



Stockholm 2021-04-06

Er ref/dnr: M2020/01926

Vårt dnr: 2021/0023/1

## Yttrande över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73, Naturskyddsföreningens remissvar

Naturskyddsföreningen har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på Skogsutredningens betänkande

### Sammanfattning av Naturskyddsföreningens ståndpunkter

- Dagens skogspolitik har passerat bäst före datum med flera år och kan inte möta de omvärldshändelser som skett de senaste decennierna. Naturskyddsföreningen delar därför helt utredningens slutsats om behovet av en bred översyn av skogspolitikerna.
- Trots att en av grunderna för utredningen har varit att utgå från dagens skogspolitik så innebär flera av förslagen tydliga förskjutningar i denna politik. Beroende på hur förslagen genomförs och hur olika system riggas så ser Naturskyddsföreningen stora risker för ökade konfliktytor i skogen.
- Naturskyddsföreningen anser att utredningen inte har lyckats med uppdraget att förena internationella åtaganden om biologisk mångfald med en växande cirkulär bioekonomi. Detta beror enligt föreningen på att direktivet inte har tillåtit utredaren att ta ett helhetsgrepp över politiken i ljuset av EU-rätten, de olika lagstiftningar, konventioner, nationella mål och internationella åtaganden som berör skogen och hur den kan brukas.
- Naturskyddsföreningen vänder sig mot att många av de förslag som läggs fram leder till en minskad insyn i skogsbruket samt en ökad svårighet för civilsamhället att ta del av miljöinformation, delta i beslutsprocesser och ges möjlighet till rättslig prövning i linje med Århuskonventionen. Det handlar bland annat om kortare



handläggningstider för avverkningsanmälningar, att nyckelbiotoper ska gallras ur Skogsstyrelsens register och att information om dokumenterade naturvärden genom förslaget om naturmiljöbeskrivningar föreslås endast vara tillgängligt för markägare och myndigheter på Skogsstyrelsens portal "mina sidor".

- Utredningens förslag måste läsas mot den dom som EU-domstolen meddelade den 4 mars i de förenade målen om förhandsavgörande C-473/19 och C-474/19. EU-domstolen trycker i den, och tidigare domar, på behovet av ett förebyggande arbete. I den här domen är domstolen tydlig med att en utförligare bedömning måste göras av skogsbruksåtgärdens miljöpåverkan. EU-domstolen är också kritisk mot frånvaron av bindande beslut, kunskapsunderlag inför beslut. Utredningens förslag möter inte de krav om förebyggande och hållbart skogsbruk som EU-domstolen ställer.
- Utredningen ger flera förslag för att skapa en tydlig rågång mellan miljöbalken och skogsvårdslagstiftningen i syfte att tydliggöra när Skogsstyrelsen har tillsynsansvar enligt miljöbalken eller enligt skogsvårdslagen. Dock är förslagen formulerade på ett sådant sätt att implementeringen av miljöbalkens krav i praktiken kan bli svagare än vad lagen faktiskt kräver. Naturskyddsföreningen menar att flera av förslagen därför behöver skärpas upp och lämnar förslag på hur.
- Naturskyddsföreningen menar att flera av förslagen riskerar att underminera miljömålsarbetet och är därför särskilt kritisk till förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Programmet bygger på politiska värderingar och årliga budgetanslag vilket innebär att vilka prioriteringar som görs beror helt på vilken regering som styr. Målsättningarna kommer därmed inte bygga på de faktiska biologiska behoven, utan snarare på enskilda partiers prioriteringar. Utredningen har i denna del inte heller anses ha tagit hänsyn till de krav som EU-rätten ställer.
- Naturskyddsföreningen delar utredningens syn på vikten av kunskap om naturvärden i skogen och stödjer därmed fullt ut förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen samt de analyser som föreslås att genomföras. Dessa är helt nödvändiga om Sverige



ska kunna nå sina mål om biologisk mångfald i skogen, både avseende skydd och skogsbruk.

- Genom att avveckla nyckelbiotoperna och ersätta nyckelbiotopsinventeringarna med en "naturmiljöbeskrivning" så öppnar utredningen upp för nya konflikter i skogen. Det har för Naturskyddsföreningen varit tydligt att det genom direktivet funnits en politisk förväntan att nyckelbiotoperna ska försvinna, och att utredningen landade i detta förslag på förhand. Naturskyddsföreningen menar att detta förslag kommer att försvåra för den mindre markägaren att svara upp mot sektorsansvaret och, i förekommande fall, certifieringen.
- Många av förslagen bygger på kunskap om naturvärden i skogen. Om dessa förslag ska genomföras behöver det i första hand finnas ett färdigutvecklat system för att inhämta och förmedla nödvändig kunskap. Naturskyddsföreningen menar därför att om flera av förslagen ska kunna genomföras så behöver de göra det i en särskild ordning, vilket föreningen utvecklar i sista stycket av detta yttrande.
- Naturskyddsföreningen menar att konflikterna om skogen inte kommer kunna lösas genom den "lappa och laga"-teknik som såväl regering som ansvariga myndigheter länge har använt sig av inom ramen för rådande skogspolitik. Även om utredningen har gjort ett ambitiöst försök att lägga fram ett sammanhängande förslag, där de olika inneboende komponenterna beror av varandra så har utredningsdirektiven begränsat arbetet till den grad att förslagen i betänkandet kommer öppna upp för nya konflikter. Detta betänkande är ett tydligt uttryck för politikens rädsla att göra ett ordentligt omtag av politiken i takt med omvärlden.
- Utredningen har inte lyckats att presentera förslag som innebär en sammanhållen skogspolitik och betänkandet innehåller en rad olika förslag som sammantaget riskerar en förskjutning av dagens skogs- och naturvårdspolitik. Naturskyddsföreningen lämnar i detta yttrande synpunkter och förslag till nödvändiga förändringar på flera av de specifika förslagen som betänkandet presenterar. Föreningen vill dock betona att dessa synpunkter ska ses i ljuset av det behov av en heltäckande översyn av skogspolitiken som föreningen anger



nedan. Förslagen i betänkandet kan prövas som en helhet under en sådan översyn.

## Naturskyddsföreningens synpunkter

### Övergripande synpunkter

Hur skogen brukas berör miljontals fler människor än de som äger marken där skogen växer. En samlad, tydlig och vägledande skogspolitik är därför av största vikt om Sverige ska kunna nå de mål för samhället som riksdagen satt upp. Sedan nuvarande skogspolitik utformades för snart 30 år sedan har mycket hänt som drastiskt har ändrat förutsättningarna för hur skogen kan hanteras. Skogsbruket fortsätter dock än idag att utarma värdefulla skogsmiljöer och ansvariga myndigheter varnar för att det med dagens styrmedel är omöjligt att nå de politiskt beslutade miljö kvalitetsmålen som berör skogen.

I dag råder det en starkt polariserad debatt, och en hög konfliktnivå, om skogen. Det är tydligt att politiken har tagit stort intryck av denna, vilket skogsutredningen är ett tydligt bevis på. Utredaren hade, bland annat, i uppdrag att förena internationella åtaganden om biologisk mångfald med en växande cirkulär bioekonomi. Detta låter sig inte göras om det inte också ges mandat att ta ett helhetsgrepp över politiken och de olika lagstiftningar, konventioner och åtaganden som berör skogen och hur den kan brukas.

Samtidigt angav direktivet att äganderätten till skog skulle stärkas, och direktiven var tämligen begränsande där endast vissa delar av vissa av de frågor som dominerat debatten de senaste åren har utretts. Sammantaget kan konstateras att förutsättningarna för ett gott resultat inte var de bästa och att utredningens förslag redan har gett ytterligare bränsle i debatten om skogen.

Vidare har inte omvärlden stannat upp och inväntat utredningens betänkande. Tvärtom har mycket hänt under utredningens gång, och därefter. Först och främst bör utredningens förslag läsas mot den dom som EU-domstolen meddelade den 4 mars i de förenade målen om förhandsavgörande C-473/19 och C-474/19. EU-domstolen besvarar frågor ställda av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Frågorna är ställda med anledning av mål som rör skogsbruk men EU-domstolens svar gäller artskyddet generellt. EU-domstolen uttalar sig emellertid om hur



skogsavverkningar som påverkar skyddade arter ska hanteras av myndigheter och domstolar (se bl.a. punkterna 67, 70 och 73). Bland annat uttalar EU-domstolen att de svenska myndigheterna måste pröva om den skogsbruksmetod som markägaren uppger ska användas i sin underrättelse om avverkning utgör sådant förebyggande och hållbart skogsbruk som är förenligt med bevarandekraven i livsmiljödirektivet.

Vidare är EU-domstolen tydlig med att det specifika skyddssystem som Sverige måste inrätta enligt artikel 12.1 kräver vidtagandet av förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade i syfte att göra det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas på det sätt som anges i artikel 12.1. Varken nuvarande skogsvårdslag eller de ändringar som utredningen föreslår lever upp till unionsrättens krav. Föreningen vill i det sammanhanget lyfta det problematiska i utredningens ställningstagande rörande behovet av skogsbruksplaner. Utredaren menar att ingen skogsbruksplan behövs, eftersom *"förslaget innebär alltså inget krav på att alla markägare ska ha en fullständig bild av natur- och kulturmiljövärdena på fastigheten i andra lägen än när en åtgärd ska utföras"*.

Naturskyddsföreningen delar inte denna tolkning utan menar att denna kunskap snarare är helt avgörande för att skogsägare ska kunna bedriva ett förebyggande och hållbart skogsbruk i linje med livsmiljödirektiven. Denna uppfattning delas av EU-kommissionen som lyfter fram just skogsbruksplaner som ett effektivt verktyg för ett förebyggande arbete för att genomföra kravet i artikel 12.1 på ett strikt skyddssystem.<sup>1</sup>

De krav som unionsrätten ställer på skogsbruket kan enligt föreningen inte genomföras i en utredning vars direktiv inte ger utredaren möjlighet att föreslå ändringar i både skogsvårdslagen och miljöbalken. Utöver vad som anförts ovan angående livsmiljödirektivet finns brister i genomförandet av fågeldirektivet och vattendirektivet i skogsvårdslagen som utredningens förslag inte adresserar.

Under slutet av utredningstiden meddelade Mark och miljööverdomstolen dom i mål M 13871-19. Mark- och miljööverdomstolen fann att Skogsstyrelsen har en skyldighet att i ett avverkningsärende bedöma om det föreligger risk för skada på fridlyst art och att myndigheten, under vissa förutsättningar, ska förelägga om åtgärder. Vidare uppges att Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått etc. kan överklagas av miljöorganisationer i linje med artikel 9.3 i Århuskonventionen. Efter detta avgörande har mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt meddelat domar i flera



mål, bl.a. M 3497-20, ytterligare utvidgat klagorätten för miljöorganisationer. Denna klagorätt krävs för att Sverige inte ska kränka principen om unionsrättens ändamålsenliga verkan (se mer utförligt nedan under 13.1.7).

