

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.smf@regeringskansliet.se

Diarienummer
LI2025/01500

Datum
2025-12-16

Remissvar från BirdLife Sverige gällande slutbetänkande för SOU 2025:93 *En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk*

BirdLife Sverige har givits tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet av 2024 års skogspolitiska utredning (SOU 2025:93 *En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk*). BirdLife Sverige har stor insyn i hur svenskt skogsbruk bedrivs, främst när det gäller påverkan på fåglar och andra naturvärden. Vi delar gärna med oss av denna kunskap för att regeringen ska kunna fatta beslut på faktabaserad grund.

Nuläge och analys av om utredningen har uppfyllt sitt syfte

Syftet med hela utredningen är, enligt utredarens inledande ord till statsrådet Peter Kullgren, 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."* Tyvärr kan vi redan inledningsvis konstatera att utredningen har misslyckats, inte minst så till vida att utredaren helt verkar sakna förståelsen för att om syftet med utredningen ska kunna uppfyllas, så måste innebörden av hållbarhet tydligt framgå. Tillgång till hållbar skoglig biomassa kan endast förverkligas om produktionen av densamma sker utan att varken ekonomiska, sociala eller biologiska värden utarmas.

Det är för närvarande helt uppenbart att svenskt skogsbruk leder till en omfattande utarmning av biologisk mångfald. En robust skogspolitik måste därför fokusera på att åtgärda denna enorma brist på hållbarhet, i stället för ett ensidigt verka för att öka produktionen av biomassa. Förutom att ytterligare öka hoten mot biodiversiteten i svenska skogsekosystem, motverkar påfallande många av utredarens förslag ett mer klimatanpassat och resiliellt skogsbruk som i större utsträckning bidrar till att begränsa pågående klimäförändringar.

Utredarens förslag syftar tämligen ensidigt mot ett än mer intensivt skogsbruk och kommer i avgörande betydelse att medföra ytterligare konflikter med EU-lagstiftningen. Inte minst när det gäller skogens klimatnytta är det vetenskapliga underlaget bristfälligt och utdaterat, eftersom den överväldigande majoriteten klimatforskare är överens om att skydd för skogar med hög biologisk mångfald innebär en större klimatnytta jämfört med att avverka dem. Lägg därtill den enorma biodiversitetsförlusten som avverkning av dessa skogar medför, så kan det konstateras att många av utredarens förslag skulle få omfattande och skadliga konsekvenser för såväl klimat som biologisk mångfald. Vi vill här understryka att även politiska beslut bör grundas på samlad och oberoende forskning. Slutsatser som dras av majoriteten forskare, samt FN- och EU-institutioner måste härvid anses som mer trovärdiga än den forskning som skogsindustrin presenterar som argument för ett fortsatt trakthyggesbruk i skogar med höga naturvärden.

Såväl Naturvårdsverkets som Skogsstyrelsens utredningar (till exempel gällande miljömålet *Levande skogar*) visar att utvecklingen i skogen är negativ. Utredarens förslag till förändrad lagstiftning och tillämpning skulle leda till att höga naturvärden missgynnas ännu mer än idag, exempelvis genom att fler avverknings genomförs innan Skogsstyrelsen och/eller ideell naturvård hinner ingripa mot potentiella lagöverträdelser. Även skogsbruk måste följa gällande lagstiftning om upprätthållande av kontinuerlig ekologisk funktionalitet, så att biologisk mångfald och friska ekosystem kan bibehållas.

Det kan konstateras att sektorsansvaret ("frihet under ansvar") varken räcker för att uppfylla gällande lagstiftning (miljöbalken/artskyddsförordningen, EU:s naturvårdsdirektiv, förnybartdirektivet, restaureringsförordningen), nationella miljömål eller internationella konventioner som Sverige har ratificerat. Det saknas tillräckliga styrmedel för att säkerställa biologisk mångfald och för att upprätthålla skogens ekosystemtjänster långsiktigt. EU-kommissionen framhöll i sin senaste utvärdering av medlemsländerna (juni 2025) att Sverige behöver förbättra efterlevnaden av art- och habitatdirektivet i samband med skogsbruk. Skyddsvärda skogsmiljöers bevarandestatus måste förbättras och hållbart skogsbruk främjas.

