



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (9)

2025-12-15

JURFAK 2025/61

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) (LI2025/01500)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Kort sammanfattning

Fakulteten bedömer att liggande förslag inte är tillräckliga för att realisera uppdraget om att föreslå åtgärder för ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Flera av förslagen är undermåligt underbyggda och vilar i förekommande fall på missvisande beskrivningar om kunskapsläget och gällande rätt. Av direktiven till utredningen framgår att de två målen för skogspolitiken, miljömålet och produktionsmålet, ska ligga fast och fortsatt vara jämställda. Redan idag råder dock en obalans mellan målen genom att produktionsmålet får större genomslag på bekostnad av miljömålet. Juridiska fakulteten bedömer att liggande förslag förstärker denna obalans.

Utredningen är omfattande varför fakulteten har valt att ge kommentarer på vissa delar men inleder med några övergripande synpunkter.

Övergripande synpunkter

Utredningens analys och bakgrundsbeskrivningar

Utredningen lyfter behovet av evidensbaserade beslut och kunskapsuppbyggande hos vissa utpekade myndigheter. Samtidigt väcker utredningens egna analyser och bakgrundsbeskrivningar frågetecken kring saklighet. I utredningen förekommer bland annat uppskattningar av vilken påverkan som olika skogsbruksscenarier – Dagens skogsbruk, Fokus mångfald, Fokus tillväxt – kan komma att få på klimatnytta och ekonomi. Ett exempel på cirkelresonemang och långtgående slutsatser är analysen av Fokus mångfald-scenariot. Det bedöms leda till ett virkesbortfall och till följd av det kostnader och mindre sysselsättning relativt dagens skogsbruk. Hur stora de kostnaderna och sysselsättningseffekten förväntas bli anges i spann, från ett lägsta till ett högsta värde, där det högsta värdet motsvarar maximal skada i form av kostnader och minskat antal sysselsatta. Maximal skada



kan förväntas om avverkningsminskningarna och därmed virkesbortfallet som förknippas med Fokus mångfald inte kan ersättas av någon import alls, vilket av förklarliga skäl skulle ha stor påverkan på skogsindustrin.

I utredningen förs fram att bortfallet av inhemskt virke inte kan förväntas ersättas av import i någon nämnvärd utsträckning, vilket leder vidare till att Fokus mångfald sannolikt kommer att vålla maximal skada. Hur det än förhåller sig med sakfrågan är det problematiskt att det inte anges något stöd för att importen inte skulle kunna öka. På ett ställe hänvisas till den egna texten för stöd, där det bland annat anges att skogsindustrin idag till största del är baserad på inhemsk råvara, och på ett annat ställe hänvisas till en rapport från Skogsstyrelsen. I den framgår dock att Sverige redan idag importerar mycket virke, att importen förmodligen kommer öka ytterligare och, visserligen, att konkurrensen om virket på marknaden förmodligen kommer öka.

Slutsatsen om svårigheterna eller till och med omöjligheten i ökad import verkar sammanfattningsvis vila på en ostadig grund. Samtidigt leder den slutsatsen vidare till negativast möjliga syn på Fokus mångfald-scenariot, något som sedan ligger till grund för utredningens förslag. Exemplet är ett av flera där utredningens argumentation och bakgrundsbeskrivningar väcker visst tvivel om saklighet.

Den svenska skogsmodellen

Juridiska fakulteten delar inte utredningens bedömning att den svenska skogsmodellen varit ändamålsenlig och lett till en positiv utveckling av de båda skogspolitiska målen. Det är oklart hur utredaren kommer fram till att trenden för miljömålet i skogen är positiv, inte minst givet att de årliga utvärderingarna av miljömålet *Levande skogar* visar och har visat på en negativ utveckling och att trenden är fortsatt negativ.¹ Skogsbrukets metoder och intensitet fortsätter att vara en av de största påverkansfaktorerna för tillståndet i skogen. Av Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av miljömålet framgår att:

”Den svenska modellen med frihet i val av brukande och förvaltande haltar genom att incitamenten i praktiken, med få undantag, innebär att det enda rationella företagsekonomiska alternativet är att inrikta på virkesproduktion. Sammantaget har friheten i val av brukande och förvaltande inte kombinerats med incitament för att faktiskt gynna den biologiska mångfalden, snarare finns det övervägande hinder.”²

¹ Se Naturvårdsverket, Årlig uppföljning av de nationella miljömålen 2025 – med fokus på statliga insatser, s. 213.

