandena i det enskilda fallet.<sup>36</sup> Inte desto mindre har några hållpunkter utkristalliserat sig med utgångspunkt i de ovan nämnda förarbetena från bostadsutskottet.

Markägaren får som utgångspunkt tåla begränsningar i rätten att använda sin mark som motsvarar högst tio procent av marknadsvärdet för den berörda delen av fastigheten. Restriktionerna får dock aldrig vara så omfattande att de i absoluta tal kan anses utgöra ett avsevärt försvårande, oavsett vilken andel av marknadsvärdet som denna absoluta kostnad utgör. I praxis har det ansetts att en begränsning som kostade 300 000 kronor, vilket motsvarande cirka 4,5 procent av virkesvärdet för den aktuella avverkningen, inte behövde tålas.<sup>37</sup> Däremot har en kostnad om 199 000 kronor, motsvarande cirka 3 procent av virkesvärdet i en motsvarande situation, bedömts vara sådan att den måste tålas.<sup>38</sup>

Intrångsersättning enligt 31 kap. miljöbalken beräknas enligt de grunder som följer av expropriationslagen. Den centrala ersättningsregeln återfinns i 4 kap. 1 § expropriationslagen. Där framgår att ersättningen för intrång ska motsvara minskningen av fastighetens marknadsvärde, enligt den grundläggande principen om att ekonomisk ersättning i allmänhet ska medföra en oförändrad förmögensställning.

Därutöver ska, enligt 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, ett påslag ske om 25 procent av marknadsvärdet. Det följer av bestämmelsen att detta påslag ska anses vara en del av intrångsersättningen. Intrångsersättning ska alltså sammantaget betalas med 125 procent av marknadsvärdet på berörd del av fastigheten.

---

<sup>36</sup> Michanek, G. och Zetterberg, C. 2021, s. 503 f.

<sup>37</sup> Kammarrätten i Göteborg, dom den 31 mars 2009 i mål nr 5238-075238-07.

<sup>38</sup> Kammarrätten i Jönköping, dom den 28 mars 2011 i mål nr 2928-10.

## Rätt till ersättning på annan grund

### *Rätt till ersättning enligt skogsvårdslagen i vissa fall*

I skogsvårdslagen (1979:429) finns bestämmelser om tillståndsplikt för att avverka fjällnära skog (15 §). Om tillstånd nekats finns enligt lagen en rätt till ersättning. Av 19 § framgår att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut om nekat avverkningsstillstånd som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras. Ersättning beslutas efter ansökan och uppgår, i enlighet med reglerna för expropriationsersättning enligt 4 kap. expropriationslagen (1972:19), till 125 procent av den värdeminskning som beslutet innebär.

### *Rätt till ersättning enligt allmänna principer*

Utöver den rätt till ersättning som kan grundas direkt på grundlag eller vanlig lag har HD funnit att en rätt till ersättning, i vissa specifika fall, kan grundas direkt på allmänna principer, I NJA 2023 s. 291 (*Tjäderspelet i Malsättra*) hade Hargs bruk i norra Uppland meddelats ett avverkningsförbud med stöd av 4 § artskyddsförordningen och 12 kap. 6 § miljöbalken. HD fann att, trots att det inte förelåg någon uttrycklig ersättningsrätt enligt vare sig 2 kap. 15 § regeringsformen eller 31 kap. 4 § miljöbalken, var markägaren trots detta berättigad till ersättning från staten. HD fäste bland annat betydelse vid att Hargs bruk i sin verksamhet var skyldigt att, utan rätt till ersättning, ta betydande miljöhänsyn, samt vid att den begränsning i användningen av marken som beslutet om avverkningsförbud innebar helt berodde på omständigheter som Hargs bruk inte hade kunnat påverka eller förutse.

### **14.1.2 Om biotopskyddsområden och andra områdesskydd**

Det konventionella sättet att åstadkomma lagligt skydd för områden med höga naturvärden är genom olika så kallade områdesskydd. I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om detta. Bestämmelserna i miljöbalken kompletteras genom förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken, med mera, samt föreskrifter

som enligt balken och förordningen meddelas av de ansvariga myndigheterna.

De olika formerna för områdesskydd har det gemensamt att ett sammanhängande markområde helt eller delvis skyddas från vissa åtgärder eller helt eller delvis avsätts. Några exempel på områdesskydd är följande.

Nationalparker regleras i 7 kap. 2 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse får ett mark- eller vattenområde som tillhör staten av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Nationalparker är den äldsta formen för skydd av områden; den första nationalparken i Sverige inrättades 1909.

I 7 kap. 4 § regleras naturreservat. Enligt denna bestämmelse får en länsstyrelse eller en kommun förklara ett mark- eller vattenområde som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Även områden som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får förklaras som naturreservat. I stora drag finns motsvarande bestämmelser som i stället syftar till att skydda kulturlandskap i 7 kap. 9 § miljöbalken, under benämningen kulturreservat.

Andra exempel på områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken är djur- och växtskyddsområde (12 §), strandskyddsområde (13 §) och miljöskyddsområde (14 §).

Regler om biotopskyddsområden finns i 7 kap. 11 § och därefter följande bestämmelser. Av 11 § framgår att regeringen, i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda, får meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och
2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.



Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dock dispens från förbudet ges i det enskilda fallet.

Oavsett förbudet mot vissa åtgärder i biotopskyddsområden får den myndighet som är ansvarig för biotopskyddsområdet inom biotopskyddsområden vidta de åtgärder som behövs för dess vård.

När det gäller sådana biotopskyddsområden som inrättas enligt 2 punkten ovan, finns bestämmelser i områdesskyddsförordningen om vilka myndighet som får fatta sådana beslut och i vilka fall. Det framgår av 6 § i förordningen att Skogsstyrelsen får inrätta biotopskyddsområden på ett särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429). I Skogsstyrelsens beslutet ska i sådana fall gränserna för biotopskyddsområdet anges.

Av SKFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera, framgår att med små mark- eller vattenområden bör avses områden som normalt inte överstiger 20 hektar.<sup>39,40</sup>

### 14.1.3 Utgångspunkter för en reform av ersättningsrätten

#### Tidigare reformarbeten

Flera tidigare utredningsarbeten har behandlat frågan om ersättning för intrång i egendomsrätten, särskilt när det gäller ägandet till skogsmark.

I betänkandet SOU 2013:59, *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, övervägdes om det behövdes nya eller förtydligade regler om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar bland annat i skogen. Utredningen kom fram till att så inte var fallet. Utredningen fann bland annat en generell ersättningsregel i lag, som skulle avse alla typer av rådighetsinskränkningar, visserligen skulle skapa en ökad flexibilitet i tillämpningen men samtidigt medföra många nack-

---

<sup>39</sup> Jfr även prop. 2004/05:150, s. 158.

<sup>40</sup> Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/09. I rapporten föreslår Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att biotopskyddsområden i den fjällnära skogen ska kunna omfatta områden med en storlek upp till 50 hektar. Rapporten utgör redovisning av ett regeringsuppdrag till myndigheterna att utreda och föreslå ett mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

delar. En sådan bestämmelse skulle enligt utredningen bli svårtillämpad och i alltför stor utsträckning överlämna bedömningen av i vilka situationer ersättning ska ges till tillämparen, och den skulle inte uppfylla de höga krav på tydlighet och förutsebarhet för rätts-tillämpningen som eftersträvas.

Utredningen konstaterade samtidigt att regeringsformen får sägas ge uttryck för utgångspunkten att ersättning ska utgå vid ingripanden i den enskildes egendomsförhållanden, även när 2 kap. 15 § regeringsformen inte strikt kräver det. Utredningen framhöll att det ytterst är en fråga för tillämparen att använda sig av det typ av skydd som bäst tillvaratar både det skyddsvärda intresset – till exempel intresset av djurskydd – och det motstående intresset av den enskildes egendomsrätt. Utredningen framhöll också att de ingripanden som sker med stöd av artskyddsbestämmelserna tidigare har avsetts vara mer begränsade till sin natur.<sup>41</sup> Om mer ingripande åtgärder ska vidtas med stöd av artskyddsbestämmelserna bör tillämparen därför överväga om det är mer proportionerligt att till exempel inrätta ett naturreservat med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 5 § och lämna ersättning till verksamhetsutövaren.<sup>42</sup>

Frågan om ersättning för ingrepp i egendomsrätten i skogen blev även föremål för överväganden inom ramen för 2019 års skogsutredning, som redovisades i betänkandet SOU 2020:73. Utredningen lämnade flera förslag om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer. Bland annat föreslogs tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken. Dessa förslag har därefter endast delvis lett till lagstiftning, bland annat vad gäller ersättning för nekat avverkningstillstånd för fjällnära skog.

## En robust och enhetlig ersättningsrätt

Min uppfattning är att det uppdrag jag har fått i utredningsdirektivet – att utforma en robust skogspolitik som ser skogen som en resurs – kräver att betänkandet även innehåller förslag kring hur en samlad modell för ekonomisk ersättning av förluster som uppkommer till följd av det allmännas ingripanden i skogsbruket.

---

<sup>41</sup> SOU 2013:59, s. 125.

<sup>42</sup> SOU 2013:59, s. 113 f.

En utgångspunkt för de överväganden jag här gör om hur ingripanden i skogsbruket bör ersättas ekonomiskt är att ersättnings-systemet ska vara robust. Med att systemet ska vara robust menar jag dels att det ska vara så enkelt tillämpbart som möjligt, och därmed kunna komma till användning i praktiken och dessutom tillämpas på ett enhetligt sätt i olika ärenden, i olika delar av landet och i förekommande fall av olika myndigheter och domstolar. Dels menar jag att systemet ska vara hållbart över tid.

En annan utgångspunkt är att systemet ska vara så enhetligt som möjligt, det vill säga samma eller motsvarande principer och regelverk ska så långt som möjligt tillämpas på likartade ingripanden i egendomsförhållandena i skogen.

### *Laglighetsprincipen*

Det sägs ibland att egendomsskyddet i regeringsformen endast gäller lagenlig användning av egendom och att ingen ersättning således kan utgå för annan användning av egendom. Detta benämns ibland *laglighetsprincipen*.<sup>43</sup>

Denna laglighetsprincip hängs bland annat upp på ett resonemang enligt vilket olaglig verksamhet aldrig kan vara ”pågående” markanvändning. På så sätt skulle ersättning för pågående markanvändning aldrig kunna komma i fråga när användningen av marken strider mot en laglig begränsning.

En sådan uppfattning om samspelet mellan det konstitutionella egendomsskyddet och de bakomliggande principer som detta skydd ger uttryck för kan emellertid helt uppenbarligen inte dras till sin spets. Skyddet mot begränsningar av användningen av mark som avsevärt försvårar pågående markanvändning har, som framgår ovan, konstitutionell grund, i form av bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Visserligen är inskränkningar i pågående markanvändning i vissa fall undantagna från grundlagsskyddet genom undantagsbestämmelsen i tredje stycket, som bland annat undantar sådana begränsningar som grundar sig på miljöskydd. Att så är fallet har ingen betydelse när vi diskuterar laglighetsprincipens betydelse för möjligheterna att begränsa pågående markanvändning

---

<sup>43</sup> Se t.ex. prop. 1972:111, s. 2 och, för ett resonemang om laglighetsprincipen, SOU 2013:59, s. 66 ff.

*i allmänhet*. Laglighetsprincipen gäller ju inte i mindre grad för de områden som omfattas av grundlagsskyddet än för de områden som genom tredje stycket är undantagna från grundlagsskyddet. Därmed måste, enligt min uppfattning, laglighetsprincipen tolkas mot bakgrund av konstitutionella principer. Eller annorlunda uttryckt, varje hållbar formulering eller förståelse av laglighetsprincipen måste vara förenlig med ett konstitutionellt skydd för pågående markanvändning.

Skyddet för pågående markanvändning är alltså i flertalet situationer av konstitutionell rang. Ett resonemang enligt vilket detta skydd per automatik skulle behöva vika för alla eventuella begränsningar som lagen ställer upp för hur och enligt vilka villkor egendom får användas skulle vara logiskt ohållbart. Själva funktionen med ett grundlagsskydd för medborgerliga fri- och rättigheter är att skydda dessa fri- och rättigheter mot oproportionerliga statliga ingrepp, inklusive (kanske i synnerhet) sådana som sker genom lagstiftning. Om skyddet för egendomsrätten i regeringsformen kategoriskt bara ska anses gälla för sådan användning av egendom som inte strider mot stiftad vanlig lag blir grundlagsskyddet illusoriskt. Dessutom kommer vanlig lag i praktiken ges företräde framför grundlag, vilket strider mot det svenska statsskickets grundläggande principer.

Uppenbarligen kan alltså laglighetsprincipen inte dras för långt. Den måste visserligen utgöra en allmän utgångspunkt, men kan i slutändan inte tillåtas att medföra ett orimligt resultat. Detta måste enligt min uppfattning gälla inom alla olika verksamheter, och inte endast inom skogsbruket. I detta sammanhang diskuteras dock i första hand skogsbruket.

Ett orimligt resultat kan i sammanhanget vara att sedvanlig och förväntad markanvändning, till exempel skogsbruk på vad som i skogsvårdslagen definieras som produktiv skogsmark, omöjliggörs, om detta sker på grund av faktorer som den enskilde inte har någon möjlighet att kontrollera eller förutse och som inte drabbar alla markägare lika.<sup>44</sup> Här kan också hänvisas till den rimlighetsavvägning som är lagfäst i 2 kap. 7 § miljöbalken, enligt vilken de allmänna hänsynsreglerna endast måste uppfyllas i den utsträckning det inte är orimligt.

---

<sup>44</sup> Jfr HD:s resonemang om rimlighet i Hargdomen, NJA 2023, s. 291, p. 38–42.

## Förbudet mot statsstöd

### *Allmänt om förbudet mot statsstöd*

En begränsning som har uppmärksammats när det gäller möjligheterna för det allmänna att ekonomiskt ersätta inskränkningar i användningen av mark är EU:s regler om statsstöd.

Den grundläggande principen för EU:s inre marknad är fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital inom unionen (se artikel 26 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt; FEUF). Den fria rörligheten innebär i sin tur bland annat att medlemsstaterna är förbjudna att införa kvantitativa import- eller exportrestriktioner, eller åtgärder med motsvarande verkan (se artikel 34 och 35 i FEUF). Vad som är åtgärder med motsvarande verkan har i EU-domstolens praxis sedan länge getts en vidsträckt tolkning.

Av dessa grundläggande principer för den inre marknaden anses följa att alla åtgärder som på ett otillbörligt sätt snedvrider konkurrensen inom unionen är otillåtna. Regler om konkurrens finns i artikel 101–118 i FEUF.

I artikel 107 i FEUF uppställs ett principiellt förbud mot de flesta former av statsstöd. I artikeln föreskrivs att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Grundtanken med denna regel är att statligt stöd inte får snedvrیدا konkurrensen inom unionen genom att ge särskilda företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel. Statligt stöd får inte heller bygga upp hinder för tillträde till marknaden.

Ur bestämmelsen kan alltså fem rättsliga förutsättningar utläsas.

1. Det ska vara fråga om ett stöd.
2. Stödet ska beviljas av staten eller ges med statliga medel.
3. Stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion.
4. Stödet ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen.
5. Stödet ska påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Nedan behandlas dessa förutsättningar.

*Stöd som beviljas av staten, eller med allmänna medel*

Vad gäller punkten (a), att det ska vara fråga om ett stöd, kan följande sägas. Exempel på åtgärder som ansetts som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar och skattelättnader. Det är alltså inte endast beviljandet av positiva ekonomiska fördelar som kan anses utgöra ett stöd av statliga medel, utan lika gärna befrielse från ekonomiska bördor som annars skulle ha åvilat företaget.

Det måste dock röra sig om en selektiv ekonomisk fördel, det vill säga något som mottagaren annars inte skulle ha kommit i åtnjutande av. EU-domstolen har uttalat att för att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd måste det avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor.<sup>45</sup>

Enligt ett tillkännagivande från EU-kommissionen om tolkningen av begreppet statligt stöd kan det inte uteslutas att det handlar om en fördel bara för att förmånen inte går utöver att man ersätts för en kostnad som kommer sig av att man ålagts en lagstadgad skyldighet.<sup>46</sup> Tvärtom är kostnader som uppstår till följd av lagstadgade skyldigheter som ålagts av staten i princip att anse som hänförliga till de kostnader som är förbundna med den ekonomiska verksamheten. Det innebär att eventuell ersättning för dessa kostnader anses ge företaget en fördel. Det står också i princip klart att stöd för anpassning till tvingande EU-regler som redan trätt i kraft generellt sett kan innebära ett sådan fördel som utgör ett stöd enligt artikel 107.1.FEUF, och som således kan vara otillåtet förutsatt att övriga förutsättningar enligt bestämmelsen är uppfyllda.<sup>47</sup> Det innebär inte någon skillnad i detta avseende om den tvingande EU-regeln är ett direktiv eller en förordning; i bägge fall handlar det om tvingande unionsnormer.

Mot detta står att inga åtgärder från statens sida som är så pass ingripande att de är att jämföra med en expropriation kan vara att

---

<sup>45</sup> EU-domstolen. Mål C-39/94, p. 60.

<sup>46</sup> Kommissionens tillkännagivande om begreppet *statligt stöd* som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), s. 15.

<sup>47</sup> Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022 (C/2022/481), avsnitt 3.1.2(32) och 4.4.3(233) (jfr även tidigare gällande Gemenskapens riktlinjer [2008/C 82/01] för statligt stöd till miljöskydd, avsnitt 3.1.3 [87] och SOU 2013:59, s. 72). Se också EU-domstolen 2022. Mål C-238/20, p. 38–53.

anse som en fördel.<sup>48</sup> Det finns alltså i praktiken en borte gräns för vilka ekonomiska konsekvenser av att följa gällande rätt som medlemsstaterna, och därmed i förlängningen företag verksamma i medlemsstaterna, ska behöva acceptera utan att medlemsstaterna ska vara berövade möjligheten att ersätta uppkomna skador.

Vad gäller punkten (b), huruvida stödet beviljas av staten eller ges med statliga medel, torde det sällan vålla tolkningsproblem. I vart fall kan utredningen inte definiera några tolkningsproblem beträffande den fråga som här diskuteras, det vill säga en möjlig utformning av en statlig ersättningsrätt till markägare i vissa situationer.

### *Gynnande av vissa företag eller viss produktion*

Vad gäller punkten (c), att stödet måste gynna vissa företag eller viss produktion, kan sägas följande. Bedömningen om en åtgärd gynnar vissa företag framför andra eller viss produktion framför annan ska göras med utgångspunkt från företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation, och jämförelsen ska göras med företag i den egna medlemsstaten. Detta innebär att förbudet mot statsstöd inte träffar åtgärder som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i medlemsstaten.

### *Snedvridande av konkurrens och påverkande av handel*

Punkterna (d) och (e), att stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen samt att stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna, är visserligen formellt fristående från varandra, men de har alltmer kommit att tolkas som att de hänger samman. Om ett stöd snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen ligger typiskt sett i detta att stödet också påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Vad beträffar dessa punkter kan följande sägas. EU-domstolen har uttalat att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln

---

<sup>48</sup> Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), s. 19.

inom unionen så ska handeln inom unionen anses påverkas av stödet.<sup>49</sup> Det är således inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater för att konkurrensen ska anses snedvridas och handeln inom unionen ska påverkas.

Det krävs inte heller att en medlemsstat har som avsikt att stödja ett företag. Artikel 107 tar sålunda ingen hänsyn till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna utan tar endast hänsyn till åtgärdernas verkningar.

I det ovan nämnda avgörandet NJA 2023 s. 291 fann HD att ersättning på grundval av allmänna principer i det aktuella fallet inte skulle snedvrیدا konkurrensen eller hota att snedvrیدا konkurrensen. HD resonerade att en ersättning av det slag som var aktuell i målet är avsedd att kompensera mottagaren när en viss statlig reglering får oförutsebara och särskilt betungande följder av ett slag som inte drabbar alla markägare på samma sätt. Den gör det möjligt för företaget att vidmakthålla samma konkurrensposition som det skulle ha haft om dessa effekter inte hade inträtt. En sådan ersättning skulle däremot inte medföra att företagets konkurrensposition blir starkare än vad den hade varit utan den begränsning som regleringen har inneburit.

Som har framkommit ovan utgick dock HD:s bedömning i målet från omständigheterna i det specifika fallet som var för handen. Det är inte självklart att samma bedömning skulle vara giltig när det rör sig om en ordinarie och lagstadgad rätt till ersättning för intrång i egendomsrätten genom artskyddsbestämmelserna. Mer om detta nedan.

### *Undantag från förbudet mot statsstöd*

Även om man i ett visst fall skulle komma fram till artikel 107.1 enligt sin ordalydelse är tillämplig återfinns, i artikel 107.2 och 107.3, ett antal undantag från förbudet mot statsstöd. Dessa artiklar ger kommissionen dels ett skönsmässigt utrymme att tillåta statsstöd, som möjligheten att förklara att vissa typer av stöd är förenliga med den inre marknaden. Kommissionen har utnyttjat denna möjlighet att förklara visst stöd tillåtet genom att besluta om särskilda undantag. Detta har skett bland annat genom de regelverk som kallas

---

<sup>49</sup> EU-domstolen 1988. De förenade målen C 106-120/87.



gruppundantagsförordningar.<sup>50</sup> Enligt den förordning som gäller för jordbruks- och skogsbrukssektorn gäller bland annat ett gruppundantag för stöd till skogsbruk. De stöd som kan komma i fråga enligt detta gruppundantag måste dock uppfylla vissa villkor. Det gäller bland annat villkor för vissa tröskelvärden, om stödets överblickbarhet, och att förordningen endast får tillämpas på stöd som har stimulans effekt. Allt sammantaget gör detta att gruppundantaget för stöd till förmån för skogsbruk enligt min bedömning inte är en användbar grund för att utforma stöd till det svenska skogsbruket som drabbas av fördyringar till följd av begränsningar i rätten att använda sin mark.

Det finns också undantag för stöd av mindre betydelse (*de minimis-stöd*). Bestämmelser om sådant stöd finns i den s.k. de minimis-förordningen.<sup>51</sup> Förordning gäller för statligt stöd till företag och en förutsättning för att stödet ska omfattas av förordningen är att det totala stödet av mindre betydelse per medlemsstat till ett enda företag inte får överstiga 300 000 euro under en period av tre beskattningsår.

*Vore en generell ersättningsrätt förenligt med förbudet mot statsstöd?*

2019 års skogsutredning utredde frågan om huruvida ersättning för rådighetsinskränkning till följd av ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog utgör ett otillåtet statsstöd. Utredningen kom i korthet fram till att det fanns argument såväl för som emot detta. För att så skulle vara fallet talade att en ersättningsrätt skulle innebära att ekonomin stärks för skogsföretag som äger en eller flera fastigheter med fjällnära skog och detta kan hota att snedvrیدا konkurrensen mot företag som äger skog i andra regioner. Det kunde också hota att snedvrیدا konkurrensen mot bolag som tillverkar eller säljer produkter som konkurrerar om samma kunder som produkter tillverkade av skogsråvara. I motsatt riktning talade emellertid att virke från fjällnära skog kan ses som en vara eller varuslag som överhuvudtaget inte kommer ut på marknaden och som därför

---

<sup>50</sup> Kommissionens förordning (EU) 2022/2472 av den 14 december 2022 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.