BirdLife Sverige anser att regeringen är skyldig att bistå samhället och markägare med såväl ekonomiska medel som ändrad lagstiftning och tillämpning, då det i nuläget är uppenbart att Sverige inte kan leva upp till gällande EU-rätt. Det framgår till exempel av de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* att svenska myndigheter och domstolar måste *"pröva huruvida skogsbruksåtgärder grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv."* Sådan strategi saknas ännu, liksom grundläggande kunskap om förekomst av de arter som lagstiftningen kräver ska finnas till hands vid myndighetsbeslut om skogsbruksåtgärder.¹ Ideell naturvård står idag för majoriteten av den informationsinsamling som sker i det svenska skogsbrukslandskapet.

En av utredarens huvuduppgifter har varit att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket. BirdLife Sverige har under de senaste åren kunnat konstatera att tillsynen i skogen är mycket bristfällig, vilket också bekräftas av juridisk expertis.² Skogsstyrelsens generaldirektör har vid flertal tillfällen varit mycket tydlig med att myndigheten saknar resurser för att kunna bedriva en väl fungerande tillsyn. Ansvar för detta vilar ytterst på regeringen. Utredaren lägger inga förslag som bidrar till att minska Skogsstyrelsens resursbrist i fråga om kunskapsunderlag och granskning av lagefterlevnad i samband med skogsbruk.

Det kan redan nu slås fast att det behövs en ny skogsutredning för att leverera en välfungerande skogsförvaltning med tillhörande lagstiftning och tillsynssystem. BirdLife Sverige konstaterar ytterligare en gång, det som i stort sett samtliga aktörer i flertalet regeringsuppdrag om skogen varit överens om, att den pågående "konflikten om skogen" – mellan råvaruuttag och åtgärder/skydd för klimat och biologisk mångfald – aldrig kommer att lösas utan att regeringen avsätter ekonomiska resurser som medför positiva incitament för markägare att gynna naturvärden (och klimat).³ Dessutom måste Skogsstyrelsen få rejält ökade resurser för tillsyn. Nuvarande situation, med stora antal ärenden som hamnar i domstol, är en onödig och kostsam omväg för att uppfylla miljöbalkens krav.

Nästa skogsutredning bör även ta fasta på de viktigaste bristerna i regelverket och tillsynssystemet, exempelvis avsaknaden av inventeringar och kunskap om naturvärden i skogen, vilket gör att granskningssystemet inte förmår att uppmärksamma när fortsatt utredning är nödvändig för att kunna ta ställning till det artskydd som EU-rätten kräver. Kraven på information om naturvärden i avverkningsanmälningar måste ställas betydligt högre. I längden behövs också ett system med bindande planer som kan ersätta granskning av enskilda anmälningar om skogsbruksåtgärder i känsliga områden.

¹ Darpo J. 2025. *Koll på arterna i skogen? Om Skogsstyrelsens granskningssystem för skogsåtgärder*. Uppsala universitet.

² *Ibid.*

³ För merparten svenska markägare ligger sannolikt ribban vid att få minst lika hög utkomst av eller ersättning för naturvärden på fastigheten som virkesvärdet.

Liksom Skogsstyrelsen⁴ anser BirdLife Sverige att regeringen bör utreda vilka delar av svenska skogar som bör undantas från skogsbruk (t.ex. "fjällskogspaketet"). Vi delar även åsikten att sådana beslut måste grundas på vad som är ekologiskt nödvändigt (med utgångspunkt bl.a. i gynnsam referensareal/bevarandestatus), samt vad som krävs för att uppnå gällande lagstiftning, däribland naturrestaureringsförordningen och förnybartdirektivet. Riksdagens beslut om att skogar med särskilt höga naturvärden inte ska avverkas bör också beaktas.

Det ekologiska bidraget från skyddade skogar avgör i betydande mening hur intensivt skogsbruk som kan tillåtas i övriga skogar. I områden där biologisk mångfald redan har utarmats kraftigt, så att de mer är att betrakta som "odlingssystem", kan trakthyggesbruk bidra till att uppfylla industrins behov av råvara. I produktions-skogar med högre naturvärden måste skogsbruksmetoder med högre hänsynsnivåer tillämpas i betydligt högre utsträckning än idag.