² Se Skogsstyrelsen, *Levande skogar - fördjupad utvärdering 2023*, rapport 2022/12, s. 16.



Fakulteten delar Skogsstyrelsens analys och anser, i motsats till utredningen, att det efter drygt 30 år med den svenska skogsmodellen finns goda skäl att överväga en ny, där incitament skapas för att även nå miljömålen i skogen.

Behov av en ny förvaltningsmodell för ett mer intensivt skogsbruk

Utredningen lägger fram flera förslag om att intensifiera skogsbruket, bland annat genom att öka gödslingen, sänka virkesåldern och använda främmande trädslag. Redan idag finns en obalans mellan produktionsmålet och miljömålet i skogen, med stora utmaningar att nå det senare. Att ytterligare intensifiera skogsbruket och flytta fram gränserna för vad som ska betraktas som ett normalt skogsbruk inom ramen för begreppet ”pågående markanvändning” ser fakulteten som problematiskt, särskilt om miljömålet i skogen även framledes ska vara jämförbart med produktionsmålet. Därtill menar fakulteten att flera av förslagen svårigen möter de krav som EU-rätten ställer vad gäller hänsyn till arter, vattenkvalitet och behov av restaurering.

Fakulteten bedömer att liggande förslag inte är tillräckliga för att genomföra uppdraget om att föreslå åtgärder för ett långsiktigt hållbart skogsbruk. För det bör övervägas mer omfattande förändringar och en mer differentierad skogsbruksmodell där produktion och miljöhänsyn kan samordnas och optimeras över ägargränserna, se till exempel Artskyddsutredningens förslag om livsmiljöunderlag.³ Även av utredningen framgår att ytterligare åtgärder kommer att behövas för ett ändamålsenligt skydd av fåglar, då utredningen inte fullt ut har beaktat EU-domstolens dom i mål C-784/23 *Voor Mets m.fl.*⁴

Miljöhänsyn ska idag tas vid alla åtgärder i skogsbruket, men många gånger är den inte tillräcklig för att miljömålen ska nås. Rätt utformad och på rätt plats kan hänsynen ge större miljönytta utan onödiga begränsningar i markanvändningen. Inom ramen för en proaktiv förvaltning där hänsyn tas till landskapsekologiska samband kan naturvården optimeras och ytor för ett mer intensivt skogsbruk identifieras. En sådan modell skulle även kunna bidra till att öka förutsebarheten för markägare.⁵ Ett mer intensivt skogsbruk bör med andra ord bara tillåtas på ytor som på förhand identifierats som lämpliga och bör därmed ses som ett undantag snarare än en huvudregel.⁶ Att som utredningen föreslår generellt skjuta fram gränserna för ett normalt

³ SOU 2021:51 avsnitt 11.8. Se även Michanek et al, Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, Naturvårdsverket, rapport 6909.

⁴ Se utredningen se. 492.

⁵ Se Michanek et al, Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, Naturvårdsverket, rapport 6909

⁶ Se vidare Michanek och Pettersson, Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog – faktaunderlag till MINT-utredningen, särskilt avsnitt 3.2 och 3.3



skogsbruk ställer sig fakulteten kritisk till, särskilt när kunskap om påverkan på motstående intressen är bristfällig. En sådan modell rimmar illa med försiktighetsprincipen.

I sammanhanget vill fakulteten påminna om tidigare utredningar för intensivodling av skog. År 2009 slutrapporterades regeringens uppdrag om möjligheter att intensivodla skog, den så kallade MINT-utredningen.⁷ Med intensivodling avsågs bland annat ökade gödsling, kortare omloppstider och plantering av snabbväxande trädslag, inklusive främmande arter. Enligt utredningen följde med den klimatnytta och ökning av tillväxten som förutsågs även negativa miljöeffekter, såsom kväveläckage till vattendrag, sjöar och hav.⁸ Därtill förväntades intensivodlingen leda till relativt stora negativa effekter för biologisk mångfald på beståndsnivå, men att effekterna på landskapsnivå bedömdes bli mer begränsade om mindre än 10 % av skogsmarken togs i anspråk för ett mer intensivt skogsbruk. Utredningen fick kritik för att ytterligare försämra en redan kritisk situation för miljömålet i skogen. Förevarande utredning lutar i samma riktning och föreslår därtill åtgärder som ska gälla generellt i skogen.