<sup>51</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 2023/2831 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

inte konkurrerar eller kommer att konkurrera med andra varor, varför konkurrensen inte heller snedvrids. Vidare kunde alla aktörer på marknaden som omfattas av reglerna i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, även skogsnäringen, påräkna ersättning på samma grunder enligt det föreslagna regelverket, varför det kunde ifrågasättas om stödet kunde anses gynna vissa företag eller viss produktion.

Allt sammantaget fann utredningen dock att de argument som talade för att sådan ersättning inte var otillåten enligt statsstödsreglerna vägde över, huvudsakligen på den grunden att stödet inte kunde anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen på marknaden. Det kan anmärkas att utredningen därutöver utgick från att endast påslaget om 25 procent på marknadspriset överhuvudtaget kunde anses utgöra ett stöd, eftersom ersättning upp till 100 procent av marknadsvärdet kunde sägas vara detsamma som marknaden hade varit beredd att betala, och därmed utgjort en ersättning på marknadens villkor.<sup>52</sup> Frågan om det förelåg en konflikt med statsstödsreglerna gällde alltså i praktiken bara de ”överskjutande” 25 procenten, och frågan besvarades nekande.

Jag gör bedömningen att ersättning exempelvis för kostnader hänförliga till begränsningar i rätten till användningen av skog på grund av artskyddsbestämmelser som utgångspunkt inte skulle strida mot det EU-rättsliga förbudet mot statsstöd. Ett sådant stöd skulle som utgångspunkt gynna alla företag som är etablerade i Sverige och som befinner sig i samma legala och faktiska situation, det vill säga bedriver skogsbruk.

Dessutom gör jag bedömningen att förbud mot avverkning per definition innebär att det virke som annars skulle ha avverkat överhuvudtaget inte kommer ut på marknaden. Den ”vara” som här är fråga om konkurrerar därför inte med andra varor på marknaden inom unionen. Annorlunda uttryckt är det inte fråga om en vara eller tjänst som erbjuds marknaden. Det är inte heller fråga om lätnader i pålagor för viss vara eller varor och inte heller ett i förväg utpekad stöd till ett enskilt företag.

Vidare, i anslutning till HD:s bedömning i NJA 2023 s. 291 (Hargdomen), får man som utgångspunkt anse att ett stöd av ett sådant slag som här diskuteras inte snedvrider konkurrensen på marknaden. Härvid bör man fästa avseende vid att de nationella

---

<sup>52</sup> SOU 2020:73, s. 899 ff.

högsta domstolarna som utgångspunkt får anses vara de i första hand relevanta uttolkare av vad EU-rättens krav innebär i den nationella kontexten. Detta gäller naturligtvis så länge inte den nationella högsta domstolens bedömning i det konkreta fallet underkänts av EU-domstolen.

Enligt min uppfattning är det karaktäristiskt för artskyddsbestämmelserna att de får i huvudsak oförutsebara följder för enskilda, i så måtto att enskilda saknar kontroll över de omständigheter som medför förbud och begränsningar, och dessa omständigheter drabbar olika markägare och verksamhetsutövare på ett ur verksamhetssynpunkt slumpartat sätt. Om då denna reglering får särskilt betungande följder för enskilda, i form av att pågående eller förväntad sedvanlig markanvändning avsevärt försvåras, skulle ett stöd inte medföra att ett företags konkurrensposition blir starkare. Högsta domstolens bedömning i NJA 2023 s. 291 i frågan om statsstöd synes inte heller vara betingad av de speciella förhållandena i fallet (även om bedömningen i frågan om huruvida ersättningsrätt föreligger enligt nationell rätt synes ha varit det).

## 14.2 Lösningsförslag

### 14.2.1 Markägaren ska få ersättning för bevarande av natur om skogsbruk avsevärt försvåras

**Förslag:** Markägaren ska få ersättning när Skogsstyrelsen eller annan myndighet beslutar om begränsningar i rätten att avverka på produktiv skogsmark och beslutet grundas på regler om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, och detta beslut medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten.

## Sammanfattning

I detta avsnitt återfinns mina överväganden i fråga om vilken grad och art av intrång i den enskildes rätt att använda sin mark för skogsbruk som ska utlösa ersättningsrätt.

När det gäller graden av intrång är min slutsats nedan att en form av ersättningsrätt ska inträda i vissa situationer när ett beslut

medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvårats på den berörda delen av fastigheten. Med sedvanligt skogsbruk avses i princip trakt-hyggesbruk enligt skogligt fackmannamässiga principer, så som sådant skogsbruk normalt bedrivs på produktiv skogsmark i Sverige. Vad som är ett avsevärt försvårande ska förstås i linje med etablerad praxis om den så kallade intrångsbegränsningen eller toleranströskeln. Den enskilde ska alltså inte behöva tåla ett inkomstbortfall eller en fördyring i förhållande till sedvanligt skogsbruk som överstiger maximalt tio procent. När jag har fastnat för denna lösning har jag avvisat lösningen att låta ersättningsrätten vara beroende av att pågående markanvändning avsevärt försvåras, eller att en betydande skada i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten uppstår. Skälet till det är att undvika att laglighetsprincipen medför en snävare tillämpning av den föreslagna ersättningsrätten än vad som är avsett.

När det gäller vilken art av begränsningar i rätten att använda skogsmark som ska ersättas är min slutsats att ersättningsrätten ska aktualiseras när begränsningen grundat sig på bestämmelser om bevarande av naturvärden och biologisk mångfald. Därvid avfärdar jag de bägge alternativen att endast låta ersättningsrätten vara tillämplig på artskyddsbeslut och att låta ersättningsrätten vara tillämplig på alla myndighetsbeslut överhuvudtaget. Genom mitt förslag dras en distinktion mellan å ena sidan sådana bestämmelser som handlar om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald – som förutsätts i första hand vara ett gemensamt ansvar för samhället – och å andra sidan bestämmelser som handlar om skydd mot farlig verksamhet, utsläpp och likande, vilket fullt ut är verksamhetsutövarens ansvar.

### **Det är rimligt med ersättning för begränsningar i sedvanligt och förväntat skogsbruk**

Min utgångspunkt är att hänsynsreglerna om naturmiljön – som i första hand är ett samhällsintresse – inte får bli för kostsamma för den enskilde. En mer generell ersättningsrätt bör därför införas. De krav som ställs får i slutändan inte vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som kraven

ger. Detta har för övrigt betonats av regeringen i förarbetena till miljöbalken.<sup>53</sup>

Syftet med det nya ersättningsystemet är att säkerställa att markägare på ett rättssäkert och standardiserat sätt får tillgång till den ekonomiska ersättning som de principiellt sett *redan har rätt till*, i vart fall i vissa situationer, enligt vad Högsta domstolen har slagit fast i Hargdomen (NJA 2023 s. 291). Det är i detta ljus som övervägandena måste ses.

Det har i tidigare lagstiftningsarbeten konstaterats att den så kallade laglighetsprincipen, det vill säga den grundläggande principen om att ersättning inte bör utgå för att verksamhetsutövare ska följa lagen, inte kan dras för långt.<sup>54</sup> En konsekvens av laglighetsprincipen kan vara att markägaren inte får bruka sin skog med hänsyn till naturmiljön utan att få ersättning. Det kan dock inte framstå som rimligt att påstå att den enskilde ska behöva tåla så stora inskränkningar utan rätt till ersättning i sådana fall då verksamheten var laglig då den påbörjades men sedermera har kommit att stå i strid med lag på grund av tillkommande normer. En sådan vidsträckt tillämpning av principen skulle strida mot regeringsformens huvudregel om rätt till ersättning då det allmänna inskränker användningen av mark och byggnad. Även den rimlighetsavvägning som lagfästs i miljöbalken<sup>55</sup> framhäver att de allmänna hänsynsreglerna endast måste uppfyllas i den utsträckning det inte är orimligt.

Till sist måste det enligt min uppfattning bli en fråga om proportionalitet mellan samhällets krav och den enskildes berättigade ägande- och brukanderätt. För ett sådant synsätt talar såväl proportionalitetsprincipen och grundläggande rättssäkerhetsprinciper som att den enskildes legitima förväntningar måste respekteras.<sup>56</sup>

## Ersättning när sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras

En näraliggande lösning vore att låta rätten till ersättning utlösas så snart pågående markanvändning avsevärt försvåras vilket skulle motsvara de ersättningsregler som redan finns i till exempel 31 kap. 4 § miljöbalken. En annan möjlig lagteknisk lösning vore att låta

---

<sup>53</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 206 f.

<sup>54</sup> SOU 2013:59, s. 122 f.

<sup>55</sup> 2 kap. 7 § miljöbalken.

<sup>56</sup> Se t.ex. SOU 2013:59, s. 62 ff.

ersättningsrätten utlösas av att en skada som är betydande i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten uppstår, i linje med den formulering som förekommer i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

Ett möjligt problem med sådana utformningar av ersättningsbestämmelsen är emellertid att en hänvisning till pågående markanvändning trots allt kan visa sig vara problematisk med hänsyn till den ovan diskuterade laglighetsprincipen.

Jag har ovan beskrivit skälen för min uppfattning att laglighetsprincipen inte kan utgöra en entydig begränsning av rätten till ersättning för begränsningar av pågående markanvändning. I korthet, för att upprepa, är min slutsats för det första att laglighetsprincipen på samma sätt som de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken i slutändan måste leda till ett ekonomiskt och principiellt rimligt resultat för den enskilde, vilken är adressaten för den statliga normgivningen. Detta följer dels av den allmänna proportionalitetsprincip som gäller för alla statliga ingrepp i grundlags- och konventionskyddade fri- och rättigheter, dels analogt av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Det kan mycket starkt ifrågasättas om det någonsin kan anses rimligt att lagliga begränsningar som följer av regler om bevarande av vissa samhällsgemensamma värden, exempelvis naturvärden och biologisk mångfald, ska få så långtgående verkan att sedvanlig och förväntad markanvändning – exempelvis skogsbruk på sådan mark som i skogsvårdslagen utpekats som produktiv skogsmark – omöjliggörs eller försvåras avsevärt.

För det andra är min slutsats att laglighetsprincipen måste ses i ljuset av att pågående markanvändning i många situationer åtnjuter konstitutionellt skydd. Det vore ett uppenbart logiskt felslut att låta ett skydd på grundlagsnivå för egendomsrätten kunna utan vidare, och utan att detta uttryckligen anges i grundlagsbestämmelsen, inskränkas genom vanlig lag. En annan sak är naturligtvis att regeringsformen beträffande flertalet medborgerliga fri- och rättigheter tillåter att begränsning sker i lag, på det sätt och i de former som anges i regeringsformen (se 2 kap. 20 § regeringsformen). Ytterligare en annan sak är att vissa områden helt är undantagna från grundlagsskyddet, vilket i regeringsformen markeras genom att det anges att det ska gälla ”som följer av lag”. Så är till exempel, som framgår ovan, fallet med inskränkningar i användningen av

mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen).

Slutligen måste det anmärkas att en ersättningsregel som utlöses av att pågående markanvändning avsevärt försvårades i de flesta situationer skulle vara överflödig. Redan i dag har en fastighetsägare rätt till ersättning för många beslut, till exempel förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras (se 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken). Det kan här anmärkas att det resonemang som jag för här om hur laglighetsprincipen rätteligen ska förstås naturligtvis har betydelse för tolkningen och tillämpningen av ersättningsregeln i 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken. Som framgår ovan anses i dag ingen rätt till ersättning kunna grundas på denna bestämmelse om föreläggandet eller förbudet enligt 12 kap. 6 fjärde stycket inte går utöver vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. eller de regler som konkretiserar dessa hänsynsregler, exempelvis artskyddsbestämmelserna. Denna slutsats kan enligt min uppfattning starkt ifrågasättas. Min slutsats är att det knappast kan utslutas att markanvändning är pågående i lagens mening för att den vid en efterhandsprövning har funnit i det enskilda fallet stå i strid med en öppet formulerad hänsynsbestämmelse av den typ som återfinns i 2 kap. miljöbalken, liksom för övrigt i artskyddsförordningen. Jag kommer emellertid inte lämna några förslag som berör detta, utan denna fråga får med dessa synpunkter överlämnas till den fortsatta rättsutvecklingen.

Av dessa skäl anser jag att en ersättningsregel som utgår från att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller att en skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten i och för sig vore en möjlig lagteknisk lösning för att åstadkomma en rätt till ersättning i vissa av de situationer som i dag inte omfattas av ersättningsrätten. För att säkerställa att laglighetsprincipen, så som den ibland – enligt min mening utan skäl – uppfattas, inte kommer utgöra ett hinder anser jag dock att det vore lämpligare om regeln anknöt till bedrivandet av sedvanligt skogsbruk. I stället för att en rätt till ersättning ska aktualiseras då pågående markanvändning avsevärt försvåras eller då en skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten ska ersättningsrätten utlösas då ett beslut med-

för att *sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras* på den berörda delen av fastigheten.

Det kommer då inte krävas ett ställningstagande till huruvida den markanvändning som skogsbruket innebär kan anses vara *pågående*. Avgörande kommer i stället bli huruvida ett visst beslut leder till att sedvanligt skogsbruk inte kan bedrivas på sådan mark som enligt skogsvårdslagen definieras och pekats ut som produktiv skogsmark.

Sedvanligt skogsbruk enligt svenska förhållanden är enligt min uppfattning i princip trakthyggesbruk, så som sådant skogsbruk enligt skogligt fackmannamässiga principer normalt bedrivs på produktiv skogsmark i Sverige. Att vissa generella hänsyn behöver tas vid ett sådant skogsbruk är inte uteslutet, utan är tvärtom sedvanligt och förväntat. Dessa hänsyn måste dock ha som utgångspunkt att skogen ska kunna brukas på ett ekonomiskt och skogligt rationellt sätt. Det kan till exempel konstateras att det redan i dag gäller som ett lagligt krav att produktiv skogsmark ska brukas på ett sådant sätt som uthålligt ger en god avkastning (1 § första stycket skogsvårdslagen). I 3 kap. 4 § miljöbalken erinras dessutom om att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse (första stycket), samt föreskrivs att skogsmark som har betydelse för skogsnäringen så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra ett rationellt skogsbruk (tredje stycket).

Även om trakthyggesbruk utgör utgångspunkten innebär inte det att alternativa skogsskötselsystem som till exempel blädningsbruk inte får förekomma. På vissa marker bedrivs sådant skogsbruk redan i dag och får där anses vara sedvanligt. Om ett beslut från en myndighet, på de grunder som nu diskuteras, avsevärt försvårar att bedriva blädningsbruk, bör regeln alltså också vara tillämplig. Det är dock viktigt att återigen betona att den enskilde skogsägaren normalt sett måste kunna räkna med att bedriva sedvanligt trakthyggesbruk.

Det är en självklar sak att vad som vid var tid ska anses vara sedvanligt skogsbruk kan utvecklas. En sådan utveckling bör enligt min uppfattning i första hand ske utifrån skogliga och skogsbruks-tekniska grunder.

När det gäller frågan om vilket försvårande som ska anses vara *avsevärt* vore det enligt min uppfattning naturligt för rättstillämparen att vid tolkning av detta begrepp ta fasta på den praxis som



utvecklats runt begreppet *avsevärt försvårande av pågående markanvändning*, när det gäller den rent kvantitativt godtagbara storleken av ett intäktsbortfall. När det gäller tillämpningen av en regel som specifikt gäller avverkning på produktiv skogsmark är det dock enligt min uppfattning tekniskt enklare och mer ändamålsenligt att utgå från virkesvärde snarare än fastighetens marknadsvärde.<sup>57</sup> Med andra ord ska det sedvanliga skogsbruket anses ha försvårats avsevärt om markägaren drabbats av ett inkomstbortfall motsvarande maximalt tio procent av virkesvärdet på den berörda delen av fastigheten. Den acceptabla ”kvotdelen” kan dock i många fall vara lägre än tio procent, i linje med dagens praxis kring intrångsbegränsningen, om inkomstbortfallet motsvarar ett högt belopp i absoluta tal.

Vid denna beräkning ska hänsyn tas till att skogsmark är ett tillgångsslag som prissätts på den öppna marknaden och att marknadens förväntan är att produktiv skogsmark ska kunna användas till skogsbruk. Begränsningar till följd av myndighetsbeslut baserade på lagregler gällande bevarande av naturmiljöer är ofta sådana att den enskilde markägaren inte kan kontrollera eller förutse dem.

Det sagda innebär sammantaget att en skogsägare regelmässigt har anledning att räkna med att kunna bedriva sedvanligt skogsbruk och förnygringsavverka samt göra andra rationella avverkningar i sin skog. Enkelt uttryckt ska ett avsevärt försvårande i allmänhet anses föreligga så snart markägaren drabbas av ett intäktsbortfall motsvarande maximalt tio procent av virkesvärdet på den berörda delen av fastigheten. På motsvarande sätt som i dag gäller vid tillämpning av den så kallade toleranströskeln i andra sammanhang kan dock ett lägre relativt intäktsbortfall än tio procent i många situationer vara oacceptabelt, om intäktsbortfallet representerar ett högt belopp i absoluta tal.

## Tillämplighet på artskydd, eller ett bredare tillämpningsområde?

Nästa fråga är på vilka typer av beslut som ersättningsregeln bör vara tillämplig.

En teoretiskt möjlig lösning vore en ny regel om rätt till ersättning enligt någon mekanism som specifikt är tillämplig på artskydds-

---

<sup>57</sup> Jfr med den tillämpning av toleranströskeln i skogsbrukssituationer som gjorts i Kammarrättens i Göteborg dom den 31 mars 2009 i mål nr 5238-07 samt i Kammarrättens i Jönköping dom den 28 mars 2011 i mål nr 2928-10.

begränsningar, det vill säga förbud eller förelägganden som har sin rättsliga grund i bestämmelserna om fridlysning och artskydd i 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen.

Det som talar för en sådan lösning är att det, såvitt framkommit under utredningsarbetet, främst är i artskyddssituationerna som det uppstår ett rättsligt och ekonomiskt behov av ersättning som inte redan tillgodoses. De domstolsprocesser som förekommer med anledning av avverkningar kretsar oftast kring artskyddet. Det är också artskyddet som lyfts fram som en nyckelfråga av alla intressenter i skogen. Skogsnäringen framhåller å sin sida att artskyddsreglerna, och i synnerhet bristen på lagstadgad rätt till ersättning för begränsningar i brukandet av skogen som grundar sig på artskyddsreglerna, utgör en av de stora osäkerhetsfaktorerna för näringen, och en broms på investeringsviljan. Även rättssäkerhetsaspekter samt ekonomiska och personliga konsekvenser för enskilda skogsbrukare lyfts fram. Den ideella naturvärden å sin sida har för utredningen framhållit det önskvärda i att samhället lyckas skapa ekonomiska incitamentsstrukturer som i högre grad bidrar till att artskyddsreglerna upprätthålls och får genomslag.

Det går dock att identifiera flera nackdelar med en sådan lösning. En ersättningsregel som endast tar sikte på artskyddet skulle riskera att få ett alltför snävt tillämpningsområde om rättsutvecklingen leder till att det fattas fler myndighetsbeslut som får liknande konsekvenser som artskyddsförbud. Sådana förbud skulle då kunna segla upp som det främsta bekymret för ekonomisk och rättslig säkerhet för skogsbruket. Ett annat skäl som talar emot att jag skulle lägga fram förslag på en sådan ersättningsmekanism är att vissa aspekter av artskyddet, inklusive frågan om ersättning i vissa fall, för närvarande är under utredning inom Klimat- och näringslivsdepartementet (utredningsuppdraget *Ändrade bestämmelser om nationell fridlysning och en reglering av rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelser*, KN2024/01639).

Man kan också tänka sig att en helt generell ersättningsregel – som är tillämplig på alla myndighetsbeslut oavsett på vilken grund och med stöd av vilket regelverk de fattats. En sådan regel skulle även bli tillämplig på till exempel, beslut som gäller utsläppsnormer för fordon som används i skogen, eller vilka kemikalier som får användas i samband med skogsbruksåtgärder. Tillämpligheten av en

sådan ersättningsbestämmelse skulle visserligen begränsas av att beslutet måste medföra att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras. Detta torde i och för sig medföra att en del av de situationer då det inte vore rimligt om markägaren ersattes, faller bort. Enligt min uppfattning finns det likväl en påtaglig risk att en ersättningsmekanism med generell tillämplighet på alla typer av myndighetsbeslut riskerar att slå alltför brett och få oförutsedda och svåröverblickbara följder. I dag ersätts till exempel inte begränsningar i rätten att använda mark som grundar sig på regler om miljöfarlig verksamhet.<sup>58</sup> Inte heller ersätts myndighetsingripanden som grundar sig på en rad andra lagar.<sup>59</sup> Det är för mig uppenbart att samma skäl inte gör sig gällande för en rätt för markägaren att hållas skadeslös av det allmänna om det allmänna ingriper mot olika typer av farlig verksamhet eller för att avhjälpa redan uppkomna skador eller risker för naturen eller människors hälsa.

### **Ett tredje alternativ: tillämplighet på beslut som grundar sig på bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald**

Ett tredje alternativ, ett slags mellanväg, skulle vara att försöka avgränsa det område inom vilket det är rimligt att markägare blir ersatta. En sådan avgränsning skulle vara bredare än endast artskyddsfrågor, men skulle inte omfatta åtgärder till skydd för människors hälsa eller mot föroreningar och miljöfarlig verksamhet.

En möjlig distinktion att göra är den mellan bevarande av befintliga miljöer eller tillstånd i naturen å ena sidan och miljöskydd i en bredare bemärkelse å andra sidan, det vill säga innefattande skydd mot förorening och farlig verksamhet. En sådan distinktion finns i tidigare överväganden som gjorts i olika lagstiftningsärenden. I 2021 års artskyddsutredning förs exempelvis ett resonemang om skillnaden mellan miljöskyddsskäl och naturvårdsskäl i anslutning till en diskussion om undantagsregeln i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen.<sup>60</sup> Se härvid också de anmärkningar som görs i 2012 års ersätt-

---

<sup>58</sup> Se t.ex. 7 kap. 20 § samt 9 och 10 kap. miljöbalken.

<sup>59</sup> Se bilaga 2 till SOU 2013:59, där det görs en bred, om än inte heltäckande, inventering av vilka rådhetsinskränkningar som enligt vid den tiden gällande regelverk berättigar, respektive inte.

<sup>60</sup> SOU 2021:51, s. 729.

ningsutredning om skillnaden mellan åtgärder som syftat till bevarande och andra miljöskyddande åtgärder.<sup>61</sup>

Det finns enligt min uppfattning starka sakliga och principiella skäl som talar för en sådan principlösning, det vill säga att låta beslut som grundar sig på intresset av bevarande utlösa någon form av ersättning för markägaren. Att bevara naturvärden eller biologisk mångfald måste nämligen betraktas som ett samhällsgemensamt ansvar. Kostnaden för sådana åtgärder bör bäras gemensamt och fördelas på samhällskollektivet. Kostnader som härrör sig till miljöfarlig verksamhet måste däremot bäras av den enskilde, bland annat i enlighet med den vedertagna principen om att förorenaren betalar.

Det står klart att den skillnad som här avses inte kan uttryckas genom begreppsparet naturvård-miljöskydd. Undantagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen undantar inskränkningar grundade på bland annat miljöskydd från rätten till ersättning för begränsningar i användningen av mark enligt andra stycket. Detta begrepp innefattar, som redan har konstaterats, bestämmelserna om artskydd i 8 kap. miljöbalken samt i artskyddsförordningen. Faktum är att samtliga bestämmelser i miljöbalken måste, mot bakgrund av syftes- och portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken, sägas syfta till att skydda miljön på ett eller annat sätt.<sup>62</sup> I förarbetena till miljöbalken sägs att för människors hälsa och miljön avses i miljöbalken att allt som är av betydelse för miljöbalkens mål ska beaktas. Även sådant som att den biologiska mångfalden utarmas eller misshushållning med natur- och energiresurser liksom kulturresurser avses, då sådant är av direkt betydelse för miljön och i förlängningen även för människors hälsa.<sup>63</sup>

Ett annat sätt att ringa in det tillämpningsområde som eftersträvas är att tala om bestämmelser som avser bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald. På så vis skulle en linje dras mellan å ena sidan sådana regler som har till syfte att bevara ett visst tillstånd eller en viss miljö och å andra sidan regler som syftar till att skydda människor och natur från direkta skador, eller att komma till rätta med sådana skador eller riskerna för sådana skador, i form av till exempel regler om miljöfarlig verksamhet och föroreningar. En sådan lösning framstår enligt min uppfattning som det mest

---

<sup>61</sup> SOU 2013:59, s. 125.

<sup>62</sup> Jfr SOU 2013:59, s. 57.

<sup>63</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 206 och 214.

tillfredsställande av de tre alternativen för att avgränsa ersättningsmodellens tillämpningsområde som jag har övervägt. Jag föreslår därför att ersättningsbestämmelsen ska vara tillämplig endast på beslut som grundar sig på bestämmelser om *bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald*.

Det som ringas in här är sådana regler vars huvudsakliga skyddsändamål, det vill säga övergripande syfte, är att bevara eller återställa natur på grund av de inneboende värden eller värden för människan som finns i naturen. Däremot ska inte sådana regler omfattas vars mekanism för att uppnå ett i grunden annat syfte än bevarande av naturvärden är att ett visst föremål i naturen i något avseende fredas. Exempel på sådana regler som med hänsyn till deras skyddsändamål inte ska omfattas är regler om att träd inte får huggas ned förrän de har nått en viss ålder eller höjd, i syfte att värna en rationell och ekonomisk virkesproduktion och en god avkastning i skogsbruket (se till exempel 10 § andra stycket skogsvårdslagen jämförd med 3 kap. 3 § SKSFS 2011:7).

Det finns inget hinder mot att en viss lagbestämmelse som till sin ordalydelse har ett vagt eller obestämt innehåll i vissa konkreta tillämpningssituationer kan anses vara en regel om bevarande av naturvärden och biologisk mångfald, och i andra situationer inte kan anses vara en sådan regel. Så kan många gånger vara fallet till exempel med de allmänna hänsynreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Att viktiga livsmiljöer för skyddade arter riskerar att förstöras av en avverkning är enligt min uppfattning en direkt effekt av själva avverkningen. Det är bland annat av detta skäl som till exempel artskyddsregler bör anses vara regler om bevarande av natur och naturvärden – reglernas direkta ändamål är att bevara ett visst tillstånd hos naturen på grund av de värden detta tillstånd medför. Däremot bör oftast inte regler som förbjuder eller begränsar avverkning för att uppnå en indirekt avsedd effekt anses vara regler om bevarande av naturvärden och biologisk mångfald. Exempel på detta kan vara förbud mot eller begränsningar av skogsbruksåtgärder i syfte att förhindra ras och skred som grundar sig på miljöbalkens hänsynsregler. I dessa fall är syftet med eventuella begränsningar i möjligheten att avverka inte att uppnå den direkta effekten att bevara ett visst naturligt och biologiskt tillstånd, utan att uppnå den indirekta effekten att förhindra en efterföljande farlig händelseutveckling.

De tolkningsfrågor och gränsfall som i övrigt kan uppstå bör enligt min uppfattning inte vara mer betydande än att de kan överlämnas till rättstillämpningen, med ledning i de exempel som här ges.

Med bevarande ska i detta sammanhang även förstås återställande eller restaurering av naturmiljöer.

När det gäller närmare vilka skogsbruksåtgärder som ska begränsas av ett myndighetsbeslut för att en ersättningsrätt ska bli aktuell gör jag följande överväganden. Ersättningsrätten bör aktualiseras när ett myndighetsbeslut innebär en begränsning i rätten att avverka. Det finns enligt min uppfattning till exempel inte skäl att ersätta markägare för att de blir förelagda att vidta föryngringsåtgärder av en viss typ i syfte att bevara ädellövskog. Detta bör alltså inte omfattas av ersättningsregeln. (Jag har lämnat förslag om ett reformerat regelverk för bevarande av ädellövskogar och ett reformerat ekonomiskt stöd i kapitel 8).

De praktiska problem som har uppmärksammats i debatten och där ett behov har framkommit under arbetet med utredningen rör alla begränsningar i möjligheten att föryngringsavverka. Det är föryngringsavverkningen som ur viss synpunkt representerar det centrala momentet i skogsbruket, eftersom föryngringsavverkningen utlöser den huvudsakliga intäkten under omloppstiden. Även gallring och annan avverkning kan dock utgöra en viktig kompletterande intäktsström. Jag anser därför att regeln bör vara tillämplig på beslut som begränsar alla typer av avverkning, inklusive gallring.

Vidare bör ersättningsrätt endast bli aktuell då avverkning begränsats på sådan mark som enligt skogsvårdslagen definieras som produktiv skogsmark (snarare än till exempel skogliga impediment enligt 2 § första stycket 3 skogsvårdslagen).

#### 14.2.2 Statens skyldighet att besluta om biotopskyddsområde eller ingå naturvårdsavtal

**Förslag:** Beslut som grundar sig på bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald och som medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, ska utlösa en rätt för markägaren att kräva att ett biotopskyddsområde av särskilt slag (skogsmarksskyddsområde) bildas.

Detta ska gälla om beslutet inte berättigar till ersättning enligt miljöbalken på någon annan grund.

Som alternativ till att ett sådant biotopskyddsområde av särskilt slag bildas ska markägaren kunna ingå ett civilrättsligt naturvårdsavtal enligt de regler som i dag gäller för detta.

Skogsmarksskyddsområden ska inte kunna bildas om det tidigare betalats ut ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog för samma del av fastigheten.

## Sammanfattning

I detta avsnitt återfinns mina centrala överväganden om hur ersättningsmodellen ska utformas rent tekniskt. Min slutsats är att ersättningsmodellen ska utformas så att markägaren, när de förutsättningar som sagts i föregående avsnitt är, ska ha rätt att kräva att ett biotopskyddsområde bildas. Ersättningsrätten kommer således utgå från det redan existerande institutet biotopskyddsområde.

I denna del innebär mitt förslag alltså att det kommer införas en ny och självständig grund för inrättande av biotopskyddsområde. Det kommer att röra sig om biotopskyddsområden av ett särskilt slag, i den bemärkelsen att förutsättningarna för att bilda ett sådant biotopskyddsområde kommer skilja sig åt från förutsättningarna för att bilda andra biotopskyddsområden. Detta biotopskyddsområde av särskilt slag kommer kallas skogsmarksskyddsområde. Rättsverkningarna av skogsmarksskyddsområdets bildande kommer dock i huvudsak att vara desamma som då ett vanligt biotopskyddsområde bildas.

Denna rätt att kräva bildande av biotopskyddsområde bör vara ett sistahandsalternativ. I första hand bör Skogsstyrelsen och övriga myndigheter eftersträva att eventuella hänsyn kan rymmas inom intrångsbegränsningen, och i andra hand att ersättning för intrång därutöver erläggs inom ramen för ett frivilligt naturvårdsavtal.

## Närmare om den övervägda bestämmelsens utformning

Frågan är hur en ersättningsregel, som den diskuterade, närmare ska utformas. Det finns enligt min uppfattning ett starkt värde att anknyta till de skyddsformer som redan finns och att således i största

möjliga utsträckning använda de rättsliga verktyg som miljöbalken redan tillhandahåller.

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om olika typer av områdesskydd. Dessa områdesskyddsbestämmelser beskrivs i avsnitt 14.1.2 ovan.

Man kan fråga sig om biotopskyddsområde är rätt skyddsform för de situationer som här avses. Det argumentet kan framföras att ett område inte nödvändigtvis är särskilt värdefullt eller skyddsvärd endast därför att hotade arter återfinns på området.

Mot en sådan invändning kan man dock anföra att om staten i lagstiftning – oavsett om denna lagstiftning utgör en implementering av en rättsakt som staten av folk- eller EU-rättsliga skäl är skyldig att implementera eller är en del av den rent nationella rätten – har pekat ut en art som skyddsvärd, och den arten förekommer i sådan utsträckning i ett skogsområde att det inte går att bedriva sedvanligt skogsbruk där, bör skogsområdet närmast per definition ses som en värdefull biotop. I den mån man vill ifrågasätta att skogsområdet är en värdefull biotop måste man också enligt min uppfattning ifrågasätta behovet av skydd hos den skyddade arten. Annorlunda uttryckt måste systemet hålla ihop, och staten har en grundläggande skyldighet att tala med en röst till medborgarna. Att å ena sidan inte betrakta ett område som skyddsvärd och därmed undgå ett statligt ekonomiskt ansvar för att skydda området, men å andra sidan samtidigt betrakta naturvärdena på området som så värdefulla att den enskilde inte ska få bedriva förväntad och sedvanlig ekonomisk verksamhet är att på ett orättfärdigt sätt övervältra gemensamma bördor på enskilda. Dessa tankar har för mig varit vägledande i de vägval som jag gör i dessa överväganden.

Min samlade bedömning är att det är ändamålsenligt att lämna förslag som säkerställer att staten i förhållande till markägare och andra enskilda är konsekvent i fråga om vad i naturen som är värdefullt att skydda respektive inte. En sådan enhetlighet säkerställs om förekomsten av skyddade arter som medför mer ingripande begränsningar av sedvanligt brukande av skogsmark likställs med att de områden där dessa arter förekommer måste bedömas som värdefulla biotoper.

Mitt förslag i denna del är att de omständigheter som framgår ovan ska utgöra en helt självständig grund för inrättande av biotopskyddsområden. Så snart förutsättningarna är uppfyllda – det vill



säga att ett myndighetsbeslut som grundar sig på regler om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald begränsar möjligheterna att avverka på produktiv skogsmark, och detta medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på den berörda delen av fastigheten – ska markägaren ha rätt att kräva inrättande av ett biotopskyddsområde. För att ändamålen med den föreslagna regeln ska få genomslag, och för att undvika konflikter med systematiken bakom de nuvarande reglerna om biotopskyddsområde, ska det inte krävas att några andra förutsättningar därutöver är uppfyllda. Till exempel behöver det inte vara fråga om *mindre* mark- eller vattenområden (jfr 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken och SKSFS 2013:1). I detta avseende kommer dessa biotopskyddsområden utgöra biotopskyddsområden av ett särskilt slag. För att på ett enkelt sätt särskilja dessa biotopskyddsområden av särskilt slag från sådana ”vanliga” biotopskyddsområden som bildas med stöd av den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken föreslår jag att dessa särskilda biotopskyddsområden, när det är nödvändigt för att undvika missförstånd, kan betecknas *skogsmarksskyddsområden*.

Möjligheten för markägaren att kräva att ett biotopskyddsområde av särskilt slag (skogsmarksskyddsområde) ska bildas när förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda ska ses just som en möjlighet. Det finns inget som hindrar att markägaren avstår från att kräva bildande av skogsmarksskyddsområde. Markägaren är också fri att ingå ett så kallat naturvårdsavtal med staten. Naturvårdsavtal är civilrättsliga avtal som i huvudsak ingås vid sidan av regelverket i miljöbalken. Avtalen har dock getts en fastighetsrättslig förankring genom en regel i 7 kap. 3 § jordabalken, enligt vilken det som fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvärden inom ett visst område (naturvårdsavtal) förbundit sig att tillåta eller tåla ska anses som en nyttjanderätt. Om en sådan nyttjanderätt är inskriven i fastighetsregistret ska den, enligt 7 kap. 10 § jordabalken, anses vara känd av den ny ägare till fastigheten, vilket innebär att nyttjanderätten då kan åberopas mot denne.

Det kan för övrigt framhållas att liknande principer som premierar frivilliga överenskommelser redan gäller för nästa steg i processen, det vill säga när ersättning ska utbetalas för ett bildat biotopskyddsområde. Enligt 34 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd

enligt miljöbalken med mera ska en myndighet, i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken (det vill säga bland annat ärenden om inrättande av bland annat biotopskyddsområden), alltid försöka nå en överenskommelse med sakägare som gör anspråk på ersättning enligt ersättningsreglerna i 31 kap. miljöbalken.

Markägaren kommer alltså ha fri valrätt mellan de båda alternativen områdesskydd eller naturvårdsavtal. Det innebär att det blir statens sak – genom Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket eller en länsstyrelse – att erbjuda villkor för naturvårdsavtalet. Om markägaren inte vill godta de erbjudna villkoren står det honom eller henne fritt att i stället välja alternativet att områdesskydd beslutas. Det framstår dock enligt min uppfattning som en självklar sak att Skogsstyrelsen i första hand bör eftersträva att ett naturvårdsavtal på frivillig och ömsesidig grund ingås. Avsikten med den regelstruktur som föreslås är att rätten att kräva bildande av ett biotopskyddsområde ska uppfattas som, och i praktiken också vara, en sista handslösning, för det fall att ett mer betydande intrång i markägarens rådighet till sin skogsmark inte ersätts på någon annan grund. Jag förutsätter att Skogsstyrelsen kommer utveckla ändamålsenliga arbetsformer för att se till att så blir fallet.

Det kan i detta sammanhang noteras att 2019 års skogsutredning framhöll att utgångspunkten för allt områdesskyddsarbete bör vara frivilligt formellt skydd.<sup>64</sup>

Jag anser att det uttryckligen bör föreskrivas att ingäendet av ett naturvårdsavtal utesluter möjligheten att kräva att ett skogsmarksskyddsområde bildas. Om det framgent införs nya former av flexibelt skydd av skogsmark – så som till exempel har föreslagits i 2019 års skogsutrednings slutbetänkande<sup>65</sup> – måste det övervägas om även sådana flexibla skyddsformer uttryckligen bör prekludera, det vill säga utesluta, möjligheten att kräva att ett biotopskyddsområde bildas. Så bör enligt min uppfattning ofta bli fallet. Avsikten är under alla förhållanden inte att skogsägaren i någon situation ska bli dubbelt kompenserad för ett visst intrång i möjligheten att bruka skogen.

Det finns naturligtvis inte några hinder mot att markägaren och Skogsstyrelsen överenskommer att en del av det aktuella området läggs under biotopskydd, medan en annan del av området omfattas

---

<sup>64</sup> SOU 2020:73, s. 598 ff.

<sup>65</sup> SOU 2020:73, s. 595 ff.

av ett naturvårdsavtal. Naturvårdsavtalet kommer då att prekludera inrättande av ett biotopskyddsområde för den del av fastigheten som berörs.<sup>66</sup>

Inrättande av ett biotopskyddsområde på den grund som nu diskuteras bör också av naturliga skäl vara prekluderad om det tidigare betalats ut ersättning enligt 19 a § skogsvårdslagen för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog. I annat fall kommer de ägare till fjällnära skog som ansökt om och fått sådan ersättning att bli dubbelt kompenserad. En sådan situation måste av rimlighets- och rättviseskäl undvikas.

### Den valda lösningen är lämplig

I flera lagstiftningsärenden, bland annat avseende införandet av undantaget i tredje stycket 2 kap. 15 § regeringsformen, har det framhållits att regleringen av egendomsrätten i regeringsformen får anses bygga på den implicita förutsättningen att det är en huvudregel att ersättning ska lämnas när det allmänna inskränker den enskildes möjligheter att använda sin egendom. Denna implicita förutsättning bör gälla även när någon uttrycklig grundlagsstadgad skyldighet för staten att betala ersättning i och för sig inte föreligger.<sup>67</sup> Grundlagsskyddet får alltså på detta sätt sägas ha uppmuntrat att det i vanlig lag införs mer generösa ersättningsbestämmelser än vad regeringsformens minimikrav betingar.

Den lösning som jag här föreslår bedömer jag (som framgått ovan, se avsnitt 14.1.3) inte skulle stå i strid med det unionsrättsliga förbudet mot statsstöd. Det som beslutet om områdesskydd skulle avse att skydda skulle inte i första hand vara de individer av skyddade arter som lever i det aktuella området, utan biotopen och naturområdet som helhet. Ett naturområde där skyddade arter lever måste i viss utsträckning per definition ses som ett värdefullt naturområde. Detta beslut om områdesskydd kan därefter, enligt redan gällande principer för ersättningsrätt, medföra ersättning till markägaren. Det följer av fast praxis att sådan ersättning inte strider mot det unionsrättsliga förbudet mot statsstöd.

---

<sup>66</sup> Jfr SOU 2021:51, s. 1200.

<sup>67</sup> Prop. 2009/10:80, s. 168 och t.ex. SOU 2013:59, s. 59.

Oavsett detta är det också min bedömning, av skäl som redogjorts för ovan, att ett stöd för att kompensera kostnader till följd av avsevärda begränsningar av skogsbruk på produktiv skogsmark till följd av artskyddsbestämmelser i enskilda fall, varken gynnar vissa företag eller viss produktion framför andra på ett selektivt sätt, eller snedvrider konkurrensen. Detta gäller enligt min bedömning i synnerhet om stödet utformas på det indirekta sätt som här föreslås.

### 14.2.3 Ersättningens storlek och andra liknande frågor

#### Sammanfattning

I detta avsnitt återfinns vissa överväganden om frågor som gäller ersättningen för biotopskyddsområden. Jag kommer föreslå att det inte ska vara en förutsättning för att ersättning ska kunna utgå med anledning av ett beslut om bildande av skogsmarksskyddsområde att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I övrigt ska dock de nuvarande reglerna om grunderna för beräkning och sättet för utbetalning av ersättning för bildande av biotopskyddsområde gälla även för skogsmarksskyddsområden. Min slutsats är vidare att det inte finns skäl att ändra dessa bestämmelser.

Däremot uttalar jag som min uppmaning till regeringen att frågan om beskattning av ersättning för naturvårdsavtal bör utredas, med inriktning på att sådan ersättning ska beskattas i inkomstslaget kapital i stället för i inkomstslaget näring, alternativt att de förslag om att på visst sätt periodisera intäkterna från ett naturvårdsavtal som redan lämnats till regeringen av Skatteverket ska genomföras.

#### Ersättning ska alltid utgå för beslut om bildande av biotopskyddsområden av särskilt slag

**Förslag:** Fastighetsägaren ska alltid ha rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett sådant biotopskyddsområde av särskilt slag som föreslås. Det ska alltså inte, som beträffande ersättning för beslut om bildande av andra biotopskyddsområden, vara en förutsättning för ersättning att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Enligt de befintliga ersättningsreglerna i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken är det en allmän förutsättning för ersättningsrätt att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Med dessa begrepp avses olika saker.

Att mark *tas i anspråk* betyder i princip att det allmänna inte bara förhindrar markägaren att använda marken på vissa sätt, utan att det allmänna självt använder marken för något ändamål. Det måste röra sig om ett användande av marken som är mer ”aktivt” än att endast exempelvis skydda naturen för att det ska röra sig om ett ianspråktagande. Exempel på ianspråktagande enligt miljöbalken är att markägaren tvingas tåla till exempel byggande av vägar, parkeringsplatser, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar med mera. Sådana regler finns, beträffande naturreservat, i 7 kap. 6 § miljöbalken.

Vad som ska förstås med att pågående markanvändning avsevärt försvåras har diskuterats ovan i bland annat avsnitt 14.1.1, och 14.1.3 i samband med diskussionen om laglighetsprincipen.

I 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken finns en regel om att fastighetsägaren har rätt till ersättning vid förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet. Förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket kan till exempel meddelas på grund av regler om artskydd. Ersättningsrätten i dessa fall förutsätter dock som sagt att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, vilket hittills oftast inte ansetts vara fallet.

Enligt de överväganden jag har gjort ovan anser jag att markägaren ska ersättas så snart vissa typer av beslut medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras, utan att någon bedömning ska behöva göras av huruvida markanvändningen kan anses vara *pågående*.

Det finns därför enligt min uppfattning behov av en regel enligt vilken fastighetsägaren alltid ska ha rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett skogsmarksskyddsområde. Ersättning för beslut om bildande av skogsmarksskyddsområden ska alltså inte, som beträffande ersättning för beslut om bildande av andra biotopskyddsområden, förutsätta att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

## Det ska inte göras några ändringar i reglerna om ersättning för biotopskyddsområde

**Bedömning:** Den ersättning som betalas när ett biotopskyddsområde bildas ska, liksom i dag, betalas ut vid ett enda tillfälle, med ett belopp som motsvarar 125 procent av fastighetens marknadsvärde. Jag föreslår alltså inga förändringar om reglerna för biotopskyddsersättning.

Det har under arbetet med utredningen framhållits att det vore önskvärt om ersättning som betalas ut med anledning av ett beslut om områdesskydd bör betalas återkommande i stället för som i dag vid ett enda tillfälle.

Man kan exempelvis tänka sig ett system där ersättning betalas ut en gång per omloppstid för det aktuella skogsområdet, med motsvarande belopp som en avverkning kan beräknas skulle ha inbringat, med avdrag för beräknade kostnader för skogsbruksåtgärder under omloppstiden, exempelvis röjning och gallring.

Ett sådant system har vissa fördelar. En fördel är att det kommer fortsätta vara ekonomiskt attraktivt att äga de aktuella skogsfastigheterna. Betalningen av periodiska ersättningar skulle alltså på sätt och vis ersätta intäktsströmmen från ett kontinuerligt brukande av fastigheten. Detta skulle bidra till att fortsatt attrahera människor att bo på landsbygden, vilket utredningen bedömer som mycket positivt och angeläget.

Det har i mina kontakter med skogsbrukare under utredningsarbetet beskrivits som att betalning av engångsbelopp gör fastigheten ointressant för ägaren efter att betalningen har gjorts, och att det i ett sådant scenario finns mindre anledning för markägaren eller markägarens arvingar att stanna kvar i bygden. I stället tar man ersättningsbeloppet och flyttar till en tätort. Ett annat problem är att fastigheten i allmänhet förlorar hela eller delar av sitt värde som kreditsäkerhet om inga framtida intäktsströmmar kan påräknas från fastigheten. Därmed blir det svårare för markägaren att ta upp lån och att driva en parallell näringsrörelse vidare.

I sammanhanget bör det också framhållas att skogsmark som kan brukas, eller som i vart fall återkommande genererar en intäktsström, i många fall utgör en viktig pusselbit i näringsverksamheter som bedrivs i lands- eller glesbygd. När det gäller fysiska personer

som äger mindre skogsfastigheter är därmed skogen mer sällan en ensam intäktskälla, många gånger inte heller den huvudsakliga intäktskällan, men ofta ett helt nödvändigt komplement till annan näringsverksamhet, till exempel jordbruk och turism och restaurang eller andra tjänster.

Mot detta talar å andra sidan skäl för att behålla den nuvarande ordningen. Ett beslut om biotopskyddsområde och naturreservat gäller tills vidare. Såvitt jag har kunnat konstatera förekommer det i praktiken inte att beslut om områdesskydd upphävs (även om det finns en sådan rättslig möjlighet). I praktiken avhänds därmed markägaren rådigheten över sin mark för all framtid när ett områdesskydd bildas. Detta får i sig anses tala för att ersättningen ska spegla detta förhållande, och att markägaren ska ha rätt att bli fullt ut kompenserad för alla framtida förluster vid ett och samma tillfälle.

Det enklaste och mest naturliga är att behålla den nuvarande ordningen varigenom markägaren ersätts för fastighetens fulla marknadsvärde, med det sedvanliga påslaget om 25 procent (se 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen). I en fastighets, vid var tid gällande, marknadsvärde ingår i vart fall i teorin det diskonterade nuvärdet av alla framtida intäktsmöjligheter från fastigheten. Påslaget om 25 procent på marknadsvärdet kan i det perspektivet ses som ett slags säkerhetsmarginal, som tillser att markägaren inte underkompenseras.

Om den ersättning som då utbetalas investeras på ett sätt som ger genomsnittlig marknadsmässig avkastning på kapitalet kommer kapitalintäkterna från ersättningsbeloppet motsvara de intäkter som under skogens framtida omloppstider skulle ha genererats från avverkningar.

Allt sammantaget gör jag bedömningen att tillräckligt starka skäl talar för att denna ordning ska fortsätta gälla, trots de nackdelar som finns med den.

## Beskattningsfrågor

**Förslag:** Ersättning enligt naturvårdsavtal bör, i likhet med vad som i dag gäller för ersättning för exempelvis naturreservat och för biotopskyddsområde, beskattas i inkomstslaget kapital och inte i inkomstslaget näringsverksamhet. På så vis åstadkoms en

enhetlig beskattningsordning som bättre svarar mot markägarens ekonomiska verklighet. I andra hand bör intäkter från naturvårdsavtal periodiseras.

Med hänsyn till utredningstiden och utredningens direktiv finns det inte förutsättningar att inom ramen för denna utredning lämna förslag på ändringar i skattelagstiftningen. Regeringen uppmanas att låta utreda frågan i särskild ordning, alternativt att gå vidare med de förslag om periodisering av intäkter från naturvårdsavtal som har lämnats av Skatteverket i promemorian *Mer förmånlig beskattning vid bland annat skydd av skog*<sup>68</sup>.

Nedan följer en något förenklad beskrivning av de skatteregler som gäller för beskattning av sådan ersättning som kan lämnas på grund av olika typer av ingripanden i egendomsrätten till skogsmark. Beskrivningen bortser från de skatteregler som gäller för bolag, utan utgår från vad som gäller då en skogsfastighet, som är taxerad som lantbruksfastighet, ägs av en eller flera fysiska personer.

Den ersättning som betalas ut från stat eller kommun till följd av att ett områdesskydd enligt miljöbalken inrättas är skattepliktig. När en fastighet helt eller delvis övertas av stat eller kommun genom expropriation eller markköp beskattas detta som en kapitalvinstgrundande avyttring av näringsfastighet. Den ersättning som då betalas ut beskattas med andra ord i inkomstslaget kapital. Det samma gäller även för ersättning som betalas ut då mark tas i anspråk eller för avsevärt försvårande av pågående markanvändning på grund av miljöbalkens områdesskydd, trots att äganderätten till fastigheten då inte övergår. Detta hör samman med att en sådan närmast total rådighetsinskränkning som ett områdesskyddsbeslut innebär företer likheter med en upplåtelse för all framtid.

Förutom att inrätta sådana områdesskydd som regleras i 7 kap. miljöbalken har statliga myndigheter och kommuner möjlighet att teckna avtal med en fastighetsägare i syfte att bevara och utveckla ett områdes naturvärden eller sociala värden, så kallade naturvårdsavtal. När det gäller den ersättning som betalas ut vid ingående av naturvårdsavtal är läget annorlunda än när det gäller ersättning för

<sup>68</sup> Skatteverket. 2023. Promemoria. Dnr 8-1863736.



områdesskydd. Intäkten ska tas upp i inkomstslaget näring, och inte i inkomstslaget kapital.

Särskilda skatteregler om när intäkten ska tas upp till beskattning saknas. Enligt tidigare gällande praxis från Skatteverket periodiserades ersättning för naturvårdsavtal över avtalets löptid. I rättsfallet RÅ 2002 ref. 84 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att en engångsersättning i anledning av ett nyttjanderättsavtal som löper över flera år ska periodiseras och intäktsredovisas linjärt under avtalets löptid. Regeringen gjorde därefter bedömningen att samma synsätt borde kunna anläggas på ersättning enligt naturvårdsavtal.<sup>69</sup>

I ett yttrande till Högsta förvaltningsdomstolen år 2004 uttalade emellertid Bokföringsnämnden att ersättning för ett avtal där det redan från början kan konstateras att det inte kommer att bli aktuellt att utföra någon motprestation ska redovisas som en intäkt redan när ersättningen erhållits.<sup>70</sup> Ett naturvårdsavtal innefattar typiskt sett ingen motprestation från markägarens sida. Det enda markägaren förbinder sig till är att förhålla sig passiv, det vill säga att inte vidta åtgärder eller göra ingrepp på den mark som naturvårdsavtalet avser.

Mot denna bakgrund gjorde Skatteverket år 2005 i ett ställningstagande bedömningen att inkomst från ett naturvårdsavtal som enbart innebär en begränsning för fastighetsägaren att nyttja marken och inte förutsätter någon prestation i sin helhet ska tas upp som intäkt när fastighetsägaren fått rätt till ersättningen. Den ska således inte periodiseras över avtalstiden.<sup>71</sup> Skatteverkets nuvarande praxis följer detta ställningstagande.

Denna praxis innebär att en mycket ogynnsam skatteeffekt inträder när ersättning enligt ett naturvårdsavtal betalas ut. Denna ogynnsamma skatteeffekt utgör ett negativt incitament mot att ingå naturvårdsavtal.

För att åstadkomma en enhetlig behandling av funktionellt liknande mekanismer för naturskydd i skogen, och för att uppmuntra ingående av naturvårdsavtal, bör man enligt min uppfattning överväga ändringar av skattelagstiftningen så att ersättning enligt naturvårdsavtal behandlas på enahanda sätt som den ersättning som utgår vid beslut om områdesskydd. Såvitt går att överblicka från

---

<sup>69</sup> Jfr prop. 2002/03:79, s. 12 f.

<sup>70</sup> Se nämndens yttrande i RÅ 2005 ref. 49.

<sup>71</sup> SKV:s ställningstagande dnr 130 84518-05/111, 2005-02-14.

detta utredningsarbets synpunkt vore det ett godtagbart andrahandsalternativ att ersättningen fortsatt beskattas i inkomstslaget näring, men tillåts att periodiseras över naturvårdsavtalets hela löptid.

Med hänsyn till utredningstiden och till utformningen av utredningens direktiv finns det inte förutsättningar att inom ramen för denna utredning lämna förslag på ändringar i skattelagstiftningen. Regeringen bör emellertid låta utreda frågan i särskild ordning. Detta är en rekommendation som lämnades redan av 2019 års skogsutredning i betänkandet SOU 2020:73, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*.<sup>72</sup> Jag finner här alltså skäl att upprepa denna uppmaning.

Jag konstaterar också att Skatteverket, i promemorian ”Mer förmånlig beskattning vid bland annat skydd av skog”<sup>73</sup>, som bygger på ett regeringsuppdrag från juni 2022<sup>74</sup>, föreslår att ersättning för naturvårdsavtal ska kunna periodiseras genom att en enskild näringsidkare som får sådan ersättning som avser avtal med löptid om fem år eller längre tid får göra avdrag för belopp som sätts in på ett särskilt konto i ett kreditinstitut (”naturvårdskonto”). Som jag har anfört ovan anser jag i och för sig att en sådan lösning vore tillfredsställande.

#### 14.2.4 I praktiken

I praktiken kommer mitt förslag om ersättningsmodell för vissa intrång i rätten att bruka skog fungera på följande sätt.

Om en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, och detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvårats på berörd del av fastigheten, kommer markägaren ha möjlighet att kräva att ett biotopskyddsområde av ett särskilt slag, kallat skogsmarksskyddsområde, bildas på den berörda delen av fastigheten.

Det kan röra sig om ett beslut från vilken myndighet som helst i vilket ämne som helst, med den begränsningen att beslutet måste

---

<sup>72</sup> SOU 2020:73, s. 626 f.

<sup>73</sup> PM 2023-08-31, dnr 8-1863736.

<sup>74</sup> Regeringsuppdrag att utreda vissa frågor om mer förmånlig beskattning vid bland annat skydd av skog, Fi2022/01887.

grundas sig på bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald. Detta innebär att till exempel artskyddsreglerna kommer omfattas av den nya regeln och rätten att kräva att ett biotopskyddsområde bildas. Det som inte kommer omfattas är regler som syftar till att skydda människor, djur och natur från farliga verksamheter, till exempel utsläpp eller påverkan av kemikalier. I praktiken förutser jag att bestämmelsen kan komma att ha betydelse när Skogsstyrelsen fattar beslut om avverkningsförbud eller andra långtgående begränsningar i möjligheten att föryngringsavverka på grund av artskyddsreglerna. Detta förutsätter att regelverket runt ersättning med anledning av artskyddsbegränsningar förblir likadant som i dag. Bilden kan förändras i den mån mer heltäckande och lättillämpade regler för ekonomisk ersättning till markägare vid begränsningar i brukanderätten till skog införs. Så skulle kunna ske till exempel som ett resultat av det pågående utredningsarbetet ”Ändrade bestämmelser om nationell fridlysning och en reglering av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelser” (KN2024/01639) som ska redovisa senast den 31 december 2024.

Man kan tänka sig även andra fall där regeln kommer tillämpas, till exempel om skogsbruket begränsas på grund av myndighetsbeslut som har samband med nationella svenska bestämmelser som kan komma att införas i samband med eller i anledning av den kommande avskogningsförordningen eller som grundar sig på naturrestaureringsförordningen.

Genom mitt förslag dras alltså en distinktion mellan å ena sidan sådana bestämmelser som handlar om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald – som förutsätts i första hand vara ett gemensamt ansvar för samhället – och å andra sidan bestämmelser som handlar om skydd mot farlig verksamhet, utsläpp och likande, vilket fullt ut är verksamhetsutövarens ansvar.

Mitt förslag utgår från att markägaren och staten i första hand ska ingå ett naturvårdsavtal, men om markägaren inte är nöjd med villkoren har han eller hon alltså möjligheten att kräva inrättande av områdesskydd.

## 14.3 Konsekvenser

### 14.3.1 Finansiella konsekvenser för staten

Det kan förväntas att utredningens förslag om en ny mekanism för ersättning kommer att leda till kostnader för staten. Det följer av befintliga regler om biotopskyddsområden att ersättning måste utbetalas när sådana områden inrättas.

Det går visserligen att argumentera för att den ersättningsrätt som här föreslås i huvudsak redan finns, bland annat med stöd av Högsta domstolens avgörande i NJA 2023 s. 291, och att någon utökning av de statliga ekonomiska åtagandena inte sker genom de förslag som här lämnas. Ett sådant resonemang vore dock knappast rättvisande. Oavsett vad som kan anses gälla i teorin är det ett faktum att den extraordinära ersättningsrätt som Högsta domstolen i ett visst fall har funnit föreligga inte i någon betydande utsträckning har fått budgetära konsekvenser eller rent faktiskt påverkat vilka belopp som staten betalar ut. Markägare som vill ha ekonomisk ersättning enligt grundsatserna i NJA 2023 s. 291 är än så länge hänvisade till att väcka talan mot staten.

Det är svårt att beräkna den totala kostnaden för den modell av områdesskydd som föreslås. Under 2022 och 2023 fattade Skogsstyrelsen cirka 500 beslut om året i enlighet med 12 kap. 6 § miljöbalken angående anmälningar om skogsbruksåtgärder, beslut som totalt omfattade cirka 3 500 hektar. Hela den arealen är inte aktuell för ersättning. Ibland kan beslutet enligt miljöbalken till exempel handla om att flytta tidpunkt för avverkningen i förhållande till häckningsperiod eller att en mindre del av avverkningen inte får avverkas. Ett högt antagande är att halva den arealen skulle kunna bli föremål för ersättning. Om kostnaden per hektar för de nya biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarksskyddsområden) antas motsvara de senaste årens kostnad vid biotopskydd ger detta en ersättningskostnad på 300 miljoner kronor. Det går också att tänka sig att både markägare och Skogsstyrelsen väljer att hitta en annan form, till exempel naturvårdsavtal, vilket då sänker kostnaden betydligt.

Skogsstyrelsen har också på olika sätt bedömt kostnaderna för ersättningar, utifrån scenariot att artskyddsbegränsningar skulle bli ersättningsgilla. I budgetunderlaget för 2023–2025 gjordes en bedömning att 10 procent av 70 000 anmälningar innehåller artobserva-

tioner där ersättning kan krävas på en fjärdedel av dessas areal vilket då skulle beräknas till 1 miljard kronor. I motsvarande underlag för 2024–2026 beräknades kostnaden lägre så att anslaget för artskydd behövde vara 200 miljoner kronor. Myndigheten har också under de senaste åren reserverat ungefär 100 miljoner kronor per år för dessa ersättningar i avvaktan på att rättsläget ska klarna.

Sammantaget bedömer jag att kostnaden för ersättning kan komma att uppgå till 300–600 miljoner kronor per år inklusive Skogsstyrelsens handläggningskostnader.

Eftersom dessa ersättningar också innebär ett formellt skydd av området bör denna kostnad ingå i det befintliga anslaget för skydd av natur. Men eftersom hanteringen hamnar på Skogsstyrelsen behöver det ske en omfördelning mellan berörda myndigheter.

### 14.3.2 Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget kommer ha positiva konsekvenser för rättssäkerheten för företag och enskilda. Som en sista utväg finns med detta förslag en möjlighet att få ersättning för den inskränkning staten gör i den pågående markanvändningen. Samtidigt innebär den ersättningen också att området blir formellt skyddat. Risken för att markägare skickar in avverkningsanmälningar endast för att få ersättning bedöms därmed som liten.

Det förslag som lämnas i denna del kommer att ha positiva ekonomiska konsekvenser för enskilda. Möjligheten för en markägare att i vissa fall kräva att ett biotopskyddsområde av särskilt slag bildas kommer att förbättra markägarens möjligheter att bli kompenserad för ekonomiskt bortfall i verksamheten.

Det får också betraktas som sannolikt att den ersättningsmodell som föreslås kommer att förbättra kreditgivares syn på skogsmark som investeringsobjekt. I så måtto kan förslaget väntas medföra positiva konsekvenser för samtliga skogsägare, inte bara för dem som kommer i konkret åtnjutande av ersättningsmodellen.

### 14.3.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Det finns anledning att utgå från att de förslag som lämnas om en ny ersättningsmekanism kan leda till att arbetet med att skydda naturområden kommer behöva bedrivas på ett mindre planmässigt och systematiskt sätt. En del av budgeten för områdesskydd kommer att tas i anspråk av sådana biotopskyddsområden av särskilt slag som inrättas efter begäran från markägaren. Här kommer alltså de ansvariga myndigheterna få ett minskat utrymme för systematiskt skyddande av biotoper, och skyddet kommer bli mer händelsestyrt. Detta påverkar möjligen berörda myndigheters handläggning men bör i grunden inte påverka miljön. Om ett område bedöms ha så höga naturvärden att en avverkning måste begränsas så mycket eller helt stoppas att det leder till ett formellt skydd så borde samma område också varit prioriterat för skydd enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens strategi för formellt skydd. Skillnaden blir då bara i vilken ordning dessa områden skyddas. Även takten på skyddsarbetet kan med detta förslag behöva ökas vilket om något har en positiv konsekvens på miljön.

Förslaget kan också förväntas innebära ökade incitament för markägare att bedriva skogsskötsel på ett sådant sätt att höga naturvärden skapas eftersom det i yttersta fall kan ersättas ekonomiskt om staten vill begränsa det fortsatta brukandet.

### 14.3.4 Samhällsekonomiska och övriga konsekvenser

Förslagen bedöms vara positiva ur ett äganderätts- och näringsfrihetsperspektiv. Äganderätten är en grundläggande samhälllig organisationsprincip av stor betydelse. Äganderätten är också en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Ett robust och förutsebart skydd för den enskildes äganderätt och rätt att använda sin egendom underlättar avsevärt för enskilda och andra aktörer i samhället att planera sin ekonomiska verksamhet. Detta medför principiella vinster såväl som effektivitetsvinster på marknadsnivå som kan förväntas ha vissa positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

# 15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag:** De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 april 2026.

När det gäller beslut som kan ligga till grund för bildande av biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken ska regeln endast tillämpas på beslut som meddelats efter ikraftträdandet.

För ansökningar om stöd till ädellövskog som inkommit innan den nya bestämmelsen om ädellövsstöd trätt i kraft ska äldre bestämmelser gälla.

## 15.1 Skälen för förslaget

### Ikraftträdande

Förslagen innebär ändringar som påverkar tillsyn, handläggning och enskildas ansvar. Förslagen bör därför tidigast träda i kraft den 1 april 2026.

### Övergångsbestämmelser

När det gäller den nya bestämmelsen om bildande av biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarksskyddsområden) när beslut grundade på regler om bevarande av naturvärden och biologisk mångfald i vissa fall begränsar möjligheten att avverka på produktiv skogsmark bör denna regel inte vara tillämplig på myndighetsbeslut som fattats före ikraftträdandet. Om en markägare tidigare, före ikraftträdandet av den nya bestämmelsen om skogsmarksskyddsområden, har skickat in en avverkningsanmälan och därefter med-

delats ett avverkningsförbud med grund i 12 kap. 6 § miljöbalken kommer detta myndighetsbeslut alltså i och för sig inte grunda en rätt att kräva att ett skogsmarksskyddsområde ska bildas. Det kan dock konstateras att ett artskyddsförbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken med anledning av en avverkningsanmälan saknar rättskraft. En markägare är med andra ord oförhindrad att skicka in en ny avverkningsanmälan eller en anmälan om samråd. Varje sådan anmälan måste handläggas på nytt. Bestämmelsen om skogsmarksskyddsområde kommer kunna tillämpas på beslut som fattas efter en sådan ny anmälan som gjorts efter det att bestämmelsen trätt i kraft.

Ansökningar om stöd för ädellövskog som kommit in innan den nya bestämmelsen som stöd till ädellövskog trätt i kraft bör handläggas enligt äldre bestämmelser. Detta på grund av att en ansökan enligt tidigare regelverk kan ha varit planerad under lång tid eftersom omloppstider inom skogsbruket är långa. Den förväntan på stöd som sökanden har bör inte påverkas av Skogsstyrelsens handläggningstid. Har ansökan inkommit innan de nya bestämmelserna trätt i kraft ska de äldre bestämmelserna fortsatt gälla vid handläggningen av den ansökan.

Någon övergångsbestämmelse som tar sikte på när en ny ansökan kan beviljas efter att stöd erhållits enligt äldre bestämmelser anser jag inte nödvändig. Stödet till ädellövskog som finns enligt äldre bestämmelser avser vissa stödberättigande kostnader. Det föreslagna stödet avser ett hektarstöd. Det finns inte skäl att ställa upp villkor om att vissa sökanden bör avstå detta stöd under en övergångsperiod.



# 16 Författningskommentar

## 16.1 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

### 14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning, *maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg eller traktorväg längre än 300 meter*, som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker, och

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

Bestämmelsen anger skyldigheten för skogsmarkens ägare att underrätta Skogsstyrelsen om vissa skogsbruksåtgärder.

I *första stycket första punkten* tas underrättelse för skogsbränsle bort. Detta i syfte att förenkla regelverket. Skogsbränsle är en del av den råvara som en avverkning syftar till att få fram. Möjligheten att informera eller utöva tillsyn över skogsbränsleuttag har så nära samband med avverkningen att en särskild underrättelseskyldighet för skogsbränsle är överflödigt. Övervägandena finns i avsnitt [7.1].

I samma stycke har ytterligare skogsbruksåtgärder, som ska medföra underrättelseskyldighet, lagts till. Dessa skogsbruksåtgärder är maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg som är längre än 300 meter eller traktorväg längre än 300 meter.

Åtgärderna förs in i bestämmelsen som en följd av att dessa inte längre utgör grund för obligatoriskt samråd enligt de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Samråd kring skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken ska endast ske i de fall som anges i föreskrifterna till 12 kap. 6 a § andra stycket. Detta utvecklas i kommentaren till 12 kap. 6 a §. För att de skogsbruksåtgärder som inte längre kräver obligatoriskt samråd fortsatt ska kunna följas upp bör dessa omfattas av underrättelse-skyldigheten i skogsvårdslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.7 och avsnitt 7.2.

### 23 §

Med ädellövskog avses i denna lag:

1. Skogsbestånd, *inom en brukningsenhet*, som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Trädbestånd på betesmarker, *inom en brukningsenhet*, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla lövträden ska minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30 centimeter på en höjd av 1,3 meter över marken. Markens areal ska uppgå till minst ett hektar.

Har Skogsstyrelsen enligt 27 § beslutat viss trädslagsammansättning vid förnygring av ädellövskog, ska skogen betraktas som ädellövskog även om andelen lövträd under en tid är lägre än som anges i första stycket.

Paragrafen har till syfte att definiera vad som avses med ädellövskog.

*Första stycket första och andra punkten* har ändrats för att markera att bedömningen av ädellövskog ska förhålla sig till en brukningsenhet. Intelligande brukningsenheter och den skog som finns på dessa ska således inte påverka definitionen av vad som är en ädellövskog. Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Överväganden finns i avsnitt 8.2.

### 25 §

I ett bestånd som avses i 23 § får det inte vidtas åtgärder som leder till att *arealen ädellövskog på brukningsenheten minskar*. Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska ny ädellövskog anläggas *inom brukningsenheten i samma omfattning som avverkats*.

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge undantag från första stycket.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheten att anlägga ny ädellövskog enligt första stycket.*

Bestämmelsen ställer upp krav på att ädellövskogen inte får minska.

*Första stycket* innebär att åtgärder inte får vidtas som minskar arealen ädellövskog på brukningsenheten. Med ”åtgärder” avses den sammantagna effekten av sådana aktiva skogsbruksåtgärder som utförs i ett sammanhang eller i anslutning till varandra, i enlighet med hur rationellt skogsbruk vanligen bedrivs. Skrivningen i första meningen hindrar alltså inte att arealen lövskog kortvarigt minskar innan ny ädellövskog hunnit anläggas. Minst samma areal ädellövskog som har avverkats ska anläggas på brukningsenheten. Ändringen av första stycket innebär att ädellövskog kan anläggas på en annan del av brukningsenheten så länge arealen totalt är densamma inom brukningsenheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om inom hur lång tid efter en avverkning som ny ädellövskog ska ha anlagts (se vidare i tredje stycket).

*Andra stycket* ändras som en följd av ändringen i första och tredje stycket. Möjligheten för Skogsstyrelsen att besluta om att ny ädellövskog skall anläggas på ett annat ställe inom en brukningsenhet tas bort. Detta är en följd av att första stycket tillåter anläggning av ny ädellövskog på annat ställe inom brukningsenheten. Tredje stycket ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om skyldigheten att anlägga ny skog varför detta inte behöver regleras i andra stycket. Skogsstyrelsen ska fortsatt ha möjlighet att medge undantag från första stycket. I den frågan sker ingen ändring i sak.

*Tredje stycket* ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om skyldigheten att anlägga ny ädellövskog enligt första stycket. De föreskrifter som kan meddelas kan ha till syfte att förtydliga hur och inom vilken tid anläggning av ny ädellövskog ska genomföras för att det fortsatt ska anses vara samma areal ädellövskog inom brukningsenheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

## 27 §

Skogsstyrelsen *får* besluta om det sätt på vilket *en avverkning av ädellövskog* ska genomföras.

Bestämmelsen, som i sin hittillsvarande lydelse syftat till att ställa krav på tillstånd vid avverkning av ädellövskog, ändras.

*Första och andra stycket* upphävs till följd av att tillståndsplikten tas bort. Tillståndsplikten tas bort för att öka incitamenten att utveckla skogsbruket kring ädellövskog och förenkla regelverket. Tillståndskravet ersätts av underrättelse vid avverkning enligt 14 §. Även samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan bli aktuellt vid avverkning som rör ädellövskog enligt de villkor som gäller för samråd.

*Tredje stycket* ändras som en följd av att tillståndskravet upphör. Hur anläggning av ny ädellövskog ska genomföras får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om enligt 25 § tredje stycket. Tillsynsmyndigheten kan utifrån dessa föreskrifter meddela de beslut och förelägganden som behövs för att föreskrifterna ska följas, vilket framgår av 35 §. Tillsynsmyndigheten ska dock fortsatt få besluta om det sätt på vilket en avverkning av ädellövskog ska genomföras. De särskilda utmaningar som finns vid avverkning och föryngring av ädellövskog gör att det finns behov av en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om sättet för avverkning. Skogsstyrelsen bör därför fortsatt ha mandat, att när skäl finns, besluta om sättet för avverkning av ädellövskog efter att en underrättelse om avverkning enligt 14 § kommit in till myndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

## 35 §

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad.

*Tillsynsmyndigheten har ingen skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 §.*

Paragrafen syftar till att ange tillsynsmyndighetens befogenheter.

*Fjärde stycket* är nytt. Stycket ska kodifiera den praxis som kommer till uttryck i HFD 2020 ref. 12. En underrättelse enligt 14 § medför inte krav på Skogsstyrelsen att handla på ett visst sätt. Skogsstyrelsen har möjlighet att prioritera och inleda tillsyn utifrån skogsvårdslagstiftningen när myndigheten gör bedömningen att skäl finns för detta. Om Skogsstyrelsen inte agerar på en underrättelse enligt 14 § kan en sådan passivitet inte överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

#### 40 §

Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till *mark- och miljödomstol*. *Om beslutet avser en skogsbruksåtgärd enligt denna lag är behörig domstol den mark- och miljödomstol inom vars område åtgärden utförts eller avses utföras.*

Naturvårdsverket får överklaga Skogsstyrelsens beslut i fall som avses i 25 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *mark- och miljööverdomstolen*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen.

I *första stycket* görs en ändring som innebär att Skogsstyrelsens beslut enligt lagen ska överklagas till mark- och miljödomstol, i stället för till förvaltningsrätt. Vidare görs ett tillägg i första stycket som reglerar vilken mark- och miljödomstol som är rätt forum. Behörig domstol att ta upp överklaganden enligt lagen är den mark- och miljödomstol inom vars område den aktuella åtgärden utförts eller avses utföras. Ändringen påverkar inte vad som är föreskrivet i andra författningar om att Skogsstyrelsens beslut enligt dessa lagar ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol, se till exempel 11 § lagen (2014:1005) om virkesmätning och 51 § växtskyddslagen (2022:725).

I  *tredje stycket* föreskrivs att prövningstillstånd krävs vid överklagande till mark- och miljööverdomstolen. Ändringen har karaktär av en följdändring.

Övervägandena finns i avsnitt 13.1.3.

## 16.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

### 2 kap.

#### 7 a §

*När det gäller den kunskap som den som vidtar eller avser vidta skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429) är skyldig att skaffa ska, vid en bedömning enligt 7 §, förhållandet mellan kostnaden för att hämta in ny kunskap och värdet på den berörda delen av fastigheten beaktas.*

*Tillsynsmyndigheten har ansvar för att skaffa den kunskap som behövs, om kunskap utöver vad som följer av första stycket krävs för att ett ärende ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.*

Paragrafen är ny och preciserar den rimlighetsbedömning som ska göras enligt 7 §. Bestämmelsen är avgränsad till den som vidtar eller avser att vidta skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429). Bedömningen ska göras i förhållande till kunskapskravet i 2 § och bevisbördan i 1 §.

Paragrafens syfte är att förtydliga att vid skogsbruksåtgärder ska en avvägning göras mellan kostnaden för att skaffa kunskap och värdet på den berörda delen av fastigheten.

I *första stycket* anges den avvägning som ska göras mellan kostnaden för att skaffa ny kunskap och värdet på den berörda delen av fastigheten. Uttrycket "den berörda delen av fastigheten" avses ha samma innebörd som det har i 31 kap. 4 § första stycket. Avvägningen blir aktuell när tillsynsmyndigheten prövar om det finns skäl att förelägga en markägare att inhämta ny kunskap i ett ärende som handläggs med tillämpning av miljöbalkens bestämmelser. Vid bedömningen ska endast kunskap som inhämtas som en direkt följd av det aktuella ärendet hos tillsynsmyndigheten tas med i prövningen. Kostnaden ska inte överstiga tre procent av värdet på den berörda delen av fastigheten, men kan också utgöra en mindre procentsats när markägaren är en mindre aktör med ett litet innehav.

*Andra stycket* anger det utredningsansvar som tillsynsmyndigheten har i dessa ärenden och blir ett tillägg till 1 §. Tillsynsmyndigheten kan inte fatta ett förbud eller föreläggande om att inskränka skogsbruk på grund av att markägaren inte kunnat visa på ett tillräckligt kunskapsunderlag. Andra stycket anger att tillsynsmyndigheten har ett ansvar att skaffa den kunskap som behövs för

att kunna motivera ett beslut om att till exempel förbjuda en skogsbruksåtgärd.

Bestämmelsen ska läsas som ett tillägg till 7 §. Den skälighetsbedömning som anges i 7 § ska först genomföras. Om det därefter framstår som rimligt att kräva ytterligare kunskap, från den som vidtar eller avser att vidta åtgärden, ska också en bedömning enligt denna paragraf genomföras.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

## 7 kap.

### 11 §

Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och

2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

*Utöver vad som sägs i första stycket ska, om markägaren begär det, områden som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) förklaras utgöra biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarkesskyddsområde) om*

*1. en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald,*

*2. detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, och*

*3. detta beslut inte kan ersättas enligt 31 kap. 4 §.*

*Beslut om biotopskyddsområde enligt andra stycket fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte bildas om markägaren dessförinnan har ingått ett sådant naturvårdsavtal som sägs i 7 kap. 3 § jordabalken avseende samma del av fastigheten. Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte heller bildas om ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429) tidigare lämnats för samma del av fastigheten.*

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut som avses i första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Paragrafen reglerar de grundläggande förutsättningarna för bildande av ett biotopskyddsområde.

*Andra stycket* är nytt och innehåller en ny grund för inrättande av biotopskyddsområde. De biotopskyddsområden som kan bildas enligt den aktuella regeln är av ett särskilt slag, såtillvida att det gäller särskilda förutsättningar för bildandet av dessa biotopskyddsområden. För det särskilda slag av biotopskyddsområden som kan bildas enligt andra stycket har beteckningen ”skogsmarksskyddsområde” valts. Enligt andra stycket har en markägare rätt att kräva att ett biotopskyddsområde av särskilt slag inrättas på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429). Förutsättningarna är dels att en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, dels att detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, och dels att detta beslut inte kan ersättas enligt reglerna i 31 kap. 4 §.

Med uttrycket ”avverka” avses genomförande av alla typer av avverkning, inklusive föryngringsavverkning och gallring. För bedömningen av vilka åtgärder som ska anses utgöra avverkning kan ledning hämtas från skogsvårdslagen och Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Uttrycket ”regler som grundar sig på bevarande av naturvärden och biologisk mångfald” avser att fånga in sådana regler som har till syfte att bevara ett visst tillstånd eller en viss miljö. Exempel på sådana regler som avses är reglerna till skydd för biologisk mångfald i 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen (2007:845). Däremot avses inte sådana regler som syftar till att skydda människor och natur från direkta skador, eller att komma till rätta med sådana skador eller riskerna för sådana skador, i form av till exempel regler om miljöfarlig verksamhet och föroreningar av skilda slag. Exempel på sådana regler återfinns i 9 kap. miljöbalken.



Det som avses är sådana regler vars huvudsakliga skyddsändamål är att bevara eller återställa natur pga. de inneboende värden eller värden för människan som finns i naturen. Däremot avses inte sådana regler vars mekanism för att uppnå ett i grunden annat syfte än bevarande av naturvärden är att ett visst föremål i naturen i något avseende fredas. Exempel på sådana regler som med hänsyn till deras skyddsändamål inte avses är regler om att träd inte får huggas ned förrän de har nått en viss ålder eller höjd, i syfte att värna en rationell och ekonomisk virkesproduktion och en god avkastning i skogsbruket (se till exempel 10 § andra stycket skogs-vårdslagen jämförd med 3 kap. 3 § SKSFS 2011:7).

Med bevarande avses även återställande eller restaurering av naturmiljöer.

Uttrycket ”sedvanligt skogsbruk” ska förstås som sådant skogsbruk som enligt skogligt fackmannamässiga principer normalt bedrivs på produktiv skogsmark i Sverige. I princip innebär detta trakthyggesbruk. Vad som vid var tid ska anses vara sedvanligt skogsbruk kan utvecklas. En sådan utveckling bör dock i första hand ske utifrån skogliga och skogsbrukstekniska grunder.

Även om trakthyggesbruk utgör utgångspunkten innebär inte det att alternativa skogsskötselsystem som till exempel blädningbruk inte får förekomma. På vissa marker bedrivs sådant skogsbruk redan idag och får där anses vara sedvanligt. Om ett beslut från en myndighet avsevärt försvårar att bedriva blädningbruk, och övriga förutsättningar är tillämpliga, är regeln tillämplig.

Sedvanligt skogsbruk ska anses ha försvårats avsevärt om markägaren drabbats av ett inkomstbortfall motsvarande maximalt tio procent av virkesvärdet på den berörda delen av fastigheten. Den acceptabla ”kvotdelen” kan dock i många fall vara lägre än tio procent, i linje med dagens praxis kring intrångsbegränsningen, om inkomstbortfallet motsvarar ett högt belopp i absoluta tal.

Som framgår av bestämmelsen kan markägaren inte kräva att ett skogsmarksskyddsområde bildas om det beslut som avsevärt försvårar sedvanligt skogsbruk redan kan ersättas enligt reglerna i 31 kap. 4 § miljöbalken.

Bestämmelsen i andra stycket utgör en i förhållande till bestämmelsen i första stycket helt och hållet självständig grund för inrättande av biotopskyddsområden. Det innebär bland annat att de krav som anges i första stycket på områdets beskaffenhet, till exempel

att det ska vara fråga om ”små” mark- eller vattenområden, inte är tillämpliga när det gäller biotopskyddsområden som inrättas med stöd av andra stycket. Alla övriga bestämmelser som utan närmare kvalifikation hänvisar till ”biotopskyddsområden” är dock tillämpliga även på dessa biotopskyddsområden av särskilt slag.

*Tredje stycket*, som är nytt, föreskriver att beslut om skogskyddsområden enligt andra stycket ska fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. I 6 § andra stycket förordningen (1998:1252) föreskrivs att Skogsstyrelsen beslutar om inrättande av skogsmarksskyddsområden.

*Fjärde stycket*, som är nytt, reglerar vissa situationer i vilka rätten för markägaren att kräva att ett skogsmarksskyddsområde ska inrättas prekluderas. I fjärde stycket föreskrivs för det första att ett biotopskyddsområde enligt andra stycket, det vill säga ett skogsmarksskyddsområde, inte kan bildas om markägaren dessförinnan har ingått ett naturvårdsavtal avseende samma del av fastigheten. Avsikten med denna bestämmelse är dels att markägaren inte ska bli dubbelt kompenserad för ett visst intrång i möjligheten att bruka skogen, dels att uppmuntra att markägaren och det allmänna ska träffa frivilliga överenskommelser. För det andra föreskrivs i stycket att skogsmarksskyddsområde inte heller kan bildas om ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429) tidigare lämnats för samma del av fastigheten.

Någon bortre tidsgräns för att begära inrättande av ett biotopskyddsområde på den angivna grunden finns inte.

Övervägandena återfinns i avsnitt 14.2.1 och 14.2.2.

## 8 kap.

### 8 §

*Bestämmelser om rätt för markägaren att kräva att ett område som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) i vissa fall ska förklaras utgöra ett biotopskyddsområde finns i 7 kap. 11 § andra stycket.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en erinran om att det i 7 kap. 11 § andra stycket intagits en bestämmelse som i vissa fall ger markägare rätt att kräva att ett biotopskyddsområde bildas. Den hänvisade bestämmelsen har ett bredare teoretiskt tillämpningsområde än

enbart förbud och förelägganden som grundar sig på bestämmelser om skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap. Likväl kan den hänvisade bestämmelsen ofta komma att bli tillämplig i situationer som rör bestämmelser till skydd för biologisk mångfald, exempelvis bestämmelser om artskydd.

Överväganden om regeln i 7 kap. 11 § andra stycket återfinns i avsnitt 14.2.1 och 14.2.2.

## 12 kap.

### 6 §

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får 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. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

*Bestämmelser om rätt för markägaren att med anledning av ett sådant föreläggande eller förbud i vissa fall kräva att ett område som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) i vissa fall ska förklaras utgöra biotopskyddsområden finns i 7 kap. 11 § andra stycket.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om samrådsskyldighet i vissa situationer. Samrådsskyldigheten fungerar som ett komplement till miljöbalkens regler om tillståndsplikt (se prop. 1997/98:45 Del 2, s. 150).

I *sjätte stycket*, som är nytt, finns en upplysning om att det i 7 kap. 11 § andra stycket intagits en bestämmelse som i vissa fall ger mark-

ägare rätt att kräva att ett biotopskyddsområde bildas. Rätten att kräva bildande av biotopskyddsområde enligt den hänvisade bestämmelsen kan i många fall komma att aktualiseras på grund av förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Överväganden om den hänvisade regeln i 7 kap. 11 § andra stycket återfinns i avsnitt 14.2.1 och 14.2.2.

### 6 a §

Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte byggande av allmän väg eller byggande av järnväg om verksamheten eller åtgärden anges i en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller i en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

*Skyldigheten att för skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller endast om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelat föreskrifter om att åtgärden ska anmälas för sådant samråd.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från skyldigheten att anmäla för samråd enligt 6 § (se prop.2011/12:118 s. 173).

*Andra stycket* är nytt. I stycket anges när skyldigheten att anmäla för samråd gäller för skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen. Skyldigheten att anmäla för samråd enligt 6 § är begränsad till att gälla i de fall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelat föreskrifter om att skogsbruksåtgärden ska anmälas för samråd. För skogsbruksåtgärder som inte omfattas av sådana föreskrifter gäller inte skyldigheten att anmäla för samråd enligt 6 §.

Föreskrifter om samråd som avses i andra stycket finns i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Föreskrifterna som meddelas med stöd av andra stycket straffsanktioneras enligt 29 kap. 4 §. Kommentaren till 29 kap. 4 § utvecklar sambandet ytterligare.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.7.

## Alternativt förslag<sup>1</sup>

### 12 kap.

#### 6 b §

*Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte för en fysisk person, ett dödsbo eller ett annat bolag än aktiebolag för avverkning som omfattar högst 2 hektar på en brukningsenhet mindre än 50 hektar.*

Paragrafen är ny. Bestämmelsen syftar till att undanta vissa avverkningar från skyldigheten att anmäla för samråd enligt 6 §. Skyldigheten att anmäla en avverkning för samråd enligt 6 § gäller inte om en fysisk person, ett dödsbo eller ett annat bolag än aktiebolag avverkar högst 2 hektar på en brukningsenhet mindre är 50 hektar.

Bestämmelsen utgör, tillsammans med undantaget från att underätta Skogsstyrelsen enligt 14 § skogsvårdslagen (se 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096)), en lättnad för mindre aktörer inom skogsbruket. Endast enskilda som är fysiska personer, dödsbon eller annat bolag än aktiebolag omfattas av undantaget. Fysiska personer som driver näringsverksamhet under en enskild firma omfattas också, eftersom de är fysiska personer. Avverkningen får inte vara större än 2 hektar för att undantaget från samrådskyldigheten ska gälla. Detta utgör ett incitament att planera mindre hyggen. Brukningsenheten som omfattas av den planerade avverkningen ska vara mindre än 50 hektar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6

### 16 kap.

#### 13 §

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,

---

<sup>1</sup> Detta förslag ska läsas tillsammans med förslaget om att ta bort krav på underrättelse och samråd för avverkningar mindre än 2 hektar på brukningsenheter under 50 hektar.

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

*Ett överklagande med stöd av första eller andra stycket ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom den för parterna föreskrivna tiden för överklagande räknad från den dag då beslutet meddelades.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall en miljöorganisation har rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken (se prop. 1997/98:45 Del 2, s. 213).

*Tredje stycket*, som reglerar ideella föreningars överklagandetid, är ändrat. Överklagandetiden ska beräknas från den dag då beslutet meddelades. Överklagandetidens längd är densamma som för parterna i målet. I huvudsak innebär detta en överklagandetid på tre veckor räknad från den dag då beslutet meddelades.

Genom att överklagandetiden räknas från dagen för beslut kommer ideella miljöorganisationers överklagandetid inte påverkas av till exempel delgivningssvårigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5.

## 29 kap.

### 4 §

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

- a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

- b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § eller 12 kap. 6 a § andra stycket om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller 2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en före-

skrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöskänkionsavgift.

*För åtgärder på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) ska ansvar endast dömas ut enligt första stycket g) om anmälan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 6 a § andra stycket.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om otillåten miljöverksamhet.

*Första stycket första punkten g)* har ändrats. Ändringen är en följd av det nya andra stycket i 12 kap. 6 a §. Den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha gjort en anmälan enligt föreskrifterna som meddelats med stöd av 12 kap. 6 a § andra stycket kan dömas till otillåten miljöverksamhet (jfr prop. 2005/06:182, s. 148–150).

*Sista stycket* är nytt. Syftet är att förtydliga att endast de krav på anmälan för samråd som återfinns i föreskrifterna till 12 kap. 6 a § andra stycket är straffsanktionerade under de förutsättningar som anges i paragrafen när det gäller åtgärder på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429). Åtgärder på mark som omfattas av skogsvårdslagen kräver inte anmälan för samråd i andra fall, se kommentaren till 12 kap. 6 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.12.

## 31 kap.

### 4 §

Fastighetsägaren har 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, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § femte stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.



*Fastighetsägaren har alltid rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket.*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Paragrafen innehåller sedan tidigare bestämmelser om att ersättning i vissa fall ska betalas när det allmänna meddelar vissa särskilt angivna beslut som medför inskränkningar i rådigheten till mark. En förutsättning enligt samtliga punkter i första stycket är att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

I *första stycket* har en ändring gjorts i tredje punkten. Det rör sig om en följdändring med anledning av att numreringen av styckena i 7 kap. 11 § har ändrats.

I *andra stycket*, som är nytt, föreskrivs att fastighetsägaren alltid har rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket (skogsmarks-skyddsområde). I dessa situationer är det alltså inte en förutsättning för ett ersättningsrätten ska inträda att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättningen enligt andra stycket ska i övrigt beräknas och behandlas på samma sätt som annan ersättning enligt 31 kap. Bestämmelser härom finns band annat, genom hänvisning i 31 kap. 2 §, i expropriationslagen (1972:719) samt i 34–36 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1.

## 8 §

Om det i ett fall som avses i 4 § första *eller andra* stycket uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §. Beror olägenheten på ett förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd skall 5 § första stycket tillämpas.

Paragrafen innehåller en regel som ger fastighetsägaren rätt att få sin fastighet inlöst när inskränkande föreskrifter innebär mycket allvarliga intrång.

En ändring har gjorts med anledning av att en ersättningsregel av motsvarande slag som reglerna i 4 § första stycket har införts även i ett nytt andra stycke.

Överväganden om ersättningsregeln i 4 § andra stycket finns i avsnitt 14.2.1.

## 9 §

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § *femte* stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen innehåller en bestämmelse av den innebörden att vissa beslut under de senaste tio åren ska läggas samman med det beslut som är föremål för bedömning när bedömningen görs av om kvalifikationsgränsen för skadeersättning eller inlösen har överträtts. Regeln syftar till att öka möjligheten till ersättning respektive inlösen.

I *första stycket* har en följdändring gjorts med anledning av att numreringen av styckena i 7 kap. 11 § har ändrats.

## 31 §

Ersättning enligt detta kapitel ska bestämmas i pengar som ska betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket ska dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att betalas enligt 4 § första *eller andra* stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, får det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade bestämmas att också ersättning enligt 4 § första *eller andra* stycket eller 11 § ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om på vilket sätt ersättning enligt kapitlet ska betalas ut.

I *tredje stycket* har en ändring gjorts med anledning av att en ersättningsregel av motsvarande slag som reglerna i 4 § första stycket har införts även i ett nytt andra stycke.

### 16.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

#### 20 kap.

##### 1 §

Sekretess gäller för uppgift om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs.

*Sekretess enligt första stycket hindrar inte att en uppgift om en djur- eller växtart lämnas till berörd fastighetsägare, om det med hänsyn till omständigheterna inte av särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut.*

Paragrafen reglerar sekretess till skydd för intresset av att bevara djur- eller växtarter.

*Andra stycket* är nytt och innebär att sekretessen i vissa fall kan brytas. Bestämmelsen i detta stycke innebär att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar ut en uppgift om en djur- eller växtart till berörd fastighetsägare, om det med hänsyn till omständigheterna inte av särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att en fastighetsägare kan ta del av nödvändig information om djur- och växtarter för att kunna planera verksamheter och åtgärder på fastigheten så att de inte vidtas på ett sätt som kan stå i strid med det skydd som djur- eller växtarten behöver.

Med berörd fastighetsägare avses ägare av den fastighet som berörs av uppgifter om djur- eller växtarter i behov av sekretesskydd.

Om det med hänsyn till omständigheterna av särskilda skäl är olämpligt att lämna ut uppgiften ska sekretessen fortsatt gälla mot fastighetsägaren. Exempel på sådana särskilda skäl kan vara att

fastighetsägaren tidigare gjort sig skyldig till artskyddsbrott eller liknande.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.11.

## 16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

### 2 kap.

#### 2 §

Ett tekniskt råd ska ha teknisk, naturvetenskaplig *eller skoglig* utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar.

En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Lantmäteriets *eller Skogsstyrelsens* verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

Paragrafen reglerar vilken utbildning och erfarenhet de tekniska råden ska ha och vilken erfarenhet de särskilda ledamöterna ska ha.

I *första stycket* görs ett tillägg i form av att skoglig utbildning läggs till bland de utbildningsbakgrunder som ett tekniskt råd kan ha. Med skoglig utbildning avses i första hand sådan högre utbildning som är inriktad mot skogsbruk. Ett exempel på skoglig utbildning är jägmästarutbildning.

I *andra stycket* görs ett tillägg, så att det även föreskrivs att en särskild ledamot kan ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom myndigheten Skogsstyrelsens verksamhetsområde. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för skogsvårdslagen och för de delar av miljöbalken som rör skogsbruksåtgärder, samt för reglerna i timmerförordningen (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) och lagen (2014:1005) om virkesmätning.

Övervägandena finns i avsnitt 13.1.3.

## 5 kap.

### 2 §

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde sedan handlingarna i målet överlämnats till mark- och miljödomstolen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

I mål om planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) är kommunen den enskildes motpart.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte när det är en lantmäterimyndighets beslut som har överklagats eller när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat. *När en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat ett beslut av Skogsstyrelsen gäller dock vad som föreskrivs i första stycket.*

Paragrafen reglerar vissa frågor om partsställningen i mark- och miljödomstol.

I *tredje stycket* införs ett undantag från regeln att beslutsmyndigheten inte är motpart i mark- och miljödomstol när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken (det vill säga en ideell miljöorganisation) överklagat myndighetens beslut. När en ideell miljöorganisation har överklagat ett beslut av Skogsstyrelsen till mark- och miljödomstol ska Skogsstyrelsen vara part i domstolsprocessen. Miljöorganisationen kommer i en sådan situation att vara klagande och Skogsstyrelsen kommer att vara motpart. Om det finns en berörd markägare kommer även han eller hon att vara motpart.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.3.



# Referenser

## Propositioner

- Prop. 1972:111. *Kungliga Majestäts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten.*
- Prop. 1973:90. *Kungliga Majestäts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*
- Prop. 1974:73. *Kungliga Majestäts proposition med förslag till lag om bevarande av bokskog, m.m.*
- Prop. 1974:166. *Kungliga Majestäts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.*
- Prop. 1975/76:160. *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.*
- Prop. 1978/79:110. *Om riktlinjer för skogspolitiken, m.m.*
- Prop. 1982/83:145. *Om vissa skogspolitiska åtgärder, m.m.*
- Prop. 1983/84:94. *Med förslag till ädellövsskogslag, m.m.*
- Prop. 1983/84:192. *Om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar.*
- Prop. 1987/88:85. *Om miljöpolitiken inför 1990-talet.*
- Prop. 1990/91:3. *Om skogsbruket i fjällnära skogar.*
- Prop. 1990/91:90. *En god livsmiljö.*
- Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik.*
- Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1995/96:115. *En ny lag om domstolsärenden.*

- Prop. 1995/96:22. *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*
- Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*
- Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 1997/98:158. *Uppföljning av skogspolitiken.*
- Prop. 1998/99:37. *Ändringar i rättegångsbalken hovrättsfrågor m.m.*
- Prop. 1998/99:88. *Bekämpning av smittsamma djursjukdomar.*
- Prop. 2002/03:79. *Direktavdrag för lantmäteriförrättningsutgifter vid omarrondering.*
- Prop. 2004/05:65. *Årbuskonventionen.*
- Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- Prop. 2005/06:56. *En moderniserad rättsprövning, m.m.*
- Prop. 2006/07:95. *Ett utvidgat miljöansvar.*
- Prop. 2007/08:108. *En skogspolitik i takt med tiden.*
- Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Prop. 2009/10:201. *Gränser i skog.*
- Prop. 2009/10:215. *Mark- och miljödomstolar.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2021/22:58. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund.*
- Prop. 2021/22:207. *Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.*

## Offentliga utredningar

- SOU 1969:41. *Domstolsväsendet.*
- SOU 1971:71. *Boskogens bevarande.*
- SOU 1981:81. *Skogsindustrins virkesförsörjning.*
- SOU 1993:40. *Fri- och rättighetsfrågor.*
- SOU 1995:124. *Ett reformerat hovrättsförfarande.*



- SOU 2003:86. *Djurens välfärd och pälsdjursnäringen.*
- SOU 2005:39. *Mervärdesskog.*
- SOU 2006:39. *Ett utvidgat miljöansvar.*
- SOU 2006:81. *Mervärdesskog.*
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag.*
- SOU 2009:30. *Skog utan gräns.*
- SOU 2013:59. *Ersättning vid råddighetsinskränkningar.*
- SOU 2017:81. *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen.*
- SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*
- SOU 2021:51. *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.*

## Övrigt offentligt

- Betänkande 1981/82:JoU34. *Om förändring av vissa anslag inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde.*
- Betänkande 1986/87:BoU. *Om en ny plan- och bygglag m.m.* (prop. 1985/86: 1 och prop. 1984/85:207).
- Betänkande 1992/93:JoU15. *En ny skogspolitik.*
- Betänkande 1993/94:KU24. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Betänkande 2009/10:MJU25. *Ny struktur för Sveriges miljöarbete.*
- Betänkande 2021/22:MJU30. *Ändring gällande rätt till ersättning vid nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog.*
- Ds 2004:29. *Århuskonventionen.*
- Justitiedepartementet. 2023. Dir. 2023:83. *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter.*
- Klimat- och näringslivsdepartementet. 2024. Dir. 2024:94. *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04).*
- Lagrådets yttrande den 19 mars 1984.
- Lagrådets yttrande den 12 maj 1995.
- Regeringen. 2015. Dnr N2015/07181 Remissmöte. *Överprövning av beslut om skydds jakt och licensjakt för vissa rovdjur.*

- Regeringsbeslut KN2024/01861. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket.*
- Regeringsbeslut N2021/03147, N2021/03033, N2021/00691.  
*Regleringsbrev för budgetår 2022 avseende Skogsstyrelsen.*
- Regeringsbeslut N2022/01391. *Uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.*
- Regeringsuppdrag Fi2022/01887. *Uppdrag att utreda vissa frågor om mer förmånlig beskattning vid bl.a. skydd av skog.*
- Regeringsuppdrag. *Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639. 2024. Ändrade bestämmelser om nationell fridlysning och en reglering av rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelser.*
- Riksdagsskrivelse 1982/83:360.
- Riksdagsskrivelse 1992/93:352.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:377.
- Riksdagsskrivelse 2021/22:453.

## EU och internationella åtaganden

- Art- och habitatdirektivet. *Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.*
- Avskogningsförordningen (EUDR). *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010.*
- Bernkonventionen. 1979. ETS No. 104. *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats.*
- Europakonventionen. *Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.*  
Europaparlamentet 2006. Rapport A9-0152/2021. *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the*

*application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies (COM[2020]0642 – C9-0321/2020 – 2020/0289[COD]).*

Europaparlamentets och rådets förslag (COM[2023] 727 final 2023/0413 [COD]), om förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar.

Europeiska kommissionen 2021. (2021/C496/01). *Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet.*

Fågeldirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar; kodifierar och ersätter Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

Fördraget om Europeiska unionen.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förnybartdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 *Främjande av användningen av energi från förnybara energikällor enligt lydelsen i Europaparlamentets och rådets direktiv. (EU) 2023/2413.*

Gemenskapens riktlinjer [2008/C 82/01] för statligt stöd till miljöskydd.

Kommissionens förordning (EU) 2022/2472 av den 14 december 2022 *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.*

Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 *om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.*

Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi. 2022. C/2022/481.

Kommissionens tillkännagivande (2016/C 262/01) om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionens vägledning (EU) 2021/C 496/01 om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet.

OECD. 2024. *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. OECD/LEGAL/0102.

Vattendirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

## Rättsfall och beslut

EU-domstolen 1988. De förenade målen C 106-120/87. *Asteris AE m.fl. mot Republiken Grekland och Europeiska ekonomiska gemenskapen*.

EU-domstolen 1996. Mål C-39/94. *Syndicat français de l'Express international (SFEI)*.

EU-domstolen 1998. Mål 103/1997/887/1099. *Aït-Mouhoub mot Frankrike*.

EU-domstolen 2011. Mål C-240/09. *Lesoochranárske zoskupenie VLK mot Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*.

EU-domstolen 2021. Mål C-473/19 och C-474/19. *Skydda skogen*.

EU-domstolen 2021. Mål C-852/19. *Ivan Gavranov*.

EU-domstolen 2022. Mål C-238/20. *Sātiņi-S*.

HFD 2012 ref. 12.

HFD 2014.

HFD 2015 ref. 79.

HFD 2017 ref. 5.

HFD 2019 ref. 21 punkt 22.

HFD 2020 ref. 12.

HFD 2024 ref. 1.

JO-beslut den 9 oktober 2015, dnr 5034–2014.

Kammarrätten i Göteborg, dom 14 oktober 2020 i mål nr 1727-20.

Kammarrätten i Jönköping, dom 10 mars 2021 i mål nr 638-20.

Kammarrätten i Stockholm, dom 23 juni 2021 i mål nr 7503-20.

- Kammarrätten i Sundsvall, dom 30 november 2020 i mål nr 2853-19.  
Kammarrätten i Göteborg, dom den 31 mars 2009 i mål nr 5238-07.  
Kammarrätten i Jönköping, dom den 29 augusti 2019 i mål nr 919-19.  
Kammarrätten i Jönköping, dom den 28 mars 2011 i mål nr 2928-10.  
Kammarrätten i Jönköping, dom den 28 mars 2011 i mål nr 2928-10.  
Kammarrätten i Jönköping, dom den 7 mars 2018 i mål nr 2650-17.  
Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, dom den 15 februari 2024 i mål nr M 6616-23.  
Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, dom den 4 oktober 2024 i mål nr M 936-21.  
MÖD 2011:46.  
MÖD 2013:13.  
MÖD 2014:48.  
MÖD 2018:18.  
MÖD 2020:45.  
MÖD 2021:11.  
NJA 1983 s. 3.  
NJA 2020 s. 190.  
NJA 2023 s. 291.  
RH 1999:53.  
RH 2000:89.  
RÅ 1995 ref. 20.  
RÅ 2005 ref. 49.

## Övrig litteratur

- Bengtsson, B. 1991. *Ersättning vid offentliga ingrepp 2*. Norstedts.  
Bengtsson, B. 2010. *Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten*. Svensk Juristtidning.  
Bengtsson, B. 2018. *Om bombmurklor och egendomsskydd*. Agneta Bäcklund m.fl. (red), Vänbok till Fredrik Wersäll. Iustus.  
Bengtsson, B. 2018. *Speciell fastighetsrätt*. Norstedts, JUNO upplaga 12.

- Bengtsson, B. m.fl. 2024. *Miljöbalken. En kommentar*. Norstedts, JUNO version 23.
- Bull, T och Sterzel, F. 2015. *Regeringsformen. En kommentar*. 3 uppl, Studentlitteratur.
- de Jong, J., Akselsson, C., Berglund, H., Egnell, G., Gerhardt, K., Lönnberg, L., Olsson, B., von Stedingk, H. 2013. *Konsekvenser av ett ökat uttag av skogsbränsle – En syntes från Energimyndighetens bränsleprogram 2007–2011. Sammanfattning av syntesrapporten*. ER 2013:16. Energimyndigheten.
- Enander, K-G. 2007. *Skogsbruk på samhällets villkor*. SLU, Institutionen för skogens ekologi och skötsel, Rapport 1.
- FAO. 2023. *Forest Resources Assessment*. Working Paper 194 – Terms and Definitions. FRA 2025.
- Forest Europe. 2020. *State of Europe's Forests 2020*.
- Kroon, M. och Wallemyr, M. 2018. *Ädellövskogslagens påverkan på skogsägare och arealen ädellövskog*. Linneuniversitetet, examensarbete.
- Kruse, J. 2024. *Karnovs lagkommentar miljöbalken*. Norstedts, JUNO.
- Lindroos-Hovinhoimo, S. 2022. *Europeiska unionens domstol*. Norstedts Juridik ISBN: 9789139025405.
- Mets 2021. *Yearbook Forest 2021*.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. 2021. *Den svenska miljörätten*. Norstedts, JUNO version 9.
- Ministry of Agricultural Food and Forestry policies. 2017. Broschyr. *Forestry in Italy: state of health and management*.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Dnr SKS: 2023/3258, dnr NV-02484-23. *Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer. Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen*.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/15. *Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder*.
- Naturvårdsverket. 2001. Handbok 2001:6 *Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*.
- Naturvårdsverket. 2022. *Tillsynsvägledning om invasiva främmande arter*.

- Naturvårdsverket. 2023. Skrivelse NV-09908-21. *Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD).*
- Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse NV-06194-23, NV-06193-23. *Analys av hur EU:s reviderade ansvarsfördelningsförordning och LULUCF-förordning ska tillämpas i Sverige. Gemensam slutredovisning av två regeringsuppdrag.*
- Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse NV-11038-22. *Redovisning av naturtypernas areal vid EU-inträdet.*
- Riksrevisionen. 2018. Granskningsrapport RIR 2018:17. *Skyddet av värdefull skog.*
- SCB (Statistikmyndigheten). 2022. *Statistisk lägesbild 2022 Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige.*
- SCB (Statistikmyndigheten). 2023. MI 41 2023A01. *Skyddad natur 2023-12-31.*
- Skatteverket. 2005. Ställningstagande. Dnr 130 84518-05/111 *Inkomst från naturvårdsavtal.*
- Skatteverket. 2023. Promemoria. Dnr 8-1863736. *Mer förmånlig beskattning vid bl.a. skydd av skog.*
- Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. 2023. Rapport 2023/12. *Digitala värden i skog: uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.*
- Skogsstyrelsen. 2001. Rapport 2001/8A. *Skogspolitisk historia.*
- Skogsstyrelsen. 2005. Rapport 2005/5. *Skogshistoria år från år 1177–2005.*
- Skogsstyrelsen. 2012. Meddelande 1/2012. *Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen.*
- Skogsstyrelsen. 2013. Rapport 2013/5. *Målbilder för god miljöhänsyn.*
- Skogsstyrelsen. 2015. Meddelande 1/2015. *Förenkling i skogsvårdslagstiftningen.*
- Skogsstyrelsen. 2015. Rapport 2015/10. *Skogliga konsekvensanalyser.*
- Skogsstyrelsen. 2015. Skrivelse till regeringen. Dnr 2015/1025.

- Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/14. *Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder.*
- Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/24. *Skogsskötsel med nya möjligheter.*
- Skogsstyrelsen. 2021. Budgetunderlag 2023–2025. Dnr 2021/3529.
- Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/5. *Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal.*
- Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/10. *Skogliga konsekvensanalyser.*
- Skogsstyrelsen. 2022. *Årsredovisning 2021.*
- Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/03. *Gröna steg för Levande skogar.*
- Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/09. *Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området.*
- Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/15. *Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder.*
- Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/16. *Förutsättningar för hyggesfritt skogsbruk och definition av naturnära skogsbruk i Sverige.*
- Skogsstyrelsen. 2023. *Verksamhetsstrategi 2024–2028.*
- Skogsstyrelsen. 2023. *Årsredovisning 2022.*
- Skogsstyrelsen. 2024. *Statistikprodukt JO0301. Åtgärder i skogsbruket.*
- Skogsstyrelsen. 2024. *Statistikprodukt JO0314 Avverkningsanmälningar.*
- Skogsstyrelsen. 2024. *Statistikprodukt JO1405. Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruket.*
- Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/09. *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning.*
- Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/206. *Underlag med anledning av avskogningsförordningens bestämmelser om avskogning och skogsförstörelse.*
- Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/66. *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning.*
- Skogsstyrelsen. 2024. *Årsredovisning 2023.*



Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) Riksskogstaxeringen. 2024.  
*Statistikprodukt Skogarnas tillstånd och förändring.*

## Elektroniska källor

Agriculture, Forestry, Regions and Water Management. 2024-11-13.  
<https://info.bml.gv.at/themen/wald/wald-in-oesterreich/Forstrecht/Forstgesetz0.html>.

Environmental Investment Centre. 2024-11-18.  
<https://kik.ee/en/grants/compensation-inside-and-outside-natura-2000-areas>.

Europaparlamentet. EU och skogarna. 2024-11-18  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/105/eu-och-skogarna>.

Europaparlamentet. 2024. Faktablad EU och skogarna  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/105/eu-och-skogarna>.

FAO. 2024-11-28. [https://fra-data.fao.org/assessments/panEuropean/2020/FE/sections/growingStockByForestType](https://data.fao.org/assessments/panEuropean/2020/FE/sections/growingStockByForestType).

FSC Slovenia. 2024-11-13. <https://adria-balkan.fsc.org/en/forest-ecosystems/forests-in-slovenia>.

Kitsenduste kaardirakendus. 2024-11-18.  
<https://kitsendused.kataster.ee/public?code=17001:001:0083>.

Legislativt dekret nr 34 den 3 april 2018.  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/04/20/18G00060/sg>.

Länsstyrelsen Västra Götaland. 2024-08-23.  
<https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/natur-och-landsbygd/aktiviteter-och-atgarder-i-naturen/atgard-i-naturmiljon.html>.

Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych. 2024-11-18.  
<http://natura2000.gdos.gov.pl/podreczniki-metodyczna>.

Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/natura-2000-i-sverige/#E1182925248>.

- Regjeringen Norge, Forestry. 2024-08-30.  
<https://www.regjeringen.no/en/topics/food-fisheries-and-agriculture/skogbruk/innsikt/skogbruk/id2009516/> 2024-08-30.
- Republic of Estonia, Environmental board. 2024-11-18.  
<https://keskkonnaamet.ee/en/wildlife-nature-protection/forestry>.
- Riigi Teataja 2024-11-18.  
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513082024001/consolide>.
- Riigi Teataja 2024-11-18. Perioodi 2023–2027 Natura 2000.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/122032023015?leiaKehtiv>.
- SCB Agenda 2030. 2024-10-10. <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/agenda-2030/mal-15/>.
- Skogsstyrelsen. 2024-10-18. <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/artskydd/vagledning-och-kunskapsstod-artskydd/>.
- Skogsstyrelsen. 2024-08-09.  
<https://www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogliga-grunddata/>.
- SLU (Sveriges Lantbruksuniversitet) Riksskogstaxeringen.  
[https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/riksskogstaxeringen/?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQiA6Ou5BhCrARIsAPoTxrBaq3r5735lBMMfZr1l1d01zGljQfqcUMFm0qJuegoQGcLldD0y6X4aAmjPEALw\\_wcB](https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/riksskogstaxeringen/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiA6Ou5BhCrARIsAPoTxrBaq3r5735lBMMfZr1l1d01zGljQfqcUMFm0qJuegoQGcLldD0y6X4aAmjPEALw_wcB).
- Statistics Poland. 2024-11-18.  
<https://stat.gov.pl/en/topics/agriculture-forestry/forestry/forestry-in-2023,2,5.html>.
- ThüringenForst. 2024-10-17.  
<https://ddei5ctp.trendmicro.com:443/wis/clicktime/v1/query?url=https://www.thueringenforst.de&umid=EE2A1C8A-2236-D306-820C-20492A5AF214&auth=aa2a6666dad3109e072cd23e72dcb4db4081a53-6918cbe6babfe3cfda5337f71285513912a48855>.

# Kommittédirektiv 2024:16

## En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs

Beslut vid regeringssammanträde den 7 februari 2024

### Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU, samt överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. I uppdraget ingår även att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket och ett effektivare miljömålsarbete i skogen. Syftet är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet. De jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ska ligga fast.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att förstärka incitamenten för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk samt stärka näringsfriheten och investeringsviljan i skogsnäringen,
- föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för hur skogspolitiken kan utvecklas för att möta policyutvecklingen inom EU,
- föreslå ett utvecklat arbetssätt för Sveriges fortsatta arbete inom EU i skogliga frågor,

- ta ställning till om det är lämpligt att ersätta dagens tillsynsordning, som bygger på en avverkningsanmälan, med ett annat system för tillsyn, t.ex. ett system baserat på egenkontroll,
- överväga alternativ till nuvarande ordning vad gäller samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken,
- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att kunskapskravet och bevisbörderegeln i miljöbalken inte ska leda till oproportionerliga kostnader för markägaren, och
- föreslå uppdaterade preciseringar och indikatorer för nationella miljömål med koppling till skog för förbättrad mätbarhet och uppföljningsbarhet.

Uppdragen att överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd, att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol samt att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2024. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2025.

### **Uppdraget att utvärdera den nuvarande skogspolitiken givet de förändringar som skett sedan 1993**

*Skogen och biobaserade näringar är viktiga för Sverige*

Den svenska skogen, skogsbruket och skogsindustrin har en strategisk betydelse, både i ett regionalt perspektiv och för landet i stort. Skogen täcker två tredjedelar av Sverige och har betydelse för klimatet samt för vår gemensamma miljö och det svenska kulturarvet. Skogsnäringen svarar för omkring 10 procent av såväl den svenska industrins totala sysselsättning som industrins export, omsättning och förädlingsvärde. Skogsnäringen ger också ett stort positivt nettobidrag till Sveriges handelsbalans.

Nästan hälften av den svenska skogsmarken ägs av enskilda ägare. Det finns över 311 000 enskilda skogsägare i Sverige. Cirka 35 procent av de enskilda skogsägarna har ett innehav under 5 hektar produktiv skogsmark. Totalt äger denna grupp knappt 2 procent av den produktiva skogsmarken i Sverige. Över 60 procent av de enskilda

skogsägarna har ett innehav lika med eller mindre än 20 hektar produktiv skogsmark. Denna grupp äger sammanlagt 10 procent av skogsmarken i Sverige. Till enskilda ägare räknas fysiska personer, dödsbon samt bolag som inte är aktiebolag eller handelsbolag. Näst störst innehav återfinns i privatägda aktiebolag med 24 procent följt av statliga bolag (12 procent), staten (8 procent), övriga privata ägare (6 procent) och övriga allmänna ägare (1 procent).

Den svenska skogen är en viktig bas för en växande bioekonomi. Sverige befinner sig mitt i en omställning till en cirkulär och biobaserad ekonomi med ökat värdeskapande och möjligheter till ökad resurseffektivitet i biobaserade näringar som ska bidra till att nå miljö- och klimatmålen samt de globala målen i Agenda 2030. Ambitiösa nationella klimatmål fram till 2045 och åtaganden inom EU:s klimatramverk till 2050 innebär att behovet av skoglig biomassa ökar inom och utanför Sverige.

En ökning av den skogliga tillväxten och därmed ökad tillgång till biomassa, i linje med ett hållbart skogsbruk, är därför av stor vikt. Det finns också stor potential för att ytterligare höja förädlingsvärdet inom industrin genom utveckling av nya processer och produkter, med positiva effekter på hållbar tillväxt, resurseffektivitet och sysselsättning i hela landet. Dessutom finns en stor befintlig resurs i form av de avverkningsrester som skulle kunna tas ut efter att ekologiska restriktioner beaktats, men som av lönsamhetsskäl inte tas till vara i dag.

Skog, särskilt äldre skog, är en viktig resurs inte bara för skogsbruket utan även för andra näringar som kan ge förutsättningar för att bo, verka och leva i såväl landsbygder som glesbygder. Det gäller bl.a. rennäring och besöksnäring. Skogsmarken har även betydelse för friluftsliv, fiske, jakt och svamp- och bärplockning.

Vid sidan av markägare finns det andra som har nyttjanderätt till mark. Renskötselrätten är en sådan rättighet. Den ger samebyarna och renägarna en rätt att bruka mark för rennäringen. I rennärlagen (1971:437) finns närmare bestämmelser om detta. Markägare har en rätt att bruka sin mark med de begränsningar som finns bl.a. i skogsvårdslagen (1979:429) och annan relevant lagstiftning. Rennärlagen ses för närvarande över av Renmarkskommittén (N 2021:02) och ska enligt kommittédirektiven ersättas med en ny renskötsellag (se En ny renskötsellagstiftning – det samiska folkets rätt till renskötsel, jakt och fiske, dir. 2021:35). I det uppdraget ingår att föreslå

de ändringar som kan krävas i annan lagstiftning om hänsyn till renskötseln.

I skogarna finns också lämningar från såväl äldre tiders skogsbruk som från människor och tider när marken användes på andra sätt. Kulturmiljömålen anger att kulturmiljöer ska bevaras, användas och utvecklas, vilket även gäller kulturarven i och i anslutning till skogarna.

Den höga andelen skog i Sverige och skogens relativa betydelse för ekonomin gör det särskilt angeläget för Sverige att EU-lagstiftning som berör skogsbruket och skogsindustrin i så hög grad som möjligt väger in nationella och regionala skillnader inom EU. Krav och regler rörande skogsbruk bör beslutas på nationell nivå i så hög utsträckning som möjligt. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller ingen specifik rättslig grund för en gemensam skogsbrukspolitik, utan skogsbrukspolitiken tillhör den nationella beslutanderätten. Frågor om skog omfattas dock även av lagstiftning inom andra EU-gemensamma politikområden. Sveriges inträde i EU 1995 har därför inneburit att EU-gemensam lagstiftning i allt större utsträckning påverkar den nationella skogspolitiken.

### *Den skogspolitiska reformen 1993*

Det skogspolitiska beslutet från 1993 som trädde i kraft den 1 januari 1994 och den politik som är knuten till beslutet är i allt väsentligt gällande än i dag, se propositionen Om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). De största förändringarna i förhållande till tidigare skogspolitiska beslut var att miljömål och produktionsmål jämfördes och att avregleringar gjordes i skogspolitiken. Tidigare detaljstyrning av virkesproduktion ersattes av en skogsvårdslagstiftning av ramlagskaraktär som gav skogsägarna frihet under ansvar att bruka skogen på ett hållbart sätt utan att bidra för skogsvård, produktionsåtgärder eller miljöhänsyn lämnades. Samtidigt ökade regleringen av vilken hänsyn som skulle tas till naturvården och kulturmiljövården vid skogsbruksåtgärder. Dessutom betonades att den nya skogspolitiken förutsätter bättre kunskaper hos skogsägaren.

Effekterna av 1993 års skogspolitik utreddes 1998 och 2002. Utvärderingarna utmynnade i att skogspolitiken i allt väsentligt skulle ligga fast samtidigt som regeringen bedömde att det först då var möjligt

att genomgripande utvärdera effekter av 1993 års politik, se skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39, bet. 2003/04:MJU16, rskr. 2003/04:230). En ny skogsutredning tillsattes därför 2004 för att göra en ny översyn av skogspolitiken och av skogsvårdsorganisationen. De propositioner som regeringen lämnade till riksdagen 2005 och 2008 med anledning av Skogsutredningen 2004 innebar bl.a. att Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna sammanfördes till en nationell myndighet, se propositionerna Följdändringar i vissa lagar med anledning av en ny skogsmyndighet (prop. 2005/06:41) och En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108). Det konstaterades samtidigt av regeringen att grunderna i den gällande skogspolitiken ska ligga fast, men att klimatförändringar i högre grad bör beaktas. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

### *Utvecklingen sedan 1993*

I mitten av 1990-talet etablerades frivilliga marknadsbaserade certifieringssystem för hållbart skogsbruk i Sverige. År 2020 var cirka 66 procent av den produktiva skogsmarksarealen certifierad. De krav som certifieringssystemen ställer upp går huvudsakligen utöver gällande lagstiftning. Den stora andelen certifierad skogsmark innebär att certifieringssystemen har en betydande påverkan på hur skogen brukas i Sverige.

Vid det svenska EU-inträdet 1995 kom det svenska skogsbruket att omfattas av EU-lagstiftningen, bl.a. EU:s bestämmelser om artskydd i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar). På senare år har flera avgöranden från både svenska domstolar och EU-domstolen bidragit till klargöra att och på vilket sätt de båda EU-direktiven ska tillämpas i fråga om skogsbruksåtgärder, se t.ex. EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19. Effekten av avgörandena är bl.a. att fler planerade skogsbruksåtgärder har granskats av Skogsstyrelsen med stor praktisk påverkan vad gäller restriktioner vid skogsavverkning till skydd för arter.

År 1999 trädde miljöbalken i kraft med bestämmelser som berör skogsbruket bl.a. när det gäller områdesskydd, artskydd och anmälan

för samråd. Rättsutvecklingen har därefter bl.a. inneburit att fler skogsbruksåtgärder granskas av Skogsstyrelsen med tillämpning av miljöbalkens bestämmelser.

Riksdagen beslutade 1999 även om en ny struktur för arbetet med miljömål. Riksdagen beslutade då om 15 miljö kvalitetsmål som anger det miljö tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv, se propositionen Svenska miljömål – Miljö politik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183), inklusive Levande skogar och andra miljö kvalitetsmål som berör skoglig natur. Senare tillkom ett 16:e miljö kvalitetsmål: Ett rikt växt- och djurliv, se propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48). Miljö målssystemet har under åren utvecklats och förändrats, bl.a. har ett antal preciseringar tillkommit. De nationella miljö kvalitetsmålen och det generationsmål för miljö arbetet som beslutats av riksdagen har kommit att få stor betydelse även för skogspolitiken.

### *Skogsutredningen 2019*

Skogsutredningen 2019 fick i uppdrag att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna för enas med en växande cirkulär bioekonomi. Utredningen redovisade sitt förslag i betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73). Regeringens förslag i propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården (prop. 2021/22:58) överensstämde i delar med utredningens förslag. Bland annat betonades i propositionen att frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag (bet. 2021/22: MJU18, rskr. 2021/22:207). Propositionen resulterade samtidigt i enskilda reservationer i riksdagsbehandlingen om att inte gå tillräckligt långt i form av regelförändringar för att säkerställa att frivillighet råder för skogsägare (se reservationer i bet. 2021/22: MJU18, s. 222–226).

Enligt Skogsutredningen 2019 bedöms behovet av skoglig biomassa öka väsentligt de närmaste decennierna. Tillväxten i svenska



skogar har också ökat sedan början av 1990-talet samtidigt som stora arealer undantagits från skogsbruk. Sedan den skogspolitiska reformen 1993 har den tekniska utvecklingen och innovation inom skogsnäringen bidragit till att skoglig biomassa i dag kan användas inom betydligt fler områden än för 30 år sedan. Ett skifte från fossila material och energi till bioråvara inom transport-, bygg-, kemi- och textilindustrin är väsentligt för att kunna nå såväl nationella som globala klimatmål. Skogsstyrelsen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag till nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen som redovisades i december 2023. Skogsstyrelsen har även haft ytterligare uppdrag för ökad tillväxt som överensstämmer med förslagen från Skogsutredningen 2019. Skogsutredningen 2019 kritiserades samtidigt av flera remissinstanser för att inte ge tillräckligt konkreta förslag för att öka tillväxten. Skogsstyrelsen redovisade 2020 i rapporten Skogsskötsel med nya möjligheter (2019/24) resultatet från sin samverkansprocess för skogsproduktion 2017–2019. Sammantaget bedömdes den hållbara tillväxten och därmed tillgången till biomassa kunna öka väsentligt de närmaste decennierna.

### *Behov av en översyn av skogspolitiken*

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om en översyn av skogspolitiken i förhållande till hur bioekonomins roll i klimatomställningen kan stärkas (bet. 2021/22:MJU18 punkt 38, rskr. 2021/22:207). Enligt tillkännagivandet bör regeringen se över skogspolitiken i förhållande till hur bioekonomins roll i klimatomställningen kan stärkas, hur tillväxten i den brukade skogen kan öka ytterligare, hur innovationsarbetet inom det skogliga området kan främjas samt hur långsiktighet kan präglade aktuella regelverk (bet. 2021/ 22:MJU18 punkt 38, s. 152–153).

Vår omvärld såväl som skogsbrukets förutsättningar inklusive lagstiftning och praxis har förändrats radikalt sedan 1993 års skogspolitiska reform. Det har, som beskrivs ovan, skett en utveckling av nationell lagstiftning, tillkommit lagstiftning på EU-nivå samt skett en utveckling av rättsläget vad gäller den miljöhänsyn som skogsbruket ska ta. Samtidigt har fler användningsområden för skoglig biomassa tillkommit, och behovet bedöms öka framöver. Det finns därför ett behov av ytterligare samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som stärker

incitament, investeringsvilja och näringsfrihet i skogsnäringen i syfte att öka den skogliga tillväxten och öka tillgången till hållbart producerad inhemsk biomassa, och som därmed skapar förutsättningar för att framöver upprätthålla balansen mellan de två jämslällda skogspolitiska målen. De jämslällda skogspolitiska målen, miljömålet och produktionsmålet, som togs fram i och med reformen 1993 ska dock ligga fast. Utredningen ska alltså inte se över 1 § skogsvårdslagen.

Utredaren ska därför

- redovisa hur skogspolitiken har utvecklats sedan 1993 års skogspolitiska reform samt hur kraven för skogsbruket har förändrats,
- redovisa skogsbrukets och skogsnäringens samlade betydelse för den ekonomiska hållbarheten nationellt och på regional nivå samt redovisa samhällsekonomiska effekter av förändringar i årlig avverkningsnivå, och
- mot bakgrund av ovanstående redovisningar, föreslå de samhälls-ekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att förstärka incitamenten för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk samt stärka näringsfriheten och investeringsviljan i skogsnäringen i syfte att öka den skogliga tillväxten och öka tillgången till hållbart producerad inhemsk biomassa – förenligheten med EU-rätten ska särskilt beaktas.

Utredarens förslag ska innebära att de två målen för skogspolitiken fortsatt ska vara jämslällda.

### **Uppdraget att utveckla skogspolitiken för att möta utmaningarna i EU**

Europeiska kommissionen har angett stärkta miljö- och klimatambitioner som en viktig prioritering i sina politiska riktlinjer för mandatperioden 2019–2024. I december 2019 aviserade därför kommissionen en färdplan för den europeiska gröna given (COM(2019)640) som syftar till att utveckla EU:s politik mot en mer resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi med nollutsläpp 2050, med ökat skydd av EU:s natur och allmänhetens hälsa. För att genomföra den europeiska gröna given såg kommissionen ett behov att ställa om politiken inom en rad områden som är viktiga för skogsbruket, som energi, ekonomi,

industri, produktion, konsumtion och transporter. Färdplanen följdes av en stor mängd strategier och lagstiftningsförslag där flera har påverkan på den nationella skogspolitiken, såsom revidering av LULUCF-förordningen (COM(2021)554), förordning om restaurering av natur (COM(2022)304) samt förordning om utvecklad skogsövervakning inom EU (COM(2023)728). Revideringen av LULUCF-förordningen innebär att EU:s medlemsstater får bindande åtaganden om en ökad kolsänka fram till 2030 med vissa flexibiliteter. Under 2022 och 2023 har flera av förslagen slutförhandlats och lett fram till ny EU-lagstiftning medan några av förslagen är under förhandling.

En övergripande tendens och politisk inriktning inom EU är att lagstiftningen på skogsområdet inför nya begrepp som inte finns i svensk lagstiftning, ökad detaljreglering och att förordningar används i stor utsträckning i stället för direktiv, vilket ger medlemsstaterna små möjligheter att göra anpassningar till nationella förhållanden. En samlad analys av konsekvenserna för skogsbruket som en följd av utvecklingen inom EU på senare år saknas. Ytterligare förslag väntas också i form av kommissionens förslag till klimatramverk till 2040.

Flera av förslagen från kommissionen inom ramen för den gröna given har på olika sätt visat bristande hänsyn till medlemsstaternas olikheter och skogliga förutsättningar, vilket kan innebära att det nationella handlingsutrymmet inom skogspolitiken kringskärs. Några tydliga exempel är kommissionens förslag om regleringar av vilka skogsbruksmetoder som i praktiken får användas och vilken storlek avverkningsytor högst får ha, utan hänsyn till de olika medlemsländernas naturgivna förutsättningar, historiska erfarenheter av olika skogsbruksmetoder eller hur ägarstrukturen ser ut i det enskilda medlemslandet. Ett annat förslag som principiellt kan ifrågasättas rör krav om att skogsråvaran ska nyttjas enligt en särskild hierarki, den s.k. kaskadprincipen. Synen på skogens roll för klimatet skiljer sig också åt. Inom EU ökar ambitionsnivån för den kortsiktiga kolsänkan i skog och mark, medan regeringens bedömning är att ett aktivt skogsbruk med hög tillväxt och användning av produkter från förnybara råvaror ger största möjliga långsiktiga klimatnytta.

Regeringen prioriterar att det svenska skogsbruket inte begränsas utan fullt ut kan bidra till att uppnå klimatmålen samt till jobb och tillväxt i hela landet. Det svenska skogsbruket bidrar till betydande klimatnytta, dels genom att skogsprodukter, restprodukter och av-

fall från skogsbruk och skogsindustri används som förnybara material och bioenergi och ersätter fossila alternativ, dels genom nettoupptag av koldioxid i skog, mark och träprodukter. Regeringen verkar också för att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras samt att det nationella självbestämmandet i skogliga frågor värnas. Detaljregleringar bör undvikas.

Sverige är inte ensam om sin oro över vad EU-förslagen innebär för europeiskt skogsbruk. I jordbruks- och fiskerådets rådslutsatser 2021 avseende meddelandet om en ny EU-skogsstrategi (COM 13537/21) välkomnades offentliggörandet av strategin, men samtidigt betonades bl.a. vikten av det nationella självbestämmandet i skogliga frågor, vikten av subsidiaritet och proportionalitet, strategins bristande balans i förhållande till de olika dimensionerna av hållbarhet, skogens mångsidighet och hänsynstagande till och respekt för existerande arbete i såväl medlemsstaterna som internationellt.

Den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen (M 2010:4) har genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:126) fått i uppdrag att föreslå en strategi för hur Sverige ska kunna leva upp till EU:s åtagande om biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

Med anledning av utvecklingen inom EU finns det behov att se över hur den svenska skogspolitiken kan utvecklas för att hantera utmaningarna i den europeiska gröna given. Detta ska göras med utgångspunkt i att förutsättningarna för ökad skogsproduktion och hållbar skoglig tillväxt i hela landet inte ska påverkas negativt. Regeringen värnar det svenska hållbara skogsbruket och vill samtidigt stärka konkurrenskraften i svensk skogsnäring och enskilda skogsägares äganderätt.

Utredaren ska därför

- redovisa och analysera kraven inom den europeiska gröna given med påverkan på svensk nationell skogspolitik och på svensk skogsnäring,
- beskriva de sammanvägda konsekvenserna av den europeiska gröna given för svensk skogspolitik och skogsnäring, och
- vid behov föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för hur den svenska skogspolitiken kan utvecklas för att hantera utmaningarna i policyutvecklingen inom EU till följd av den europeiska gröna given, med utgångspunkt i att förutsättningarna för ökad

skogsproduktion och hållbar skoglig tillväxt i hela landet inte ska påverkas negativt.

## Uppdraget att utveckla arbetssättet för Sveriges fortsatta arbete inom EU i skogliga frågor

Sedan det svenska EU-inträdet 1995 har arbetet inom EU förändrats och utvecklats, och policyutvecklingen inom såväl miljöpolitiken som energi- och klimatpolitiken på EU-nivå har i allt högre grad kommit att påverka den svenska skogspolitiken och svensk skogsnäring. EU:s beslutsprocess har också utvecklats så att Europaparlamentet har större makt än tidigare. Sammantaget har EU-samarbetet kommit att bli en viktig faktor för den nationella skogspolitiken och därmed även för den svenska skogsnäringen. Ett aktivt svenskt påverkansarbete inom EU kommer att vara nödvändigt för att värna den nationella skogspolitiken.

Ett framgångsrikt påverkansarbete förutsätter tillräckliga personella resurser såväl på plats i Bryssel som inom Regeringskansliet och andra berörda myndigheter. Det möjliggör proaktiva åtgärder när förslag tas fram inom kommissionen och att sammanvägda konsekvenser av förslag kan utredas så snart de har presenterats och under förhandlingsprocessens gång. Nära samråd med svenska intressenter är en viktig del som behöver ske från det att förslag initieras till dess att beslut har fattats och nya regelverk ska genomföras och tillämpas i den nationella politiken. Lika viktigt är täta kontakter med EU:s olika institutioner och med andra medlemsländer, både medlemsländer som delar svenska ståndpunkter och medlemsländer som har andra utgångspunkter än Sverige vad gäller skogsbruk och skogsnäringens roll i samhällsekonomin, inklusive inom energi- och klimatpolitiken. Ofta bereds kommande förslag av kommissionen under en längre period och det är värdefullt att komma in med svenska ståndpunkter tidigt i beredningsprocessen. Sverige har låg röstandel i rådet och behöver därför upprätthålla strategiska allianser med röststarka medlemsstater för att kunna öka sitt inflytande över EU-relaterade skogsfrågor.

Det pågår en löpande rapportering till kommissionen, inte minst i form av rapporteringar inom olika politikområden. Dessutom deltar tjänstemän från myndigheter i olika arbetsgrupper i kommissionen. För att öka effektiviteten i det svenska påverkansarbetet är det viktigt att de data som rapporteras från Sverige är jämförbara med data

från andra länder och att det budskap som ges från Sverige vid rapportering och inom kommissionens arbetsgrupper är samstämmigt. Det finns också ett behov av informationsinsatser för beslutsfattare på olika nivåer inom EU för att öka kunskapen om nordiskt skogsbruk och den svenska skogsnäringens roll för en hållbar utveckling både i Sverige och för EU som helhet.

Möjligheten att framgångsrikt försvara svenska intressen och samtidigt bidra till gemensamma mål bygger på kapacitet att ta fram och förmedla de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika förslag och att delta aktivt i den europeiska skogsdebatten, inklusive att stå upp för ett aktivt hållbart brukande av skog.

Utredaren ska därför

- föreslå ett utvecklat arbetssätt, t.ex. en strategi för Sveriges fortsatta arbete inom EU i skogliga frågor.

## **Uppdraget att överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd**

### *Avverkningsanmälan*

För att avverka skog på produktiv skogsmark krävs normalt enligt 14 § skogsvårdslagen att skogsmarkens ägare underrättar Skogsstyrelsen om avverkningen och bl.a. vad ägaren avser att göra för att trygga återväxten av skog och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen (s.k. avverkningsanmälan). Om skog avses avverkas inom ett område där renskötsel får bedrivas under hela året enligt rennärlingslagen (renskötselns året-runt-marker) ska även hänsyn till rennärlingens intressen anges. I 20 § skogsvårdslagen och i Skogsstyrelsens föreskrifter finns bestämmelser om att berörd sameby ska beredas tillfälle till samråd innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska dokumentation om att samebyn på ett korrekt sätt har beretts tillfälle till samråd bifogas avverkningsanmälan. Skogsmarkens ägare ska även i avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen ange uttag av skogsbränsle i anslutning till avverkning och sådan dikning som sker efter avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken. Detta framgår av 14 § skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096). Det finns ingen skyldighet att anmäla en planerad avver-

ning som är mindre än 0,5 hektar (15 § skogsvårdsförordningen). Skogsstyrelsen tar emot cirka 60 000 avverkningsanmälningar per år.

En avverkning eller en annan skogsbruksåtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om får påbörjas tidigast sex veckor efter det att avverkningsanmälan har gjorts (15 b § skogsvårdsförordningen). Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att åtgärden får påbörjas tidigare.

Skogsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att skogsvårdslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas (35 § skogsvårdslagen). Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § första stycket). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

### *Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*

I 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken finns krav på anmälan för samråd av en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan för samråd ska göras hos Skogsstyrelsen när det gäller skogsbruksåtgärder (12 kap. 6 § miljöbalken och 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen [2011:13]).

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 ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Enligt 7 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd får Skogsstyrelsen meddela sådana föreskrifter när det gäller skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen har meddelat sådana föreskrifter.

En samrådspliktig verksamhet eller åtgärd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat (12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken).

Skogsstyrelsen får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön (12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken). Sådana åtgärder kan t.ex. avse att hänsyn ska tas till arter som är skyddade enligt artskydds-

förordningen (2007:845). Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för att skydda naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Besluten får överklagas till mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

En avverkningsanmälan ska ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (6 § förordningen om anmälan för samråd). Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) har i avgörandet MÖD 2021:11 funnit att Skogsstyrelsens beslut enligt bestämmelser i skogsvårdslagen, som fattats efter en avverkningsanmälan, även har ansetts innefatta att Skogsstyrelsen har tagit ställning till att något ingripande inte behövs med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Domstolen bedömde även att en miljöorganisation enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har haft rätt att överklaga beslutet att inte ingripa enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Avgörandet innebär att ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.

Som en följd av MÖD 2021:11 har Skogsstyrelsens erfarit en snabb och påtaglig ökning av antalet överklaganden av Skogsstyrelsens beslut som ska överlämnas till mark- och miljödomstol för prövning. Skogsstyrelsen bedömde i sitt budgetunderlag 2024–2026 (dnr 2022/4564) att det klagande av rättsläget som avgörandet innebär har fått till följd att myndigheten behöver öka sina kostnader för ärendehandläggning med minst 50 miljoner kronor.

### *Annan relevant lagstiftning*

Artskyddsförordningen innehåller bl.a. förbud för att skydda fåglar, vissa andra djurarter samt vissa växter och andra organismer. Länsstyrelsen får under vissa förutsättningar i det enskilda fallet ge dispens från förbuden. Förordningen har meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken och genomför bl.a. bestämmelser i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Den innehåller bl.a. bestämmelser om förbud att avsiktligt skada eller störa vissa särskilt skyddade djur- och växtarter. Skogsstyrelsen kan när den granskar en avverkningsanmälan eller en anmälan för samråd komma fram till att den planerade skogsbruksåtgärden är förbjuden med hänsyn till dess påverkan på en skyddad art och att en dispens krävs enligt artskyddsförordningen. Om



Skogsstyrelsen bedömer detta får myndigheten besluta om föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och upplysa om att dispens krävs.

Kulturmiljölagen (1988:950) innehåller förbud mot att skada fornlämningar och krav på tillstånd från länsstyrelsen för ingrepp i fornlämning.

### *Det behövs alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd*

Principen om frihet under ansvar som infördes vid den skogspolitiska reformen 1993 innebar både en ökad frihet och ett ökat ansvar för skogsbruket. Skogsvårdslagstiftningen förutsätter att en skogsägare eller verksamhetsutövare i skogen har sådan kontroll över sin verksamhet att den kan ta sitt ansvar för både produktion och miljö.

Skogsstyrelsen har i en framställan 2015 (LI2023/00204) lyft fram behovet av att kunna bedriva en effektivare tillsyn än dagens tillsynssystem som baseras på avverkningsanmälningar. I sin framställan föreslår därför Skogsstyrelsen bl.a. att ett krav på egenkontroll för verksamhetsutövaren ska införas i skogsvårdslagen och att myndigheten ska bedriva systemtillsyn över verksamhetsutövarens egenkontroll som ett komplement till objektsvis tillsyn av avverkningsanmälningar. Enligt myndigheten innebär utövande av egenkontroll bl.a. ett stöd för en verksamhetsutövare i sitt förebyggande och förbättrande arbete att följa skogsvårdslagens bestämmelser. Skogsstyrelsen bedömer att bestämmelser om egenkontroll på sikt bör leda till att skador och bristande miljöhänsyn i ökad utsträckning förebyggs och begränsas och att skogsmarkens produktionsförmåga upprätthålls. Myndigheten bedömer att en effektiv systemtillsyn på sikt skulle minska behovet av objektsvis tillsyn eftersom avvikelser från lagens krav borde minska.

Med anledning av rättsutvecklingen (MÖD 2021:11) och de stora resurser som krävs hos Skogsstyrelsen för att hantera avverkningsanmälningar finns det behov av att se över om dagens händelsestyrda tillsynssystem som baseras på avverkningsanmälan kan göras om i grunden. Effektivare system för tillsyn bör därför övervägas som alternativ, helt eller delvis, till avverkningsanmälan. Det bör t.ex. övervägas om det är lämpligt att ersätta dagens system med en systemtillsyn som baseras på krav för skogsägare att ha uppdaterade planer över kommande skogsbruksåtgärder och den hänsyn som avses att tas

enligt lagstiftningen. Ett alternativ till dagens händelsestyrda tillsynsordning kan ge utrymme för Skogsstyrelsen att bedriva tillsyn mer systematiskt och riskbaserat.

En avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Samma behov av effektivisering, förenkling och ändamålsenlighet i tillsynsarbetet gör sig gällande i fråga om denna anmälan för samråd som för avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen. Det bör därför även övervägas om samrådsplikten i den bestämmelsen kan tas bort helt eller delvis med avseende på skogsbruk.

Det finns få stora och många små enskilt ägda brukningsenheter i Sverige. Strukturella skillnader, alltifrån vilken form ägandet består i och storleken på brukningsenheten till om skogsägaren bor på fastigheten eller inte, påverkar förutsättningarna och inriktningen i brukandet. Ett litet skogsinnehav begränsar förutsättningarna för att ha virkesproduktion som en huvudsaklig inkomstkälla. Mot bakgrund av det och att arealen enskilt ägda mindre brukningsenheter endast motsvarar en mindre del av skogsmarken i Sverige finns det skäl att se över särskilda undantag från avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när det gäller dessa brukningsenheter.

Efter en avverkningsanmälan får avverkningen eller en annan skogsbruksåtgärd påbörjas tidigast sex veckor efter att avverkningsanmälan har gjorts. Motsvarande gäller för en åtgärd som är samrådspliktig enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En skillnad är dock att för att en åtgärd som är anmälningspliktig ska få påbörjas tidigare krävs att det finns särskilda skäl medan en samrådspliktig åtgärd får påbörjas tidigare om tillsynsmyndigheten har medgett det. Skillnaden framstår inte som motiverad.

Regeringen anser att skogslagstiftningen ska vara tydlig och förutsägbar och lämna utrymme för skogsägaren att själv välja inriktning för sitt skogsbruk. Lagstiftningen och tillsynen över lagstiftningen måste också fungera för olika kategorier av skogsägare och storlek på skogsinnehav. En effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn för skogssektorn är en grundläggande del av detta.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det är lämpligt att helt eller delvis ersätta dagens tillsynsordning, som bygger på en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen, med ett annat system för tillsyn, t.ex. ett system

baserat på egenkontroll, samtidigt som Sveriges EU-rättsliga åtaganden uppfylls,

- undersöka vilka informations-, anmälnings- och tillståndskrav som andra medlemsstater ställer vid avverkning och andra skogsbruksåtgärder och jämföra med de krav som ställs i Sverige,
- analysera vilken betydelse samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har när det gäller uppfyllandet av EU-rätten och andra internationella åtaganden med avseende på hållbart skogsbruk,
- analysera hur begreppet väsentligt i 12 kap. 6 § miljöbalken har kommit att tolkas av myndigheter och domstolar,
- överväga och vid behov föreslå författningsändringar för att tydliggöra i vilka begränsade fall som samråd enligt miljöbalken krävs,
- ta ställning till om samrådsplikten enligt miljöbalken kan ersättas av särskilda bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen om den miljöhänsyn som ska visas vid skogsbruksåtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska därutöver, oaktat eventuella förslag i det föregående,

- analysera möjligheterna till regelförenkling och föreslå undantag från kravet på avverkningsanmälan och samrådsplikt för skogsbruksåtgärder när det gäller mindre brukningsenheter som ägs av enskilda och där det inte finns särskilda miljö- eller naturvärden,
- analysera möjligheterna till och föreslå regelförenklingar vad gäller avverkningsanmälan och samrådsplikt för skogsbruksåtgärder genom att höja undantaget från anmälningsplikten för små avverkningar från dagens 0,5 hektar upp till och med fem hektar på mindre brukningsenheter som ägs av enskilda respektive införa ett undantag från samrådsplikten för små avverkningar upp till och med fem hektar på mindre brukningsenheter som ägs av enskilda,
- i sina förslag om regelförenklingar för små avverkningar avseende anmälnings- och samrådsplikten överväga att utforma förslagen så att det undviks att stora sammanhängande kalmarksområden kan uppstå,

- analysera och föreslå att en avverkningsanmälan inte längre ska anses som en anmälan för samråd och att det i stället ska krävas att markägaren ska vara skyldig att göra både en avverkningsanmälan och en anmälan för samråd om en sådan krävs,
- ta ställning till om kravet på särskilda skäl för att en markägare ska få påbörja en åtgärd tidigare än efter sex veckor efter en avverkningsanmälan kan tas bort, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag beakta

- principen om frihet under ansvar, den administrativa bördan för markägare och Sveriges EU-rättsliga och andra internationella åtaganden,
- att förutsättningar och behov skiljer sig åt mellan olika ägarklasser samt att innehavets storlek inom olika ägarklasser kan bidra till olika förutsättningar att bedriva ett hållbart skogsbruk, och
- renkötselrätten och rennäringens intresse.

### **Uppdraget att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol**

Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2021:11 innebär att ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol. En parallell prövning kan alltså ske av en planerad avverkning och vilka hänsyn som bör visas vid avverkningen. I värsta fall kan domstolarna komma till olika slutsatser. Det kan inte uteslutas att de hänsyn som ska visas enligt domstolarna inte är möjliga att förena eller att de sammantaget inte är proportionerliga. Att samma frågor kan komma att prövas av olika domstolar bedöms vara olämpligt. Det bör därför göras en översyn i syfte att säkerställa att beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.

Skogsstyrelsen fattar, enligt skogsvårdslagen, beslut i flera andra frågor, t.ex. om en avverkning är förenlig med bestämmelser om jämn

åldersfördelning av skogen (13 §), tillstånd till avverkning i fjällnära skog (15 §), tillstånd till avverkning av ädellövskog (27 §) och säkerhet för återväxtåtgärder (36 §). Skogsstyrelsen beslutar också i olika frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Vidare kan Skogsstyrelsen fatta beslut enligt annan lagstiftning än skogsvårdslagen och 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett exempel är Skogsstyrelsens beslut om biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken (6 § förordningen [1998:1252] om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.) som får överklagas till mark- och miljödomstol. Ett annat exempel är beslut enligt lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror och förordningen (2014:1010) om handel med timmer och trävaror. De besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (13 § lagen om handel med timmer och trävaror). Lagen och förordningen kompletterar 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 (timmerförordningen). Under våren 2023 antog Europaparlamentet och rådet förordningen (EU) 2023/1115 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen). Den nya förordningen kommer att ersätta timmerförordningen. En utredning har tillsatts för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen (dir. 2023:82).

Utredaren ska därför

- lämna förslag som säkerställer att beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol,
- om utredaren föreslår att kravet på avverkningsanmälan i skogsvårdslagen ska ersättas med ett annat system för tillsyn, bedöma om motsvarande problematik kan uppstå när det gäller de beslut som Skogsstyrelsen fattar enligt den nya ordningen och vid behov säkerställa att dessa beslut enbart kan överklagas till antingen allmän förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol,

- om det bedöms lämpligt, föreslå en ändrad prövningsordning även när det gäller andra beslut som Skogsstyrelsen kan fatta enligt skogsvårdslagen och annan lagstiftning än beslut med anledning av en avverkningsanmälan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag beakta

- att Skogsstyrelsen kan fatta andra beslut enligt skogsvårdslagen och annan lagstiftning än beslut med anledning av en avverkningsanmälan,
- den administrativa bördan för markägare, och
- Sveriges EU-rättsliga och andra internationella åtaganden.

### Uppdraget att tydliggöra kunskapskravet när det gäller skogsbruk

Skogsbruk är en pågående markanvändning som kan ha påverkan på bl.a. fridlysta arter som är beroende av skogsmiljöer samt kultur- och fornlämningar. För att kunna visa rätt hänsyn när skogsbruksåtgärder genomförs krävs kunskap om den skog man brukar. Det kan även i vissa fall krävas kunskap om artförekomst och om förekommande fridlysta arters behov för att rätt miljöhänsyn ska kunna visas. Markägare har i allmänhet god kunskap om sin skog. I vissa fall kan det dock krävas mer ingående kunskaper. Det gäller särskilt om det är nödvändigt att inventera området som är föremål för en skogsbruksåtgärd med avseende på bl.a. förekomst av arter som ska skyddas enligt fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet. Uppgifter om arters förekomst finns på olika webbplattnar. Den geografiska precisionen i och kvaliteten på innehållet i uppgifterna kan variera varför en verifiering av uppgifternas riktighet kan behöva göras i fält. En sådan inventering kan kräva mycket goda kunskaper i biologi och ekologi. Förekomst av vissa arter kan dessutom bara konstateras under delar av året, framför allt under barmarksperioden. Kostnaden för en inventering av skog med avseende på naturvärden kan i vissa fall vara mycket hög.

Enligt 32 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen föreskriva att det i ärenden enligt lagen ska göras en analys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön.

Skogsvårdslagen innehåller i övrigt inte någon särskild bestämmelse om kunskapskrav. Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen styrs i huvudsak av förvaltningslagen (2017:900). Enligt 23 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas av Skogsstyrelsen i samband med att skogsbruksåtgärder anmäls för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kunskapskravet gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt (2 kap. 7 § miljöbalken). Vilken kunskap som kan krävas får avgöras i varje enskilt fall efter vad som är rimligt i förhållande till nytta och kostnad.

Till skillnad från skogsvårdslagen innehåller miljöbalken en bevisbörderegulering som 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 (2 kap. 1 § miljöbalken). I detta sammanhang används ofta uttrycket omvänd bevisbörda. Bevisbördans placering kan inte bli föremål för någon skälighetsbedömning. Bevisbörderegeln tillämpas dock inte för åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, enligt bestämmelsens andra stycke.

Det kan inte uteslutas att kostnaderna för inventering och liknande som efterfrågas av myndigheter och domstolar inför skogsbruksåtgärder i vissa fall kan bli så omfattande att kostnaderna inte står i proportion till de intäkter som åtgärden kan generera för skogsbruket.

Regeringen har gett Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla digitala geografiska kunskapsunderlag om natur- och kulturmiljövärden i skog som komplement till eventuella fältinventeringar (N2022/01391). Uppdraget ska slutredovisas senast i juni 2027.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket redovisar i rapporten 2023/15 strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen. Syftet med dessa förebyggande strategier och arbetssätt är att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbudet i artskyddslagstiftningen aktualiseras.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att kunskapskravet och bevisbörderegeln i miljöbalken inte ska leda till oproportionala kostnader för markägaren, i syfte att värna brukanderätten och pågående markanvändning,
- ta ställning till om ett kunskapskrav bör införas i skogsvårdslagen för skogsägare eller andra verksamhetsutövare i skogsbruket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag beakta

- den administrativa bördan för markägare och Sveriges EU-rättsliga och andra internationella åtaganden,
- att förutsättningar och behov skiljer sig åt mellan olika ägarklasser samt att innehavets storlek inom olika ägarklasser kan bidra till olika förutsättningar att bedriva ett aktivt hållbart skogsbruk, och
- de satsningar staten gör genom att bl.a. ta fram digitala naturvärden och digitala geografiska kunskapsunderlag om natur- och kulturmiljövärden i skog samt strategier och arbetsätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen.

### **Uppdraget att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar**

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde i mark- och miljödomstol (5 kap. 2 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Det gäller dock inte när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat ett avgörande. I de fall Skogsstyrelsen inte har en partsställning finns det inte någon skyldighet för en mark- och miljödomstol att höra Skogsstyrelsen. Det finns därmed en risk för att principiellt viktiga frågor avgörs utan att Skogsstyrelsen har fått yttra sig i frågan. Skogsstyrelsen saknar även i dessa fall en möjlighet att överklaga ett avgörande för att få frågan prövad i högre instans.



Utredaren ska därför

- ta ställning till om Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol bör stärkas när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat ett avgörande,
- i sitt ställningstagande beakta Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Uppdraget att effektivisera miljömålsarbetet för skogen

En betydande del av skogsbrukets miljöarbete, mål och inriktning tar sin utgångspunkt i de olika miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt. Naturvårdsverket samordnar arbetet med miljömålsuppföljningen med andra berörda myndigheter (2 § förordningen [2012:989] med instruktion för Naturvårdsverket). Skogsstyrelsen ansvarar för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet Levande skogar (2 § förordningen [2007:1046] med instruktion för Skogsstyrelsen). Skogsstyrelsen har till uppgift att verka för att generationsmålet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar (2 §). Skogssektorn berör och berörs främst av miljökvalitetsmålet Levande skogar, men också Ett rikt växt- och djurliv, Myllrande våtmarker, Levande sjöar och vattendrag och Storslagen fjällmiljö. De av riksdagen fastställda målformuleringarna till respektive miljökvalitetsmål är kvalitativt beskrivande och i sig inte direkt mätbara. Uppföljningen av miljömålsarbetet sker genom årlig uppföljning och en fördjupad utvärdering som genomförs under Naturvårdsverkets ledning vart fjärde år.

Till vart och ett av miljökvalitetsmålen finns ett antal preciseringar som kvalitativt beskriver innebörden av miljökvalitetsmålen och det miljötillstånd som ska uppnås. Preciseringarna utgör även kriterier vid bedömningen av möjligheterna att nå målen. Till Levande skogar har t.ex. nio preciseringar formulerats. Utvärderingen av miljömålet redogör inte närmare för hur dessa preciseringar ska kvantifieras. Till utvärderingens hjälp har i stället ett antal mätbara indikatorer knutits. För Levande skogar finns fem indikatorer: Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt impro-

duktiv skogsmark, Gammal skog, Häckande fåglar i skogen, Miljöhänsyn i skogsbruk och Strukturer i skogslandskapet. Det är viktigt att preciseringarna och indikatorerna är ändamålsenliga och att indikatorerna vilar på data av tillräcklig kvalitet. Utvecklingen för indikatorerna samt hur arbetet har bedrivits inom området utgör grunden för bedömningen av utvecklingen för preciseringarna och i slutändan huruvida miljömålets tillstånd kan uppnås eller inte.

Miljömålssystemet ska bygga på principen om målstyrning, men en återkommande kritik från bl.a. Lantbrukarnas riksförbund, Skogsindustrierna och forskning (Emmelin, L., Cherp, A. 2016. National environmental objectives in Sweden: a critical reflection. *Journal of Cleaner Production* 123, s. 194–199) är att flera av miljömålen är för diffusa i sin formulering, att preciseringar brister i konkretion samt att den sammanvägda bedömningen inte är transparent nog. För skogsbruket är det otydligt vilka åtgärder som bidrar till att miljömålen kan uppfyllas.

Den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen som inrättades 2010 (M 2010:04) i syfte att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås har genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:126) fått i uppdrag att föreslå en strategi för hur Sverige ska kunna leva upp till EU:s åtagande inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

Sammantaget behöver miljömålssystemet i den del som berör skogsbruket bli mer accepterat. Det finns därför anledning att se över hur de nationella miljömålen preciseringar och indikatorer som direkt eller indirekt påverkar skogen och skogsbrukandet kan utformas och följas upp samt hur samhällsekonomiska behov och andra hållbarhetsmål kan vägas in när dessa formuleras. Preciseringar och indikatorer bör vara utformade så att det i efterhand också går att följa upp och utvärdera även själva uppföljningen av för skogssektorn relevanta miljö kvalitetsmål. Nationella mål ska utformas så att de är harmoniserade med mål och krav inom EU-lagstiftningen för att undvika överlappande mål- och rapporteringsstrukturer samt nationell överimplementering.

Utredaren ska därför

- analysera mätbarheten och uppföljningsbarheten för de miljö kvalitetsmål som är relevanta för skogssektorn, och utifrån analysen föreslå uppdaterade preciseringar och indikatorer, och

- ge förslag på hur man, när preciseringar och indikatorer formuleras, i högre grad kan väga in andra samhällsekonomiska mål och andra hållbarhetsmål som skogsbruket bidrar till, samt väga in mål och krav inom EU-lagstiftningen i syfte att undvika överlappande mål- och rapporteringsstrukturer.

## Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma konsekvenser av sina förslag ur ett ekonomiskt, företagsmässigt, miljömässigt, klimatomfattigt och socialt perspektiv. De samhällsekonomiska effekterna av förslagen ska analyseras.

Analys och bedömningar ska beakta behovet av samstämmighet mellan olika politikområden och omfatta samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga i linje med Agenda 2030. Utredaren ska bedöma hur förslagen samlat kan påverka förutsättningarna för Sverige att möta sina EU-rättsliga åtaganden.

Utredaren ska bedöma konsekvenser av sina förslag på renskötsel och rennäringen.

Konsekvenser ska i övrigt redovisas i enlighet med vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, inhämta information från berörda myndigheter, organisationer och övriga intressenter, bl.a. länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sametinget, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet och Svenska Samernas Riksförbund.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta både tidigare lagstiftning och de förslag till ny lagstiftning på EU-nivå som kommissionen förväntas presentera under utredningens gång.

Utredaren ska ha dialog med Miljömålsberedningen i frågor om miljömål och myndigheternas ansvar för skydd av skog i syfte att undvika att utredaren lämnar förslag som överlappar mellan de två utredningarna.

Utredaren ska ha dialog med den utredning som har till uppgift att anpassa svensk lagstiftning till avskogningsförordningen.

Utredaren ska ha dialog med Renmarkskommittén i frågor som rör renskötsel och rennäringen.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant avslutat eller pågående arbete inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter från andra länder inhämtas.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen.

Förslagen i uppdragen att överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd, att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol samt att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2024. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

# International Outlook – legislation about forestry in different countries

The Swedish government has assigned a committee with the task to develop the legislation about Swedish forestry. The task includes conducting an international outlook to be inspired by how forest legislation in other countries looks, including the implementation of EU directives and regulations.

Therefore, we are seeking contact with whom we can discuss these types of issues and are reaching out to you. If you aren't the right contact, please provide us with a person you think can help us.

We plan to gather the information in 2 steps:

1. A questionnaire where we gather statistics and brief information in text format
2. A digital meeting (maximum 1 hour) for clarifying questions and discussion

More specifically, we want to address issues such as:

- **Basic statistics about forestry in each country**
  - Who owns the forest, divided into private forest owner/individuals, companies, and the state?
  - Which forestry methods are most common? For example, clear-cutting methods, continuous cover methods, etc.
- **Legislation**
  - Do the forest owners need to apply for permission or notify forestry measures before they are carried out? If so, for which measures? Are there area limits for when a permit or notification is required?
  - How have EU directives and regulations (such as the EUDR, RED3, the Habitats Directive [92/43/EEG], the Birds Directive [2009/147/EC], LULUCF, etc.) affecting forestry been implemented? And how is the supervision of these carried out?

- Does the legislation cover forest production such as good forest growth and ensuring rejuvenation?
- What are the most common reasons for refusing permission to carry out a forestry measure, e.g. felling of trees?
- **Governmental oversight, forestry agency and appeal of decisions**
  - Is there a national agency specifically tasked with oversight and decision-making regarding forestry issues?
  - If there is such an agency, how can the agency's decisions be appealed? To which court of laws can the decisions be appealed?
- **Compensation**
  - Are there any mechanisms for compensating landowners financially that have been refused permission to carry out forestry measures? If so, how are these compensations calculated?
  - Are there any provisions in national law to compensate landowners financially for restrictions on forestry measures that are based on the above mentioned EU legal acts (e.g. the Habitats Directive [92/43/EEG] and the Birds Directive [2009/147/EC])?
- **Knowledge requirements**
  - How well-versed must the forest owner be on protected species or habitats before a forestry measure? How does the landowner find information on these issues?
  - How do authorities work to disseminate information on these issues?

Our goal is to have the outlook completed by early September, so we need to get in touch with you already in June.

Best regards,

Caroline Rothpfeffer  
*Head Secretary of the Committee*

# Statens offentliga utredningar 2024

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättsäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.



82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.  
Del I. En utvidgning av systemet  
med ägarlägenheter.  
Del II. En lagreglerad modell  
för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska  
fastighetsförvärv. Fö.
85. Effektivare gränsöverskridande inhämt-  
ning av elektroniska bevis. Ju.
86. Utformning av och  
alternativ för en ny kollektivavtalad  
arbetslöshetsförsäkring. A.
87. Ökat uppgiftsutbyte i det brotts-  
förebyggande arbetet – skolans och  
socialtjänstens behov. U.
88. Säkerhetsprövningar – nya regler. Ju.
89. Vindkraft i havet. En övergång till ett  
auktionssystem. KN.
90. Skatteincitament för juridiska perso-  
ners gåvor till ideell verksamhet. Fi.
91. Ett tydligt regelverk för aktivt  
skogsbruk. LI.

# Statens offentliga utredningar 2024

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]
- Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [86]

### Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]
- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]
- Skatteincitament för juridiska personers gåvor till ideell verksamhet. [90]

### Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]
- Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

### Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökad skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändande- verksamhet och utlänningskontroll. [80]

Fler vägar till att äga sitt boende. Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter. Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. [83]

Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. [85]

Säkerhetsprövningar – nya regler. [88]

#### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Vindkraft i havet. En övergång till ett auktionssystem. [89]

#### **Kulturdepartementet**

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

#### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruks- egendom genom testamente. [73]

Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk. [91]

#### **Socialdepartementet**

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

- En statlig ordning med  
brottsförebyggande åtgärder  
för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta.  
Regler för ökad interoperabilitet  
i hälso- och sjukvården. [33]
- Ett nytt regelverk för hälsodataregister.  
[57]
- Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]
- Livs viktigt lärande – fler vägar till kunskap  
för att förebygga suicid. [66]
- Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-  
skydd för tandvård. [70]
- Stärkt medicinsk kompetens i kommunal  
hälso- och sjukvård. [72]
- Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

#### **Utbildningsdepartementet**

- Utvecklat samarbete för verksamhets-  
förlagd utbildning – långsiktiga  
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.  
[9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad  
vuxenutbildning och en ny yrkesskola  
för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag.  
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer  
inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet  
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]
- Fler vägar till arbetslivet. [74]
- Ämneskunskaper och lärarskicklighet  
– en reformerad lärarutbildning. [81]
- Ökat uppgiftsutbyte i det brotts-  
förebyggande arbetet – skolans och  
socialtjänstens behov. [87]

#### **Utrikesdepartementet**

- Ny lag om internationella sanktioner.  
Genomförande av EU:s sanktions-  
direktiv. [46]
- Ett modernt och anpassat regelverk  
för krigsmateriel. [77]