En förutsättning för att miljöorganisationer ska ges den rättighet som Århuskonventionen gör gällande är att relevanta handlingar och relevant information om avverkningsärenden finns tillgängliga för allmänheten att ta del av, samt att myndigheternas ärendehandläggning sker på ett sådant sätt att miljöorganisationer ges rimlig chans att delta i beslutsprocessen. Naturskyddsföreningen anser att flera förslag i betänkandet underminerar miljöorganisationers rättigheter att få tillgång till miljöinformation och delta i beslutsprocesser på det sätt som Århuskonventionen gör gällande. Utredningens förslag om att korta handläggningstiden för avverkningsärenden är ett tydligt exempel på detta, liksom förslaget om att gallra nyckelbiotopsregistret. Vidare anser Naturskyddsföreningen att utredningens bedömning om att det inte finns skäl att tillgängliggöra de inventeringar (naturmiljöbeskrivningar) som Skogsstyrelsen föreslår att genomföra ytterligare försvårar för Sverige att genomföra Århuskonventionen i skogsbruksfrågor, då miljöinformation per definition kommer att undanhållas från allmänheten.

Utredningen ger flera förslag för att skapa en tydlig rågång mellan miljöbalken och skogsvårdslagstiftningen i syfte att tydliggöra när myndigheten har tillsynsansvar enligt miljöbalken eller enligt skogsvårdslagen. I teorin är detta inte en dålig tanke, men givet hur texterna i förslagen är formulerade riskerar implementeringen av miljöbalkens krav i praktiken bli svagare än vad lagen faktiskt kräver. EU-domens uttalanden om "en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet av att bevara [...] arterna" och kravet på att myndigheterna prövar om anmälda avverkningar utgör ett "förebyggande och hållbart skogsbruk" ställer dessutom detta på sin spets och visar tydligt att skogsvårdslagen har stora brister i förhållande till EU-rätten. Naturskyddsföreningen anser inte heller att utredningens förslag om hur ett kunskapskrav i skogsvårdslagen ska utformas kommer att säkerställa att skogsbruket drivs i linje med miljöbalken, och ytterst EU-rätten. (Föreningen utvecklar sina specifika synpunkter om utredningens förslag om kunskapskravet nedan).

Det finns flera orsaker till den polariserade debatten och den höga konfliktnivån gällande skogen. En viktig anledning är diskrepansen mellan de två parallella lagstiftningar som skogsbruket lyder under, nämligen



skogsvårdslagen och miljöbalken. Eftersom hänsynskraven enligt skogsvårdslagen är lågt ställda, svarar de inte upp mot minimikraven i miljöbalken, och för den enskilde markägaren innebär detta stora oklarheter om de krav som lagstiftningen ställer. En annan orsak relaterar till sektorsansvaret, så som det har formulerats i olika miljöpolitiska propositioner. I linje med sektorsansvaret är det sektorn själv som har ansvaret för att, som en naturligt integrerad del i verksamheten, ansvara för att åtgärda den negativa miljöpåverkan som sektorns verksamheter har lett, och leder till. Politiken har således en uttalad förväntan på skogsbruket att ta större hänsyn än vad lagen kräver. Trettio års erfarenhet av rådande lagstiftning visar att detta inte fungerar i praktiken. Vidare leder de två jämförbara målen, produktion och miljö, i den rådande skogspolitik till löpande målkonflikter som skogsvårdslagen inte kan hantera.

Utredningen konstaterar själv att den inte har lyckats att analysera skogsägarens eget ansvar för miljön på det sätt som utredningsdirektivet angav. Skälet till detta är i huvudsak att en uttolkning av sektorsansvaret för miljön behöver kopplas samman med miljöpolitiken i stort. För att göra detta menar utredningen att en översyn av rådande skogspolitik behöver genomföras. Naturskyddsföreningen delar till fullo utredningens analys i denna del. Ett samlat regelverk för naturresurs- och markutnyttjandet behöver därför vara en given utgångspunkt för en sådan översyn. En samlad och tydlig skogspolitik behöver också bygga på de grundprinciper som finns fastlagda i olika politiska sammanhang. Det handlar bland annat om miljöbalkens portalparagraf och det grundläggande ansvar för kommande generationer som miljöbalken ålägger aktörer.

Utredningen har inte levererat en sammanhållen politik. Däremot har den lyckats med att lägga fram flera förslag som tydligt hänger ihop, vilket politiken behöver ta fasta på i det fortsatta arbetet. Föreningen utvecklar denna del nedan i det sista avsnittet av detta yttrande. De samlade förslagen som utredningen lägger fram riskerar dock att förändra stora delar av den rådande skogs- och naturvårdspolitik i grunden. Naturskyddsföreningen menar att konflikterna om skogen inte kommer kunna lösas genom den "lappa och laga"-teknik som såväl regering som ansvariga myndigheter länge har använt sig av inom ramen för rådande skogspolitik. Att detta inte fungerar är tydligt, inte minst genom de senaste årens domstolsavgöranden.

Mycket har hänt i omvärlden de senaste tre decennier sedan rådande skogspolitik utformades. Internationella såväl som nationella studier visar på en kris för biologisk mångfald och ekosystemens funktion. Den pågående



klimatkrisen medför att skogens resiliens mot ökade störningar behöver stärkas, samtidigt som skogens roll i det klimatbegränsande arbetet behöver utvecklas. Dessutom finns det utmaningar kring lönsamhet och sysselsättning på landsbygden som behöver hanteras. Den nuvarande skogspolitiken har dock formats utifrån gamla förutsättningar. Vill regeringen på allvar lösa konflikterna i skogen är det därför helt nödvändigt att den nu tar ett helhetsgrepp och gå till botten med de grundläggande frågeställningarna rörande skogspolitiken, de lagstiftningar, mål, åtaganden och konventioner som berör skogsbruket och som varit upphov till många av de infekterade frågorna som synts i debatten de senaste åren.

### **Specifika synpunkter på förslagen**

Nedan följer Naturskyddsföreningens synpunkter på de specifika förslag som föreningen bejakar, avstyrker eller i övrigt har särskilda synpunkter på. Föreningen har inte kommenterat samtliga förslag, och nedanstående ska därför ses i ljuset av det behov av en heltäckande översyn av skogspolitiken som föreningen angett ovan. Denna utrednings förslag kan prövas under en sådan översyns arbetsgång.

#### ***9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet***

*Naturskyddsföreningen stödjer förslaget och delar utredningens bedömningar av behovet av att det nationella skogsprogrammets organisation flyttas från näringsdepartementet till en oberoende samordnare.*

Naturskyddsföreningen anser att det nationella skogsprogrammet och dess strategi har urvattnats. Rådande strategi innehåller en rad tydliga målkonflikter, vilka det nationella skogsprogrammet inte har lyckats reda ut. Nuvarande styrning av programmet är mycket otydligt, och den skogspolitiska balansen har försämrats sedan strategins tillkomst. Naturskyddsföreningen har även deltagare i de flesta regionala skogsprogrammen. Vi hör dock från många av våra deltagande medlemmar ett stort missnöje, dels eftersom de saknar förutsättningar att medverka i programmet på samma villkor som skogsbruket, och dels eftersom flera av de regionala skogsprogrammen har ett starkt produktionsinriktat fokus. Av ovanstående anledningar bejakar Naturskyddsföreningen skogsutredningens förslag om en samordnare för det nationella skogsprogrammet, vilken även bör vara en resurs för att stötta de regionala





programmen. Dock anser föreningen att förslaget behöver kompletteras/tydliggöras enligt nedan.

Förslag på förbättringar av utredningens förslag (9.3):

- *Den nationella samordnaren bör, utöver att stötta de regionala initiativen, också säkerställa att de regionala skogsprogrammen drar "åt samma håll", samt att alla intressentgrupper ges lika stort inflytande i processen.*
- *Utredningen ger inget tydligt förslag gällande den nationella samordnarens mandat, utan överlämnar ansvaret till politiken genom utredningsdirektiv. För att det nationella skogsprogrammet ska kunna få en bred acceptans, vara stabilt över tid och inte färgas av vilken regering som sitter vid rodret krävs att den nationella samordnaren inte ges mandat att föra fram egna eller enskilda aktörers politiska förslag som inte har förankrats hos samtliga medverkande intressenter. Spelplanen behöver vara tydlig för alla inblandade intressenter, och utgå från ett brett, vetenskapsbaserat perspektiv.*

**9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen**

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen (9.4.1)*

*Naturskyddsföreningen bejakar förslaget om att den svenska strategin för bioekonomi ska ha en bred ansats och särskilt fokus på mångbruk i skogen. Föreningen bejakar även förslaget om att en bioekonomisk strategi ska tas fram i samverkan med en bred representation från samhället. (9.4.2)*

Naturskyddsföreningen anser att förslaget om ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen är djupt problematiskt ur flera perspektiv.

För det första delar Naturskyddsföreningen inte den syn som utredningen ger uttryck för om att en ökad tillväxt är ett nödvändigt samhällsmål för en ökad biomassaproduktion. I första hand bör potentialen för återvinning och återbruk av fiber ske i så hög grad som möjligt. Dessutom riskerar ett ökat tillväxtmål stå i konflikt med såväl målet om att bevara biologisk mångfald, renskötselns rättigheter och skogens sociala och kulturella värden. Naturskyddsföreningen menar att denna målkonflikt



måste hanteras och att dessa frågor behöver adresseras på ett integrerat sätt. Detta kommer att vara en avgörande faktor för hur konfliktnivån kring skogen hanteras. Naturskyddsföreningen anser därför att biomassauttaget i första hand måste anpassas till de ramar som naturen själv sätter, och bör därtill beakta vikten av ett resilient skogslandskap i klimatförändringens tidevarv. De åtgärder som vidtas för en eventuell ökad tillväxt behöver därmed utgöras av metoder som inte riskerar att utarma skogslandskapet.

För det andra lägger utredningen fram ett förslag om hållbar tillväxt utan att precisera vad som avses. Naturskyddsföreningen menar att begreppet hållbar tillväxt inte kan isoleras från skogsbrukets metoder, vilket även EU-domstolen ger uttryck för i C-473/19 p. 70. Hållbarhet i skogen kan inte begränsas till ett produktionsperspektiv, och skogsbruket kan inte anses vara hållbart bara för att avverkningen inte överskrider tillväxten. För en hållbar tillväxt krävs således ett hållbart skogsbruk som varken äventyrar den biologiska mångfalden, arternas genetiska variation eller ekosystemens funktion. Utredningen preciserar dock inte vad som avses med begreppet hållbar i sammanhanget utan hänvisar till att "ansvaret för att skogsbruket bedrivs hållbart vilar gemensamt på myndigheter och skogsnäringen." Mot bakgrund av att miljö kvalitetsmålen Levande skogar samt Ett rikt växt- och djurliv inte nås, samtidigt som livsmiljöer för hotade arter fortsätter att avverkas och fragmenteras, så kan inte skogsbruket anses vara hållbart. Vidare hänvisar utredningen till förslag från *Samverkansprocess skogsproduktion* för att öka tillväxten, men inte heller den processen har lyckats precisera vad som avses med en *hållbar* tillväxt i vid bemärkelse.

För det tredje har det i flera olika processer och arbeten varit tydligt att majoriteten av aktörerna i skogssektorn inte vill ha ett siffersatt mål för ökad tillväxt i skogen.

#### Förslag till hantering av förslaget om ökad tillväxt (9.4.1)

*I utredningens förslag framgår att det nationella skogsprogrammet ska ges i uppdrag att ta fram ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen. Naturskyddsföreningen anser att ett sådant mål inte kan tas fram utan att en vetenskapligt grundad precisering av vad som kännetecknar ett hållbart nyttjande av skogen först görs. Föreningen föreslår därför att förslaget omformuleras:*

- *Det nationella skogsprogrammet ges i uppdrag att, i samverkan med relevant forskning och mot bakgrund av bästa tillgängliga kunskap om tillståndet för den biologiska mångfalden i skogen,*



*precisera vad som kännetecknar ett hållbart skogsbruk samt analysera om dagens skogsbruk bedrivs hållbart. Resultatet används för att ta fram ett faktaunderlag om vilket utrymme det finns för en ökad hållbar tillväxt, samt vilka metoder som i sådana fall lämpar sig för att öka tillväxten inom naturens gränser.*

### **9.5 Regelförenklningar i skogsbruket**

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen. (9.5.1)*

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att utreda om planterad granskog på sådan mark som varit åkermark efter 1900 kan hanteras på ett enklare sätt. (9.5.2)*

Skogsbruket har under modern tid varit framgångsrikt i att öka virkesvolymen i skogarna. Detta har främst skett genom tillväxtfrämjande åtgärder (plantering, markberedning, gödsling, val av plantmaterial m.m) och genom att uttaget har varit lägre än tillväxten i skogen. Detta har ofrånkomligen skett till bekostnad av skogens sociala, kulturella och biologiska värden, och vi har idag upparbetat en naturkapitalskuld som kommer till uttryck i försämrad resiliens, nedsatt förmåga för ekosystemen att bibehålla sina funktioner, samt ett betydande antal hotade och rödlistade skogslevande arter. I dagsläget befinner vi oss i en situation där avverkningen har närmast sig tillväxten i skogen, och i dag avverkas i princip hela den årliga tillväxt som finns tillgänglig för skogsbruket, d.v.s. utanför områden som är skyddade eller frivilligt avsatta, inklusive den förmodade naturhänsynen som ska tas vid avverkningar. Dominansen av ung skog och den rådande bristen på avverkningsmogen skog innebär att åldersfördelningen i produktionsskogen är mycket ojämn och domineras av låga åldersklasser. Anspråken på skogen från natur- och kulturmiljövårdens sida ökar, samtidigt som efterfrågan på biomassa blir allt större. Detta ställer stora krav på avvägningar mellan olika intressen och det är uppenbart att skogsbruket måste utveckla ett långsiktigt hållbart nyttjande så att samhällets *samtliga* behov kan tillgodoses, utan att riskera framtida generationers möjligheter att nyttja skogen för sina behov. Grundläggande för detta är att skogsbruket bedrivs inom naturens gränser.

Förslaget om sänkta slutavverkningsåldrar går dessutom stick i stäv med myndigheternas bedömning av behov av åtgärder i skogen för att nå



miljökvalitetsmålet Levande skogar. I den fördjupade utvärderingen av miljömålet lyfte myndigheterna förslag om förlängda omloppstider för att öka måluppfyllelse. Utredningens förslag behöver därför även ses i skenet av detta, där sänkta avverkningsåldrar omvänt riskerar att underminera måluppfyllelsen.

Mot bakgrund av ovanstående menar Naturskyddsföreningen att förslag om regelförenklingar inte kan utredas separat bara för att tillgodose ett intresse, d.v.s. biomassaproduktion. Eventuella regelförenklingar får inte underminera möjligheterna att nå miljömål och internationella åtaganden. Vidare behöver det säkerställas att eventuella regelförenklingar är i linje med annan rådande lagstiftning som rör skogsbruket. Samtliga delar av lagstiftningen behöver därför ses över samlat i en bred översyn.

Förslag till hantering av förslagen (9.5.1 samt 9.5.1)

- *Förslag 9.5.1 har redan egeninitierats av Skogsstyrelsen. Denna fråga utreddes dessutom så sent som 2015. De slutsatser som då drogs var att konsekvenserna för framförallt renskötseln var för stora. Utredningen har inte presenterat något nytt som motiverar att denna fråga återigen ska ses över. Vidare kommer en sänkning av slutavverkningsåldrarna riskera att ytterligare öka åldersglappet i skogen, vilket kan komma att äventyra kommande generationers möjlighet att nyttja skogen för sina behov. När det gäller ransoneringsregeln och brukningsenheter och dess funktion idag så beror detta framförallt på brist på tillsyn, m.m. vilket föreningen inte anser vara en anledning till att stryka detta. Naturskyddsföreningen föreslår därför att förslaget utgår i sin helhet.*
- *Förslag 9.5.1 har i flera delar stora likheter med den tidigare MINT-utredningen<sup>2</sup>. Sammanfattningsvis innebar MINT-utredningen en övergång till en intensivodling av skog som inte är i linje med den nuvarande skogspolitiska modellen. Då utredningen inte har haft i uppdrag att föreslå grundläggande ändringar i dagens skogspolitik, samt att om intensivodlingsmodeller ska föreslås så behöver det göras i samband en grundlig översyn av politiken, så föreslår Naturskyddsföreningen att förslaget utgår i sin helhet.*
- *Som alternativt förslag menar Naturskyddsföreningen att det behövs en analys av samtliga de lagstiftningar som berör*



*skogsbruket för att klarlägga om det finns utrymme för de regelförenklingar som utredningen föreslår, eller andra regelförenklingar.*

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

*Naturskyddsföreningen stödjer i huvudsak förslagen om en rådgivningskampanj i dessa frågor.*

Det finns idag stora, och eftersatta, behov av såväl naturvårdande skötsel som en ökad miljöhänsyn i skogsbruket. Naturskyddsföreningen anser att förslaget är bra, men att det behöver förtydligas i syfte att rådgivningsinsatserna rörande produktion ses som en helhet i landskapet där fokus även behöver ligga på variation i bruksmetoder och av inhemska trädslag i produktionslandskapet.

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

*Naturskyddsföreningen stödjer fullt ut förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (9.9.1)*

*Naturskyddsföreningen stödjer fullt ut de föreslagna analyserna (9.9.2-9.9.6)*

Dagens skogspolitik har tillämpats under snart 30 år, och effekterna av den är föremål för den skogsdebatt som förs idag. En utmaning i konflikten kring skogen härrör till att olika intressenter har fundamentalt olika syn på tillståndet för biologisk mångfald i skogen. Detta leder till stora svårigheter att föra en dialog om vad som krävs för bevara levande ekosystem och biologisk mångfald. Ska vi kunna komma vidare i arbetet är faktabaserad kunskap nyckeln. Vet vi inte var vi befinner oss idag, är det också svårt att staka ut riktningen framöver. Naturskyddsföreningen anser därför att förslaget om ett vetenskapligt råd, samt de analyser som utredningen föreslår genomföras är högst angelägna.

När det gäller förslaget om att genomföra en bristanalys för att identifiera behoven (9.9.6) anser Naturskyddsföreningen att det är helt centralt att uppdraget har sin utgångspunkt i det alternativ 1 som utredningen lyfter, d.v.s. *"Alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer över hela sina naturliga utbredningsområden. Den befintliga genetiska mångfalden och ekosystemmångfalden ska fullt ut bevaras."* Om Sverige menar allvar med att nå sina mål för biologisk mångfald i skogen



behöver en bristanalys beskriva de faktiska behoven för de långsiktiga målen, inte beskriva olika alternativ, vilka dessutom öppnar upp för en ny polariserad debatt om prioriteringar. Vidare är Sverige skyldiga att återställa eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för de arter som omfattas av fågel- och livsmiljödirektivets skydd. För dessa arter kan utgångspunkten för bristanalysen inte avvika från denna skyldighet.

Naturskyddsföreningen menar att en politik, och ytterst ett skogsbruk, som bygger på en bristanalys utifrån utredningens alternativ 2, d.v.s. att endast bevara arter i livskraftiga populationer i vissa delar av landet, i praktiken strider mot EU-rätten. EU-domstolens domar pekar tydligt på behovet av ett förebyggande arbete. I dom (C-473/19) är domstolen kritisk mot frånvaron av bindande, beslut, kunskapsunderlag inför beslut samt frånvaron av skogsbruksplaner. Om regeringen inte gör en fullständig bristanalys i linje med alternativ 1 kommer det innebära att orimligt höga krav ställs på varje enskild markägare att tillgodose att livsmiljödirektivet efterlevs. Mot bakgrund av ovanstående förordar Naturskyddsföreningen att en bristanalys enligt alternativ 1 tas fram i första hand. När det totala behovet är vetenskapligt utrett kan regionala bristanalys utformas.

#### Förslag till precisering av förslag 9.9.6

*Naturskyddsföreningen föreslår att förslaget preciseras enligt följande (föreningens tillägg understruket):*

*Regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Analysen bör också innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta. Analysen ska utgå från att alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer över hela sina naturliga utbredningsområden. Den befintliga genetiska mångfalden och ekosystemmångfalden ska fullt ut bevaras.*

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

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär samt anta ett ställningstagande om vilka arealer och skogstyper som bör avsättas för naturvård för att bidra till Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald.*



Naturskyddsföreningen anser att förslaget är problematiskt ur flera perspektiv.

För det första anser Naturskyddsföreningen att förslaget är orealistiskt eftersom ingen regering besitter rätt detaljkunskap för att besluta om *vad* Sveriges internationella åtaganden *innebär* ur ett biologiskt perspektiv. Detta är en uppgift för vetenskapen att beskriva. Politikens uppgift är att därefter sätta upp konkreta mål för att nå åtagandena.

För det andra ställer EU:s naturvårdsdirektiv direkta krav som Sverige är lagbundna till att genomföra. Enligt direktiven måste medlemsstaterna arbeta för att naturtyperna och arterna har gynnsam bevarandestatus. För att målen med livsmiljödirektivet ska kunna förverkligas krävs även att berörda myndigheter har möjlighet att förebygga verksamhet som skulle kunna vara skadlig för de arter som skyddas i direktivet. Tolkningen av kraven i unionsrätten ger inte utrymme för politiska bedömningar, det framgår av EU-domstolens fasta praxis att tolkningen ska utgå från lydelsen av bestämmelsen, sammanhanget som den befinner sig i och målen med bestämmelsen. Ytterst är det EU-domstolen som tolkar unionsrätten och en politiskt färgad tolkning riskerar därför att omgående hänskjutas av en svensk domstol till EU-domstolen.

För det tredje finns det betydande risker för en stor ryckighet i hela skogs- och naturvårdspolitikerna om *regeringen* ska uttolka vad Sveriges åtaganden för biologisk mångfald *innebär* i relation till de verkliga behoven för biologisk mångfald samt de krav som EU ställer på medlemsstaterna. Då olika partier har fundamentalt olika syn på såväl tillståndet som behoven i skogen föreligger en reell risk att både uttolkningen av målen och målen i sig förändras vid varje regeringsskifte, vilket i praktiken skulle kunna innebära nya uttolkningar och nya mål var fjärde år.

#### Förslag till hantering av förslag 9.10

*Naturskyddsföreningen anser att förslaget behöver omformuleras enligt följande:*

- *Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen bör ta fram en beskrivning vad Sveriges internationella åtaganden innebär, samt hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen. Beskrivningen bör innehålla information om vilka arealer och vilka skogstyper som behöver avsättas för naturvård för att uppnå Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald, samt för att leva upp till EU:s naturvårdsdirektiv. Utifrån det underlag och*



*beskrivningar som det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald tagit fram beslutar riksdagen, inom ramen för miljömålssystemet, beslut om långsiktiga mål samt etappmål.*

**9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen**  
*Naturskyddsföreningen avstyrker bestämt förslaget om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*

Som en förlängning av förslaget om ett politiskt ställningstagande om hur de internationella åtagandena ska uppnås (9.10) lämnar utredningen ett omfattande förslag om hur arbetet med att nå målen ska bedrivas. Programmet baserar sig i praktiken på att det är politiken som fattar beslut om vilka skogar som är skyddsvärda och av ett allmänt angeläget intresse. De båda förslagen har gemensamt att de i huvudsak bygger på politiska värderingar och årliga budgetanslag. Med detta menas att vilken areal som ska skyddas och vilka naturtyper som ska prioriteras beror helt på vilken regering som styr. Kort sagt, målsättningarna kommer inte bygga på de faktiska biologiska behoven, utan snarare på enskilda partiets prioriteringar. Utredningen kan i denna del inte heller anses ha tagit hänsyn till de krav som EU-rätten ställer. Ingen hänsyn har heller tagits till EU:s nya strategi för biologisk mångfald, vilken utformades under tiden för utredningens arbete.

Programmet innebär även i praktiken att den nationella strategin för formellt skydd kan komma att behöva revideras vid varje regeringsskifte, beroende på vilka skogstyper och vilka arealer en viss regering väljer att prioritera inom ramen för den budget den sittande regeringen är villig att satsa. Sammantaget kommer ett program riggat på detta sätt att försvåra för myndigheterna att bedriva ett långsiktigt, strategiskt och stabilt naturvårdsarbete.

Utredningens förslag om att endast sådan skog som regeringen har slagit fast som "särskilt skyddsvärda områden" får skyddas genom myndigheternas möjlighet till expropriering vid behov, är mycket bekymmersam. Blir urvalet av naturtyper för litet, eller för isolerat, riskeras stora arealer av skyddsvärda skogar, vilka inte prioriteras som skyddsvärda av sittande regering, att avverkas under programtiden. Naturskyddsföreningen menar att det i alla lägen är en regerings skyldighet att arbeta på ett kostnadseffektivt sätt. Detta gäller inte minst i naturvårdsarbetet, där det, som utredningen konstaterar, är långt mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att behöva återskapa och restaurera områden, i den mån det ens är möjligt.





Naturskyddsföreningen menar att det inte behövs ett nytt system eller program för biologisk mångfald i skogen. Istället bör staten arbeta vidare mot de uppsatta målen genom att bygga vidare på det väletablerade miljömålssystem vi redan har idag. Till skillnad mot förslaget om ett handlingsprogram som ska beslutas av regeringen så har miljömålen dessutom en bred politisk förankring och är väl inarbetade i naturvårdsarbetet i Sverige.

#### Särskilt om vissa specifika förslag inom handlingsprogrammet

Utöver den grundläggande problematiken beskrivet ovan rörande den osäkerhet handlingsprogrammet innebär för naturvårdsarbete genom regeringsbeslut och målsättningar baserade på politiska prioriteringar och årliga budgetramar lägger utredningen fram en rad andra förslag som ska rymmas inom programmet. Naturskyddsföreningen vill särskilt kommentera några av dessa:

#### 9.11.4 – om ersättningsmarker från Sveaskog.

Naturskyddsföreningen anser regeringen på helt andra sätt än hittills bör använda den möjlighet som uppdragen till de statliga bolagen kan ge för att styra en hållbar utveckling och hållbart brukande. När det gäller det statliga skogsinnehavet så handlar det om såväl ett hållbart brukande av skogen och att bevara biologisk mångfald, samt upprätthålla ekosystemtjänsterna. Utredningen föreslår i denna del dock ett nytt markförsäljningsprogram som underlag för att kunna erbjuda ersättningsmark vid områdesskydd. Naturskyddsföreningen menar att det är mycket olyckligt att utredningen inte såg över Sveaskogs uppdrag i sin helhet. Ideell naturvård har under många år dokumenterat mycket stora brister i Sveaskogs naturvårdsarbete. Det handlar bland annat om avverkningar av skyddsvärda skogar, liksom kraftigt bristande hänsyn till renskötseln och begränsad insyn för allmänheten i bolagets naturvårdsarbete. Det finns därmed ett stort behov av att reformera Sveaskog och säkerställa att den statligt ägda skogen används för att uppnå miljömålen. Naturskyddsföreningen anser att ett nytt ersättningsmarkspaket, tillsammans med skydd av de statligt skyddsvärda skogarna och ett tydligt samhällsuppdrag till Sveaskog skulle leda en bra bit på väg i miljömålsarbetet.

#### 9.11.9 – handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas

Utredningen betonar i betänkandet upprepade gånger vikten av kunskap om naturvärden i skogen, både avseende områdesskydd och för att markägare



ska kunna efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen. Beträffande områdesskydd lägger utredningen i denna del fram förslag om att kunskap endast ska inhämtas i den omfattning som handlingsprogrammet ger utrymme för, det vill säga inom ramen för sittande regerings prioriteringar. Naturskyddsföreningen menar att detta per definition kraftigt kommer att försvåra för myndigheternas strategiska områdesskyddsarbete, och ytterst möjligheterna för Sverige att nå nationella mål och internationella åtaganden.

*Förslag till hantering av förslaget om ett nationellt handlingsprogram*  
*Naturskyddsföreningen anser att förslaget om ett nationellt handlingsprogram bör utgå. Riksdag och regering bör istället bygga vidare på det demokratiskt beslutade miljömålssystemet.*  
*Mot bakgrund av den bristanalys som föreslås i förslag 9.9, vilken utgår från de biologiska behoven, beslutar politiken om tydliga och tidsatta etappmål. Utifrån beslutade etappmål tar regeringen fram en plan som säkerställer tillräckliga resurser och styrmedel för att etappmålen ska kunna nås. Åtgärderna som föreslås i handlingsprogrammet bör, i tillämpliga delar, integreras i befintliga politiska processer; det nationella skogsprogrammet och miljömålssystemet.*

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

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att frivilligt formellt skydd ska vara det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog.*

Naturskyddsföreningen delar till fullo den beskrivning av möjliga negativa konsekvenser av förslaget som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen lägger fram i utredningen (sid. 607-610). Som Naturskyddsföreningen tidigare konstaterat i detta yttrande så är det regeringens skyldighet att arbeta kostnadseffektivt för att uppnå mål och åtaganden. Om förslaget om frivilligt formellt skydd skulle införas som huvudsakligt arbetssätt kommer det kraftigt att försvåra möjligheterna för Sverige att nå dessa mål och åtaganden. Arbetet riskerar dessutom att försvåras betydligt genom förslagets tydliga koppling till handlingsprogrammet för biologisk mångfald som sätter ramarna främst utifrån politiska prioriteringar istället för naturvetenskapliga bedömningar. Vidare är förslaget uppbyggt utifrån samma principer som Nya Komet, vilket redan idag ger markägare precis samma möjligheter som detta förslag grundar sig på. Naturskyddsföreningen anser givetvis att dialog och samsyn behöver vara bärande i skyddsarbetet, men samtidigt behöver



myndigheterna ges möjlighet att använda nödvändiga verktyg för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt områdesskydd i linje med Sveriges mål och åtaganden. Komet-programmen har utvärderats av Riksrevisionen som sammantaget konstaterar att de har en låg kostnadseffektivitet och sämre kvalitet på de områden som föreslagits för skydd. Dessutom visar utvärderingen att intresset från markägare att anmäla områden för skydd har varit lågt. En stor brist i utredningens förslag i denna del är att det saknas tydliga direktiv om uppföljning och utvärdering av skyddsformens kostnadseffektivitet, kvalitet, bidrag till måluppfyllelse samt markägarintresset att anmäla områden för skydd.

Att införa ett arbetssätt som baserar sig på samma grunder som Komet-programmet och göra detta till det huvudsakliga verktyget för formellt skydd av skog kommer försvåra för myndigheternas strategiska arbete och öka riskerna för att skogar med höga naturvärden avverkas i strid mot regeringens tydligt uttalade ambitioner. Naturskyddsföreningen ställer sig därför mycket skeptisk till utredningens uppfattning om att förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen tillsammans med frivilligt formellt skydd skulle bidra till en mer effektiv naturvårdspolitik. I synnerhet då dessa förslag främst är styrda av regeringens budget och politiska värderingar snarare än de naturvetenskapliga behoven.

#### Förslag till hantering av förslaget (10.2)

*Naturskyddsföreningen menar att de negativa konsekvenser som myndigheterna lägger fram i utredningstexten utgör ett tillräckligt stort motiv för att förslaget ska strykas i sin helhet. Däremot kan det nya Komet-programmet fortsätta som ett av flera arbetssätt i skyddsarbetet. Det behöver dock utvärderas regelbundet och analyseras utifrån kostnadseffektivitet, markägarintresse och kvalitet på de skyddade områdena.*

#### **10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling**

*Naturskyddsföreningen stödjer i huvudsak utredningens förslag om att bilda nationalparker av vissa av Sveaskogs ekoparker (10.5.1)*

*Naturskyddsföreningen bejakar i huvudsak övriga delar i denna del, med vissa reservationer.*

Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömning av att skyddad natur är ett tydligt bidrag till bioekonomin och till landsbygdsutvecklingen. Det är bra att utredningen så tydligt tar ställning till skogens roll i bioekonomin ur ett vidare perspektiv än bara produktion av biomassa.



Nationalparkerna är kronjuvelerna i vårt naturskydd vilka lockar såväl nationella som internationella besökare. I de områden där nationalparkerna finns kan de innebära mervinster för en lång rad företagare, såsom naturturismföretag, hotell, vandrarhem och handeln. Mellan 2013-2019 har antalet besök till nationalparkerna ökat med drygt 20 procent enligt Naturvårdsverket<sup>3</sup>.

Även om det saknas statistik över de totala ekonomiska effekterna av skyddad natur, i synnerhet nationalparkerna, menar Naturskyddsföreningen att de är en stor resurs för landsbygden där såväl naturen som den absoluta majoriteten av intäkterna stannar kvar i regionen. Intresset för friluftsliv i våra skyddade områden har under 2020 dessutom ökat kraftigt med anledning av coronapandemin, vilket har inneburit mycket hög belastning på många av de skyddade områdena. Det är därför av mycket stor vikt att staten ser till att syftet med skyddet bibehålls och kan förenas med ett stort fortsatt besöksstryck genom att tydligt kanalisera besökare och säkerställa robusta leder, rastplatser samt tydlig information.

Naturskyddsföreningen vill särskilt betona vikten av att syftet med skyddet de skyddade områdena alltid behöver vara prioriterat vid bildandet av skyddet och i förvaltningen av områdena.

När det gäller Nationalparker specifikt ställer sig föreningen fullt ut bakom förslaget om att öka takten i nationalparksbildningen, både genom att analysera vilka statliga marker som är lämpliga, men även genom att bilda nationalparker av Sveaskogs ekoparker Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö. Naturskyddsföreningen anser även att det finns goda skäl att vidga detta förslag till att även se över övriga av Sveaskogs ekoparker med detta syfte.

Naturskyddsföreningen vill vidare särskilt betona vikten av att de rådande nationalparksriterierna kvarstår, och att utredningens förslag inte innebär avsteg mot dessa. Utredningens förslag om att utreda nationalparksbildande på privatägd mark anser Naturskyddsföreningen vara förenligt med flera risker. Dels finns risk för en utveckling där olika aktörer kan "köpa" sig varumärket, dels riskerar förslaget en utveckling där det skapas olika kategorier av nationalparker – vilket per definition kommer kunna urvattna varumärket. Även om utredningens ambitioner i denna del är goda så väger det inte upp riskerna.

Vidare är Naturskyddsföreningen kritisk till förslaget om en förändring i 28 b § jaktförordningen, vilket innebär att nationalparkerna i praktiken öppnas upp för skydds jakt å enskilda initiativ. Detta skulle kraftigt försvåra för en



effektiv tillsyn och för att lagföra brott. Rovdjuren måste få ha en fristad, åtminstone i de svenska nationalparkerna. Behöver skydds jakt ändå ske, bör denna utföras i myndigheternas regi så som redan gäller idag, vilket utredningen inte nämner i motivtexten.

Förslag till hantering av förslaget (10.5)

*Naturskyddsföreningen bejakar huvuddelen av utredningens förslag i denna del, men vill föra fram följande förtydliganden och ändringsförslag:*

- *Förslagen får inte innebära avsteg från, eller ändringar i, de rådande nationalparks kriterierna*
- *I arbetet med att stärka förutsättningarna att bedriva naturturism i nationalparkerna är det avgörande att nationalparkernas syfte inte reduceras. I första hand är det naturvärdena som ska bevaras i större sammanhängande områden. Av denna anledning är det viktigt att staten tillsätter tillräckligt med resurser för att säkerställa att en ökande besöksnäring och ett rörligt friluftsliv kanaliseras till rätt ställen och kan vistas i såväl nationalparker som naturreservat utan att syftet med det skyddade områdena missgynnas.*
- *Förslaget om att bilda nationalparker av vissa av Sveaskogs ekoparker bör utvidgas till en analys av vilka övriga av Sveaskogs ekoparker som lämpar sig som nationalparker. Denna analys bör göras i samband med den analys som förslaget anger om att se över vilka statliga marker som lämpar sig för nationalparks bildning.*
- *Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om en förändring i 28 b § jaktförordningen. Om en sådan förändring ändå genomförs så bör den begränsas till vissa områden i enskilda nya nationalparker enligt nationalparks förordningen. Det bör vidare endast röra sig om skydds jakt på enskilda initiativ enligt 28 § (vid angrepp eller nära förestående angrepp på tamdjur osv.) Det bör inte vara tillåtet med skydds jakt enligt 28 a § i nationalparker för att till exempel freda någon annans hund och andra tamdjur. Enligt denna grund räcker det att jägaren har "skälig anledning att anta" att tamdjursägaren hade lämnat tillstånd – vilket enligt Naturskyddsföreningens mening går långt utöver vad som är rimligt i nationalparker.*



**12.2 Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken**

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, bör omedelbart upphävas, samt att Skogsstyrelsen bör vidta en översyn över föreskriften i sin helhet.*

Utredningen lägger i denna del fram en rad skäl till varför nyckelbiotoperna inte utgör laglig grund för samrådsplikten enligt miljöbalken. Enligt en lång rad forskningsstudier är nyckelbiotoperna av mycket stor vikt för det svenska naturvårdsarbetet då de har exceptionellt höga naturvärden och är avgörande för en lång rad arter. Utredningen lägger i denna del fram ett flertal argument som landar i att föreskriften saknar laglig grund.

Naturskyddsföreningen menar att utredningen har analyserat frågan ur ett alltför snävt perspektiv med syfte att lägga förslag om att upphöra med nyckelbiotopsinventeringar och registreringar. Områden som har så hög betydelse för naturvärden i skogen som nyckelbiotoperna har bör per definition falla under samrådsplikten. Att ta bort föreskriften för nyckelbiotoper specifikt kommer, tillsammans med förslaget om att upphöra med nyckelbiotopsinventeringar, dessutom försvåra för markägare att veta när samråd behöver ske vid åtgärder i skogar med höga naturvärden.

*Förslag till hantering av förslaget (12.2)*

*Naturskyddsföreningen anser att bestämmelsen behöver kvarstå. Om utredningens analys om att föreskriften saknar laglig grund är korrekt så behöver Skogsstyrelsen ges en laglig grund för att behålla den.*

**12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar**

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i sin nuvarande form (12.6.1)*

*Naturskyddsföreningen avstyrker att delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras (12.6.2)*

Nyckelbiotopernas betydelse för biologisk mångfald är väl beforskat, och kunskap om var dessa finns är helt avgörande för ett effektivt naturvårdsarbete. Denna kunskap har också varit till glädje för allmänheten som, med hjälp av registreringarna har getts möjlighet att hitta ut till dessa naturpärlor.



Det har för Naturskyddsföreningen varit tydligt under arbetets gång att det genom direktivet funnits en politisk förväntan att nyckelbiotoperna ska försvinna, varför utredningen i princip på förhand landade i detta förslag och därefter sökt argument för att styrka detta. Det är dock för Naturskyddsföreningen mycket oklart i vilken grad förslaget kommer att leda till en enklare situation för markägaren. Tvärtom riskerar ett borttagande av registreringen av nyckelbiotoper att försvåra för den mindre markägaren att svara upp mot sektorsansvaret och, i förekommande fall, certifieringen. Naturvärdena finns ju fortfarande där, oavsett om man väljer att kalla området nyckelbiotop eller inte.

Det är uppenbart att konflikten om nyckelbiotoper i hög grad har uppkommit genom att det certifierade skogsbruket åtagit sig att inte avverka nyckelbiotoperna, vilket är en följd av att marknaden inte vill handla med virke från skogar med höga naturvärden. Denna marknadsförväntan kommer att kvarstå oavsett vilket begrepp man använder och oavsett om nyckelbiotoperna registreras eller inte. En annan anledning till konflikten om nyckelbiotoper är den ideella naturvårdens roll vilken utredningen helt har bortsett från i sina analyser. Ideell naturvård har under många år granskat det certifierade skogsbruket, såväl det privata som bolagsskogsbruket, utifrån kriteriet om att nyckelbiotoper inte får avverkas. Ofta granskas avverkningsanmälningar, data samlas in om naturvärden generellt, samt förekomst av rödlistade och hotade arter specifikt. I det fall ideella naturvårdare landar i att området har nyckelbiotopskvaliteter så kopplas certifieringsmekanismen på. Det är högst osannolikt att den ideella naturvården kommer att upphöra med denna verksamhet. Eftersom nyckelbiotoperna dessutom kvarstår i certifieringskraven kommer detta innebära att varje certifierad markägare kommer behöva anlita Skogsstyrelsen för att avgöra områdets klassning vid en sådan konflikt. Förslaget kommer därmed inte att lösa själva sakfrågan, utan kommer tvärtom snarare att bidra till nya konflikter rörande bedömningar och tolkningar av naturvärden, vilket i förlängningen riskera underminera hela det svenska skogsbrukets legitimitet på den internationella marknaden.

Naturskyddsföreningen finner det anmärkningsvärt att utredningen inte i denna del istället gick fram med förslag om att säkerställa garantier för resurser och styrmedel för skydd av nyckelbiotoper som ägs av icke-certifierade markägare.

Vidare avstyrker Naturskyddsföreningen bestämt förslaget om att gallra nyckelbiotopsregistret. Förslaget är ologiskt och går tvärs emot utredningens



bedömningar av behovet av kunskap om naturvärden i skogen. Det utgör dessutom ett stort slöseri med statens resurser att radera kunskap som inte sällan är avgörande för statens prioriteringsarbete med områdesskydd.

Att inte inventera och registrera nyckelbiotoper, samt att gallra registret från nyckelbiotoper och objekt med naturvärden innebär inte bara försvårande omständigheter för markägare att leva upp till sektorsansvar och certifiering. Det finns även en rad andra instanser som använder nyckelbiotoperna som ett viktigt underlag i sin planering. Inte minst kan nämnas kommuners översikts- och detaljplaneringar, men även vid planering av infrastruktur är registret ett viktigt underlag.

Sammantaget kommer detta förslag att innebära mycket stora risker för att skogar som i många fall är helt avgörande för den biologiska mångfalden på en lokal/regional nivå kommer att avverkas av skogsbruket eller för exploateringssyften.

#### Förslag till hantering av nyckelbiotoperna

*Naturskyddsföreningen anser att förslaget kommer att resultera i nya konflikter om naturvärden i skogen, inte minst mot bakgrund av certifieringskrav och marknadsförväntningar. Vidare anser Naturskyddsföreningen att förslaget om att gallra registret över nyckelbiotoper och objekt med naturvärden är oansvarigt då det innebär en kraftig misshushållning av statens resurser. Förslaget bör därför istället fokusera på:*

- *Ökade kalibreringar och utbildningar av ansvarig myndighets inventerare för att säkerställa samstämmighet i bedömningarna*
- *Garantier för de icke-certifierade markägarna så att de ersätts för nyckelbiotoper på sin mark genom pengar eller ersättningsmarker.*
- *Att registret över insamlad data och sammanvägda bedömningar kvarstår för att underlätta för markägare och andra att planera sin verksamhet.*

#### **12.8 Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden**

*Naturskyddsföreningen bejaktar förslaget*





Naturskyddsföreningen anser att förslaget är helt rimligt, men vill poängtera att det inte kommer att lösa konflikterna som föreningen belyser ovan eftersom förslaget innebär att dessa brukningsenheter endast omfattas av det frivilligt formella skyddet, vilket i sin tur styrs av politiska bedömningar av "rimlig areal" som ska ges skydd årligen.

*Förslag till hantering av förslaget (12.8)*

*Förslaget bör omfatta alla brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden (d.v.s. nyckelbiotopsrika fastigheter).*

**14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen**

*Naturskyddsföreningen bejaktar förslaget om ett kunskapskrav i skogsvårdslagen med vissa reservationer*

Utredningen gör inledningsvis en korrekt analys av att skogsbruket redan idag omfattas av kunskapskravet i miljöbalken. Skogsstyrelsen har dock hitintills inte tillämpat detta krav i sin ärendehandläggning och granskat huruvida markägaren levt upp till kravet. Med största sannolikhet innebär detta att en lång rad avverkningsanmälningar i praktiken inte följt lagstiftningen.

Förslagen till förändringar i författningsförslagen är väl formulerade i denna del. Dock anser Naturskyddsföreningen att det är problematiskt hur utredningen uttrycker sig angående kunskapskravets omfattning i utredningstexten. Som exempel kan nämnas att det enligt utredningen finns utrymme att differentiera kunskapskravet utifrån omfattningen av markägaren och det skogsbruk som bedrivs, det vill säga att myndigheten vid en rimlighetsavvägning ska ta hänsyn till storleken på markägaren. Naturskyddsföreningen vill här betona att samma krav ska ställas på alla som är verksamhetsutövare eller som ska vidta en åtgärd som kan påverka naturmiljön.

Vidare anser Naturskyddsföreningen att det, särskilt mot bakgrund av EU-domstolens uttalanden i C-473/19, är helt nödvändigt att en avverkningsanmälan innehåller en komplett redovisning av i) vilka naturvärden som faktiskt förekommer i det avverkningsplanerade området, ii) hur dessa kan komma att påverkas av åtgärden, samt iii) vilken hänsyn som krävs för att berörda naturvärden inte ska påverkas negativt. För att säkerställa att kunskapskravet verkligen efterlevs kommer det inte, som utredningen föreslår, räcka med en kartsnitt över vilken hänsyn verksamhetsutövaren bedömer vara nödvändig. Den redovisade hänsynen måste således säkerställa de naturvärden som finns, och vara tillräckligt



omfattande för att naturvärdena inte ska påverkas negativt. Ett sådant underlag krävs för att Skogsstyrelsen ska kunna bedöma om skogsbruksåtgärderna utgör sådant förebyggande och hållbart skogsbruk som är förenligt med unionsrättens krav (se C-473/19 p. 70). För att Skogsstyrelsen ska kunna avgöra avverkningsanmälan relevans för kunskapskravet, och för att inte hänsynen ska bli felriktad behöver myndigheten således även få in en komplett redovisning av samtliga naturvärden som berörs – alltså inte bara de där verksamhetsutövaren avser ta hänsyn.

Naturskyddsföreningen menar även att det är problematiskt att utredningen anser att redovisningen av naturhänsyn på avverkningsanmälan inte är bindande. Som skäl anger utredningen bland annat att det kan tillkomma uppgifter om andra naturvärden där skogsbruket behöver ta hänsyn som skiljer sig från vad markägaren ursprungligen hade planerat för och att det därmed behöver finnas en flexibilitet för skogsbrukets planerade hänsyn. Om utgångspunkten är att verksamhetsutövaren har den kunskap som krävs så innebär detta per definition även att denne rimligen redan bör ha lämnat rätt uppgifter om naturvärden i sin avverkningsanmälan, allt annat innebär per definition att kunskapskravet inte har uppfyllts. Även detta talar starkt för ett krav på att en naturvärdesbedömning ska bifogas avverkningsanmälan.

Naturskyddsföreningen delar utredningens uppfattning om att det behövs en tydligare skiljelinje i ärendehandläggningen av skogsbruksårenden enligt skogsvårdslagen respektive miljöbalken. Men för att förslaget om att bestämmelsen i 6 § i förordningen om anmälan för samråd ska kunna upphävas behöver det framgå att Skogsstyrelsen ska avsluta samrådsärendena med ett beslut. Annars föreligger stor risk att samråden fortsätter att, som enligt rådande arbetssätt, till övervägande del endast avslutas med en förmodad överenskommelse. Det förslag som utredningen för fram i denna del innebär därmed även stora otydligheter hur ett överklagansärende skulle kunna genomföras. För att ovanstående förslag om kunskapskrav och anmälan om samråd ska kunna genomföras krävs att det finns ett gediget kunskapsunderlag för skogsbruket att tillgå.

*Förslag till hantering av förslaget om kunskapskrav i skogsvårdslagen*  
*Naturskyddsföreningen anser att förslaget så som det är motiverat i utredningstexten behöver skärpas i flera delar. I författningskommentaren behöver det klargöras att kunskapskravet är det samma som i miljöbalken och att mer kunskap än den som kommer till uttryck i en avverkningsanmälan kan krävas av markägaren.*



*Nedanstående förslag är en lösning som skulle underlätta för alla inblandade parter. För att leva upp till kunskapskravet krävs kunskap, och det är troligen långt mer kostnadseffektivt för alla parter att göra en översyn av hela skogsinnehavet, kartlägga naturvärdena och prioritera därefter.*

- För att skogsbruket ska kunna leva upp till kunskapskravet bör ett krav om obligatorisk skogsbruksplan införas i lagstiftningen. Av planen ska bland annat framgå hur markägaren avser leva upp till lagstiftningens krav, men det bör även anges hur det frivilliga ansvaret kommer att mötas såsom var eventuella frivilliga avsättningar finns lokaliserade liksom hur tillsynsmyndigheters rekommendationer kommer att följas i linje med hänsynsreglerna i 2 kap. 2 § miljöbalken. Skogsbruksplanerna ska skickas in tillsammans med en avverkningsanmälan för att säkerställa att kunskapskravet efterlevs. Ansvarig myndighet ska även vid behov kunna begära in mer uppgifter än vad som angetts i skogsbruksplanen.*
- Samråden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behöver avslutas med ett beslut från myndighetens sida.*
- Den hänsyn som anges på avverkningsanmälan ska vara bindande*

#### **14.1.7 Förslag om kopplingen mellan underrättelse om avverkning och anmälan om samråd**

*Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget att en underrättelse om avverkning inte längre ska utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken.*

Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömning att 6 § förordning om anmälan för samråd innebär att det blir otydligt i fråga om vilken lag som är tillämplig vid handläggningen. Utredningens förslag skingrar dock inte dessa otydligheter och underlaget som förslaget utgår ifrån bortser från att det inte enbart är rekvisitet "väsentligt ändra naturmiljön" som får Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalken. Vidare skulle utredningens förslag leda till att sådana föreningar som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken inte kan överklaga Skogsstyrelsens beslut eller nollbeslut enligt den kammarätspraxis som utvecklats efter HFD 2020 ref. 12. Ett sådant rättsläge är varken förenligt med kraven i Århuskonventionen eller med principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan.

Med stöd av 30 § skogsvårdslagen har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter om den hänsyn som ska tas till bl.a. naturvårdens intressen. Av 7



kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) framgår att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer arter markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen. Arter markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen är sådana som förekommer i bilaga 4 till livsmiljödirektivet och som omfattas av förbuden i artikel 12.1. Vidare framgår det av 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer prioriterade fågelarter eller fågelarter som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade. Förbuden i artikel 5 fågeldirektivet omfattar alla fåglar. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt begärde förhandsavgörande och den första frågan avsåg om artikel 5 ska tolkas så att den utgör hinder för bl.a. 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter (se s. 5 f, begäran om förhandsavgörande i mål C-473/19 och C-474/19). Genom sitt svar på den första frågan underkänner EU-domstolen det begränsade genomförandet av förbuden i artikel 5 i 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter (se EU-domstolens dom av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, p. 45).

Naturskyddsföreningen anser därför att 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter genomför förbuden i artikel 5 fågeldirektivet och artikel 12.1 livsmiljödirektivet i den svenska skogsvårdslagstiftningen. Utöver 7 kap. 19 § använder sig Skogsstyrelsen av 7 kap. 8, 9 och 18 §§ för att motivera förelägganden och förbud enligt 35 § skogsvårdslagen för att säkerställa att en avverkning inte påverkar arter i fågel- och livsmiljödirektivet på ett otillåtet sätt (se exempelvis Skogsstyrelsens beslut i ärende A 6168-2020). Även i dessa delar genomför Skogsstyrelsens föreskrifter EU-rätt.

Enligt artikel 4.3 Fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska Sverige vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av unionsrätten fullgörs. Sverige ska även avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Sverige måste även, enligt artikel 19.1 FEU fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Vidare framgår av artikel 47 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) att den vars unionsrättsligt garanterade rättigheter har kränkts ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol. Rättighetsstadgans tillämpningsområde framgår av artikel 51.1.



EU-rättens krav på domstolsprövning grundar sig på grundläggande principer om rättssäkerhet men fyller även en viktig roll för att trygga principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan. För att EU-rätten på ett effektivt sätt ska få avsedd verkan krävs att tolkningen och tillämpning av EU-rätten inte varierar mellan medlemsstaterna. För att säkerställa en enhetlig tolkning har EU-domstolen givits behörighet att meddela förhandsavgörande och medlemsstaternas domstolar har en möjlighet, som för de högsta instanserna är en skyldighet, att begära sådana avgöranden, se artikel 267 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Århuskonventionen är genom Rådets beslut 2005/370/EG den 17 februari 2005 en integrerad del av unionens rättsordning, se artikel 216.2 FEUF och EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-240/09, p 30. Artikel 9.3 Århuskonventionen har dock inte direkt effekt. Detta har inte hindrat EU-domstolen för att använda sig av och tolka artikel 9.3 i sin rättspraxis. EU-domstolen har i flera avgöranden, mot bakgrund av ovan nämnda bestämmelser i fördragen och rättighetsstadgan, uttalat sig om miljöorganisationers möjlighet att överklaga beslut som grundar sig på EU-rätten, se bl.a. EU-domstolens domar C-240/09 och C-664/19. Agnes Hellner sammanfattar domstolens praxis på ett förtjänstfullt sätt i sin avhandling:

"[...] om den materiella frågan i ett mål rör rättigheter eller skyldigheter som härrör från unionens miljö rätt, anses tillämpning av artikel 9.3 i konventionen vara tillämpning av unionsrätt i den mening som avses i artikel 51.1 rättighetsstadgan. Artikel 47.1 rättighetsstadgan är då tillämplig och miljöorganisationer har en grundläggande rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol." <sup>4</sup>

Genom HFD 2014 ref. 8 fick sådana föreningar som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga tillstånd till avverkning av fjällnära skog. Föreningen menar mot bakgrund av det som anförts ovan att Sverige är skyldiga att ge miljöorganisationer rätt att överklaga beslut och nollbeslut med anledning av underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. SOU Genom HFD 2020 ref. 12 och den praxis som därefter utvecklats av kammarrätterna<sup>5</sup> har de allmänna förvaltningsdomstolarna effektivt stängt möjligheten att överklaga beslut och nollbeslut enligt skogsvårdslagen. Det kan här nämnas att SOU 2017:81 s. 235 som kommer till en annan slutsats än de allmänna förvaltningsdomstolarna avseende förelägganden och förbud som nyss nämnda utredning ansåg omfattades av HFD 2014 ref. 8 och således skulle kunna överklagas av miljöorganisationer. Föreningen menar att de allmänna



förvaltningsdomstolarnas praxis står i strid med Århuskonventionen och grundläggande unionsrättsliga principer.

Dessa brister har därefter delvis läkts av de allmänna domstolarna. Den 28 oktober 2020 meddelade Mark- och miljööverdomstolen dom i mål M 13871-19 (*Trosaskogen*). Ett företag anmälde en planerad avverkning på sin fastighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälan gjordes genom att företaget skickade in en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. Frågan i målet var om Naturskyddsföreningen kunde överklaga det protokoll som Skogsstyrelsen hade upprättat och som avslutade handläggningen av ärendet. Protokollet innehöll inga uttalanden som var bindande för markägaren vid avverkning.

Mark- och miljööverdomstolen fann att vid prövning av en anmälan för samråd har myndigheten, med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, att överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande. Mark- och miljööverdomstolen uttalar alltså inte att det i denna del föreligger en skyldighet för myndigheten att handla på ett visst sätt. Men eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter, måste prövningen innefatta en bedömning av hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Mark- och miljööverdomstolen fann därför att det fanns en skyldighet för Skogsstyrelsen att bedöma om det föreligger en risk för skada på en fridlyst art och under vissa förutsättningar förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått måste enligt artikel 9.3 Århuskonventionen kunna bli föremål för överprövning enligt Mark- och miljööverdomstolen.

Därefter har mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt meddelat flera domar den 12 februari 2021, bl.a. i mål M 3497-20. Flera av domarna har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. Till skillnad från *Trosaskogen* hade Skogsstyrelsen inte hanterat ärendena som ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, det fanns inga beslut eller protokoll att överklaga.

Däremot hade föreningen Skydda skogen inkommit till Skogsstyrelsen med uppgifter om att arter som omfattas av 4 § artskyddsförordningen fanns i området som skulle avverkas. Föreningen Skydda skogen begärde även att Skogsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder som faller under 12 kap. 6 § miljöbalken (se 2 kap. 10 § miljö tillsynsförordning), skulle vidta tillsynsåtgärder och föreskriva om skyddsåtgärder avseende arterna. Mark- och miljödomstolen fann, mot bakgrund av Mark- och miljööverdomstolens uttalanden i *Trosaskogen* samt med beaktande av



artikel 9.3 Århuskonventionen, att Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått var överklagbar.

Ovan nämnda dom har inte vunnit laga kraft. Det finns dock två tidigare avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen som enligt föreningen innebär att det inte är osannolikt att domen står sig i överinstans. Mark- och miljööverdomstolen fann i dom den 18 mars 2014 i mål M 11609-13, *Kilanda cementgjuteri*, att Naturskyddsföreningen fick överklaga ett tillsynsbeslut som fattats med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt tillsynsbeslutet skulle verksamhetsutövaren mäta upp ett utfyllnadsområdes utsträckning och avgränsa det med ett fast förankrat rep. Klaganden framförde att åtgärderna påverkade åkergradan, som omfattas av skyddet i artikel 12.1 livsmiljödirektivet, och att beslutet därför skulle upphävas eller ändras. Mark- och miljööverdomstolen motiverade sitt domslut utifrån EU-rättsliga krav och Århuskonventionen.

Mark- och miljööverdomstolen fann därefter i MÖD 2014:30 att Älvräddarna fick överklaga länsstyrelsens beslut att inte vidta några åtgärder med anledning av Älvräddarnas begäran om att myndigheten skulle vidta tillsynsåtgärder mot en damm. Skälet för Älvräddarnas begäran var att dammen påverkade ett Natura-2000 område som pekats ut enligt livsmiljödirektivet. Mark- och miljööverdomstolen motiverade sitt domslut utifrån EU-rättsliga krav och Århuskonventionen.

Föreningen menar att om dessa avgöranden läses ihop med *Trosaskogen* ger det vid handen att ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan överklagas, vilket framgår av *Trosaskogen* och *Kilanda cementgjuteri*, samt att beslut där myndigheten avstår från att vidta tillsynsåtgärder med anledning av en framställan som grundar sig i unionens miljö rätt kan överklagas, vilket framgår av MÖD 2014:30. Det vore därför inte överraskande om domarna från Östersunds tingsrätt fastställdes av Mark- och miljööverdomstolen. Skulle Mark- och miljööverdomstolen komma till motsatt slutsats föreligger en konflikt mellan svensk rätt och grundläggande EU-rättsliga principer. Föreningen menar att mark- och miljödomstolarna på detta vis har läkt den brist som finns i svensk rätt, så som den tolkats av de allmänna förvaltningsdomstolarna. En förutsättning för mark- och miljödomstolarnas praxis är dock att en underrättelse om avverkning också är en anmälan om samråd. Utredningens förslag att upphäva 6 § 1 st. förordning om anmälan för samråd skulle därför undanröja den rättsliga förutsättningen för mark- och miljödomstolarnas ovan nämnda praxis. Förslaget innebär att principen om unionsrättens ändamålsenliga verkan kränks och miljöorganisationers rätt att överklaga beslut som rör unionens miljö rätt till domstol åsidosätts.



Därutöver vill föreningen framföra att det finns fler skäl till att Skogsstyrelsen handlägger ett ärende enligt miljöbalken än att skogsbruksåtgärden kan "väsentligt ändra naturmiljön". I de fall en avverkning kräver hänsyn till arter som omfattas av förbuden i artikel 5 fågeldirektivet och 12.1 livsmiljödirektivet som är så pass omfattande att pågående markanvändning avsevärt försvåras övergår Skogsstyrelsen till att även handlägga ärendet enligt miljöbalken. Skogsstyrelsens lagval grundar sig alltså inte enbart på påverkan på naturmiljön utan även på storleken av det inkomstbortfall som markägaren drabbas av till följd av den beslutade hänsynen.

I ovan nämnda situationer meddelar Skogsstyrelsen ett beslut enligt två olika lagstiftningar. Beslutet har därför också två besvärshänvisningar och överklagas till två olika domstolstyper. Den situationen är problematisk, inte bara för miljöorganisationer som inte har klagorätt enligt de allmänna förvaltningsdomstolarnas praxis, utan även för en markägare som kan behöva driva två parallella processer. Detta problem adresseras inte av utredningens förslag. Föreningen anser dock att regeringen inför en eventuell proposition bör komplettera utredningens förslag med en tydlig lagvalsregel som anger att om Skogsstyrelsen handlägger ett ärende om skogsbruksåtgärder enligt båda lagstiftningarna ska beslutet, om det innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras, i sin helhet meddelas enligt miljöbalken.

### ***14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar***

*Naturskyddsföreningen bejaktar i huvudsak förslaget om kunskapsunderlag och inventeringar.*

Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömning att kunskap om naturvärden är avgörande för att uppnå de skogspolitiska målen. Naturskyddsföreningen ser därför positivt på utredningens förslag om att Skogsstyrelsens instruktion ska kompletteras med ett ansvar för en grundinventering av naturvärden i skogen. Den inventering som utredningen föreslår kan ge ett bidrag till ökad kunskap. Men den kan inte stå på egna ben, utan behöver kompletteras med en sammanvägd bedömning av naturvärdena för att göras användbar som ett planeringsunderlag för såväl markägare som myndigheter, exploatörer och andra berörda. Utan en sammanvägd bedömning av naturvärdena inom en viss avgränsad areal riskerar inventeringsresultatet att bli svårbedömt, inte minst i relation till många övriga förslag som utredningen lägger fram. Det handlar exempelvis om tydliga risker för oklarheter om vilka områden som är samrådspliktiga enligt 12 kap 6 § miljöbalken.





Vidare anser Naturskyddsföreningen att de uppgifter som en naturmiljöbeskrivning, enligt Skogsstyrelsens instruktioner, resulterar i ska offentliggöras. Utredningen menar dock att informationen lämpligen bör läggas på "Mina sidor" på Skogsstyrelsens hemsida, vilka allmänheten inte har tillgång till. Skogsbruket kommer med detta förslag därmed gå mot att vara ett slutet process- och beslutssystem, där möjligheterna för andra aktörer än skogsägarna att få insyn i, eller påverka besluten som rör skogen är mycket små. Detta innebär försvårande för Sverige att leva upp till Århuskonventionen i skogsbruksärenden. Om allmänheten undanhålls information så har den inte heller möjlighet att delta i beslutsprocesser vilket innebär risker för fler överklaganden i linje med Århuskonventionen. Utredningen har inte tagit detta i beaktande. Om Skogsstyrelsens ställningstagande baseras på uppgifter som inte är offentliga så ökar risken för onödiga processer. Utredningens ställningstagande i denna del ger uttryck för en föråldrad syn på Skogsstyrelsens ärendehandläggning som en tvåpartsprocess. Den ideella naturvårdens kunskaper och synpunkter bör så tidigt som möjligt komma in i processen och en förutsättning för det är att processen är så transparent som möjlig.

#### Förslag till hantering av förslaget

*Även om det är bra att en grundinventering skrivs in i Skogsstyrelsens instruktioner så anser Naturskyddsföreningen att den naturmiljöbeskrivning som föreslås aldrig kommer kunna ersätta det gedigna kunskapsunderlag som nyckelbiotopsinventeringen utgör. Underlaget behöver vara ändamålsenligt, och Naturskyddsföreningen har svårt att se hur förekomster av vissa naturvärden i skogen ska kunna utgöra ett tydligt kunskapsunderlag för såväl markägare som för exploatörer, kommuner etc, vilka av naturliga skäl behöver en sammanvägd bedömning av ett områdes naturvärden för att kunna fatta väl avvägda beslut i sin planering. Naturskyddsföreningen föreslår därför att förslaget kompletteras med följande:*

- *En sammanvägd bedömning av områdets naturvärdesklass och avgränsningar görs utifrån resultatet av naturmiljöbeskrivningen*
- *Resultatet offentliggörs på Skogsstyrelsens kartverktyg*

#### **14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen**

*Naturskyddsföreningen avstyrker bestämt förslaget om kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen*



Naturskyddsföreningen anser att allt myndighetsutövande ska vara såväl effektivt som rättssäkert. I detta specifika fall förutsätter det att Skogsstyrelsen har tillräckligt med tid och underlag för att fullt ut granska efterlevnad av kunskapskravet och hänsyn till miljö och naturvärden. Utredningen har inte kunnat presentera övertygande förslag på en kortare handläggningstid som kommer att säkerställa detta, vilket i praktiken riskerar att leda till större risk för att skogar med höga naturvärden avverkas, att färre ärenden blir föremål för tillsyn och färre fältbesök hinner genomföras. Eftersom utredningen inte heller kräver att markägaren ska lämna in en naturvärdesbedömning eller skogsbruksplan vid avverkningsanmälan eller att den redovisade hänsynen ska vara bindande så försvårar detta ytterligare för myndigheten att säkerställa att kunskapskravet efterlevs.

Förslaget till ändring av 15 b § skogsvårdsförordningen måste kompletteras med ett stycke som anger att om en underrättelse om avverkning ger upphov till ett ärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken så får åtgärderna åtgärden inte påbörjas innan dess att samrådet avslutats genom ett lagakraftvunnet beslut. Vidare råder det mycket stora osäkerheter hur det ska vara möjligt att korta ner handläggningstiden till 3 veckor mot bakgrund av vad som angetts ovan rörande kunskapskravet, Århuskonventionen och samrådsplikten enligt miljöbalken. En förutsättning för att allmänheten ska ha möjlighet att reagera på den korta tid som föreslås är att Skogsstyrelsen lämnar ut avverkningsanmälningar digitalt, vilket myndigheten inte gör i dagsläget.

#### Förslag till hantering av förslaget

*Av ovanstående angivna skäl föreslår Naturskyddsföreningen att förslaget utgår*

#### **15.6 Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog**

Naturskyddsföreningen önskar inkomma med en komplettering i denna del när artskyddsutredningen har lagt fram sitt betänkande.

#### **16.2 En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden** *Naturskyddsföreningen bejakar till fullo förslaget om att skydda de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till fjällnära.*

Längs den svenska fjällkedjan som sträcker sig hela vägen från norra Norrbotten till södra Dalarna finns det största sammanhängande naturskogsbältet i västra Europa. Stora delar av detta skogsbälte utgörs av de



fjällnära skogarna vilka i stor utsträckning varit mer eller mindre befriade från skogsbruk. Skogarna har huvudsakligen använts som betesmarker, för uttag av virke till husbehov, ett lågintensivt skogsbruk samt som jakt- och fiskeområden. Med anledning av det stora fjällskogsmassivets relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet är de fjällnära skogarna av stor vikt för såväl natur- som kulturmiljön. Som utredningen beskriver är områdets grundläggande ekologiska kvalitéer av stor betydelse för så väl fauna som flora och unika ur både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. Den fjällnära skogens värden kan inte överskattas.

Att undanta de stora intakta fjällskogsområdena från skogsbruk är viktigt om områdets ekologiska funktion ska kunna bevaras. Naturskyddsföreningen befarar dock att förslaget kommer att innebära att skyddet, under genomförandetiden, riskerar att ske till bekostnad av värdefulla skogar i andra delar av Sverige. Som utredningen själv beskriver så är det mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värden än att behöva restaurera eller återskapa dem i ett senare skede. Därför menar Naturskyddsföreningen att det är av avgörande vikt för den biologiska mångfalden i övriga delar av Sverige att skyddsarbetet i dessa delar inte avstannar under tiden det kommer att ta att genomföra förslaget. En sådan ordning skulle med största sannolikhet innebära att skyddsvärda skogar och viktiga livsmiljöer för en rad känsliga arter i övriga delar av landet skulle riskera att avverkas. Detta inkluderar även skogar i nordöstra Sverige.

Utredningen menar att när förslaget är genomfört så finns det skäl att se över huruvida tillståndsplikten är befogad att kvarstå eller inte. Naturskyddsföreningen delar inte denna slutsats utan anser att tillståndsplikten bör kvarstå, inte minst ur renskötselns perspektiv.

#### Förslag till hantering av förslaget (16.2)

*För att skyddsarbetet i övriga delar av landet inte ska avstanna och skyddsvärda skogar utanför de fjällnära skogarna ska riskera att avverkas under genomförandetiden behöver de fjällnära skogarna skyddas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.*

- *En stor del av markinnehavet i det berörda området utgörs av statliga skogar. Dessa bör övergå i ett formellt skydd utan ersättning till de statliga förvaltarna.*
- *Ett nytt ersättningsmarkspaket öronmärks för att ge de berörda privata markägarna som vill bibehålla arealen skog i sin ägo möjlighet till ersättningsmarker.*



*Som tidigare nämnts anser Naturskyddsföreningen att det är mycket olyckligt att utredningen inte tog tillfället i akt att föreslå förändrade uppdrag till de statliga skogsförvaltarna i syfte att säkerställa skydd av de statligt värdefulla skogarna, inklusive ett nytt ersättningsmarkspaket. Förslaget som utredningen lägger fram rörande Sveaskog innebär en kostnad för staten, pengar som skulle kunna användas för att säkerställa ersättning till privata markägare vid skydd av skog.*

### **Slutligen**

Det är tydligt att utredningen har gjort ett ambitiöst försök att lägga fram sammanhängande förslag, där de olika inneboende komponenterna beror av varande. Det går därför inte att "plocka russinen ur kakan" och välja att genomföra bara ett eller några av förslagen, då man riskerar att få oönskade negativa konsekvenser som inte var utredningens avsikt. Exempelvis skulle det vara mycket problematiskt om politiken väljer att gå vidare med förslaget om kortare handläggningstider utan att först säkerställa att flera av de andra förslagen genomförs. En sådan ordning skulle inte bara innebära stora risker för markägare att faktiskt bryta mot lagstiftningen. Det skulle även innebära stora problem för myndigheterna att bedriva tillsyn samt övervägande risker att stora arealer skogar med höga naturvärden avverkas. En sådan utveckling skulle vara mycket olycklig och i praktiken kan det komma att innebära en ökad konflikt mellan civilsamhällets intressen och skogsbruket. Även om utredningen kort nämner att förslagen ska ses som en helhet, så menar Naturskyddsföreningen att utredningen brister i att tydligt klargöra dessa samband.

Genom att inte tydliggöra att förslagen behöver genomföras i särskild ordning så öppnar utredningens förslag för ett urholkat förtroende för svenskt skogsbruk hos såväl stora delar av allmänheten som hos marknaden. Det är därför helt nödvändigt och väl motiverat att förslagen genomförs i följande ordning om de ska implementeras:

1. Skogsstyrelsens instruktioner kompletteras med ett uppdrag om att inventera naturvärden i skogen.
2. Inventering och kartläggning av naturvärden genom en naturmiljöbeskrivning i skogen genomförs.
3. Vägledning om vilka områden som behöver anmälas för samråd enligt miljöbalken tas fram.



4. Kunskapskravet införs i skogsvårdslagen, liksom föreslagna förändringar rörande samråd enligt miljöbalken.

Först när samtliga ovanstående förslag har implementerats och det har säkerställts att systemet fungerar kan förslaget om kortare handläggningstider för Skogsstyrelsen vid avverkningsanmälningar. Om utredningens förslag genomförs utan särskild ordning och utan att säkerställa att ovanstående har genomförts och utvärderats riskerar detta att innebära irreversibla konsekvenser för biologisk mångfald genom att skyddsvärda skogar kan avverkas utan insyn från vare sig myndigheter eller allmänheten. Det skulle även försvåra myndigheternas miljömålsarbete liksom markägares förutsättningar att bedriva ett lagligt skogsbruk.

Trots att en av grunderna för utredningen har varit att utgå från dagens skogspolitik så innebär flera av förslagen tydliga förskjutningar i denna politik. Beroende på hur förslagen genomförs och hur olika system riggas så ser Naturskyddsföreningen stora risker för ökade konfliktytor i skogen. Till detta ska läggas att förslagen inte är utvärderade gentemot EU-rätten, Århuskonventionen, EU:s biologisk mångfaldsstrategi eller den gröna given. Dessutom är EU för närvarande mitt i arbetet att ta fram en ny skogsstrategi. Alla dessa komponenter kommer att ha en påverkan på det svenska skogsbruket framöver, vilket utredningen inte har tagit i beaktande. Vidare menar Naturskyddsföreningen att skogspolitiken måste utformas utifrån de ramar som skogens ekosystem sätter. Utredningen har möjligen satt ett tillfälligt plåster på några öppna sår, men den har inte levererat en långsiktig och hållbar lösning på konflikterna.

Vad som i praktiken utgör ett hållbart skogsbruk inom ekosystemets ramar över tid är svårt att besvara i detalj. Detta innebär inte att det går att avstå från att, mot bakgrund av aktuell kunskap om ekosystemen, sätta regelverk och riktlinjer för ett sådant skogsbruk. Regelverket och politik måste vila på sådan kunskap men också på de krav som ställs på det svenska regelverket till följd av internationella åtaganden och EU:s rättsakter.

Omvärldsförändringarna har varit omfattande och starka sedan nuvarande skogspolitik utreddes och formulerades i början av 1990-talet. Vidare har den inte lett till att fastställda politiska mål, vare sig nationella eller internationella, uppnåtts. Naturskyddsföreningen delar därför utredningens slutsats om att det behövs en bred översyn av politiken. Denna utredning kan utgöra ett underlag i en sådan översyn där utredningsförslagen ses över



Naturskyddsföreningen

i linje med all tillbörlig lagstiftning, nationella mål och internationella konventioner och åtaganden.

\*\*\*\*\*

Detta remissvar har utarbetats av Malin Sahlin, sakkunnig i skogsfrågor vid rikskansliet, med hjälp av Josia Hort, miljöjurist vid rikskansliet.

För Naturskyddsföreningen

Johanna Sandahl  
Ordförande

Louise Karlberg  
Chef, skogs- och jordbruksavdelningen