Som underlag för MINT-utredningen undersöktes även rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog. I underlagsrapporten betonades särskilt behovet av att reglera intensivodlingen med tillståndsplikt för att markera att en sådan markanvändning ska ses som "ändrad markanvändning" inte "pågående markanvändning".⁹ Juridiska fakulteten delar denna bedömning.

Kommentarer till utredningsförslag

Främmande trädarter

Utredningen föreslår att gällande begräsning om att främmande trädarter endast får användas i undantagsfall tas bort. Fakulteten delar utredningens bedömning att främmande trädarter även fortsättningsvis inte bör tillåtas i fjällnära skog. Däremot delas inte bedömningen att främmande arter bör kunna få utgöra ett normalt och naturligt inslag i den svenska skogen nedanför den fjällnära gränsen. Som utredningen beskriver finns risker med att dessa arter uppträder invasivt och kan orsaka allvarliga konsekvenser för inhemska arter liksom för ekosystemens struktur och funktion. Utredningens förslag i denna del rimmar illa med försiktighetsprincipen och utgångspunkten att produktions- och miljömålet i skogen ska vara jämställda.

⁷ Se Möjligheter till intensivodling av skog – slutrapport regeringsuppdrag Jo 2008/1885, SLU.

⁸ A.a. s. 3 f.

⁹ Se Michanek och Pettersson, Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog – faktaunderlag till MINT-utredningen, s. 42.



I utredningen saknas en analys av hur utredningens förslag kommer att förhålla sig till EU:s restaureringsförordning. Fakulteten vill i sammanhanget även påminna om de krav som ställs i internationell rätt om att bekämpa främmande arter.

Ökad gödsling

Juridiska fakulteten avråder från att öka gödslingen under de premisser som föreslås i utredningen – att de regionala indelningarna tas bort och att kantzoner minskas från 25 till 10 meter. Gödsling kan ge negativa effekter på motstående intressen, såsom ändrad artsammansättning, påverkan på rennäringsen och kväveläckage till vattenmiljöer och känsliga biotoper. Fakulteten menar att den konsekvensutredning som utredningen presenterar är bristfällig. Utredningen lyfter fram att det i många fall saknas kunskap om påverkan av gödsling, t.ex. på marksvampar, och fakulteten vill i sammanhanget betona vikten av försiktighetsprincipen. Som motiv för den markanta minskningen av bredden på kantzoner anges endast att modern teknik kan ge en ökad precision i spridningen. Det framgår inte varför funktionen av en gödselfri zon om 25 meter mot hänsynskrävande miljöer utan negativa risker kan minskas till 10 meter.

Sänkt virkesålder

Utredningen föreslår en sänkt lägsta ålder för förnygringsavverkning i norra Sverige. Det finns ett brett vetenskapligt stöd för att högre avverkningsåldrar och längre omloppstider vore positivt ur bland annat klimatsynpunkt. Samtidigt är trenden i Sverige att slutavverkningsåldrarna sjunker. Utredningen säger sig vara ute efter en regelförenkling, i det här fallet genom att sänka åldersgränserna i norr till vad som gäller söderut. Om enhetliga åldersgränser eftersöks vore det mer lämpligt, mot bakgrund av nämnda klimatperspektiv, att istället anpassa åldersgränserna i söder till de högre i norr.

Utökade möjligheter att upphäva områdesskydd

Juridiska fakulteten motsätter sig förslaget att utöka möjligheten att upphäva beslut om naturreservat och biotopskyddsområden. Syftet med att inrätta områdesskydd är enligt miljöbalkens förarbeten att skapa ett permanent skydd.¹⁰ Det exempel som anges som motiv till det föreslagna tillägget i 7 kap. 7 § MB är att det kan anses vara mindre meningsfullt att vänta på att naturmiljöer återskapas efter exempelvis svåra skogsskador i samband med storm eller skadedjursangrepp.¹¹ Att träd dör utgör emellertid en av de mest biodiversitetsskapande

¹⁰ Se prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 2 s. 75.

¹¹ Se utredningen s. 1031.



processerna i skogen. Därtill ger redan gällande rätt utrymme för att upphäva ett beslut om naturreservat vid synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl kan enligt förarbetena vara uppfyllt om en väsentlig ändring skett av området.¹² Mot den bakgrunden ser inte Juridiska fakulteten behovet av en lagändring.

Ändring av artskyddsförordningen

Juridiska fakulteten ställer sig tveksam till ändringen i artskyddsförordningen givet motivet att ändringen kommer att innebära en högre tröskel för vad som utgör en förbjuden åtgärd. Här vill fakulteten betona att det är EU-domstolen som tolkar var tröskeln för en förbjuden åtgärd ligger. Efter EU-domstolens dom i mål C-784/23 *Voor Mets m.fl.*, som utredningen inte har haft utrymme att ta fullt ut ställning till, är det knappast aktuellt att höja tröskeln. En ändring av rekvisiten kan felaktigt förespegla förväntningar om ett större utrymme för skogsbruksåtgärder än vad EU-domstolen tillåter. Som utredningen själv påpekar är det snarare aktuellt att se över ytterligare åtgärder för att anpassa svenskt skogsbruk till artskyddsreglerna, så som det uttolkas av EU-domstolen.¹³

Ändrade ersättningsregler

Gällande förslagen om ändrade ersättningsregler i 19 § skogsvårdslagen samt 7 kap. 11 § miljöbalken lämnar Juridiska fakulteten följande synpunkter.

Stora delar av förslaget kommer från det tidigare delbetänkandet 2024:91, dit även utredningen hänvisar i förevarande slutbetänkande. Fakulteten håller i sak med utredningen om att det i många fall kan vara en lämplig och önskvärd ordning att åstadkomma ett formellt områdesskydd i situationer där det allmänna under rådande lagstiftning är skyldig att betala ersättning vid beslut om förbud mot att exempelvis avverka skog, men där något formellt skydd för skogen inte uppkommer genom förbudsbeslutet. Inrättandet av ett sådant skydd bör dock vila på en bedömning av områdets lämplighet som skyddsområde, inte som en följd av att markägare utkräver skydd. Här delar fakulteten Naturvårdsverkets tidigare framförda kritik mot lagförslaget.¹⁴

Förslagen om ändrade ersättningsregler vilar på en missuppfattning om den grundlagsskyddade rätten till ersättning och relationen mellan begreppet ”pågående markanvändning” och laglighetsrekvisitet. Även i

¹² Se prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 2 s. 75.

¹³ Se utredningen se. 492.

¹⁴ Se Naturvårdsverket, Remiss av SOU 2024:91 Ett tydligare regelverk för aktivt skogsbruk, s. 14.



denna del delar fakulteten Naturvårdsverkets kritik mot den nu föreslagna modellen.¹⁵ Därutöver vill fakulteten framföra följande synpunkter.

En första synpunkt gäller utredningens förslag om ett nytt rekvisit för ersättningens kvalificerande i form av *sedvanligt skogsbruk* i relation till det etablerade rekvisitet *pågående markanvändning*. I allmänhet bör man vara försiktig med att införa nya rekvisit till ett redan etablerat system, i synnerhet om den tidigare rådande kvalifikationsmodellen ska vara kvar på andra håll i samma lagstiftning och dessutom fortsatt utgöra huvudprincipen för när en ersättningsrätt föreligger inom plan- och miljölagstiftningen. Konsekvenserna samt om förändringen överhuvudtaget är lämplig bör utredas mer noggrant. I sammanhanget ska tilläggas att ett ”sedvanligt skogsbruk” även fortsättningsvis måste följa reglerna i miljöbalken om bland annat artskydd för att utgöra en laglig pågående markanvändning.

En till detta anslutande synpunkt rör den mer konkreta kvalifikationsgränsen *avsevärt försvårande*. Enligt förslaget ska ersättning utgå om det sedvanliga skogsbruket avsevärt försvåras på berörd del. Rekvisitet avsevärt försvårande är även det ett redan etablerat begrepp.¹⁶ Enligt motiven till utredningsförslaget ska rekvisitet i princip ha samma innebörd i 7 kap. 11 § MB som i exempelvis 31 kap. 4 § MB. Situationerna som den föreslagna regeln ska omfatta är dock knutna till bland annat artskyddsförordningen, som inte utgör grund för ersättningsrätt enligt 31 kap. 4 § MB, och utredningen har i motiven uttryckt det som att regeln är tänkt att kodifiera den rätt till ersättning som Högsta domstolen har slagit fast kan föreligga enligt allmänna principer med stöd av 2 kap. 15 § RF (se NJA 2023 s. 291).¹⁷ Ersättning enligt en sådan allmän princip har dock mest sannolikt en betydligt högre kvalifikationsgräns än den som följer av ett ”avsevärt försvårande” vilket, om än något otydligt, framgår av Högsta domstolens domskäl i NJA 2023 s. 291. Om rekvisitet *sedvanligt skogsbruk* trots allt ska införas för att koppla ersättning till inskränkningar med stöd av artskyddsreglerna behöver det knyta an till en annan – betydligt högre – kvalifikationsgräns än avsevärt försvårande, om bestämmelsen ska harmonisera med de principer som utvecklas av Högsta domstolen i NJA 2023 s. 291. Nuvarande utformning bedöms, såvitt kan utläsas av förslaget, inte leda till särskilt stor (absolut eller relativ) skillnad jämfört

¹⁵ A.a. s. 12 ff.

¹⁶ Se t.ex. 31 kap. 4 § MB där rekvisitet utgör kvalifikationsgränsen för när ersättning ska utgå vid inskränkningar av pågående markanvändning.

¹⁷ ”Syftet med det nya ersättningssystemet är att säkerställa att markägare på ett rättssäkert och standardiserat sätt får tillgång till den ekonomiska ersättning som de principiellt sett redan har rätt till, i vart fall i vissa situationer, enligt vad Högsta domstolen har slagit fast i Hargdomen (NJA 2023 s. 291). Det är i detta ljus som övervägandena måste ses.” se SOU 2024:91 s. 373.



med kvalifikationsgränsen ”pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten”. Innebörden av ordalydelsen till rekvisitet kommer alltså inte stämma överens med motiven – bland annat att kodifiera ersättningsrätten enligt NJA 2023 s. 291 – vilket innebär att förslaget antingen behöver göras om till att bättre stämma överens med praxis eller att motiven tydligt anger att det är fråga om en annan gräns som inte innebär en kodifiering.

Juridiska fakultetsnämnden har även en anmärkning vad gäller terminologin *bevarande* och hur det används i lagtexten samt beskrivs i motiven. Inom mark- och miljöretten finns sedan lång tid dikotomin *bevarande* respektive *riskavvärjande*, som utredningen indirekt gör beskrivningar av i motiven. Båda begreppen kan sägas representera två huvudprinciper inom svensk ersättningsrätt, nämligen att bevarandesituationer normalt ersätts om skadan är kvalificerad medan riskavvärjandesituationer normalt inte ersätts. Principerna framgår även indirekt genom egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF, där andra styckets huvudprincip om rätt till ersättning omfattar bevarandesituationer, medan tredje stycket omfattar avvärjandesituationer, där huvudregeln är att någon ersättningsrätt inte föreligger. Tredje stycket är alltså ett undantag från andra styckets ersättningsrätt. Uppdelningen mellan bevarande och riskavvärjande är i och för sig inte helt logisk, och kan i sig vara föremål för stark kritik. Med detta sagt vill fakulteten uppmärksamma utredningen på att Högsta domstolen i NJA 2023 s. 291 trots allt kategoriserade artskyddsförordningen under tredje stycket i egendomsskyddet, vilket alltså är en avvärjandesituation sett till systematiken inom plan- och miljölagstiftningen. Det är därför inte helt träffande att som utredningen använda benämningen bevarande då en av huvudsituationer som utredningen i såväl lagtexten som i motiven avser är just artskyddet, som av HD inte bedömts utgöra bevarandelagstiftning. Om detta avses ändras behöver det framgå tydligare än vad som är fallet i det framlagda förslaget.

Juridiska fakultetsnämnden har även en anmärkning gällande förslaget till 7 kap. 11 § 2 st. 3 p. MB och skrivningen ”3. *detta beslut inte kan ersättas enligt 31 kap. 4 § MB.*” Vad som närmare avses kan uppfattas som något otydligt, särskilt med tanke på föreslagna förändringen i 19 § skogsvårdslagen, som sett till dagens lydelse hänvisar till 31 kap. 2 § MB och även omnämner 31 kap. 4 § MB.



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

9 (9)

2025-12-15

JURFAK 2025/61

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Maria Forsberg, universitetslektor Marc Landeman och doktorand Anton Andersen. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer