

Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

Remiss: En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk (SOU 2025:93)

Yttrandets avgränsning

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har valt att avgränsa yttrandet till de frågor som rör miljöhänsyn i skogsbruket samt förslag till ändringar i miljöbalken och artskyddsförordningen, men vill även lyfta upp två mer generella kommentarer gällande dels beskrivningen av rättsreglerna och det rättsliga systemet, dels förhållandet mellan egendomsskydd och naturvård.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Juridiska fakultetsnämnden att förslagen motverkar att uppsatta miljömål nås och att de i vissa fall inte är förenliga med EU-rätten. Detta bör ses i relation till att skogsbrukets bedrivande i Sverige redan idag på flera olika sätt är problematisk i relation till EU-rätten, att mål om biologisk mångfald i skogen inte nås samt att en ytterst liten andel av Sveriges skogar har kvarvarande höga naturvärden. Därtill riskerar förslagen att även försämra skyddet av skogliga kulturmiljöer. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker därför förslagen i sin helhet. Motiven för detta beskrivs mer utförligt nedan. Vi hänvisar vidare till Stockholms Universitets yttranden över SOU 2024:91, *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* samt *Nationell strategi för formellt skydd av skog* för ytterligare synpunkter.

Beskrivning av rättsregler och rättssystemet

Juridiska fakultetsnämnden anser att utredningen inte ger en helt korrekt bild av skillnader mellan politiska mål respektive rättsliga krav samt vägledande respektive rättsligt bindande rättskällor samt hur krav på olika nivåer, och inom olika politikområden, förhåller sig till varandra. Detsamma gäller lagstiftningstekniken gällande biotopskyddsområden. Detta innebär ett antal problem. Ett är risken för en felaktig syn på vad som utgör reella problem i det befintliga rättssystemet och därmed vilka behov av förändringar som föreligger samt vilket handlingsutrymme Sverige har i olika frågor. Ett

exempel gäller uppfyllandet av politiska arealmål å ena sidan och uppnåendet eller bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus av strikt skyddade arter å andra sidan.

Skogsbruk och naturvård – två intressen som kan förenas

Juridiska fakultetsnämnden instämmer med synsättet att naturvård och skogsbruk är två intressen som kan förenas genom väl avvägd hänsyn och planering samt att en hållbar skogspolitik förutsätter att dessa mål kan samexistera och stärka varandra över tid. Juridiska fakultetsnämnden anser även att skyddet av egendom liksom legalitet och förutsebarhet utgör mycket viktiga skyddsvärda intressen och grundläggande principer i en fungerande rättsstat. De förslag som utredningen lägger fram främjar dock inte en ändamålsenlig balans mellan dessa två intressen. Det saknas också en beskrivning och problematisering utifrån att det redan idag finns ett starkt skydd av egendom enligt 2 kap. 15 § RF, som i flera avseenden är mer långtgående än det skydd som följer av EU-stadgan och artikel 1 i tilläggsprotokollet till EKMR. Detta följer bland annat av att en rätt till ersättning vid *rådighetsinskränkningar* gäller som huvudregel, att rätt till ersättning kan finnas även vid ingrepp av miljöskäl, att ingreppet ska bedömas mot berörd del, och inte hela fastigheten, samt att rätten till ersättning uppgår till 125, och inte 100, procent av intäktsförlusten. Även i fråga om ingrepp av miljöskäl, kan enligt praxis, en rätt till ersättning aktualiseras, även när lagstöd saknas, under särskilda omständigheter, om det handlar om omständigheter som ligger utanför markägarens kontroll och ingreppet drabbar den enskilde särskilt hårt. I dessa fall bör dock endast den *faktiska* intäktsförlusten ersättas (NJA 2023 s. 291).