Specifika synpunkter kring utredarens förslag

BirdLife Sverige väljer i detta remissvar att huvudsakligen lyfta fram föreningens främsta expertis – fågelskydd. Vi fokuserar därför på utredarens specifika förslag på det området, och konstaterar att utredaren i ett flertal fall drar felaktiga slutsatser om gällande lagstiftning och tolkning av rättspraxis, vilket utvecklas nedan. Rubriksättningen följer ordningen i slutbetänkandet.

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

4 § 4 p. bygger på artikel 2 och 5 i fågeldirektivet. Artikel 2 stipulerar att medlemsstaterna ska "*vidta åtgärder som bibehåller (eller återupprättar) fågelpopulationerna på en nivå som motsvarar särskilt ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, samtidigt som ekonomiska behov och rekreationsbehov tas i beaktande*". I artikel 5 d), motsvarande 4 § 4 p. artskyddsförordningen, anges förbud mot att avsiktligt störa fåglar särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod. Förbudet inträffar dock först om störningen bedöms vara signifikant i förhållande till fågeldirektivets syfte (med hänvisning till artikel 2). Märk väl att det i fågeldirektivets direkta förbudsbestämmelse, artikel 5 d), inte nämns något om ekonomiska behov (eller krav som utredaren föreslår); utan det som ska påverka bedömningen är huruvida den aktuella störningen är signifikant (eller inte) när det gäller möjligheten att uppfylla direktivets syfte. Ekonomiska behov ska, enligt artikel 2, beaktas vid beslut om åtgärder, inte vid bedömning av populationsnivå.

Utredaren föreslår alltså en "förflyttning" av när och i vilket sammanhang bedömningen i första hand ska fokusera på direktivets syfte (att bibehålla fågelpopulationer) respektive på ekonomiska intressen. Det vore märkligt om inte Lagrådet anser att ändringsförslaget skulle riskera att få en väsentlig och felaktig påverkan på artskyddsförordningens tolkning, och att förslaget snarare medför en större avvikelse från fågeldirektivet än vad nuvarande formulering gör.

Det bör i händelse av övervägande att genomföra förslaget kontrolleras om en sådan förflyttning (från artikel 2 till artikel 5) har införts i någon annan språkversion än den svenska. BirdLife Sverige motsätter sig således starkt att ekonomiska intressen lyfts in i 4 § 4 a) artskyddsförordningen. En tolkning som väger in ekonomiska intressen i bedömning av en arts tillfredsställande nivå skulle otvetydigt strida mot gällande EU-rätten. Detta framgår tydligt av art- och habitatdirektivets tolkning och vidare av att EU-domstolen har slagit fast att naturvårdsdirektiven ska tolkas konformt (se t.ex. mål C-217/19 *Vårjakt på ejder* och mål C-784/23 *Voore Mets*). Att "*ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag*" inte får vägas in vid bedömning av gynnsam bevarandestatus eller tillfredsställande nivå framgår exempelvis av mål C-629/23 *Eesti Suurkiskjad* (punkt 70).

⁴ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/yttranden/yttranden-2025/2025-12-11-skogsstyrelsens-yttrande-om-sou-202593-en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk.pdf>

Utredarens förslag om ändring av 4 § 4 p. artskyddsförordningen innebär alltså en betydande avvikelse från exempelvis den engelska formuleringen, och fågeldirektivets syfte. En mycket mindre och samtidigt mer korrekt ändring skulle i stället vara:

4 §

Det är förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar,
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och
4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om störningen *signifikant påverkar säkerställande av*
 - a) ~~bibehålla~~ populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller
 - b) återupprätta populationen till den nivån.

[För övrigt kan nämnas att den femte punkten (e) i fågeldirektivets artikel 5 – som förbjuder "*keeping birds of species the hunting and capture of which is prohibited*" – helt saknas i 4 § artskyddsförordningen. DET vore definitivt skäl till "korrigerings"!]

Mycket viktigt att poängtera är också att den svenska artskyddsförordningen på intet sätt kan ändra EU-domstolens rättspraxis om hur fågeldirektivet ska tolkas. En skrivning av artskyddsförordningen som avviker från fågeldirektivets lydelse, så som utredarens förslag nu gör, riskerar att ytterligare försvåra Sveriges möjligheter att leva upp till de prejudicerande domar vi måste anpassa oss till.

5.3 Skydd för fåglar

Hela stycket utgår från att det är regelverket som är problemet och som måste anpassas, inte skogsbruket. Ett rimligare angreppssätt vore att utgå från vilka förändringar av "den svenska modellen" som krävs för att skogsbruket inte ska bryta mot EU-lagstiftningen. EU-domstolen kräver i förhandsavgörandet *Skydda skogen* (de förenade målen C-473/19 och 474/19) att "*skogsavverkning ska utföras på ett sådant förebyggande och hållbart sätt som är förenligt med bevarandekraven i livsmiljödirektivet*" (se punkt 70). Ett utbrett trakthyggesbruk, utan bedömning av dess effekter på landskapsnivå, uppfyller inte de kraven. Enligt punkt 75 (*Skydda skogen*) krävs inte enbart att ett heltäckande regelverk, utan även konkreta och specifika skyddsåtgärder: "*Ett strikt skyddssystem förutsätter vidtagandet av förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade. Ett strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas på de sätt som anges i denna bestämmelse.*"

Den föreslagna ändringen av 4 § artskyddsförordningen förändrar på intet sätt den tydliga rättspraxis som EU-domstolen tagit fram, nu senast i *Voore Mets*, som utredaren inte har analyserat. Det har däremot Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gjort.⁵ Av myndigheternas analys framgår bl.a. att artikel 5 i fågeldirektivet ska tolkas på samma sätt som artikel 12 i livsmiljödirektivet (punkterna 47 och 48 i domskälen). Detta går emot utredarens resonemang om att de två naturvårdsdirektiven ska tolkas olika.

EU-domstolen slår i domen *Skydda skogen* fast att det enligt 5 d) fågeldirektivet respektive 4 § 4 p. artskyddsförordningen ska prövas ifall aktuell åtgärd (t.ex. skogsbruk) medför en påverkan på aktuell fågelarts populationsnivå utifrån artikel 2 och syftet med fågeldirektivet. Förbudet gäller om det är nödvändigt för att förhindra störningar som kan ha en signifikant inverkan på att bibehålla populationen av fågelarter på en tillfredsställande nivå eller att återställa populationen till en sådan nivå. EU-domstolen uttalar emellertid ingenting om avvägning mot ekonomiska intressen i detta hänseende.

⁵ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/nyheter/naturvardsverkets-och-skogsstyrelsens-gemensamma-tolkning-av-eu-domstolens-dom-den-1-augusti-2025-i-mal-c-78423.pdf>

Det bör i sammanhanget påtalas att EU-domstolen vid upprepade tillfällen har uttalat att det räcker med en risk för att påverkan uppstår på fågelpopulationen för att aktualisera förbudsregeln. I *Skydda skogen* slog EU-domstolen också fast att nationell lagstiftning och nationella myndigheter måste säkerställa ett förebyggande system som tar hänsyn till störningar från skogsbruk på landskapsnivå vid bedömning av om en störning utgör en signifikant påverkan i fråga om att bibehålla fågelarter på en tillfredsställande nivå. Sverige kan inte anses ha implementerat gällande EU-rätt så länge det saknas en sådan förebyggande och övergripande bedömning. Ett sådant förebyggande system och bedömning på landskapsnivå (med ekologisk relevans) skulle skapa en mycket högre förutsebarhet, vilket skogsbruket och utredaren efterfrågar.

Ett annat viktigt påpekande från EU-domstolen i *Voore Mets* är att såväl gallring som avverkning av skog med rikt fågelliv ska vara förbjuden under fåglarnas häckningstid. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör därmed få i uppdrag att ta fram ett system som säkerställer och kontrollerar detta.

Det måste också noteras att *Voore Mets* slår fast att förbuden i artikel 5 a och b är absoluta och gäller för alla verksamheter, även där syftet uppenbart inte är att motverka förbuden. De svenska förordningsmotiven⁶ som skrevs för ändringarna av 4 och 4 a §§ artskyddsförordningen är således obsoleta vad gäller de skrivningar som säger att för areella näringar ska förbuden vägas av mot syftet i artikel 2.

Sammanfattningsvis går alltså såväl EU-domen *Voore Mets* som myndigheternas analys av densamma emot den förskjutning och försvagning av artskyddsförordningen och dess tolkning som utredaren föreslår.

5.3.3 Lösningförslag

Utredarens förslag: *"Regeringen upprättar på lämpligt sätt en nationell förteckning över fågelarter vars populationer inte befinner sig på en tillfredsställande nivå. Förteckningen bör även innehålla den hänsyn eller de åtgärder som behöver vidtas för att bevara eller återupprätta berörda populationer. Förteckningen ska användas som gemensam vägledning för de myndigheter som tillämpar regler till skydd för fåglar."*

Utredaren hävdar att det finns *"utrymme för Sverige att bedöma och utifrån vetenskapliga rön avgöra vilka fågelarter som inte befinner sig på en tillfredsställande nivå"*, vilket förefaller rimligt och korrekt. Däremot är utredarens påstående helt fel i fråga om att denna bedömning *"ska ta hänsyn till ekonomiska krav och rekreationsbehov, såväl som ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov"*. Såsom angivits ovan stipulerar artikel 2 fågeldirektivet att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som bibehåller (eller återupprättar) fågelpopulationerna på en nivå som motsvarar *särskilt* ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, samtidigt som ekonomiska behov och rekreationsbehov tas i beaktande. Nämda behov ska alltså inte på något sätt påverka vad som utgör en tillfredsställande nivå, då detta ska göras strikt utifrån vetenskapliga kriterier. Även här gör alltså utredaren en (medveten?) sammanblandning och *"förflyttning"* av när/hur de olika behovskriterierna ska tillämpas.

Av naturvårdsdirektivens syften framgår tydligt att det är den ekologiska aspekten som huvudsakligen avgör vad som är en tillfredsställande nivå. Därav framgår också att arter som minskar till följd av exploatering (exempelvis skogsbruk) per automatik inte kan anses vara på en tillfredsställande nivå, såvida det inte finns vetenskapliga belägg för att arten dessförinnan (i närtid) har genomgått en kraftig populationsökning.

I sammanhanget kan det vara relevant att påpeka att EU-kommissionen (DG ENVI) i november 2025 påpekade att Sveriges sätt att sänka den tillfredsställande referensnivån för den svenska vargstammen (från 300 till 170 individer) *INTE* följer vetenskaplig praxis. Sverige uppmanas därför att ändra sin artikel 17-rapportering snarast (*"review, as appropriate, the Swedish Article 17 report as regards wolves and to send a*

⁶ [Förordningsmotiv Fm 2022:5 Förordning om ändring i artskyddsförordningen \(2007:845\)](#) sidan 4, stycke 3.

revised version at the earliest possible date). Därmed är det rimligt att föresätta att det "utrymme" som utredaren menar att Sverige har – att avgöra vilka arter som befinner sig på en tillfredsställande nivå – är påtagligt begränsat (till att utgå från vetenskapliga kunskapsunderlag). Ytterst är det EU-domstolen som har ensamrätt till den korrekta tolkningen av vilken innebörd "tillfredsställande nivå" har. Att den ska baseras på (strikt) vetenskapliga bedömningar, och även inbegripa utrymme för försiktighetsprincipen, har bl.a. slagits fast av EU-domstolen i *Eesti Suurkiskjad* (se punkt 42).

Även utredarens påstående om "utrymme när det gäller vilket geografiskt utbredningsområde som ska påverka bedömningen av tillfredsställande nivå" måste ifrågasättas å det bestämdaste. Mark- och miljööverdomstolen har i flera mål slagit fast att påverkan på populationsnivå ska bedömas på såväl lokal som regional och nationell skala. I fråga om arternas geografiska utbredningsområde måste utgångspunkten givetvis vara den utbredning som arterna skulle förväntas ha utan signifikant påverkan från verksamheter som styrs av gällande lagstiftning (exempelvis skogsbruk), medan påverkan från t.ex. klimatförändringar ligger utom lagstiftningens räckvidd. Arternas geografiska utbredningsområden är således, till skillnad från vad utredaren påstår, påtagligt "statiska" i sammanhanget och kan därför inte "anpassas" enligt nationellt skönmässiga preferenser.

Det förefaller som att förslaget syftar till att skogsbrukets hänsyn endast ska omfatta arterna på listan (över fågelarter vars populationer inte befinner sig på en tillfredsställande nivå), då utredaren verkar anse att övriga arter inte aktualiserar fågeldirektivets förbudsregler. Detta strider mot EU-domstolens prejudikat *Skydda skogen* (punkt 45) som anger att "artikel 5 i fågeldirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis, enligt vilken förbuden i denna bestämmelse endast omfattar sådana arter som är förtecknade i bilaga I till detta direktiv eller som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend."

I *Voore Mets* markerade EU-domstolen återigen mot den uppfattning som generaladvokat Kokott torgfört i sina respektive yttranden för *Skydda skogen* och *Voore Mets*, nämligen att skyddet mot handlingar som medför ett "indirekt" dödande eller skadande enbart skulle omfatta särskilt skyddsvärda fåglar (hotade eller med vikande populationstrend). Sverige och Finland har i yttrande till EU-domstolen stött Kokotts uppfattning, men EU-domstolen avvisade i *Voore Mets* för andra gången detta resonemang. Slutsatsen är, återigen, att förbuden i artikel 5 gäller alla fågelarter oavsett skyddsstatus. Domstolen pekar därvid på ordalydelsen i bestämmelsen, det sammanhang som den ingår i samt direktivets föremål och syfte.

[För övrigt kan klargöras att generaladvokatens yttrande inte har något värde som rättskälla om inte EU-domstolen refererar till yttrandet som stöd för sitt eget resonemang i domslutet (vilket inte är fallet här). Detta konstaterar utredaren själv på annat håll i slutbetänkandet (sida 476).]

Syftet med fågeldirektivet

"De åtgärder som en medlemsstat ska vidta är enligt artikel 3 de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de berörda fågelarterna. Dessa åtgärder ska i första hand innefatta att avsätta skyddade områden samt att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena" (våra understrykningar). Ett utbrett och intensivt trakthyggesbruk kan omöjligen anses bibehålla livsmiljöernas ekologiska behov i det svenska skogsbrukslandskapet utanför skyddade områden. Således är Sverige, enligt artikel 3, skyldigt att vidta åtgärder som innebär att skogsbruk bedrivs med andra metoder. Som utredaren påpekar framgår av artikel 5 vissa handlingar som ska vara förbjudna i syfte att skydda fåglarna. Det mesta talar för att den svenska modellen med ett intensivt trakthyggesbruk utgör en sådan handling, eftersom det innebär ett av de största hoten mot bibehållande av en mängd arters populationer (bland fåglar kan tretåig hackspett, mindre hackspett, lavskrika, talltita, entita och lappmes nämnas).

När är fågeldirektivet uppfyllt

Fågelarter på en tillfredsställande nivå

Utredaren förespråkar, återigen, att de båda naturvårdsdirektiven ska tolkas olika. Ovan refererade domar från EU-domstolen måste emellertid, med all önskvärd tydlighet, ha ansetts klargjort att en sådan åtskillnad nu ska läggas åt sidan.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen menar att en tillfredsställande nivå *"bör vara en nivå som innebär att en fågelart långsiktigt kan finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde"* samt, vilket utredaren också själv konstaterar i slutbetänkandet, att populationerna ska vara långsiktigt stabila (eller ökande). Av detta följer att Sverige, för att uppfylla artikel 2 fågeldirektivet, måste vidta åtgärder för att återupprätta tillfredsställande nivåer för de fågelarter som minskar till följd av trakthyggesbruk. Uppgifter om vilka arter det handlar om finns bl.a. hos Artdatabanken (SLU).

Den tillfredsställande nivån kan bedömas utifrån flera kriterier

Utredaren skriver att *"lokala och regionala variationer kan förekomma så länge en livskraftig population finns inom den biogeografiska regionen"*, och vidare att *"utgå från kriterierna för en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet vid en bedömning enligt fågeldirektivet riskerar att leda till mer ingripande åtgärder än vad som kan anses proportionerligt."* Det bör därvid framhållas att det saknas rättspraxis som stöder utredarens påståenden. Både EU-domstolen och Mark- och miljööverdomstolen har däremot skapat en tydlig rättspraxis kring att bedömningar av populationers livskraftighet på biogeografisk nivå inte får riskera livskraftighet på nationell, regional eller lokal nivå (se föregående stycke ovan samt *Eesti Suurkiskjad*).

I *Eesti Suurkiskjad* slår EU-domstolen fast att en arts bevarandestatus, i enlighet med andra stycket artikel 1 art- och habitatdirektivet, ska anses vara gynnsam under förutsättning att tre kumulativa villkor är uppfyllda;

- 1) uppgifter om den berörda artens populationsutveckling ska visa att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,
- 2) artens naturliga utbredningsområde ska varken minska eller sannolikt komma att minska inom en överskådlig framtid,
- 3) det ska finnas, och sannolikt fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt (mål C-436/22 ASCEL, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

"För att en arts bevarandestatus ska anses vara gynnsam räcker det emellertid inte att uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, att artens naturliga utbredningsområde inte minskar och att det finns en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt. Därutöver krävs det, för det första, att uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö på lång sikt, för det andra, att artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid och, för det tredje, att en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas" (*Eesti Suurkiskjad*, punkt 59).

Varken något enskilt av de tre villkoren ovan, eller den kumulativa summan av dem, avviker från den slutsats som svenska myndigheter har kommit fram till i fråga om att tillfredsställande nivåer för fågelpopulationer innebär långsiktigt stabila populationer och utbredningsområden. Detta bör dementera utredarens tolkning att *"utgå från kriterierna för en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet vid en bedömning enligt fågeldirektivet riskerar att leda till mer ingripande åtgärder än vad som kan anses proportionerligt"* som felaktig. Det kan också påpekas att en arts bevarandestatus saknar direkt koppling till rödlistan, eller till de kriterier enligt vilka denna lista upprättas (*Eesti Suurkiskjad*, punkt 49).

Tillfredsställande nivå ska inte bedömas från fall till fall

Att bedöma populationens status ska inte göras från fall till fall

Detta beror på hur prövningen av skogsbruksåtgärder sker mot svensk lagstiftning. EU-domstolens avgörande *Skydda skogen* innebär att störningar från skogsbruk måste betraktas på landskapsnivå vid bedömning av möjligheterna att *"bibehålla eller återupprätta fågelarters population på en tillfredsställande nivå"*. Sverige kan inte anses ha implementerat gällande EU-rätt så länge det saknas en sådan förebyggande och övergripande bedömning.

Det går alltså att hålla med utredaren om att det krävs en förändring, men inte så som utredaren vill... Det som krävs är utpekande av skyddsområden och metoder/hänsynsåtgärder som bibehåller relevanta arters populationsnivåer på en tillfredsställande nivå. Det innebär i praktiken till exempel att en stor del av fjällskogspaketet måste skyddas (*"områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter"* – artikel 4 fågeldirektivet) samt att trakthyggesbruk bedrivs i mycket mindre omfattning än idag, i synnerhet i skogar med höga naturvärden. Annars blir det omöjligt att bibehålla (eller återupprätta) nämnda populationsnivåer.

Det förebyggande arbetet måste inriktas på utsatta fågelarter såsom tretåig hackspett, mindre hackspett, entita, talltita och lappmes. Samtliga dessa är rödlistade och kräver särskild hänsyn vid skogsbruk (flerskiktade skogar med mycket död ved och stor konnektivitet). Om skogsbruket kan anpassas för att bibehålla dessa arter (och några till) på tillfredsställande nivåer, skulle det sannolikt inte krävas så mycket mer utöver det.

Åtgärdsprogram

Fågeldirektivet kan omöjligen tillämpas enbart på det sätt som åtgärdsprogram för särskilt hotade arter är formulerade, eftersom åtgärdsprogrammen omfattar endast mycket små ytor och fokuserar enbart på de mest hotade arterna. Det finns återigen anledning att citera EU-domstolens avgörande *Skydda skogen*: *"Artikel 5 i fågeldirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis, enligt vilken förbuden i denna bestämmelse endast omfattar sådana arter som är förtecknade i bilaga I till detta direktiv eller som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend."*

Statens ansvar att skydda fåglar

Utredaren uppger att *"för arter som befinner sig på en otillfredsställande nivå ska det, i likhet med åtgärdsprogrammen, pekas ut områden där livsmiljöer behöver bevaras eller skyddas, detta med hjälp av verktygen i 7 kap. miljöbalken eller naturvårdsavtal"*. Fågeldirektivet kräver emellertid långt mycket mer av medlemsstaterna än så. Skyddsområden för rödlistade arter (som tretåig hackspett, mindre hackspett, talltita, entita och lappmes) ska inte bara pekas ut, utan faktiskt skyddas i sådan omfattning att populationerna – sammantaget med lagstadgad/föreskriven hänsyn vid skogsbruksåtgärder – bedöms kunna återupprättas till en tillfredsställande nivå. Det finns ingenting i slutbetänkandet som antyder några sådana ambitioner. Hur ska utredarens förslag då kunna harmonisera med naturvårdsdirektiven och artskyddsförordningen? I stället för att ställa om till ett mer naturnära skogsbruk, som tillåter att fler arter kan leva i den brukade skogen, driver utredarens förslag mot ett alltmer uppdelat skogslandskap (mellan skydd, hänsyn och intensivbruk), vilket han själv argumenterar emot i en annan del av slutbetänkandet (sida 467).

4 § artskyddsförordningen ändras – en störning är förbjuden endast om den har väsentlig påverkan

Utredarens ändringsförslag har redan genomförts i den svenska språkversionen av fågeldirektivet, som nu anger att en förbjuden störning ska ha *"väsentlig betydelse"*. Varför man valde bort de med fler språkversioner bättre överensstämmande formuleringarna *"av betydelse"* och *"signifikant"* går det bara att spekulera i, men någon skillnad kommer det högst sannolikt inte att göra i praktiken. Av EU-domstolens

domar framgår att det är en biologisk signifikansbedömning som ska göras, vilken inte påverkas av de olika språkversionerna. Vid den bedömningen gäller den EU-rättsliga försiktighetsprincipen.

I sammanhanget bör det också påpekas att även en mycket liten förändring/påverkan kan ha en mycket hög nivå av signifikans. Det är alltså felaktigt att, så som utredaren m.fl. förefaller anse, kräva att en störning ska medföra en stor påverkan på en fågelarts populationsnivå för att förbudsregeln ska aktualiseras. Även en mycket liten påverkan kan vara betydelsefull och därmed förbjuden, så länge den (ur vetenskapligt och ekologiskt perspektiv) bedöms vara signifikant. Detta styrker BirdLife Sveriges uppfattning att "signifikant" vore ett mer korrekt ordval än "väsentligt" i 4 § 4 p. artskyddsförordningen.

Ersättning till markägare som drabbas

Ersättningsfrågan var inte en del av uppdraget för Örlanders utredning, men när så nu har gjorts kan det konstateras att det krävs starka (ekonomiska) resurser och incitament för att uppnå ett sådant skydd för skogsmiljöer som EU-rätten kräver. Budgeten för myndigheternas arbete med naturskydd måste höjas kraftigt.

BirdLife Sverige anser att frågan om ersättning till skogsägare, som till följd av förelägganden och förbud med stöd av miljöbalken/artskyddsförordningen inte kan bruka sin skog, måste få en tydlig och förutsägbar lösning genom lagstiftning. Lagstiftningen måste emellertid högst sannolikt kombineras med initiativ från skogsindustri och markägarorganisationer för att uppnå sådana ekonomiska incitament som situationen kräver.

BirdLife Sverige delar Miljömålsberedningens bedömning att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till, och att väntetiderna för ersättning hålls korta. Dagens incitamentsstruktur, där en markägare behöver forcera fram en ersättningssituation genom att anmäla skogsbruksåtgärder som hen egentligen inte vill eller har för avsikt att utföra, skapar konflikter och försvårar för det viktiga strategiska arbetet med områdesskydd.

Det måste anses högst rimligt att skogsindustrin och markägarkollektivet gemensamt använder en liten del av vinsterna från den gemensamma naturresursen skog för att, som komplement till statlig ersättning, "kompensera" markägare med så höga naturvärden att lagstiftningen förbjuder avverkning. Detta skulle exempelvis markägarorganisationer lansera som "försäkringssystem". Den enda långsiktigt hållbara lösningen är att såväl staten som näringslivet bidrar till att enskilda markägare gynnas ekonomiskt för att bevara och främja naturvärden och klimat. På köpet får vi friskare ekosystem och skogar som bättre står emot insektsangrepp, skogsbränder samt väder-/klimatkatastrofer.

Vi ser fram emot vidare delaktighet i arbetet mot ett mer hållbart svenskt skogsbruk!

För BirdLife Sverige,



Daniel Bengtsson, Fågelskyddsansvarig
070 515 45 33, daniel.bengtsson@birdlife.se



Kjell Carlsson, Ordförande
070 226 77 62, kjell.carlsson@birdlife.se