



## Kommittédirektiv

### 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 samrådspåikt 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 rennäringslagen (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. Rennäringslagen 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 certifierings-system 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 – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet.

1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183), inklusive Levande skogar och andra miljökvalitetsmål som berör skoglig natur. Senare tillkom ett 16:e miljökvalitetsmål: Ett rikt växt- och djurliv, se propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48). Miljömålssystemet har under åren utvecklats och förändrats, bl.a. har ett antal preciseringar tillkommit. De nationella miljökvalitetsmålen och det generationsmål för miljöarbetet 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 förenas 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, sid 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 jämförda skogspolitiska målen. De jämförda 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

samhällesekonomiska 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 jämställda.

### **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 givnen 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 förnybar råvara 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 avfall 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 givnen. 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 givnen med påverkan på svensk nationell skogspolitik och på svensk skogsnäring,
- beskriva de sammanvägda konsekvenserna av den europeiska gröna givnen 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 givnen, 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 avverkningsanmälan 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 rennäringslagen (renskötselns året-runt-marker) ska även hänsyn till rennäringens 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 avverkning 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 anmälningsskyldige 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 artskyddsförordningen (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 klargörande 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 samrådspplikt 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 samrådspplikten 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 samrådspplikten överväga att utforma förslagen så att det undviks att stora sammanhängande kalmarsområden 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 områdesskydd 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 bevisbörderegul 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 förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att kunskapskravet och bevisbörderegeln i miljöbalken inte ska leda till oproportionerliga 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 arbetssätt 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 Skogsstyrel-

sen 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

improduktiv 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 slutänden 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, klimatomässigt 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 renskötseln 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 renskötseln 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)