Behov av långsiktigt skydd vid ersättning vid artskydd

Såsom vi lyft fram i tidigare yttranden kan införandet av en rätt till ersättning vid ingrepp med hänsyn till artskyddet vara ett sätt att främja förutsebarheten och förenkla processen för markägare samt att skapa ökad samstämmighet i den ersättningsrättsliga regleringen vid rådighetsinskränkningar av miljöskäl. Det finns inte heller något motiv ur miljösynpunkt att skilja på inrättande av områdesskydd och åtgärder för att skydda arter och deras habitat och att betrakta det ena som naturvårdsskäl (som omfattas av 2 kap. 15 § 2 st. RF) och det andra som miljöskyddsskäl (som omfattas av 2 kap. 15 § 3 st. RF). Uppdelningen mellan miljöskydds- respektive naturskyddsskäl får anses förlegad och förenklad, inte minst utifrån den kunskap som finns om ekosystemens komplexitet och behovet av att förvalta naturen utifrån ett holistiskt perspektiv.

Områden som skyddas med hänsyn till artskyddet bör dock ges ett långsiktigt skydd, som exempelvis biotopskyddsområde eller naturreservat, beroende på området storlek. Som fakultetsnämnden lyft upp i ett tidigare yttrande kan det förslag som utredningen tidigare lagt fram gällande *rätten för markägare* att kräva att så kallade *skogsmarksskyddsområden* ska inrättas, inte anses tillräckligt för att säkerställa långsiktighet. Eftersom möjlighet till avverkning finns så snart den skyddade arten inte längre finns på fastigheten bör det saknas incitament för markägare att frivilligt välja ett mer permanent skydd. Inrättandet av ett definitivt områdesskydd, såsom biotopskyddsområden eller naturreservat, bör alltså vara ett krav när förbud enligt artskyddsreglerna aktualiseras och ger upphov till en ersättningsrätt. Det är därför inte heller lämpligt att så kallade skogsmarksskyddsområden, om denna nya skyddsform inrättas, ska kunna upphävas när arten inte längre finns på platsen som utredningen föreslår. Eftersom det finns lite skog kvar i Sverige med höga naturvärden och avsaknad av trakteshyggesbruk (kalhygge) är en förutsättning för att sådana områden ska kunna

bildas, finns också anledning att låta skogsmarksskyddsområden förbli skyddade, även när den fridlysta arten flyttat på sig. Detta skulle också eliminera de svåra bedömningar och administrativa bördor som uppstår enligt de förslag som utredningen lagt fram gällande krav på återbetalning när ett beslut om inrättande upphävs, inte minst vid fastighetsbyten.

Det är vidare avgörande att säkerställa att ersättningsreglerna inte står i strid med EU:s statsstödsregler. I kombination med en mer strategisk och samordnad planering av naturvården bör en ersättningsrätt mer sällan aktualiseras. Inom forskning om landskapsplanering lyfts också ofta upp att naturvården kan bli betydligt mer yteffektiv när skydd inrättas på rätt plats i landskapet, vilket bör kunna innebära även en ökad kostnadseffektivitet.

Artskyddsförbuden och när de aktualiseras

Juridiska fakultetsnämnden instämmer inte i bedömningen att kriterierna för en gynnsam bevarandestatus för arter enligt art- och habitatdirektivet inte ska tillämpas när det gäller fåglar och att det nationella handlingsutrymmet därmed skulle vara större. EU-domstolen har kontinuerligt och systematiskt tolkat bestämmelserna i de två direktiven samstämmigt. Därtill ska bevarandestatusen bedömas på alla relevanta nivåer, från den lokala till den biogeografiska.

Det följer också av EU-domstolens praxis att artskyddet enligt artikel 5 fågeldirektivet gäller *samtliga* vilda fågelarter, oavsett listning och oavsett bevarandestatus. Förbuden mot att avsiktligt döda vilda fåglar samt att skada respektive förstöra deras bon och ägg, enligt artikel 5a och b, gäller vidare på *individnivå*, och inte populationsnivå, och är således tillämpliga även om en skogsbruksåtgärd inte försämrar artens bevarandestatus (C-784/23, p. 50-54, 57). Begreppet *avsikt* ska också ges samma innebörd som enligt art- och habitatdirektivet, vilket innebär att det saknar betydelse att syftet med skogsbruksåtgärden inte är att döda, skada eller förstöra. Det räcker med en medvetenhet för att förbuden ska aktualiseras. Konstaterad förekomst och acceptans för påverkan kan innebära att en sådan medvetenhet föreligger.

Juridiska fakultetsnämnden instämmer därför inte heller med att bedömningen bör fokusera på om skogsbruksåtgärder väsentligt påverkar möjligheten att bibehålla eller återupprätta den tillfredsställande nivån av fågelarten, så länge det inte handlar om *störning*. Endast i fråga om störning är bedömning på populationsnivå förenligt med EU-rätten, enligt såväl ordalydelsen (artikel 5d) samt domstolens tolkning av bestämmelsen (C-784/23, p. 50-51, 57). Juridiska fakultetsnämnden anser dock inte att den ändringen som föreslås i artskyddsförordningen vad gäller tröskeln för störningar (väsentlig påverkan) är nödvändiga eftersom det redan framgår av ordalydelsen att påverkan som inte är betydande inte omfattas av förbudet. Om den inte är betydande, saknar den betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Tvärtom riskerar begreppet *väsentlig* att höja tröskeln till en nivå som inte är förenlig med direktivet. Ingen språkversion ger stöd för förslaget att införa begreppet väsentlig.

Juridiska fakultetsnämnden anser att det med anledningen av domstolens uttalanden i C-784/23, C-473-19 och C-474/19 samt C-441/17 bör utredas vidare hur skydd på *individnivå* ska kunna efterlevas samtidigt som förutsebarhet främjas och instämmer med att naturvårdsarbetet i större utsträckning bör vara strategiskt och förebyggande samt

grundat i ekologiska behov. De förslag till landskapsplanering i skog som bland annat presenterats i Michanek et al. (2019), *Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*, Naturvårdsverkets rapport 6909, bör vara av intresse i detta sammanhang. Samtidigt bör poängteras att det inte helt går att komma ifrån behovet av prövning i enskilda fall. I dessa fall kan tydligare kriterier för naturvärdesbedömningar, mer utförliga vägledningar samt bättre kommunikation vara viktiga. Det bör dock även tydligt framgå att bördan för att visa att miljökraven uppfylls ligger på den som ska vidta en åtgärd, som inte är försumbar, eller bedriva en verksamhet (2 kap. 1 § MB) samt att alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning (2 kap. 2 § MB). Den rimlighetsavvägning, och eventuell jämkning av miljökraven, som ska göras enligt 2 kap. 7 § MB, gäller inte heller om det handlar om arter som skyddas enligt EU-rätten eller påverkan på gränsvärdesnormer eller miljökvalitetsnormer för vatten. När det handlar om övergripande information om arter och naturmiljöer och deras spridning i landskapet i stort bör dock myndigheter ha det övergripande ansvaret att ta fram, kvalitetssäkra och samordna, men också att tillgängliggöra kunskapsunderlaget, så att det blir lättillgängligt för markägare, och andra intressenter.

Biotopskydd och naturreservat och grunder för upphävande

Juridiska fakultetsnämnden anser att såväl biotopskydd och naturreservat ska vara långsiktiga skyddsformer samt att endast *synnerliga skäl* även fortsättningsvis ska utgöra grund för upphävande av naturreservat. Detsamma bör gälla för biotopskyddsområden. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker därför utredningens förslag.

Behovet av långsiktighet följer inte minst av skyddet av områden i Sverige måste öka för att mål och rättsliga krav gällande biologisk mångfald ska nås. Idag skyddas dessutom, enligt utredningens egna uppgifter endast 3,9 respektive 4,2 procent av den produktiva respektive den totala skogsmarken nedan den fjällnära gränsen av formellt skydd (del 2, s. 441). Därtill ligger kostsamma och tidskrävande processer bakom inrättandet av områdesskydd.

De möjligheter som finns till upphävande idag uppfyller redan den flexibilitet som behövs för att uppnå ett mål- och kostnadseffektivt skydd. Därtill finns, utöver möjligheten att upphäva naturreservat, möjlighet att revidera föreskrifter och skötselplaner. Föreskrifterna är helt avgörande för naturreservatets skyddsnivå och föreskriftsmöjligheten ger också möjlighet att skraddarsy områdets skydd efter de behov som finns. En ökad tilldelning till länsstyrelser och kommuner för kontinuerligt arbete med översyn och revideringar av föreskrifter och skötselplaner bör därför vara en betydligt mer effektiv väg framåt.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av docent Anna Christiernsson. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd