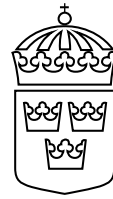


Regeringens proposition

2021/22:207



Tydligare bestämmelser om ersättning vid
avslag på ansökningar om tillstånd till
avverkning i fjällnära skog

Prop.
2021/22:207

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 31 mars 2022

Magdalena Andersson

Anna-Caren Säterberg
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag till ändringar i miljöbalken och skogsvårdslagen.

Förslagen syftar till att tydliggöra bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller vid tillståndsbeslut med långtgående villkor. Bland annat införs en presumtion om att pågående markanvändning är skogsbruk vid prövning av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog. För att ersättning ska lämnas krävs att den pågående markanvändningen inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.

En bestämmelse införs som anger att om ersättning har lämnats enligt skogsvårdslagen kan inte ersättning lämnas på nytt för samma del av fastigheten eller för samma hänsyn. Regeringen bedömer att uppgifter om avslagsbeslut och utbetald ersättning bör offentliggöras. Lagändringarna tillsammans med offentliggörandet av uppgifter ska säkerställa att ersättning inte betalas ut mer än en gång för ett och samma område eller för samma hänsyn.

I propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund (prop. 2021/22:58) bedömer regeringen att det i många fall, både för staten och markägaren, kan vara effektivare att med frivillighet som grund vidta förebyggande åtgärder för att bevara värdefulla fjällnära skogar än att reaktivt ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd till avverkning. Regeringen tydliggör nu att arbetssätt och incitament bör

Prop. 2021/22:207 utvecklas för att öka attraktiviteten för formellt skydd som alternativ till tillståndsansökningar.

Utöver bestämmelser som rör rätten till ersättning föreslår regeringen att det ska tydliggöras att tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska gälla i fem år och att det införs en möjlighet att meddela föreskrifter som medger undantag från kravet på tillstånd vid angrepp av växtskadegörare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2022.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	6
2.2	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	7
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Gällande lagstiftning	10
5	Tillståndskravet bör finnas kvar	14
6	Tillståndskravet bör även fortsättningsvis vara ett komplement till formellt skydd i fjällnära skog	15
7	Tillstånd till avverkning ska vara tidsbegränsade	18
8	Undantag från kravet på tillstånd vid angrepp av växtskadegörare	18
9	Ersättning bör betalas vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog	21
10	På produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning anses vara skogsbruk	22
11	Vem bör pröva frågan om ersättning?	25
12	Hur bör ersättningsreglerna utformas?	29
13	Uppgifter som bör offentliggöras	39
14	Beslut om avslag på tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska inte anses vara en avverkningsrestriktion enligt fastighetstaxeringslagen	44
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	45
16	Konsekvenser	47
16.1	Regeringens förslag och bedömningar	47
16.2	Vilka berörs av förslagen?	47
16.3	Alternativa lösningar	48
16.4	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	48
16.5	Behov av särskilda informationsinsatser	49
16.6	Sociala och miljömässiga konsekvenser	49
16.7	Samhällsekonomiska konsekvenser	50
16.8	Påverkan på konkurrensförhållanden	50
16.9	Konsekvenser för enskilda aktörer	50
16.9.1	Markägare	50
16.9.2	Rennäringen	51
16.9.3	Statliga bolag	51
16.10	Konsekvenser för kommuner	51
16.11	Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter	51
16.11.1	Lantmäteriet	51
16.11.2	Länsstyrelserna	51

Prop. 2021/22:207	16.11.3	Naturvårdsverket	52
	16.11.4	Skogsstyrelsen	52
	16.12	Konsekvenser för domstolarna	54
17		Författningskommentar	54
	17.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	54
	17.2	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen	55
Bilaga 1		Sammanfattning av betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73)	59
Bilaga 2		Betänkandets lagförslag	82
Bilaga 3		Förteckning över remissinstanserna	89
Bilaga 4		Lagrådsremissens lagförslag	92
Bilaga 5		Lagrådets yttrande	95
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 mars 2022	97

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:207

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

9 §¹

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § *och 18 b § första stycket 1* skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2022.

2.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Prop. 2021/22:207

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)¹

dels att 15 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 15 a och 19 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §²

I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillstånd inte heller behövs för åtgärder som måste vidtas i fråga om

1. karantänskadegörare enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG,

2. karantänskadegörare enligt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 5 § växtskyddslagen (2022:000), eller

3. andra växtskadegörare enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § växtskyddslagen.

15 a §

Ett tillstånd till avverkning är giltigt i fem år från det att beslutet fick laga kraft.

¹ Lagen omtryckt 1993:553.

² Senaste lydelse 2010:930.

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 gäller 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 33 § miljöbalken.

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.

Vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.

När det gäller rätten till ersättning tillämpas även 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12, 13, och 15 §§, 31 § tredje stycket och 33 § miljöbalken. En hänvisning i någon av dessa bestämmelser till 31 kap. 4 § miljöbalken ska anses som en hänvisning till 19 § första stycket denna lag.

19 a §

Om ersättning enligt 19 § har lämnats på grund av ett beslut enligt 18 § kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma del av en fastighet.

Om ersättning enligt 19 § har lämnats på grund av ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma hänsyn.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2022.

2. När det gäller rätt till ersättning enligt 19 § ska dock bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen miljöbalken inte tillämpas om åtgärden har vidtagits före ikraftträdandet.

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi (dir. 2019:46). Utredningstiden förlängdes till den 30 november 2020 genom tilläggsdirektiv (dir. 2020:63). Utredningen, som tog namnet Skogsutredningen 2019, överlämnade den 30 november 2020 betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av de delar i betänkandet som behandlas i denna proposition finns tillgängliga i Näringsdepartementet (N2021/02755).

I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 23) aviserade regeringen avsikten att lämna en proposition till riksdagen med anledning av Skogsutredningens förslag.

I propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund (prop. 2021/22:58) aviserade regeringen att den avser att återkomma till riksdagen med förslag som tydliggör bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. I propositionen behandlade regeringen delar av utredningens förslag. Betänkandets förslag att Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSF 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder bör upphävas behandlas i ärendet Hemställan om upphävande av Skogsstyrelsens föreskrifter SKSFS 2013:3 (M2021/01657). Denna proposition behandlar betänkandets förslag i de delar som avser krav på tillstånd till avverkning i fjällnära skog, ersättning vid nekat tillstånd till sådan avverkning eller vid tillståndsbeslut med långtgående villkor samt närliggande frågor.

Propositionens lagförslag utgår när det gäller 15 § skogsvårdslagen (1979:429) från lydelsen av de lagförslag som lämnas i propositionen En ny växtskyddslag (prop. 2021/22:148).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 mars 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 10, 12 och i författningskommentaren (avsnitt 17.2). Regeringen följer i allt väsentligt Lagrådets synpunkter.

I förhållande till lagrådsremissen görs dessutom vissa mindre språkliga och redaktionella ändringar.

Skogsvårdslagen

Den nu gällande skogsvårdslagen, förkortad SVL, trädde i kraft 1980 och har därefter ändrats åtskilliga gånger. De två jämställda skogspolitiska målen, produktionsmålet och miljömålet, som sammanfattas i lagens portalparagraf, innebär att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Dit hör t.ex. rennäringens och kulturmiljövårdens intressen men också rekreations- och friluftsintraset.

Vissa bestämmelser i lagen gäller, som framgår nedan, endast för produktiv skogsmark. Med produktiv skogsmark avses enligt 2 § SVL skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Med skogsmark avses enligt samma bestämmelse mark inom ett sammanhängande område där träden klarar vissa kriterier på höjd och kronslutenhet eller har förutsättningar att göra det utan produktionshöjande åtgärder. Lagen innehåller även vissa bestämmelser som gäller särskilt för skogliga impediment, bl.a. ett förbud mot avverkning på impediment som är större än 0,1 hektar (13 a § SVL). Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. Skogliga impediment är enligt 2 § SVL sådan skogsmark som inte är produktiv samt träd- och buskmark. Med träd- och buskmark avses mark inom ett sammanhängande område som inte är skogsmark och som klarar vissa kriterier avseende höjd och kronslutenhet eller täckning eller som har förutsättningar att göra det utan produktionshöjande åtgärder.

I lagen finns bestämmelser om avverkning av skog. För avverkning av skog på produktiv skogsmark krävs att Skogsstyrelsen underrättas innan åtgärden vidtas enligt 14 § SVL (s.k. avverkningsanmälan). All avverkning i fjällnära skog, utom röjning och gallring som främjar skogens utveckling, kräver dock enligt 15 § SVL Skogsstyrelsens tillstånd. Med fjällnära skog avses enligt 2 b § SVL sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller där det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel. Vilka områden som utgör fjällnära skog framgår av förordningen om gränserna för fjällnära skog (SKSFS 1991:3).

Ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska enligt 16 § SVL innehålla en redovisning av vad sökanden avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen samt för att trygga återväxten av skogen.

Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får enligt 18 § SVL inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Om tillstånd lämnas ska Skogsstyrelsen enligt 18 b § SVL besluta vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. Som exempel på sådana hänsyn som avses nämns i paragrafen hyggets storlek och förläggning samt avverkningsformen. Villkor som gäller rennäringens intressen får

inte avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten. I samband med att tillstånd ges får Skogsstyrelsen enligt 18 c § SVL även besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än de som avses i 18 b § SVL och för att trygga återväxten i skogen.

Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får enligt 17 § SVL inte ges om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, förkortad MB, inte följs. Den får dock tillåtas om den förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket MB, t.ex. att åtgärden är förenlig med ett åtgärdsprogram. Tillstånd får inte heller ges för att bygga en skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den, eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan. Enligt 18 a § SVL får tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet ges endast om det finns särskilda skäl för det.

Överträdelse av tillståndsplikten i 15 § SVL eller av villkor i beslut som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 18 § b eller 18 c § SVL är straffsanktionerade enligt 38 § SVL och kan leda till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt 10 § lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror är det även straffbart att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden om avverkningen har skett i strid med bestämmelser om tillstånd, anmälan eller villkor i ett tillstånd. Även för dessa gärningar är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Innan avverkning sker inom ett område där renskötsel enligt rennärlagen (1971:437) får bedrivas under hela året (renskötselns året-runt-marker) ska berörd sameby enligt 20 § SVL beredas tillfälle till samråd. Bestämmelser om sådant samråd finns i skogsvårdsförordningen och i Skogsstyrelsens föreskrifter. Enligt 2 § lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket är statliga förvaltningsmyndigheter skyldiga att konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Lagen innehåller vissa undantag från konsultationsskyldigheten. På renskötselns året-runt-marker får avverkning inte ske om den medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord (13 b § SVL).

I 19 § SVL anges att vissa bestämmelser om ersättning i miljöbalken, bl.a. 31 kap. 4 § första stycket, gäller vid beslut att avslå ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt 18 § SVL eller beslut om den hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården enligt 18 b § första stycket 1 SVL vid en sådan avverkning. Enligt 35 § skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen söka träffa överenskommelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller som fordrar inlösen av fastighet.

Enligt 4 § andra stycket lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket gäller konsultationsskyldigheten inte frågor som rör ersättning till enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719).

Enligt 30 § SVL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödning, dikning och skogsbilvägars sträckning. Bemyndigandet medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Skogsstyrelsen har meddelat sådana föreskrifter. I fjällnära skog kan Skogsstyrelsen enligt 18 b § första stycket 1 SVL besluta om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som går längre än föreskrifter enligt 30 § SVL och som således kan innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Vid sidan av de särskilda bestämmelserna i skogsvårdslagen för avverkning i fjällnära skog finns också i 6 b § SVL bestämmelser om förbud mot användning av främmande träddarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

Av 40 § SVL följer att Skogsstyrelsens beslut enligt lagen och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs i kammarrätt.

Bestämmelserna om ersättning i miljöbalken och expropriationslagen

I 19 § SVL anges att i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL gäller vissa bestämmelser i miljöbalken.

Huvuddelen av bestämmelserna finns i 31 kap. miljöbalken. Av 31 kap. 4 § första stycket MB följer att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

I 31 kap. 7 § första stycket första meningen MB anges att sådan ersättning betalas av staten.

Enligt 31 kap. 8 § första meningen MB har fastighetsägaren rätt att få sin fastighet inlöst i stället för att få ersättning om det uppstår synnerliga olägenheter vid en rådighetsinskränkning.

Av 31 kap. 9 § MB följer att vid bedömningen av om markanvändningen avsevärt försvåras på den berörda fastighetsdelen eller om sådana olägenheter uppstått vid fastighetens användning som ger rätt till inlösen ska man lägga samman vissa beslut om markanvändningen som skett under de senaste tio åren. Av bestämmelsen följer även att hänsynstaganden enligt föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog meddelade med stöd av 30 § SVL ska beaktas om inverkan av sådan hänsyn i särskilda fall har inträtt inom samma tidsperiod.

Enligt 31 kap. 12 § första stycket MB får en myndighet innan den fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt 31 kap. 4 § MB förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen att inom viss tid, minst två

månader, anmäla sitt anspråk och ange sina yrkanden för att inte förlora rätten till talan.

Enligt 31 kap. 12 § andra stycket MB är en ny ägare av fastigheten och den som övertagit en särskild rätt till denna bunden av avtal som tidigare ägare eller sakägare har slutit med det allmänna om ersättning.

Om en överenskommelse inte har träffats om ersättning enligt 31 kap. 4 § MB eller om inlösen enligt 31 kap. 8 § MB och har inte rätten till talan gått förlorad enligt 31 kap. 12 § MB, följer av 31 kap. 13 § MB att den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen ska väcka talan hos mark- och miljödomstolen mot staten. Sådan talan ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har fått laga kraft. Rätten till ersättning eller inlösen går annars förlorad. Staten företräds enligt 35 § skogsvårdsförordningen och 36 § förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. i domstol av Kammarkollegiet.

Enligt 31 kap. 15 § första stycket första meningen MB får ersättning eller en del av den krävas åter om ersättningen betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och dessa upphävs helt eller delvis eller om tillstånd eller dispens ges och det är skäligt. Enligt andra stycket ska en talan om återbetalning väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.

Om det finns särskilda skäl, får det enligt 31 kap. 31 § tredje stycket MB på begäran av den ersättningsskyldige eller den ersättningsberättigade bestämmas att ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket MB ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

Borgenärer med panträtt i den aktuella fastigheten har enligt 31 kap. 33 § MB ett särskilt skydd utöver vad tillämpningen av expropriationslagens nedsättningsregler innebär.

Enligt 25 kap. 6 § MB kan rättegångskostnaderna för fastighetsägaren, eller innehavare av särskild rätt till fastighet, ersättas trots att talan ogillats i mark- och miljödomstolen om fastighetsägaren eller innehavaren har haft skälig anledning att få sin talan prövad.

I 31 kap. 2 § MB anges att bestämmelserna i expropriationslagen ska gälla vid ersättning och inlösen om det inte finns avvikande bestämmelser i balken.

Av 4 kap. 1 § expropriationslagen följer att för det fall en del av en fastighet exproprieras ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. På detta belopp ska ett schablontillägg betalas med 25 procent. Ersättning ska även betalas för de skador som i övrigt uppkommer för ägaren genom expropriationen, s.k. annan ersättning.

Regeringens bedömning: Kravet på tillstånd för avverkning i fjällnära skog bör finnas kvar.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av ytterligare områdesskydd av stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden i fjällnära skog och i direkt anslutning till denna. Utredningen bedömer vidare att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör kvarstå tills dessa skogar har bevarats. Därefter bör det utredas om tillståndskrav ska behållas av andra anledningar än att pröva en avverknings förenlighet med naturvårdens intressen, samt utformas och avgränsas geografiskt på ett mer ändamålsenligt och funktionellt sätt.

Remissinstanserna: Ingen av de remissinstanser som har lämnat synpunkter i frågan anser att det i nuläget finns skäl att ta bort tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog. *Skogsstyrelsen* delar utredningens uppfattning att tillståndskravet bör ses över inom ramen för en bredare analys av hela det regelverk som reglerar tillståndsprövningen i skogsvårdslagstiftningen. *Greenpeace*, *Skydda skogen*, *Världsnaturfonden WWF* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framför särskilt att tillståndskravet inte heller bör tas bort i framtiden. Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag om omfattande områdesskydd av skog behandlas i propositionen *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund* (prop. 2021/22:58).

Skälen för regeringens bedömning: I fjällnära skog får, enligt 15 § SVL, avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Kravet på tillstånd gäller inte röjning och gallring som främjar skogens utveckling. Tillståndsplikten motiveras av naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen och syftet är att dessa intressen ska ges en större tyngd i det fjällnära skogsområdet än i övriga delar av landet (Gränser i skog, prop. 2009/10:201 s. 37–39).

Med fjällnära skog avses enligt 2 b § SVL sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller där det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel. Vilka områden som utgör fjällnära skog framgår av förordningen om gränserna för fjällnära skog.

Utredningen bedömer att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör kvarstå åtminstone till dess att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i fjällnära skog och i direkt anslutning till denna har bevarats genom områdesskydd. Därefter bör det övervägas om tillståndskravet bör behållas av andra anledningar än naturvårdens intressen.

I prop. 2021/22:58 gör regeringen bedömningen att Sverige har skyddsvärda skogsnaturtyper i hela landet och att det finns en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller genom frivilliga avsättningar. Det finns enligt regeringen fortfarande ett stort behov av att bevara och skydda biologiskt

värdefulla skogar för att nå de nationella miljömålen. Det gäller såväl i och i anslutning till det fjällnära området som i övriga Sverige (prop. 2021/22:58 s. 28). Regeringen föreslår således, till skillnad från utredningen, inte en särskild satsning på skydd av fjällnära skog och gör därigenom en något annan bedömning än utredningen. Däremot uttalar regeringen att den avser att ta fram flera alternativ, som kvarstår över tid, för skydd ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, såsom ersättningsmark och olika typer av formellt skydd, inklusive mer flexibla skydds- och ersättningsformer så att dessa markägare får den ersättning de har rätt till och att de naturvärden som finns i den svenska fjällvärlden därigenom bevaras (prop. 2021/22:58 s. 30).

Tillståndskravet har relativt nyligen varit föremål för en översyn som resulterade i bedömningen att tillståndskravet skulle vara kvar, se prop. 2009/10:201. Riksdagen instämde i regeringens bedömning (bet. 2009/10:MJU28, rskr. 2009/10:352).

Regeringen anser nu, i likhet med utredningen, att det för närvarande inte finns skäl att avskaffa tillståndskravet.

6 Tillståndskravet bör även fortsättningsvis vara ett komplement till formellt skydd i fjällnära skog

Regeringens bedömning: Tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör även i fortsättningen vara ett komplement till miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd och naturvårdsavtal enligt jordabalken, dvs. formellt skydd.

För att skapa positiva drivkrafter för markägare att bevara fjällnära skog med höga naturvärden bör ett arbetssätt med frivillig intresseanmälan för formellt skydd utvecklas. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utforma ett sådant arbetssätt.

Vid tillståndsansökningar som gäller områden i fjällnära skog med sådana intressen av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden att tillstånd inte får lämnas till avverkning bör myndigheterna sträva efter att presentera erbjudanden som gör markägaren motiverad att välja att låta området få ett formellt skydd, och då lämna ersättning på den grunden i stället.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av ytterligare områdesskydd av stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden i fjällnära skog och i direkt anslutning till denna. Utredningen bedömer även att modellen med frivillighet vid formellt skydd inte är lämplig när det gäller skyddet av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag om omfattande områdesskydd av skog och frivillighet som grund

Prop. 2021/22:207 vid formellt skydd behandlas i prop. 2021/22:58. De remissinstanser som yttrar sig särskilt över frågan om ersättning vid nekat tillstånd eller områdesskydd, däribland *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Naturvårdsverket*, *Statens Fastighetsverk* och *Naturturismföretagen*, uttrycker stöd för att områdesskydd är att föredra framför ersättning till följd av nekade avverkningstillstånd.

Skälen för regeringens bedömning: När tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog infördes angavs i förarbetena att den ska ses som ett komplement till reglerna om formellt skydd i miljöbalken, samt att om det blir fråga om att skydda större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvärden bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas (prop. 1990/91:3 s. 45).

Utredningen bedömer att fjällnära skogar med höga naturvärden i första hand bör bevaras genom områdesskydd. Utredningen föreslår också ett omfattande områdesskydd i och i anslutning till fjällnära skog. Som redogörs för i avsnitt 5 gör regeringen i prop. 2021/22:58 en något annan bedömning än utredningen och föreslår inte en särskild satsning på skydd av fjällnära skog. Regeringen anser att tillståndsplikten även i fortsättningen ska ses som ett komplement till reglerna om formellt skydd. De arealer för vilka tillstånd har nekats och ersättning betalats ut bör kunna betraktas som skyddade och ingå i internationell rapportering. Frågan bör dock utredas.

I prop. 2021/22:58 gör regeringen vidare bedömningen att det i många fall, både för stat och markägare, kan vara effektivare att med frivillighet som grund vidta förebyggande åtgärder för att bevara värdefulla fjällnära skogar än att reaktivt ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd till avverkning (s. 29). Av samma proposition framgår det också att regeringen bedömer att områdesskydd ovan gränsen för fjällnära skog kan möjliggöra ett enklare förfarande för markägare att få ersättning, som utifrån rådande förutsättningar i regel får sin ersättning efter nekat avverkningstillstånd (s. 30).

Frivillighet bör enligt prop. 2021/22:58 vara utgångspunkten för formellt skydd och det bör även gälla inom och i nära anslutning till fjällnära skog (s. 8, 10, 12 och 29).

Markägare ska vidare enligt prop. 2021/22:58 enkelt kunna ta initiativ till formellt skydd av fjällnära skog, vilket skapar förutsättningar för att skyddet kan genomföras på ett sätt som värnar äganderätten. Att äga skog kan fylla en funktion som ekonomisk säkerhet i förhållande till långivare och ägandet kan ha stor känslomässig betydelse för många. Huvudregeln bör vara att skydd av skogen sker i god samarbetsanda med markägare. Markägare bör ges ökade möjligheter att välja mellan olika former av skydd. Äganderätten bör vidare värnas genom att det är enkelt för markägare att ha kvar ägandet av sin skog eller att markägaren har kvar exempelvis möjligheter till jakt, fiske, vedhugning för husbehov och att bygga en mindre stuga, när det är förenligt med skyddets syften (prop. 2021/22:58 s. 29).

Ersättningens storlek vid formellt områdesskydd kan vara densamma som vid avslag på en ansökan om tillstånd till avverkning i samma område. Det finns dock vissa fördelar med en ordning som innebär att ersättning i första hand lämnas i samband med beslut om formellt skydd jämfört med att ersättning lämnas till följd av ett beslut om avslag på en ansökan om

tillstånd till avverkning. Vid formellt skydd av en fastighet blir det, till skillnad från vid avslag på en ansökan om avverkningstillstånd, tydligare för eventuella framtida förvärvare av fastigheten eller av en rätt att avverka skog på fastigheten att den omfattas av formellt skydd. Det blir därmed tydligt vilka inskränkningar som gäller för markanvändningen. Samtidigt finns det större möjligheter att anpassa skyddet vid inrättande av formellt skydd till de naturvärden som finns i området, t.ex. är det möjligt att ange hur allemansrätten får utövas i området. Det är alltså ofta, för både staten och markägaren, mer kostnadseffektivt och transparent att i förebyggande syfte formellt skydda fjällskogarna än att reaktivt ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd till avverkning. Möjligheten att anmäla sin fjällskog för bildande av formellt skydd bör därför göras mer fördelaktig i jämförelse med att ansöka om avverkningstillstånd.

I prop. 2021/22:58 konstaterade regeringen att genomförande av formellt skydd genom tvång ska ske mer restriktivt än i dag och bara när så är befogat (s. 12). I samma proposition aviserar regeringen att den avser att ta fram flera alternativ, som kvarstår över tid, för skydd ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, såsom ersättningsmark och olika typer av formellt skydd, inklusive mer flexibla skydds- och ersättningsformer så att dessa markägare får den ersättning de har rätt till och så att de naturvärden som finns i den svenska fjällvärlden bevaras (s. 26).

Det är viktigt att markägarna informeras om fördelarna med att frivilligt anmäla sin skog för områdesskydd. Det kan röra sig om möjligheterna att önska skyddsform (naturreservat, biotopskyddsområde eller naturvårdsavtal), en snabb handläggning, samt möjligheten att få ersättningsmark om sådan finns tillgänglig.

Regeringen avser därför att uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att i samverkan med berörda länsstyrelser och i dialog med de som berörs utveckla ett arbetssätt med ökad frivillighet som grund, där intresseanmälan från markägare föregår eventuellt formellt skydd. I uppdraget bör det ingå att utveckla tydlig information riktad till markägare i fjällskogsområdet om vilka skogar som lämpar sig för formellt skydd, hur ersättningsmöjligheterna ser ut och vilka valmöjligheter som finns när det gäller skyddsform. I uppdraget bör det också ingå att utveckla arbetssätt för att skapa delaktighet och engagemang för markägarna i området. Vidare bör det i uppdraget ingå att utreda hur man kan utforma positiva incitament för markägare att lämna in en intresseanmälan för formellt skydd, exempelvis genom hög prioritet vid fördelning av ersättningsmark eller möjlighet till ett visst småskaligt nyttjande av skogen för husbehov. Det bör även ingå i uppdraget att utreda mer flexibla skydds- och ersättningsformer som lämpar sig för det fjällnära området och som kan vara attraktiva för enskilda markägare. Exempelvis bör möjligheten till beslut om biotopskyddsområden särskilt anpassade för det fjällnära området eller att ingå avtal för anpassat brukande utredas. Sammantaget kan dessa åtgärder, enligt regeringens bedömning, bidra till att minska antalet ansökningar om avverkningstillstånd och leda till att ersättning i högre grad lämnas i samband med inrättande av områdesskydd, än som ersättning vid avslag på en tillståndsansökan.

När Skogsstyrelsen får in en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt 15 § SVL, och tillsammans med länsstyrelsen gör bedömningen att det berörda området lämpar sig för områdesskydd, bör

Prop. 2021/22:207 Skogsstyrelsen inleda en dialog med markägaren. I dialogen bör Skogsstyrelsen kunna visa på vilka fördelar som finns med områdesskydd för den enskilde markägaren i stället för ersättning vid nekat tillstånd, som exempelvis möjligheter till ersättningsmark eller skyddsformer där inte äganderätten till marken eller jakträtten nödvändigtvis påverkas.

7 Tillstånd till avverkning ska vara tidsbegränsade

Regeringens förslag: Ett tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska vara giltigt i fem år från det att beslutet har fått laga kraft.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av de fem remissinstanserna som yttrar sig över förslaget har någon invändning mot det.

Skälen för regeringens förslag: Det finns ingen bestämmelse i skogsvårdslagen som anger hur länge ett tillstånd till avverkning i fjällnära skog gäller. Skogsstyrelsen har dock i sina beslut där tillstånd till avverkning lämnas regelmässigt begränsat giltighetstiden till fem år.

De förutsättningar som gäller när en ansökan om tillstånd till avverkning görs kan förändras över tid. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att ett tillstånds giltighetstid bör begränsas och att förutsättningarna för avverkning bör prövas på nytt efter viss tid. För att tillämpningen ska bli enhetlig och för att skapa en förutsebarhet för sökanden bör det framgå direkt av skogsvårdslagen hur länge tillståndet gäller. Utredningen anser att fem år är en lämplig giltighetstid. Regeringen instämmer i bedömningen att det är rimligt att det efter fem år ska göras en ny prövning av om förhållandena fortfarande är sådana att tillstånd till avverkning kan medges eller av om villkoren för beslutet bör ändras.

Regeringen anser vidare, i likhet med utredningen, att giltighetstiden ska börja löpa när ett beslut om tillstånd har fått laga kraft. Det krävs därmed att beslutet delges sökanden för att giltighetstiden ska börja löpa.

Om tillståndet inte har nyttjats inom den tidsperiod som tillståndet gäller får sökanden lämna in en ny ansökan. Myndigheten ska då pröva samtliga förutsättningar för tillstånd på nytt.

8 Undantag från kravet på tillstånd vid angrepp av växtskadegörare

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att tillstånd till avverkning inte krävs för åtgärder som måste vidtas i fråga om

- karantänskadegörare enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031,

- karantänskadegörare enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av 5 § i den nya växtskyddslagen, eller
- andra växtskadegörare, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § i den nya växtskyddslagen.

Regeringens bedömning: Det bör i lagen inte tas in en bestämmelse som upplyser om samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten ska avse åtgärder enligt 29 § SVL om bekämpning av insektsjärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Utredningen föreslår vidare att det i lagen ska tas in en bestämmelse som upplyser om samrådsskyldigheten i 12 kap. 6 § MB.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal av remissinstanserna yttrar sig över utredningens förslag. *Stora Enso Skog AB* anser att det är bra att Skogsstyrelsen kan meddela föreskrifter om att tillstånd inte krävs för åtgärder som är nödvändiga för att hantera skogsskyddet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att 29 § SVL inte har en så stor bärighet i den fjällnära skogen då utbrott av skadeinsekter, på grund av det kalla klimatet, inte förekommer där på samma sätt som längre söderut. En bättre lösning skulle vara att Skogsstyrelsen påskyndar sitt beslut om tillstånd i de situationerna.

Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) anser att en hänvisning till 12 kap. 6 § MB inte ökar tydligheten. Informationen om anmälan för samråd bör ges generellt till markägare samt specifikt i anmälningsärenden av Skogsstyrelsen inom ramen för myndighetens tillsynsansvar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd

Enligt 29 § SVL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bekämpning av insektsjärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Skogsmarkens ägare är ansvarig för att sådana åtgärder utförs. Bemyndigandet innebär att föreskrifter kan meddelas bl.a. om bekämpning av granbarkborre.

Skogsstyrelsen har med stöd av bemyndigandet i 29 § skogsvårdsförordningen meddelat sådana föreskrifter. Föreskrifterna omfattar för närvarande inte fjällnära skog.

Bemyndigandet i 29 § SVL om föreskrifter om bekämpning av insektsjärjning i skog föreslås i prop. 2021/22:148 upphävas och föras över till den nya växtskyddslagen med placering i 7 §. Till skillnad från bemyndigandet i skogsvårdslagen omfattar bemyndigandet även andra skadegörare än insekter.

Om Skogsstyrelsen meddelar föreskrifter om bekämpning av skadegörare som omfattar fjällnära skog kan en konflikt mellan regelverken

Prop. 2021/22:207 uppkomma. Om de åtgärder som föreskrifterna avser förutsätter att avverkning i fjällnära skog behöver ske krävs i dag tillstånd enligt 15 § SVL. En tillståndsprövning kan ta tid och åtgärder för att bekämpa insekter eller andra skadegörare kan behöva utföras snabbt. Även om utbrott i fjällnära skog är ovanliga anser regeringen, till skillnad från *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, att regelverket måste vara anpassat för att en sådan situation kan uppstå. Att ett krav på tillstånd ska hindra nödvändiga bekämpningsåtgärder är inte rimligt. Om ett utbrott uppstår är det viktigt att snabbt kunna genomföra de åtgärder som bedömts vara nödvändiga för att bekämpa skadegörarna. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att Skogsstyrelsen bör kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Den nya växtskyddslagen kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG. Enligt förordningen är medlemsstaterna skyldiga att vidta åtgärder för att utrota karantänkskadegörare. Ett krav i nationell rätt på tillstånd till avverkning riskerar att hindra eller försena sådana åtgärder. Det bör därför tydliggöras att tillstånd inte krävs för åtgärder i fråga om karantänkskadegörare som måste utföras enligt unionsrätten. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten bör således även omfatta åtgärder i fråga om karantänkskadegörare. Sådana åtgärder kan följa direkt av förordning (EU) 2016/2031 eller framgå av föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet i 5 § i den nya växtskyddslagen eller av beslut i det enskilda fallet som fattats med stöd av samma bestämmelse.

Underrättelseskyldigheten gäller även om åtgärden är undantagen från tillståndsplikten

Verksamhet eller åtgärder som väsentligt kan förändra naturmiljön ska enligt 12 kap. 6 § MB anmälas hos den myndighet som utövar tillsyn enligt bestämmelser i 26 kap. MB eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel, dvs. när det gäller skogsbruksåtgärder hos Skogsstyrelsen. Den markägare som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning som ska äga rum, ska enligt 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd även anses ha gjort en anmälan för samråd om åtgärden enligt 12 kap. 6 § MB. Bestämmelser om underrättelseskyldighet vid avverkning finns i 14 § SVL. Enligt bestämmelsen är den produktiva skogsmarkens ägare skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om bl.a. avverkning som ska äga rum på hans eller hennes mark, s.k. avverkningsanmälan. Av 15 § skogsvårdsförordningen följer att underrättelseskyldigheten gäller annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Skogsstyrelsen har med stöd av 15 d § skogsvårdsförordningen meddelat föreskrifter om att någon underrättelse inte behöver göras i fråga om avverkning av fjällnära skog när det krävs tillstånd enligt 15 § SVL.

I 15 a § skogsvårdsförordningen finns en upplysning om att 12 kap. 6 § MB och förordningen om anmälan för samråd innehåller bestämmelser om anmälan för samråd av verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Regeringen föreslår ovan att det ska vara möjligt att meddela föreskrifter om att det inte ska krävas något tillstånd enligt 15 § SVL när det gäller vissa åtgärder i fjällnära skog. Om åtgärden avser en avverkning som inte utgör röjning eller gallring och omfattar minst 0,5 hektar krävs då i stället en underrättelse enligt 14 § SVL och 15 § skogsvårdsförordningen. Genom en sådan underrättelse anses även en anmälan för samråd vara gjord. Om det är fråga om andra skogsbruksåtgärder som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön måste en särskild anmälan göras enligt 12 kap. 6 § MB. Som konstateras ovan finns det en hänvisning till den bestämmelsen i 15 a § skogsvårdsförordningen. Det finns enligt regeringens mening inte skäl att, som utredningen föreslår, införa en hänvisning till 12 kap. 6 § MB i skogsvårdslagen. Som *Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* framför skulle en upplysningsbestämelse i lagen inte heller leda till en ökad tydlighet om vad som gäller.

9 Ersättning bör betalas vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Regeringens bedömning: Staten bör även i fortsättningen betala ersättning till markägare som fått avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog, om pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som kommenterar frågan, däribland *Kungliga skogs- och lantbruksakademien, Region Norrbotten, Jokkmokks kommun, Sorsele kommun, Skogsällskapet, Södra Skogsägarna* och *Sveriges advokatsamfund*, är positiva till bedömningen eller har inget att invända emot denna.

Kammarkollegiet anser att tillståndsplikten i skogsvårdslagstiftningen i enlighet med övrig miljölagstiftning borde innebära att ett nekande avverkningsbeslut inte kan ge upphov till ersättning, dvs. att förbud är grundläget.

Skälen för regeringens bedömning: I prop. 2021/22:58 s. 31–32 aviserade regeringen att den avser att återkomma till riksdagen med förslag som tydliggör bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) har i avgörandet MÖD 2020:8, om ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog, funnit att beslut om nekat avverkningstillstånd som meddelats med stöd av 18 § SVL i enlighet med 19 § samma lag ger rätt till ersättning på samma sätt som sådana beslut om områdesskydd etc. som räknas upp i 31 kap. 4 § MB. Domstolen har även bedömt att när skogsmark innehåses för att bedriva skogsbruk får skogsbruk anses vara pågående markanvändning. Den historiska användningen av skogen ska enligt avgörandet inte tillmätas någon betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som pågående markanvändning eller inte. I avsnitten 10 och 12 redogörs närmare för rättsfallet.

Avgörandet från Mark- och miljööverdomstolen visar att lagstiftningen om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och markägares rätt till ersättning vid nekat tillstånd vid sådan avverkning är svår att tolka. En viktig del i en stärkt äganderätt för markägare är att det finns tydliga förutsättningar och regler och att staten ersätter markägare när det allmänna inskränker användningen av mark. Regeringen bedömer att staten även fortsättningsvis bör betala ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog om beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten. De närmare förutsättningarna för en rätt till ersättning och dess storlek behandlas i avsnitt 12. Dessa skrivningar avser inte på något vis inskränka rätten till ersättning för rådgivningsinskränkningar i andra sammanhang utan har tillkommit enbart för att tydliggöra hanteringen av ersättning vid nekade tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller vid tillståndsbeslut med långtgående villkor.

10 På produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning anses vara skogsbruk

Regeringens förslag: Skogsvårdslagen ska innehålla en bestämmelse som innebär att pågående markanvändning på produktiv skogsmark i fjällnära skog ska presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål. Presumtionen ska gälla vid en prövning av en fråga om rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som har kommenterat förslaget är positiva till det, bl.a. *Skogsstyrelsen*, *Naturvårdsverket* och *LRF Skogsägarna*. *Skogsstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att det är bra att få gällande praxis lagfäst. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framför att det är logiskt att ur

ersättningssynpunkt likställa produktiv fjällskog med annan produktiv skog då den uppenbarligen brukas och har ett skogsbruksvärde. *Kammarkollegiet* lyfter fram att de senaste årens rättsprocesser tydligt har visat på behovet av att rättsligt förtydliga och definiera vad som är pågående markanvändning. Detta gäller inte bara i skogliga sammanhang, utan även rent generellt.

Några remissinstanser uttrycker tveksamheter eller är negativa till förslaget. *Sametinget* anser att bedömningen att skogsbruket ska anses vara pågående markanvändning kan få indirekt betydelse vid olika intresseavvägningar och att det endast stärker den ena äganderättsinnehavaren samtidigt som förslag saknas för att stärka renskötselns bruksrätt som likställs med äganderätten. *Greenpeace* och *Världsnaturfonden WWF* anser att det är orimligt att skogsbruk i form av trakthyggesbruk kan anses vara pågående markanvändning i någon skog i detta område, i synnerhet i skogar som aldrig tidigare kalavverkats. *Boverket* avstyrker att skogsbruk i fjällnära terräng ska anses som pågående markanvändning om inte annat framgår eftersom det avviker från etablerad praxis och förvaltningslagens objektivitetskrav. *Silvermuseet*, som avstyrker en presumtion, anser att bedömningen inte är förenlig med den systematik som finns inom fastighetsrätten, där innebörden av begreppet pågående markanvändning uttolkas i det enskilda fallet och kan variera över tid. *Silvermuseet* anser vidare att även om det i rättspraxis klargjorts att skogsavverkning utgör pågående markanvändning kan, inom ramen för den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, olika typer av avverkningsmetoder övervägas. Det är inte alltid lämpligt att använda sig av trakthyggesbruk, utan hyggesfria metoder bör kunna övervägas för att bättre beakta biologisk mångfald.

Skälen för regeringens förslag: En förutsättning för att ersättning ska lämnas vid beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 SVL är att beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Kravet gäller enligt 31 kap. 4 § MB som 19 § SVL hänvisar till när det gäller rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd. Kravet har sin grund i regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen om inskränkningar av det allmänna i användningen av mark eller byggnad som sker av andra skäl än av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Frågan om en avverkning i fjällnära skog ska anses vara pågående eller ändrad markanvändning har därmed betydelse för om ersättning ska lämnas vid beslut som rör ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Utredningen föreslår att det i skogsvårdslagen i enlighet med praxis från Svea hovrätt (Mark- och miljödomstolen) införs en bestämmelse som innehåller en presumtion om att skogsbruk på produktiv skogsmark inom det fjällnära området är pågående markanvändning. Mark- och miljööverdomstolen gjorde i det tidigare nämnda avgörandet MÖD 2020:8 bedömningen att när skogsmark innehas för att bedriva skogsbruk får skogsbruk anses vara pågående markanvändning. Den historiska användningen av skogen ska enligt denna praxis inte tillmätas någon betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som pågående markanvändning eller inte.

Utredningen anser att en presumtion i skogsvårdslagen om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjer tveksamheter vid tillståndsprövningen.

Prop. 2021/22:207 Genom en sådan bestämmelse, som bekräftar praxis, anser utredningen vidare att lagstifaren tar direkt ställning till en avgörande fråga för att stärka äganderätten, som därefter inte bör kunna ifrågasättas. Utredningen anser vidare att presumtionen inte bör gälla för annan markanvändning än skogsbruk som bedrivs på produktiv skogsmark, såsom skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Utredningen bedömer att regeln inte heller innebär att renskötseln inte samtidigt kan vara pågående markanvändning på samma område.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det finns ett behov av att i lag förtydliga och definiera vad som är pågående markanvändning i fjällnära skog. För att stärka äganderätten är det viktigt att undanröja tveksamheter vid prövningen av om det finns en rätt till ersättning och kodifiera den praxis som utvecklats vid Mark- och miljööverdomstolen. Regeringen anser därför i likhet med utredningen och huvuddelen av de remissinstanser som har uttalat sig i frågan att skogsvårdslagen bör innehålla en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning i fjällnära skog. Detta innebär bl.a. att den historiska användningen av skogen inte ska tillmätas någon betydelse.

I likhet med utredningen anser regeringen även att presumtionen inte ska gälla för annan markanvändning än skogsbruk som bedrivs på produktiv skogsmark, såsom skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Regeringen anser att det i skogsvårdslagen bör tydliggöras att presumtionen har betydelse för frågan om det finns en rätt till ersättning. Presumtionen har alltså inte betydelse för frågan om annan sådan markanvändning är lämplig i stället för skogsbruk. Regeringen bedömer därför att presumtionen inte, såsom *Boverket* och *Silvermuseet* gör gällande, avviker från tillämpning och praxis. Regeringen instämmer också i utredningens bedömning att presumtionsregeln inte heller förändrar renskötselrättens innehåll och på vilka marker renskötsel gäller. *Sametinget* anser att presumtionen kan få indirekt betydelse vid olika intresseavvägningar. Genom att tydliggöra i bestämmelsen att det bara är vid prövning av en fråga om ersättning som presumtionen aktualiseras så gör regeringen bedömningen att sådana indirekta effekter inte bör kunna uppstå.

Produktiv skogsmark definieras i 2 § SVL som skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Skogsmark som inte kan göra detta anses vara improduktiv skogsmark. Improduktiv skogsmark och träd- och buskmark definieras enligt samma bestämmelse som skogligt impediment. Enligt 13 a § SVL får avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. Mot bakgrund av förbudet bör, såsom utredningen föreslår, presumtionen i skogsvårdslagen om att skogsbruk är pågående markanvändning i fjällnära skog inte gälla för improduktiv skogsmark eller för träd- och buskmark.

Lagrådet anför att med den lydelse som föreslås i lagrådsremissen ska det vara fråga om skogsbruk för att man ska kunna presumera att det är en pågående markanvändning. Enligt *Lagrådet* måste man då först slå fast att fastigheten används för skogsbruk. Det man vill åstadkomma med presumtionsregeln är dock att det i fråga om fjällnära skog ska presumeras att den pågående markanvändningen utgör skogsbruk och att skogsbruket

därför ska beaktas vid bedömningen av ersättning enligt skogsvårdslagen. Lagrådet föreslår därför att bestämmelsen i stället ska ange att vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska den pågående markanvändningen presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål. Regeringen instämmer i detta. För att undvika att presumtionen ska tolkas som att den har betydelse för annan parallell markanvändning, såsom renskötsel, anser regeringen dock att bestämmelsen bör formuleras så att pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk. Regeringen instämmer vidare i vad Lagrådet anför om att det av lagtexten bör framgå att presumtionen inte ska gälla om marken används uteslutande för andra ändamål, t.ex. som skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras medför att skogsbruk normalt sett inte längre bör anses vara pågående markanvändning på den mark som berörs av beslutet. Det innebär att presumtionen kan brytas till följd av ett sådant beslut. Frågan om i vilka fall presumtionen bryts får dock avgöras i rättstillämpningen. Rätten till ersättning får bedömas med utgångspunkt i det ingrepp i markanvändningen som ett visst beslut innebär. Om en markägare har fått ett avslagsbeslut enligt 18 § SVL och på nytt ansöker om tillstånd, bör markägaren som regel inte kunna få ersättning vid nytt avslag på tillståndsansökan eftersom det första avslagsbeslutet bör innebära att skogsbruk inte längre anses vara pågående markanvändning.

11 Vem bör pröva frågan om ersättning?

Regeringens bedömning: Frågan om rätt till ersättning vid nekade tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller vid tillståndsbeslut med långtgående villkor bör inte prövas av Skogsstyrelsen samtidigt som prövning av tillstånd. Skogsstyrelsen bör i stället även fortsättningsvis försöka träffa en överenskommelse om ersättning med markägaren.

Om en överenskommelse inte kan träffas bör ersättningsfrågan liksom i dag prövas av mark- och miljödomstolen efter stämning av markägaren.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningens förslag innebär att frågan om rätt till ersättning ska prövas av Skogsstyrelsen samtidigt som tillståndsfrågan, att beslutet, i likhet med vad som i dag gäller för beslutet i tillståndsfrågan, överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att bestämmelsen om att Skogsstyrelsen ska försöka träffa en överenskommelse om ersättning med markägaren innan frågan prövas av mark- och miljödomstol upphävs.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget att frågan om rätt till ersättning ska prövas av Skogsstyrelsen samtidigt som tillståndsfrågan är positiva till det, bl.a. *Kammarkollegiet, Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Pajala kommun*

Prop. 2021/22:207 och flera skogsbrukarorganisationer, däribland *Skogsindustrierna*, *Södra Skogsägarna* och *Västerbottens allmäningsförbund*. Remissutfallet är mer splittrat när det gäller frågan om vilken domstol som bör pröva överklaganden. Det är dock fler remissinstanser som anser att mark- och miljödomstolen bör pröva överklagade beslut.

Förvaltningsrätten i Jönköping, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)*, *Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Bergvik skog Öst AB*, *Hällefors Tierp Skogar AB* och *Kopparfors Skogar AB* m.fl. anser att det finns fördelar med en samordnad prövning av frågorna om tillstånd och ersättning. *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Kammarrätten i Sundsvall* bedömer att den föreslagna ordningen medför ett enklare, snabbare och mer kostnadseffektivt förfarande än om frågan om ersättning skulle prövas av domstol som första instans. *Förvaltningsrätten i Falun* och *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att Skogsstyrelsens rikstäckande organisation bör medföra en enhetlig rättstillämpning när det gäller frågor om ersättning. *Förvaltningsrätten i Umeå* bedömer att inom Skogsstyrelsen finns förutsättningar att säkerställa särskild kompetens för värdering och bestämmande av ersättning.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning eftersom det inte medför den förbättring och det förtydligande som utredningen avsett att uppnå. En markägare kan enligt nuvarande ordning vid ett avslag på tillståndsansökan framställa anspråk på ersättning direkt till Skogsstyrelsen, som då söker nå en överenskommelse om ersättning. I normalfallet träffar Skogsstyrelsen och markägaren en sådan överenskommelse. Det är även olämpligt att ersättning vid nekat tillstånd ska regleras i en annan ordning än ersättning vid beslut om naturreservat, biotopskyddsområden eller förbud enligt 12 kap. 6 § MB. Att ersättningen för så närliggande situationer skulle regleras i olika lagstiftning kan skapa nya oklarheter. Skogsstyrelsen anser också att det inte är statsfinansiellt kostnadseffektivt att – utan vetskap om den enskilde markägaren gör anspråk på ersättning – i det enskilda fallet fastställa en ersättning i samband med beslutet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län, som är positiv till förslaget, pekar på att det finns svårigheter att bestämma ersättning i samband med ett beslut som ännu inte fått laga kraft och som därmed kan ändras och ändra förutsättningarna för ersättning.

Skogsstyrelsen och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* bedömer att förslaget sannolikt medför att handläggningstiden kommer att öka avsevärt om samtliga beslut enligt 18 § SVL och villkorade tillstånd enligt 18 b § första stycket 1 SVL även ska innefatta en värdering av intränet. Länsstyrelsen anser också att det är lite inkonsekvent om man i de här fallen beslutar om ersättning men vid områdeskydd genomför en frivillig förhandling om ersättning.

Kammarrätten i Göteborg avstyrker förslaget och delar inte uppfattningen att ersättningsfrågan bör vara ett led i den proportionalitetsbedömning som måste göras i frågan om tillstånd. Oavsett hur stor ersättning som betalas krävs att det avsedda resultatet av beslutet i tillståndsfrågan står i proportion till de olägenheter som kan antas uppstå för skogsägaren och andra i lagen erkända intressen. Om frågorna

behandlas i ett sammanhang finns risk att egendomsskyddet urholkas. Då blir varje intring möjligt att tillåta om tillräcklig betalning erbjuds. Detta är inte förenligt med kommittédirektiven till Skogsutredningen, som syftade till att stärka äganderätten.

Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Förvaltningsrätten i Umeå och Kammarkollegiet anser att överklaganden av såväl tillstånds- som ersättningsfrågan bör prövas av mark- och miljödomstolen. *Förvaltningsrätten i Umeå* menar att det bör gälla alla Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen.

Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) anser att det är mer ändamålsenligt att överklaganden som gäller ersättningsfrågan prövas av förvaltningsrätt – som redan prövar frågor om statlig ersättning inom andra områden – än att samtliga ärenden enligt skogsvårdslagen prövas av mark- och miljödomstol. *Kammarrätten i Sundsvall* bedömer att det inte är lämpligt att ersättningsfrågor överklagas till mark- och miljödomstol medan övriga beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Domstolen anser att det inte heller är lämpligt att låta samtliga ärenden enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol. *Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* pekar på att det finns kompetens hos förvaltningsrätten att pröva ersättningsfrågor eftersom de prövar värderingen av fastigheter enligt taxeringslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 4 är det Skogsstyrelsen som beslutar om tillstånd ska ges till avverkning i fjällnära skog. Av 40 § SVL följer att Skogsstyrelsens beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs i kammarrätt.

Enligt 35 § skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen söka träffa överenskommelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller som fordrar inlösen av fastighet. I de fall Skogsstyrelsen och markägare inte kommer överens följer det av 31 kap. 13 § MB, som 19 § SVL hänvisar till, att den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen ska väcka talan mot staten hos mark- och miljödomstolen. Sådan talan måste väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har fått laga kraft. I domstol företräds staten av Kammarkollegiet. Detta framgår av 36 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som 35 § skogsvårdsförordningen hänvisar till.

Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om rätt till ersättning samtidigt som tillståndsfrågan. Motivet för detta är att Skogsstyrelsen ska kunna beakta om ersättning kommer att betalas ut eller inte som en del av proportionalitetsbedömningen vid själva tillståndsprövningen. Förslaget innebär att Skogsstyrelsen inte längre ska försöka träffa en överenskommelse om ersättning med markägaren.

Regeringen anser visserligen, i likhet med utredningen och flera remissinstanser, att det finns vissa fördelar med en samordnad prövning av frågorna om tillstånd och ersättning eftersom det bl.a. innebär att det blir möjligt att beakta en rätt till ersättning vid proportionalitetsbedömningen. Om frågan om ersättning ska prövas av Skogsstyrelsen som första instans måste man dock ta ställning till vilken domstol som efter ett överklagande ska pröva beslutet. Utredningens förslag innebär att beslutet, i likhet med andra beslut enligt skogsvårdslagen, ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Möjligheten att vidta skogsbruksåtgärder i fjällnära skog

Prop. 2021/22:207 kan inskränkas även genom bestämmelserna om område-skydd enligt 7 kap. MB och förelägganden med anledning av samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Vid sådana inskränkningar kan fastighetsägaren ha rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § MB. Frågan om ersättning prövas då av mark- och miljödomstol som första instans. Som utredningen och *Skogsstyrelsen* framhåller innebär utredningens förslag att när rätten att vidta skogsbruksåtgärder i fjällnära skog inskränks kan frågor om ersättning för inskränkningen, till skillnad från i dag, komma att prövas i olika domstolsslåg, dvs. förutom av mark- och miljödomstol även av förvaltningsdomstol. En sådan ordning kan enligt regeringens bedömning leda till en risk för att praxis när det gäller ersättning vid rådgivningsinskränkningar inte kommer att vara enhetlig.

För att undvika sådana konsekvenser är alternativet, som utredningen redovisar och som bl.a. *Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* förespråkar, att överklaganden av beslut om tillstånd och ersättning prövas av mark- och miljödomstolen. Det alternativet innebär dock en risk för att skogliga frågor när det gäller hänsyn till naturvård, kulturmiljövård och rennäring, men även hänsyn till produktion (såsom återväxt), i en ökad utsträckning kommer att prövas av både förvaltningsrätt och mark- och miljödomstol. Det finns därmed, som utredningen pekar på, en risk för att praxis i dessa övriga frågor skulle få en annan utveckling när det gäller fjällnära skog än när det gäller skog i landet i övrigt.

Förvaltningsrätten i Umeå anser att alla Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen i stället bör överklagas till mark- och miljödomstol. Regeringen konstaterar i likhet med utredningen att ett sådant omfattande överförande av mål mellan domstolsslagen kräver noggranna överväganden. Konsekvenserna av detta är inte tillräckligt belysta.

Regeringen instämmer vidare med *Skogsstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* i att det finns en risk för att en ordning som innebär att frågan om ersättning avgörs av Skogsstyrelsen samtidigt som tillståndsfrågan kan leda till en fördröjd handläggning av tillståndsärendena, vilket inte är önskvärt. Av 31 kap. 13 § MB följer att den nuvarande ersättningsordningen utgår från att Skogsstyrelsen och fastighetsägaren träffar en överenskommelse om ersättning eller inlösen. Om en sådan överenskommelse inte nås måste fastighetsägaren väcka talan hos mark- och miljödomstol inom ett år från beslutet för att kunna göra anspråk på ersättning. Som *Skogsstyrelsen* lyfter fram är alltså utgångspunkten att en fastighetsägare vid ett avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska vända sig till Skogsstyrelsen med ett anspråk på ersättning som då söker nå en överenskommelse i det fall myndigheten bedömer att förutsättningarna för ersättning är uppfyllda. Regeringen bedömer att det är en god ordning att fastighetsägare och Skogsstyrelsen försöker nå en överenskommelse om ersättning. Det bör som regel vara mer effektivt än om ersättningen bestäms av myndigheten i varje avslagsbeslut. Att ersättningen bestäms genom en överenskommelse bedöms ligga i linje med regeringens bedömning att myndigheternas arbete ska bedrivas i god samarbetsanda och med respekt för äganderätten (prop. 2021/22:58 s. 8). Att många ärenden om ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog har prövats vid mark- och miljödomstol bedöms vara en följd av att det tidigare rått osäkerhet om hur bestämmelserna om ersättning skulle tolkas. Genom den praxis

som har slagits fast av Mark- och miljööverdomstolen (se avsnitt 10 och 12) och med de förtydliganden som görs i denna proposition bedömer regeringen dessutom att ersättningsanspråk till följd av sådana avslag som prövas vid mark- och miljödomstol i framtiden blir betydligt färre.

Som framgår av regeringens bedömning i avsnitt 6 bör tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog även i fortsättningen vara ett komplement till formellt skydd i området. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör då i första hand verka för att ersättning lämnas i samband med områdesskydd i stället för som ersättning med anledning av ett avslag på en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Om möjligheten att avverka skog inskränks genom ett beslut om områdesskydd innebär det, som redogörs för i avsnitt 13, att det blir tydligt för en eventuell framtida förvärvare av fastigheten eller av en avverkningsrätt att rätten att avverka skog har inskränkts genom det beslutade områdesskyddet.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis, mot den beskrivna bakgrunden, att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en annan ordning än den som gäller vid beslut om områdesskydd enligt 7 kap. MB och förelägganden enligt 12 kap. 6 § MB. Det innebär att markägare och Skogsstyrelsen, precis som i dag, bör försöka nå en överenskommelse om ersättning. Om detta inte är möjligt får markägaren väcka talan om ersättning hos mark- och miljödomstol.

12 Hur bör ersättningsreglerna utformas?

Regeringens bedömning: Det rättsläge som framgår av praxis när det gäller ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen bör kodifieras och tydliggöras.

Skogsvårdslagen bör inte innehålla några andra bestämmelser om ersättning än en bestämmelse som slår fast när fastighetsägaren har rätt till ersättning.

Skogsstyrelsen bör inte kunna besluta om villkor om återbetalning av ersättning i beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog som avser ett område som omfattas av ett tidigare avslagsbeslut. En myndighet bör i stället liksom i dag väcka talan om återbetalning vid mark- och miljödomstolen.

Regeringens förslag: I skogsvårdslagen ska det införas en bestämmelse om att fastighetsägaren har rätt till ersättning om pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras till följd av ett beslut om

- avslag på en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på den grunden att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården, eller
- tillstånd med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Om ersättning har lämnats enligt skogsvårdslagen på grund av ett avslagsbeslut ska ersättning inte kunna lämnas på nytt enligt samma lag för samma del av en fastighet.

Om ersättning har lämnats enligt skogsvårdslagen på grund av ett tillstånd med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen ska ersättning inte kunna lämnas på nytt för samma hänsyn.

En myndighet ska kunna väcka talan hos mark- och miljödomstolen om skyldighet för fastighetsägaren att helt eller delvis betala tillbaka tidigare utbetald ersättning om en åtgärd har vidtagits i strid med ett beslut om avslag på en ansökan om avverkningstillstånd eller ett avverkningstillstånd med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen och myndigheten har beslutat att inte kräva rättelse. En sådan talan ska väckas senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.

Villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska beaktas i samband med att ersättning bestäms vid intrång enligt miljöbalken och i samband med att det bedöms om fastighetsägaren vid sådana intrång har rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår dock att bestämmelser som motsvarar miljöbalkens ersättningsbestämmelser ska tas in i skogsvårdslagen och att Skogsstyrelsen ska kunna besluta om villkor om återbetalning av ersättning i beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog avseende ett område som omfattas av ett tidigare avslagsbeslut. Utredningen föreslår också att om tillstånd till avverkning avslås eller förenas med villkor om hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intresse ska avdrag göras för den hänsyn som markägaren ska iaktta med stöd av föreskrifter meddelade med stöd av 30 § SVL. Det sistnämnda innebär att endast den hänsyn som går utöver den nivå på hänsyn som följer av föreskrifter som kan meddelas med stöd av SVL (den s.k. intrångsbegränsningen) ska ersättas. Utredningen lämnar inte något förslag om att annan skada ska ersättas. Utredningen föreslår inte heller en uttrycklig bestämmelse om att ersättning inte ska ges flera gånger.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som kommenterar förslaget är positiva till att ersättningsrätten tydliggörs, däribland flera kommuner i det fjällnära området, *Kungliga Skogs- och lantbruksakademien*, *Stora Enso Skog AB* och *Skogssällskapet*.

Några remissinstanser, däribland *Södra skogsägarna*, *Hällefors Tierp Skogar AB* och *Kopparfors skogar AB*, anser att det är bra att ersättningsreglerna lyfts över från miljöbalken till skogsvårdslagen. *Spillkråkan – nätverk för Sveriges kvinnliga skogsägare* framhåller att det är av yttersta vikt att handläggning och beräkning av intrångsersättning sker på ett rättssäkert sätt. *Spillkråkan* anser även att skogsägaren ska ha rätt att erhålla ersättning för kostnader för skogsekonomiskt eller juridiskt ombud i processen.

Holmen Skog, *LRF Skogsägarna*, *Norra Skog*, *Gröna arbetsgivare*, *SCA Skog AB* och *Skogsindustrierna* lyfter fram att det av författningskommentarerna i betänkandet framgår att endast den hänsyn som går utöver den s.k. intrångsbegränsningen ska ersättas. Detta skulle enligt dessa remissinstanser innebära försämringar i ersättningsrätten för den

enskilde. De anser att det inte finns skäl att ha särskilda regler för fjällnära skog, utan hela intrånget bör ersättas vid nekat tillstånd.

Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) pekar på att förslaget att ersättningen ska motsvara minskningen i fastighetens marknadsvärde plus 25 procent inte omfattar ersättning för annan skada. I stället för att ha en egen ersättningsmodell i 19 § SVL anser domstolen att en hänvisning bör göras i 19 § till expropriationslagen, jfr 31 kap. 2 § MB.

Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat frågan om återbetalning. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det av lagtexten bör framgå vid vilken domstol Skogsstyrelsen ska väcka talan och vilka regler som härvid ska tillämpas. *Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* har ingen invändning mot förslagen att Skogsstyrelsen ska kunna ställa villkor om återbetalning av ersättning eller väcka talan om återbetalning, men anser att det bör införas en bestämmelse i skogsvårdslagen som motsvarar bestämmelsen i 31 kap. 15 § andra stycket MB. *Spillkråkan – nätverk för Sveriges kvinnliga skogsägare* påpekar att risken för återbetalningsskyldighet av utbetalad ersättning skapar otrygghet och osäkerhet. *Stora Enso Skog AB* anser å andra sidan att det är rimligt att en markägare blir återbetalningsskyldig om denne fått ersättning till följd av ett avverkningsförbud och att avverkning sedan blir tillåten inom en tioårsperiod.

Uppsala universitet och *Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* för fram att en ersättningsbestämmelse i skogsvårdslagen inte får leda till att markägaren ersätts för hänsyn som är förbjuden enligt miljöbalken. Uppsala universitet anger att artskyddsreglerna, som är parallellt tillämpliga med skogsvårdslagen, sätter gränser för vad som är laglig markanvändning. Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) lämnar ett förslag om att det i 31 kap. 4 eller 9 § MB bör tydliggöras bl.a. att beslut med förbud och restriktioner i syfte att upprätthålla vissa generella förbud i artskyddsförordningen (2007:845) inte ska ge en rätt till ersättning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bestämmelser om ersättning i nu gällande lagstiftning

Vid skada till följd av beslut enligt 18 § SVL om avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och beslut enligt 18 b § första stycket 1 SVL om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid beviljande av sådant tillstånd gäller enligt 19 § SVL vissa bestämmelser om ersättning i miljöbalken. Huvuddelen av bestämmelserna finns i 31 kap. MB.

Miljöbalkens ersättningsbestämmelser i 31 kap. är utformade för de fall det allmänna inskränker användningen av enskildas mark, s.k. rådhetsinskränkningar. Bildande av naturreservat eller beslut om biotopskyddsområden är exempel på sådana rådhetsinskränkningar. Om mark måste tas i anspråk sker det regelmässigt genom frivilliga överenskommelser. I de mycket få fall staten och fastighetsägare inte kommer överens kan staten besluta om ett områdesskydd om förutsättningarna i 7 kap. MB är uppfyllda. Regeringen har i prop. 2021/22:58 gjort bedömningen att formellt skydd av skog i större utsträckning än i dag bör bygga på frivillighet och markägares egna initiativ (s. 13).

Prop. 2021/22:207 Enligt 31 kap. 2 § MB ska bestämmelserna i expropriationslagen gälla vid ersättning och inlösen om det inte finns avvikande bestämmelser i balken. Av 4 kap. 1 § expropriationslagen följer att för det fall en del av en fastighet exproprieras, ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. På detta belopp ska ett schablon-tillägg betalas med 25 procent. Ersättning ska även betalas för de skador som i övrigt uppkommer för ägaren genom expropriationen, s.k. annan ersättning.

Praxis om ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) har i det tidigare redovisade avgörandet MÖD 2020:8 funnit att beslut om nekat avverkningstillstånd som meddelats med stöd av 18 § SVL i enlighet med 19 § samma lag ger rätt till ersättning på samma sätt som sådana beslut om områdesskydd etc. som räknas upp i 31 kap. 4 § MB. Domstolen har även bedömt att när skogsmark innehas för att bedriva skogsbruk får skogsbruk anses vara pågående markanvändning.

Utsiktarna att i framtiden få tillstånd till avverkning eller att efter ett avslagsbeslut i samband med anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB få utföra andra åtgärder som exempelvis gallring, är närmast obefintliga. Därför får ett beslut om avslag, enligt domstolen, i praktiken samma effekt för den enskilde som ett beslut om områdesskydd. Ersättningen ska därför bestämmas på samma sätt som vid beslut om områdesskydd.

Domstolen ansåg mot den bakgrunden att fastighetsägaren ska ersättas med intrångsersättning enligt miljöbalken motsvarande rådighetsinskränkning för all framtid som enligt 31 kap. 15 § MB kan komma att återkrävas inom tio år om omständigheterna förändras. Domstolen fann inte skäl att göra något särskilt avdrag på den grunden att det generellt skulle finnas begränsade möjligheter att bedriva skogsbruk i fjällnära skog.

Dagens ersättningssystem bör behållas

För ersättning enligt miljöbalken ska expropriationslagens bestämmelser tillämpas, vilket innebär att intrångsersättningen schablonmässigt ökas med 25 procent. Utredningen gör bedömningen att ett schablonpåslag ska lämnas även i fortsättningen vid nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog. Enligt utredningen finns det starka ändamålsskäl som talar för att bibehålla det rättsläge som fastställts genom praxis och som innebär att expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska gälla fullt ut även i dessa fall.

Ett avslag på en tillståndsansökan kan, ur en markägares perspektiv, ha vissa likheter med ett formellt skydd. Regeringen anser därför att utgångspunkten bör vara att samma ersättningsregler bör gälla som vid beslut om naturreservat och biotopskyddsområden. Regeringen instämmer således i utredningens bedömning om att det inte finns skäl att avvika från den praxis som utvecklats när det gäller schablonpåslaget.

I författningskommentaren till 19 § SVL i betänkandet skriver utredningen att om en ansökan om tillstånd till avverkning avslås eller om tillståndet förenas med villkor om hänsyn ska avdrag göras för den hänsyn

som markägaren ska iaktta med stöd av föreskrifter meddelade med stöd av 30 § SVL. Enligt utredningen ska endast den hänsyn som går utöver den s.k. intrångsbegränsningen ersättas. Som flera remissinstanser, däribland *Holmen Skog*, *LRF Skogsägarna* och *Norra Skog*, framhåller skulle detta innebära en försämring i ersättningsrätten för den enskilde i förhållande till vad som gäller enligt det ovan nämnda MÖD-avgörandet. En sådan ordning skulle innebära en skillnad mot vad som gäller när ersättning lämnas vid beslut om naturreservat och biotopskyddsområden. Regeringen anser i likhet med remissinstanserna att det inte finns skäl att ha särskilda regler i detta avseende när det gäller ersättning till följd av beslut om nekat tillstånd eller villkor om hänsyn enligt skogsvårdslagen.

Regeringen instämmer med *Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* att ersättning även bör lämnas för annan skada. Sådan ersättning lämnas vid andra intrång som ersätts enligt miljöbalken. Annan skada innefattar ekonomisk följdskada. Den ekonomiska skadan kan bestå i att markägaren går miste om en förväntad inkomst, t.ex. i en rörelse som markägaren hindras att bedriva, eller drabbas av kostnader på grund av intrånget. Sådana kostnader kan uppkomma t.ex. för det fall det blir dyrare att avverka annan närliggande skog som hade varit mer åtkomlig om avverkningshinder hade tillåtits på det aktuella området. Utredningen har inte heller motiverat varför sådan ersättning inte ska lämnas.

Uppsala universitet och *Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* för fram att en ersättningsbestämmelse i skogsvårdslagen inte får leda till att markägaren ersätts för hänsyn som är förbjuden enligt miljöbalken. Uppsala universitet anger att artskyddsreglerna, som är parallellt tillämpliga med skogsvårdslagen, sätter gränser för vad som är laglig markanvändning. Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) lämnar ett förslag om att det i 31 kap. 4 eller 9 § MB bör tydliggöras bl.a. att beslut med förbud och restriktioner i syfte att upprätthålla vissa generella förbud i artskyddsförordningen inte ska ge en rätt till ersättning.

Regeringen bedömer att ersättning bör lämnas under samma förutsättningar som gäller i dag. Förslaget innebär alltså inte en förändring när det gäller frågan om laglig markanvändning är en förutsättning för att ersättning ska lämnas. De förändringar *Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* föreslår har betydelse även för de andra ersättningsgrunderna i 31 kap. 4 § MB. Regeringen konstaterar att Artskyddsutredningen i sitt betänkande *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51) i stället föreslår en rätt till ersättning vid beslut till följd av artskyddsförordningen. Frågan bereds inom Regeringskansliet. Regeringen anser att det inte finns skäl att nu lägga fram förslag som skulle föregripa arbetet med Artskyddsutredningens betänkande.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns skäl att kodifiera och tydliggöra det rättsläge som fastställts genom praxis när det gäller ersättning enligt 19 § SVL.

Rätten till ersättning bör tydligt framgå av skogsvårdslagen

Som framgår ovan anges i 19 § SVL att i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av beslut enligt 18 § och 18 b första stycket i samma lag gäller vissa av ersättningsbestämmelserna i miljöbalken. En av dessa är

Prop. 2021/22:207 31 kap. 4 § första stycket som anger att en fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av vissa uppräknade typer av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Utredningen pekar på att hänvisningen i 19 § SVL innehåller en otydlighet genom att de beslut som utlöser ersättningsrätt enligt skogsvårdslagen inte räknas upp bland de situationer då ersättning enligt 31 kap. 4 § MB ska betalas.

Som redogörs för ovan har Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) i MÖD 2020:8 konstaterat att hänvisningen innebär en ersättningsrätt vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning även om denna inte följer direkt av lagtexten i miljöbalken.

Regeringen håller med utredningen om att hänvisningen i 19 § SVL är otydlig och anser att rätten till ersättning bör tydliggöras. Det kan göras genom att i 19 § ange att om beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras ska fastighetsägaren ha rätt till ersättning. Ett annat alternativ skulle kunna vara att i uppräkningsdelen i 31 kap. 4 § första stycket MB av de beslut som kan utlösa ersättningsrätt lägga till beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 SVL. Regeringen bedömer dock att det är en bättre lösning att grunden för ersättningen framgår redan av 19 § SVL. En bestämmelse som tydliggör att en fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras bör därför föras in i lagen.

Bör alla ersättningsbestämmelser finnas i skogsvårdslagen?

Frågan är sedan om även övriga ersättningsbestämmelser bör tas in i skogsvårdslagen eller om miljöbalkens bestämmelser bör tillämpas även fortsättningsvis. Vid införandet av 19 § SVL angavs att skälen till att ersättningsbestämmelserna i naturvårdslagen, som var föregångaren till miljöbalken, skulle tillämpas, var att tillståndsprövningen delvis tjänar samma syfte som bestämmelserna om naturreservat och att skogsvårdslagen inte i onödan skulle tyngas av ersättningsregler (prop. 1990/91:3 s. 46).

Utredningen motiverar sitt förslag att ersättningsbestämmelserna ska tas in i skogsvårdslagen med att man bedömer att det är lämpligt att det av en speciallagstiftning framgår vilka regler som i huvudsak gäller för den verksamhet som bedrivs enligt lagen. Alternativet är enligt utredningen att införa mer detaljerade process- och ersättningsbestämmelser i miljöbalken. Förslaget bör ses mot bakgrund av att utredningen även föreslår att frågan om rätt till ersättning ska prövas av Skogsstyrelsen samtidigt som tillståndsfrågan. I avsnitt 11 gör regeringen bedömningen att det inte finns skäl att ändra dagens ordning när det gäller vem som prövar rätten till ersättning. Detta innebär att markägare och Skogsstyrelsen, liksom i dag, kommer att försöka nå en överenskommelse om ersättning och om detta inte är möjligt får markägaren väcka talan om ersättning hos mark- och miljödomstol. Samma process- och ersättningsordning kommer därför i huvudsak att gälla vid beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 SVL

som vid beslut om formellt skydd enligt miljöbalken, t.ex. naturreservat eller biotopskyddsområden. Prop. 2021/22:207

Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att det saknas tillräckliga skäl för bedömningen att skogsvårdslagen bör innehålla alla bestämmelser om ersättning. Bestämmelserna i miljöbalken bör således, liksom i dag, göras tillämpliga genom en hänvisning i skogsvårdslagen.

Villkor om återbetalning av ersättning

Genom hänvisningen i 19 § SVL är bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket första meningen och andra stycket MB tillämpliga när ersättning betalas ut. Av första meningen följer att fastighetsägaren kan förpliktas att betala tillbaka utbetald ersättning eller del av denna om Skogsstyrelsen medger tillstånd till avverkning vid ett nytt beslut avseende samma område. En förutsättning för återbetalning är att det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Enligt andra stycket ska talan om återbetalning väckas vid mark- och miljödomstol. Av andra stycket följer också att talan om återbetalning ska väckas inom ett år från det att beslutet om att tillåta avverkningen har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.

Inget hindrar att en markägare ansöker om tillstånd till avverkning av ett område där tillståndsfrågan tidigare har prövats och ett avslagsbeslut har fattats. I normalfallet bedöms naturvärdena vara oförändrade varvid det inte finns förutsättningar att ge tillstånd vid en ny ansökan. Ett nytt beslut där avverkning tillåts bör som regel innebära att skogsbruk på nytt ska anses vara pågående markanvändning.

Utredningen föreslår att om ersättning har betalats ut och om tillstånd till avverkning medges vid en ny prövning avseende samma område får Skogsstyrelsen som villkor för tillståndet besluta att den tidigare ersättningen helt eller delvis ska betalas tillbaka. Utredningen föreslår att återbetalning i övrigt ska ske under samma förutsättningar som i dag när det gäller krav på skälighet och inom vilken tid en återbetalning kan krävas.

Utredningens förslag ska ses mot bakgrund av att utredningen även föreslår att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om rätt till ersättning samtidigt som tillståndsfrågan. I avsnitt 11 bedömer regeringen att det inte finns skäl att ändra dagens ordning när det gäller vem som prövar rätten till ersättning. Markägare och Skogsstyrelsen kommer därför liksom i dag försöka nå en överenskommelse om ersättning och om detta inte är möjligt får markägaren väcka talan om ersättning hos mark- och miljödomstol.

Frågor om återbetalning när det gäller ersättning som avser beslut om naturreservat och biotopskyddsområden prövas enligt 31 kap. 15 § MB av mark- och miljödomstol. Regeringen bedömer att det inte finns skäl att ha en annan ordning när det gäller ersättning som avser fjällnära skog.

Återbetalning om avverkning sker i strid med ett avslagsbeslut eller i strid med villkor om hänsyn

En av de bestämmelser i miljöbalken som enligt nuvarande ordning inte gäller vid ersättning enligt 19 § SVL är 31 kap. 15 § första stycket andra meningen. Denna bestämmelse innehåller en möjlighet att kräva tillbaka

Prop. 2021/22:207 utbetald ersättning om en fastighetsägare som har fått ersättning på grund av bl.a. ett avslag på en tillståndsansökan senare trotsar avslagsbeslutet. För att återbetalning ska ske ska det vara skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Talan om återbetalning väcks vid mark- och miljödomstol enligt 31 kap. 15 § andra stycket MB. En sådan talan ska väckas senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.

Utredningen bedömer att det inte finns några bärande skäl för att återbetalning inte ska kunna ske även i de fall åtgärder vidtas i strid med ett avslagsbeslut eller i strid med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i ett beslut om tillstånd. Utredningen föreslår därför att Skogsstyrelsen ges möjlighet att i sådana fall väcka talan om återbetalning. Regeringen instämmer i bedömningen att en myndighet bör kunna väcka sådan talan om återbetalning. Utredningen föreslår dock en författningsteknisk konstruktion som endast omfattar de fall då en avverkning sker i strid med sådana beslut. Regeringen ser inte skäl till att begränsa bestämmelsen till att endast avse de fall då åtgärden avverkning sker i strid med ett beslut, eftersom ett beslut även kan innehålla andra villkor om hänsyn, som exempelvis särskilda krav på passager över vattendrag eller att körskador ska undvikas. Bestämmelsen i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen MB bör därför göras tillämplig genom att hänvisningen i 19 § SVL vidgas. Enligt 35 § skogsvårdsförordningen och 36 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. företräds staten i domstol av Kammarkollegiet.

Utredningen anser att skälighetsbedömningen inte bör utgå från den tid då beslutet varit gällande utan snarare knyta an till graden av uppsåt eller oaktsamhet då åtgärden utfördes. I normalfallet bör enligt utredningen en skälighetsbedömning utmynna i att den markägare som inte har känt till att en åtgärd vidtogs i strid med ett beslut inte heller blir återbetalningsskyldig. Detsamma kan inte anses gälla om markägaren saknade vetskap om beslutet men väl om åtgärden, då det kan anses vara oaktsamt att inte hålla sig informerad om de rådighetsinskränkningar som gäller för fastigheten. Regeringen instämmer i dessa bedömningar. Mot bakgrund av den skälighetsbedömning som ska göras anser regeringen att det inte finns skäl till den oro som *Spillkråkan – nätverk för Sveriges kvinnliga skogsägare* pekar på när det gäller risken för återbetalningsskyldighet av utbetald ersättning.

I avsnitt 7 föreslår regeringen, i likhet med utredningen, att giltighetstiden för tillstånd till avverkning ska begränsas till fem år. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att det efter fem år inte är möjligt att utnyttja ett tillstånd till avverkning. I stället måste en ny prövning göras av om förhållandena fortfarande är sådana att en avverkning kan medges eller om villkoren för beslutet bör ändras. Ett tillstånds giltighetstid har inte någon betydelse för inom vilken tid en utbetald ersättning kan krävas åter. Den frågan regleras i stället genom 31 kap. 15 § MB som anger att ersättning kan krävas tillbaka inom tio år. Tidsgränsen i den bestämmelsen är närmast att se som en preskriptionstid för när ersättning inte längre kan krävas tillbaka.

Bestämmelsen i 31 kap. 15 § andra stycket MB om att talan ska väckas vid mark- och miljödomstol samt inom vilken tid en sådan talan ska väckas är redan tillämplig genom 19 § SVL.

I prop. 2021/22:58 aviserade regeringen att den avser att återkomma till riksdagen med en proposition som bl.a. klargör att det inte ska vara möjligt att få ersättning flera gånger vid ett avslagsbeslut och med förslag som innebär att det blir tydligt och transparent för alla i vilka marker i fjällnära skog som tillstånd till avverkning har nekats (s. 31).

Frågan om en markägare kan få ersättning flera gånger vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning på samma skogsmark har inte prövats rättsligt. Hittills har endast någon enstaka markägare ansökt på nytt om tillstånd till avverkning i fjällnära skog efter ett tidigare avslag då ersättning har lämnats. Den markägare som har fått ett nekat tillstånd för att avverkningen är oförenlig med naturvårdens intressen och fått ersättning för intrånget bör enligt utredningen ha svårt att hävda rätten till ersättning i samband med en ny tillståndsprövning av samma område. Regeringen delar denna bedömning.

För att ersättning ska lämnas enligt 19 § SVL krävs att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten. I avsnitt 10 bedömer regeringen att den föreslagna presumtionen om att skogsbruk är pågående markanvändning på produktiv skogsmark i fjällnära skog normalt sett inte bör gälla om ett beslut har fattats enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL som innebär att pågående markanvändning inom en fastighet avsevärt försvåras. Om en markägare har fått ett avslagsbeslut enligt 18 § SVL och på nytt ansöker om tillstånd för samma område, bör markägaren som regel inte kunna få ersättning igen vid nytt avslag på tillståndsansökan eftersom det första avslagsbeslutet bör innebära att skogsbruk inte längre anses vara pågående markanvändning. I avsnitt 13 bedömer regeringen att uppgifter om avslagsbeslut enligt 18 § bör offentliggöras. Genom att dessa uppgifter offentliggörs bedömer regeringen att presumtiva förvärvare av fastigheter bör förstå att skogsbruk sannolikt har försvårats genom beslutet och att skogsbruk normalt sett då inte längre kan anses vara pågående markanvändning på den fastighet eller del därav som uppgifterna avser. De bör därmed också förstå att det typiskt sett inte är möjligt att få ersättning i samband med en förnyad tillståndsprövning avseende samma markområde.

Efter ett avslagsbeslut är det möjligt att ansöka om tillstånd till avverkning på nytt. Som regel bör naturvärdena vid en sådan prövning bedömas på samma sätt som vid den tidigare tillståndsprövningen. Gallring och röjning på dessa marker bör dessutom som regel anses vara anmälningspliktiga enligt 12 kap. 6 § första stycket MB. Åtgärder som inte kan komma att väsentligt ändra naturmiljön omfattas inte av anmälningsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket MB. Vid en förnyad prövning kan det dock inte uteslutas att naturvärdena bedöms på ett annat sätt, t.ex. till följd av ändrad praxis. Naturvärdena kan också ha påverkats av skogsbrand eller växtskadegörarangrepp. Det kan inte heller uteslutas att en avverkning som utförs på ett mindre ingripande sätt än som planerades vid den första ansökan om tillstånd kan bedömas vara förenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Om tillstånd då lämnas vid en förnyad prövning kan utbetald ersättning krävas tillbaka från ägaren inom tio år om det är skäligt.

Prop. 2021/22:207 Det kan dock inte uteslutas att det kan förekomma att skog som staten har betalat intrångsersättning för vid ett senare tillfälle, efter det att tillstånd beviljats vid en förnyad tillståndsprövning, kan komma att avverkas. Det är svårt att bedöma sannolikheten för att detta sker. Regeringen avser att följa frågan och vid behov se över lagstiftningen.

Om Skogsstyrelsen medger tillstånd till avverkning i ett nytt beslut avseende ett område där Skogsstyrelsen tidigare har avslagit en tillståndsansökan, kommer skogsbruk som regel anses vara pågående markanvändning igen. Det innebär att det inte helt går att utesluta risken för att det i framtida undantagsfall skulle kunna vara möjligt att få ersättning vid ett nytt avslagsbeslut som berör det aktuella området.

Regeringen anser att det inte är rimligt att staten skulle betala ersättning mer än vid ett tillfälle på grund av att en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog har avslagits för att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Detta bör uttryckligen framgå av skogsvårdslagen. Lagen bör således innehålla en bestämmelse som anger att om ersättning har lämnats enligt 19 § SVL på grund av ett beslut enligt 18 § kan ersättning inte lämnas på nytt enligt 19 § för samma del av en fastighet.

I lagrådsremissen föreslås att detsamma ska gälla om ersättning har betalats ut med anledning av ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 SVL. *Lagrådet* anför att när den som fått tillstånd till avverkning med villkor enligt 18 b § första stycket 1 SVL har fått ersättning med anledning av villkoren, t.ex. avseende avverkningsform, bör det övervägas om ersättning ska falla bort helt och hållet om han eller hon senare har nekats tillstånd till avverkning avseende samma del av fastigheten. Regeringen bedömer att det i en sådan situation är rimligt att ersättning lämnas för den ytterligare inskränkning i markanvändningen som avslagsbeslutet innebär i förhållande till det tidigare beslutet om hänsyn. Lagen bör därför innehålla en bestämmelse som anger att om ersättning har lämnats enligt 19 § SVL på grund av ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma hänsyn.

Akkumuleringsregeln – villkor om hänsyn ska beaktas i samband med att ersättning bestäms vid intrång enligt miljöbalken

Av 31 kap. 9 § MB, den s.k. ackumuleringsregeln, följer att vid bedömningen av om det finns en rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § eller om det finns en rätt till inlösen enligt 31 kap. 8 § ska vissa beslut som avser markanvändningen de senaste tio åren beaktas. Även hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog som tagits enligt föreskrifter meddelade med stöd av 30 § SVL ska beaktas. Bestämmelsen innebär att de sammanlagda intrången under de senaste tio åren beaktas när man tar ställning till om markanvändningen avsevärt försvåras inom den berörda fastighetsdelen eller om sådana olägenheter uppstått vid fastighetens användning som ger rätt till inlösen. Bestämmelsen är tillämplig genom hänvisningen i 19 § SVL.

Akkumuleringsregeln i 31 kap. 9 § MB har, innan den senaste ändringen av dess lydelse under 2010, avsett både nekat tillstånd till avverkning och de beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som kunde beslutas med stöd av dåvarande 18 § SVL. Någon följdändring

i 31 kap. 9 § MB skedde dock inte när beslut om hänsyn flyttades till en egen paragraf, 18 b §, i SVL. Detta var ett förbiseende, och ledde till att beslut om villkor enligt 18 b § första stycket 1 inte längre beaktas när ersättning bestäms enligt 31 kap. 4 § MB eller vid bedömning av om det finns en rätt till inlösen enligt 31 kap. 8 § MB. Regeringen anser – i likhet med utredningen – att det finns skäl att ändra bestämmelsen för att återställa rättsläget till det som gällt innan 2010 års reform av skogsvårdslagen.

13 Uppgifter som bör offentliggöras

Regeringens bedömning: Det bör införas krav på offentliggörande av uppgifter om

- beslut om avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på den grunden att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården,
- beslut om tillstånd till avverkning som avser ett område där Skogsstyrelsen tidigare har avslagit en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på den grunden att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården, och
- utbetalning av ersättning på grund av beslut enligt skogsvårdslagen som innebär att pågående markanvändning inom en viss del av en fastighet avsevärt försvåras.

De närmare formerna och metoderna för offentliggörande av uppgifter och vilka närmare uppgifter som bör offentliggöras bör utredas vidare.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det i beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 SVL ska anges om pågående markanvändning avsevärt försvåras genom beslutet, att Skogsstyrelsen ska låta skriva in detta i fastighetsregistrets inskrivningsdel samt att det ska anges i författning att en sådan anteckning ska gälla även mot förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt. Utredningen föreslår vidare att om ett tillstånd till avverkning därefter medges vid en ny prövning avseende samma område ska det anges i beslutet att skogsbruk ska anses vara pågående markanvändning igen. Även detta ska antecknas i fastighetsregistret.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat när det gäller utredningens förslag att besluten ska skrivas in i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget, men anser att mindre omfattande hänsynsbeslut som understiger intrångsbegränsningen inte ska skrivas in i fastighetsregistret. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* är positiv till förslaget, men anser att det leder till mycket onödigt arbete och byråkrati om området ändå ska skyddas formellt inom några år. *Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* tillstyrker förslaget och för fram att eftersom

Prop. 2021/22:207 en fastighet kan omfattas av flera beslut är det viktigt att en anteckning med Skogsstyrelsens diarienummer görs för varje beslut.

Lantmäteriet avstyrker att beslut som avser fjällnära skog offentliggörs genom anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel eftersom anteckningar i inskrivningsdelen inte kan kopplas till registerkartan (kartdelen) och det gör det svårt vid ändringar i fastighetsindelningen. Den delen av registret är inte heller tillgänglig genom myndighetens webbtjänster. *Lantmäteriet* föreslår att uppgiften i stället offentliggörs i fastighetsregistrets allmänna del så att uppgiften kan kopplas till registerkartan. Detta kan enligt *Lantmäteriet* göras antingen genom att Skogsstyrelsen håller registret och uppgifterna speglas i den allmänna delen av registret eller genom att registrering sker direkt i den allmänna delen. *Lantmäteriet* lyfter fram att vissa frågeställningar bör ses över innan ett system för offentliggörande av uppgifter kan finnas på plats och tillämpas. Även *Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* anser att det är mer lämpligt att beslutet förs in i den allmänna delen under planer, bestämmelser och beslut, i stället för som en inskriven anteckning på fastigheten.

Flera av skogsbrukets representanter, däribland *Gröna arbetsgivare, Holmen Skog AB, LRF Skogsägarna* och *Norra Skog*, är negativa till förslaget. De anser att det innebär tydliga försämringar i ersättningsrätten för den enskilde jämfört med i dag. Detta eftersom det av författningskommentarerna i betänkandet framgår att det endast är den hänsyn som går utöver den s.k. intrångsbegränsningen som ska ersättas.

Stora Enso Skog AB anser att det är riktigt att beslut om hur skogsbruket får bedrivas på aktuell fastighet skrivs in i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Skälen för regeringens bedömning

Bestämmelser om naturvårdsregister och fastighetsregister

I dag offentliggörs inte beslut enligt 18 § SVL om avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller beslut om tillstånd som enligt 18 b § första stycket 1 samma lag förenats med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Vissa beslut om områdesskydd enligt miljöbalken, bl.a. naturreservat och biotopskyddsområde, ska kungöras enligt 27 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Länsstyrelsen ska enligt 33 § samma förordning föra ett register över beslut enligt 7 kap. MB och andra förhållanden på naturvårdens område (naturvårdsregister). Vidare ska Naturvårdsverket föra ett sammanfattande nationellt register som innehåller de uppgifter som länsstyrelsen ska föra i sitt naturvårdsregister (33 a § samma förordning). Registren är offentliga och allmänt tillgängliga bl.a. genom en karttjänst hos Naturvårdsverket. Det finns inte någon skyldighet att offentliggöra förelägganden eller förbud meddelade med stöd av 12 kap. 6 § MB genom kungörelse eller registrering i naturvårdsregistret.

Offentlig information om fastigheter finns i fastighetsregistret. Bestämmelser om fastighetsregistret finns i lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Fastighetsregistret består av olika delar. Fastighetsregistrets inskriv-

ningsdel innehåller bl.a. uppgifter om lagfarna ägare och inteckningar. Inskrivningsregistret innehåller också anteckningar som knyts till fastigheten i sin helhet, t.ex. att fastigheten är upplåten med tomträtt eller att det finns hinder mot att överlåta fastigheten. I inskrivningsdelen finns också information om inskrivna rättigheter, bl.a. naturvårdsavtal som är avtal mellan markägare och stat eller kommun i vilka markägare kan åta sig att avstå från vissa åtgärder, t.ex. att avverka skog. Enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken ska naturvårdsavtal anses som en nyttjanderätt.

Fastighetsregistrets allmänna del innehåller information om respektive fastighet med hänsyn till geografiskt läge. Det kan vara uppgifter om fastigheters läge, gränser, areal, belastningar, förmåner och genomförda fastighetsbildningsåtgärder. Den allmänna delen innehåller även uppgifter om planer och områdesbestämmelser som gäller för ett visst område och som styr markens tillåtna användning. Enligt 27 och 28 §§ förordningen om fastighetsregister anges för fastigheter eller områden vilka naturvårdsbestämmelser som gäller. I registret anges bl.a. status, beslutsdatum och aktbeteckning. Med hjälp av aktbeteckningen är det möjligt att begära ut de aktuella bestämmelserna hos ansvarig myndighet. Av 37 § förordningen om fastighetsregister framgår att naturvårdsbestämmelserna redovisas på registerkartan.

Inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som har skyddats genom områdesskydd enligt 7 kap. MB, t.ex. naturreservat och biotopskyddsområden, gäller mot alla och envar, liksom mot förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt.

Avslagsbeslut bör offentliggöras

I prop. 2021/22:58 aviserade regeringen att den avser att återkomma till riksdagen med en proposition som bl.a. klargör att det inte ska vara möjligt att få ersättning flera gånger vid ett avslagsbeslut och med förslag som innebär att det blir tydligt och transparent för alla i vilka marker i fjällnära skog som tillstånd till avverkning har nekats (s. 31).

Utredningens förslag att ett beslut i tillståndsfrågan ska innehålla en bedömning av om pågående markanvändning avsevärt försvåras och att detta ska antecknas i fastighetsregistret syftar till det ska bli tydligt för markägaren och andra, inklusive eventuella framtida förvärvare av fastigheten och innehavare av särskild rätt, att skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning på den del av fastigheten som berörs av beslutet om avslag.

Ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog på den grunden att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden innebär att det är sannolikt att även en ny ägare får avslag på en ansökan om tillstånd på samma grund. Ett sådant beslut innebär normalt sett även att skogsbruk inte längre kan anses vara pågående markanvändning på den mark som berörs av beslutet, vilket leder till att möjligheten att få ersättning i framtiden minskar påtagligt (se avsnitt 10). Information om att ett sådant beslut har fattats kan därmed ha stor betydelse för en presumtiv förvärvare av fastigheter och för dennes förutsättningar att göra en rättvisande värdering av fastigheten.

Regeringen bedömer därför att det finns skäl att offentliggöra uppgifter om att Skogsstyrelsen har avslagit en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt 18 § SVL. Detsamma gäller om beslutet avser avslag på del av en ansökan. En presumtiv förvärvare av fastigheten bör då inte kunna förvänta sig att det är möjligt att avverka skog på det aktuella området eller att det vid ett avslag på en ny tillståndsansökan är möjligt att få ersättning.

Om Skogsstyrelsen medger tillstånd till avverkning i ett nytt beslut avseende ett område där Skogsstyrelsen tidigare har avslagit en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog för att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden bör skogsbruk anses vara pågående markanvändning igen. Det kan t.ex. vara fallet om naturvärdena försämrats till följd av storm, brand eller växtskadegörarangrepp. Eftersom skogsbruk i ett sådant fall som regel anses vara pågående markanvändning igen bör även sådana beslut offentliggöras.

Tillståndsbeslut med villkor bör inte offentliggöras

Ett beviljat tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska enligt 18 b § första stycket 1 SVL innehålla villkor om de hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som ska tas. Om dessa villkor leder till att pågående markanvändning avsevärt försvåras har markägaren enligt nuvarande ordning rätt till ersättning enligt 19 § SVL och 31 kap. 4 § första stycket MB.

Utredningens förslag är att följderna av ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 SVL tydliggörs, på samma sätt som för beslut enligt 18 §, genom att myndighetens bedömning av frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras anges i beslutet. Även ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 SVL ska enligt utredningen vara gällande mot förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt och bör antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Den övervägande majoriteten av tillståndsbesluten bedöms innehålla något villkor om hänsyn till naturvården. I många fall bedöms det vara fråga om villkor som inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Regeringen bedömer därför att det inte är meningsfullt att offentliggöra alla beslut som innehåller villkor enligt 18 b § första stycket 1 SVL. Det bedöms inte heller som en rimlig lösning att enbart offentliggöra vissa sådana beslut, t.ex. de beslut som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, eftersom det skulle förutsätta att någon gör en bedömning av varje enskilt beslut.

Uppgifter om att ersättning har betalats ut enligt skogsvårdslagen bör offentliggöras

I avsnitt 12 föreslås en bestämmelse att ersättning inte ska lämnas enligt 19 § SVL om sådan ersättning har lämnats tidigare för samma fastighet eller del av fastighet eller för samma hänsyn. Uppgifter om att sådan ersättning har lämnats bör offentliggöras för att en presumtiv förvärvare av fastigheten ska kunna ta reda på om ersättning enligt 19 § SVL tidigare har betalats ut för den aktuella fastigheten. Genom att uppgifter om att ersättning har lämnats offentliggörs kommer många av de beslut som

innehåller villkor enligt 18 b § första stycket 1 SVL som är så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras också att fångas upp. Prop. 2021/22:207

Ingen bestämmelse i författning om att anteckning ska gälla även mot förvärvare

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i skogsvårdsförordningen om att en anteckning av ett beslut som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras ska gälla även mot förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt.

Regeringen bedömer, som framgår ovan, att de uppgifter som bör offentliggöras är uppgifter om avslagsbeslut enligt 18 § SVL och om att ersättning har betalats ut enligt 19 § SVL. Om sådana beslut offentliggörs blir en presumtiv förvärvare av en fastighet som berörs av ett sådant beslut informerad om detta och kan därmed göra en rättvisande värdering av fastigheten.

Informationen har således betydelse för en förvärvare av en fastighet. Enligt regeringens mening kan dock besluten inte anses ha en sådan effekt i förhållande till en förvärvare eller en innehavare av särskild rätt att det är befogat att införa en bestämmelse om att det ska gälla även mot en sådan.

Det praktiska genomförandet av offentliggörandet behöver utredas närmare

Som *Lantmäteriet* lyfter fram bör vissa frågeställningar ses över innan ett system för offentliggörande av uppgifter om både avslagsbeslut och tillstånd med långtgående villkor kan finnas på plats och tillämpas. Det gäller bl.a. formerna och metoderna för offentliggörandet av uppgifter, vilka närmare uppgifter som bör offentliggöras, hos vilken myndighet uppgifterna bör finnas lagrade, samt lämplig teknisk lösning. Samma frågor bör även utredas närmare när det gäller offentliggörande av uppgifter om att ersättning har betalats ut enligt 19 § SVL.

Regeringen bedömer att det finns stora likheter med andra myndighetsbeslut, exempelvis uppgifter om biotopskyddsområden, som ska offentliggöras. Det kan därför finnas skäl att koppla ihop offentliggörandet av beslut som rör fjällnära skog med det sammanfattande nationella naturvårdsregister som Naturvårdsverket har till uppgift att föra (33 a § förordningen om områdesskydd) och där uppgifter om biotopskyddsområden som bildas av Skogsstyrelsen offentliggörs. Frågor som rör det praktiska genomförandet av offentliggörande bör därför utredas i samarbete mellan Skogsstyrelsen, *Lantmäteriet* och Naturvårdsverket. Myndigheterna bör även lämna förslag på de förordningsändringar som behövs. Regeringen avser att ge myndigheterna ett sådant uppdrag.

14 Beslut om avslag på tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska inte anses vara en avverkningsrestriktion enligt fastighetstaxeringslagen

Regeringens bedömning: Ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller ett beslut om tillstånd med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen bör inte medföra att skogsmarken delas in i ägoslaget produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner vid fastighetstaxeringen.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller beslut om tillstånd med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen ska medföra att skogsmarken ska utgöra skogsmark som omfattas av avverkningsrestriktioner enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över utredningens förslag. *Skatteverket* avstyrker förslaget och pekar på att det nuvarande ägoslaget produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner omfattar naturreservat och biotopskyddsområden. En tillfällig användning eller tillfälliga tillstånd bör inte ligga till grund för indelningen av ägoslag. En grundläggande förutsättning i fastighetstaxeringslagen när det gäller ägoslaget produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner är att områdena är beständiga över tid och klart avskiljbara. Ersättningsfrågan är också löst för evig tid när det gäller skogsbruk i områden med biotopskydd eller naturreservat där ägandet kan finnas kvar. Förslaget kan medföra flera tillämpningsproblem. Skatteverket anser att skogsmark som omfattas av beslut om nekat tillstånd eller beslut om hänsyn i samband med avverkning i fjällnära skog i stället i taxeringshänseende bör indelas i ägoslaget produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner och att eventuella avverkningsrestriktioner eller restriktioner bör hanteras inom ramen för justering för säreget förhållande.

Skälen för regeringens bedömning: Av 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen, förkortad FTL, framgår att mark ska delas in i de ägoslag som definieras i bestämmelsen. När det gäller skogsmark är ägoslagen produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner, produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner och skogligt impediment. Av bestämmelsen framgår vidare att med produktiv skogsmark avses samma sak som i 2 § SVL. Med avverkningsrestriktioner avses avverkningsförbud, krav på överhållning, maximering av hyggesstorlek eller virkesuttag eller barrskogsförbud enligt bestämmelserna om naturreservat eller biotopskyddsområden. Krav på överhållning innebär att avverkningen måste skjutas upp och ske efter den tidpunkt som är ekonomiskt gynnsammast. Av 2 kap. 1 § FTL framgår att indelningen av ägoslag inte får ske på grundval av tillfällig användning. Enligt 5 kap. 1 § FTL ska taxeringsvärdet bestämmas för varje skatte- och avgiftspliktig taxeringsenhet. Av 6 kap. 10 § samma lag framgår att vart och ett av ägoslagen produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner, produktiv skogsmark utan

avverkningsrestriktioner och skogligt impediment inom en taxeringsenhet ska utgöra en värderingsenhet. De allmänna värderingsreglerna finns i 7 kap. FTL. I 7 kap. 1 § FTL anges att värderingen ska ske med utgångspunkt i värdefaktorer. Med värdefaktorer avses egenskaper som är knutna till fastigheten och som har betydelse för marknadsvärdet. Vidare anges i 7 kap. 3 § FTL att taxeringsvärdet för vissa typer av ägoslag ska bestämmas med utgångspunkt i riktvärden. I 14 kap. FTL finns bestämmelser om riktvärde för bl.a. produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner med växande skog och produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner. Av 7 kap. 5 § FTL framgår att om det finns värdefaktorer som inte särskilt har beaktats vid riktvärdesbestämmande och som påtagligt inverkar på marknadsvärdet, ska ett med ledning av riktvärden bestämt värde justeras. Det benämns justering för säregna förhållanden. Hur justeringen ska beräknas framgår av bestämmelserna i fastighetstaxeringslagen.

Som *Skatteverket* anför är det en grundläggande förutsättning i fastighetstaxeringslagen när det gäller ägoslaget produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner att områdena är beständiga över tid och klart avskiljbara. Ett beslut om att neka avverkning i fjällnära skog eller ett beslut med villkor om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen kan visserligen som utredningen lyfter fram få samma ekonomiska konsekvenser för markägaren som om området skyddas som ett biotopskyddsområde eller naturreservat. Ett sådant beslut leder dock inte till att skogsmarken får samma bestående skydd som när skogsmarken skyddas genom att ett biotopskyddsområde inrättas eller reservatsföreskrifter meddelas. Regeringen anser mot den bakgrunden att utredningens förslag inte bör genomföras.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2022.

Bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen miljöbalken om återbetalning av ersättning för det fall åtgärder vidtagits i strid med ett beslut om tillståndsvägran ska inte tillämpas om åtgärden har vidtagits före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer endast delvis med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022 och att de nya bestämmelserna inte ska gälla i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Utredningens förslag innebär vidare att övergångsbestämmelsen om återbetalning av ersättning då åtgärder vidtagits i strid med ett beslut om tillståndsvägran ges en något annan utformning.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över frågan om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. *Regelrådet* anser

Prop. 2021/22:207 att utredningens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig, bl.a. saknas information helt beträffande mer skarpa förslag. *Lantmäteriet* vill påtala vikten av att ikraftträdandedatumet när det gäller krav om offentliggörande av uppgifter sätts tillräckligt långt fram i tiden för att göra det möjligt att anpassa system och uppdatera handböcker och annat informationsmaterial samt för att få tid för att förbereda Lantmäteriets organisation på de kommande förändringarna. Vid ett offentliggörande via eget register hos Skogsstyrelsen eller registrering i den allmänna delen i fastighetsregistret behöver ikraftträdandedatumet och övergångsregler anpassas till vald metod för offentliggörandet.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har valt att inte gå vidare med alla delar av utredningens förslag. Det gäller bl.a. förslaget om att Skogsstyrelsen ska pröva frågan om ersättning i samband med tillståndsfrågan, de förslag som innebär att alla materiella bestämmelser om ersättningen ska tas in i skogsvårdslagen och förslaget om ändringar i fastighetstaxeringslagen. Regeringen gör också en annan bedömning än utredningen när det gäller vilka uppgifter som bör offentliggöras.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska offentliggöras avser regeringen att ge Skogsstyrelsen och Lantmäteriet i uppgift att närmare utreda förutsättningarna för det. Först därefter går det att ta ställning till vilka anpassningar och utbildningsinsatser som respektive myndighet behöver genomföra.

De av regeringen föreslagna lagändringarna som rör ersättningen bygger, med ett undantag som rör återkrav, på nuvarande regelverk och bedöms inte föranleda ett behov av större utbildningsinsatser eller informationskampanjer hos berörda myndigheter. Det bedöms inte heller finnas ett behov för enskilda att anpassa sig till det ändrade regelverket. Lagändringarna bör mot den bakgrunden kunna träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att lagändringarna träder i kraft den 1 september 2022.

De nya bestämmelserna om ersättning i 19 § SVL bedöms inte medföra några förändringar när det gäller prövningen i pågående mål och ärenden utan avser endast att förtydliga den praxis som har utvecklats på området. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att bestämmelserna ska tillämpas även för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Genom ändringen i 19 § SVL blir dock även 31 kap. 15 § första stycket andra meningen MB tillämplig. Med stöd av den bestämmelsen är det möjligt att kräva tillbaka utbetald ersättning om en markägare som har fått ersättning vidtar åtgärder, t.ex. avverkning, i strid med ett avslagsbeslut enligt 18 § eller ett beslut om villkor enligt 18 b § första stycket 1 SVL (se avsnitt 12). Utredningen föreslår att det inte ska vara möjligt att kräva tillbaka ersättning när det gäller avverkningar som har vidtagits före ikraftträdandet. Regeringen, som i avsnitt 12 bedömer att bestämmelsen inte bör begränsas till att avse enbart avverkningar, instämmer i utredningens bedömning när det gäller frågan om det finns ett behov av en övergångsbestämmelse. Som utredningen föreslår bör det endast vara möjligt att återkräva ersättning för en åtgärd som har utförts efter ikraftträdandet. Bestämmelsen bör dock få en något annorlunda utformning än vad utredningen föreslår.

16.1 Regeringens förslag och bedömningar

Regeringen bedömer att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör vara kvar och även i fortsättningen utgöra ett komplement till miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd och naturvårdsavtal enligt jordabalken, dvs. formellt skydd, i området. Berörda myndigheter bör därför utveckla arbetssätt med förebyggande åtgärder genom att möjliggöra och uppmuntra frivillig intresseanmälan för formellt skydd i stället för att reaktivt ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd till avverkning.

De föreslagna lagändringarna syftar till att tydliggöra bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Det införs bl.a. en presumtion om att pågående markanvändning på produktiv skogsmark ska anses vara skogsbruk vid prövning av frågan om det finns en rätt till ersättning. Lagändringarna tillsammans med de krav om offentliggörande av vissa uppgifter som regeringen bedömer bör införas syftar till att tydliggöra att det finns en rätt till ersättning vid beslut som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras. Ändringarna ska också säkerställa att ersättning inte utbetalas mer än en gång för ett område för vilket markägaren har fått ersättning. Det innebär bl.a. att det tydliggörs för nuvarande och framtida ägare vad som utgör pågående markanvändning efter en tillståndsprövning. Det ska också bli möjligt att kräva återbetalning av utbetald ersättning om avverkning sker i strid med ett avslagsbeslut eller i strid med villkor om hänsyn.

De föreslagna ändringarna i skogsvårdslagen innebär även att giltighetstiden för tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska begränsas till fem år. Detta har inte tidigare framgått av lagen. Därefter krävs ett nytt ställningstagande av om förutsättningarna fortfarande är sådana att en avverkning är möjlig. Vidare ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få rätt att meddela föreskrifter om att det för vissa brådskande bekämpningsåtgärder med anledning av angrepp av växtskadegörare inte ska krävas något tillstånd till avverkning.

Lagändringen i miljöbalken innebär att beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 18 b § första stycket 1 SVL också ska beaktas vid bedömningen av rätten till ersättning och inlösen enligt miljöbalken.

16.2 Vilka berörs av förslagen?

Förslagen berör i första hand markägare och andra som bedriver skogsbruk i fjällnära skog. Förslagen berör även Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet, samt Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna när de handlägger områdesskyddsärenden. Förslagen berör även Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Lantmäteriet i de delar som avser offentliggörande av uppgifter. Domstolarna påverkas inte av förslagen på annat sätt än att reglerna blir tydligare och enklare att tolka.

16.3 Alternativa lösningar

Ett alternativ är att inte införa några förändringar i lag eller ge uppdrag till myndigheter om att offentliggöra uppgifter och att utveckla arbetssätt för att uppmuntra till frivilligt formellt skydd i fjällnära skog.

Om föreslagna lagändringar och åtgärder genomförs kommer det att framgå direkt av lagen att vid prövning av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning anses vara skogsbruk. Detta gäller dock bara så länge ett beslut inte har fattats som innebär att pågående markanvändning inom en fastighet avsevärt försvåras. Genom att uppgifter om vissa beslut kommer att offentliggöras och genom en uttrycklig bestämmelse om att ersättning inte får ges mer än en gång för samma geografiska område säkerställs att staten inte behöver lämna dubbla ersättningar. Med tanke på att det i dag redan betalas ut ersättning för avsevärt försvårade av pågående markanvändning i fjällnära skog är det angeläget att dessa förändringar kommer till stånd. Om de föreslagna ändringarna inte genomförs kvarstår otydligheter i lagstiftningen och det finns risk för att ersättning kan komma att betalas ut mer än en gång för samma område.

Om uppdraget att utveckla arbetssätt för frivilligt formellt skydd inte genomförs kan det innebära att staten fortsätter att reaktivt ersätta nekade tillståndsansökningar i stället för att, i god samarbetsanda med markägare, vidta åtgärder för att bevara värdefulla fjällnära skogar. Om det visar sig att det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa att staten inte ska betala ut ersättning för ett område som inte har ett varaktigt skydd avser regeringen att utreda vilka åtgärder som i så fall är nödvändiga och lämpliga.

En annan alternativ lösning är att avskaffa tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog. Anmälningsplikt enligt 14 § SVL skulle då gälla i det fjällnära området på samma sätt som i resten av landet. Regeringen bedömer dock att ett avskaffande av tillståndsplikten skulle kunna leda till negativa konsekvenser för såväl miljön som för rennäringen. Dessutom kan det inte uteslutas att en sådan lösning skulle kunna leda till en hög andel överklaganden med stöd av Århuskonventionen, att förelägganden som en följd av det fattas enligt 12 kap. 6 § MB och i förlängningen en rätt till ersättning med stöd av 31 kap 4 § MB. Det skulle då inte förbättra situationen i förhållande till hur det är i dag när det gäller oklarheter kring rätt till ersättning och möjligheten att få ersättning mer än en gång för samma område.

16.4 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagen är nationella initiativ, som inte avser att genomföra eller komplettera EU-rättsakter. Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten.

Bedömningen att myndigheterna bör ges i uppdrag att utveckla arbetssätt med frivillig intresseanmälan för formellt skydd i fjällnära skog kan leda till behov av särskilda informationsinsatser.

Bedömningen att vissa uppgifter bör offentliggöras kan också leda till ett behov av särskilda informationsinsatser. Formerna och metoden för offentliggörandet av uppgifter och vilka närmare uppgifter som bör offentliggöras behöver utredas innan krav om offentliggörande kan införas. Markägare och andra som berörs av detta kan komma att särskilt behöva informeras om vad offentliggörandet innebär.

16.6 Sociala och miljömässiga konsekvenser

Regeringens bedömning innebär att tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog ska finnas kvar. Det innebär att de höga naturvärden och kulturmiljövärden som finns för dessa områden alltså är skyddade. Förslaget om möjlighet att göra undantag från kravet på tillstånd till avverkning vid åtgärder som måste vidtas i fråga om karantänskadegörare och andra växtskadegörare kan leda till att mer skyndsamma åtgärder kan vidtas för att skydda den fjällnära skogen från angrepp vilket kan ha positiv betydelse för den biologiska mångfalden eller för skogens rekreationsvärden. I vissa bekämpningssituationer kan dock olika miljövärden stå mot varandra. Åtgärder för att skydda vissa växter eller växtmiljöer skulle då kunna påverka andra miljövärden negativt. När det gäller karantänskadegörare bör dock EU-lagstiftningens mycket tydliga fokus på förebyggande åtgärder begränsa dessa situationer i större utsträckning än vad som tidigare har varit fallet. När det gäller de nationellt reglerade skogsskadegörarna kan det finnas större skäl att beakta motstående miljöintressen, t.ex. behov av död ved, när föreskrifter om undantag från tillståndsplikten övervägs.

De miljömässiga konsekvenserna av förslagen som rör presumtionen att skogsbruk är pågående markanvändning i fjällnära skog och ersättningsrätten bedöms vara försumbara. För de skogar där avverkning bedöms vara oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden kommer ersättning att betalas ut oavsett om området skyddas formellt eller om ett nekat tillstånd leder till rätt till ersättning. Förslagen och åtgärderna som innebär att det inte är möjligt för en markägare att få ersättning mer än en gång för samma geografiska område eller för samma hänsyn bedöms inte leda till några sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Förslaget som möjliggör att ersättning kan komma att krävas tillbaka kan påverka den markägare som inte följer regelverket.

Förslagen och bedömningarna bedöms inte ge några effekter av betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen bedöms inte heller ha några effekter när det gäller tillgänglighet.

16.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

De föreslagna lagförslagen syftar till att uppnå en ökad tydlighet kring vad som är pågående markanvändning och när det uppstår rätt till ersättning. Den ökade tydligheten om vad som gäller bör kunna bidra till en viss positiv samhällsekonomisk effekt. Vidare leder bedömningen att uppgifter bör offentliggöras tillsammans med förslaget om en uttrycklig bestämmelse om att ersättning enligt skogsvårdslagen inte får lämnas mer än en gång för samma del av en fastighet eller för samma hänsyn till en statsfinansiellt positiv effekt.

I övrigt innebär förslagen inte några större sakliga ändringar utan klargör rättsläget utifrån den praxis som har utvecklats inom området.

16.8 Påverkan på konkurrensförhållanden

Förslagen och bedömningarna bedöms inte ha några särskilda effekter på förhållandena mellan stora, medelstora eller små företag.

16.9 Konsekvenser för enskilda aktörer

16.9.1 Markägare

Förslaget om en presumtion att skogsbruk är pågående markanvändning i fjällnära skog och bedömningen att uppgifter bör offentliggöras innebär att det blir tydligare för markägare vad som utgör pågående markanvändning och hur bedömningen påverkas av Skogsstyrelsens beslut. Vidare blir det tydligare för markägare vad som gäller i fråga om rätt till ersättning om Skogsstyrelsen beslutar att avslå en ansökan om tillstånd till avverkning eller beslutar om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i ett sådant tillstånd. Genom ändringen i miljöbalken blir det tydligt vad ackumuleringsregeln omfattar.

Förslaget att införa en möjlighet att återkräva utbetald ersättning om avverkning har skett i strid med ett avslagsbeslut eller i strid med villkor om hänsyn innebär att den som inte följer ett avslagsbeslut eller villkor i ett tillstånd kan bli skyldig att betala tillbaka ersättning. För att ersättning ska krävas tillbaka krävs det att det är skäligt. Skälighetsbedömningen knyter i första hand an till graden av uppsåt eller oaktsamhet då åtgärden utfördes. Förslaget bedöms därför inte leda till negativa konsekvenser för markägare, exempelvis då avverkning sker av misstag utan markägarens kännedom.

Genom förslaget att möjliggöra undantag från kravet på tillstånd blir det enklare för markägare att snabbt vidta åtgärder för att eliminera karantänskadegörare och andra växtskadegörare vid utbrott i fjällnära skog.

16.9.2 Rennäringen

Att tillståndskravet ska finnas kvar bedöms gynna rennäringens intressen. De ändringar som görs bedöms inte ha några konsekvenser för rennäringen eller renskötselrätten. *Sametinget* har invänt att förslaget att skogsbruket ska anses vara pågående markanvändning kan få indirekt betydelse vid olika intresseavvägningar och att det endast stärker den ena äganderättsinnehavaren samtidigt som förslag saknas för att stärka renskötselns bruksrätt som likställs med äganderätten. Regeringen tydliggör att presumtionen endast avser frågan om det finns en rätt till ersättning. Rennäring och skogsbruk kan bedrivas samtidigt. Presumtionen utesluter inte rennäring.

16.9.3 Statliga bolag

I prop. 2021/22:58 lämnades förslag som rör statliga bolag. De förslag och bedömningar som nu lämnas bedöms inte ha några konsekvenser för statliga bolag på annat sätt än att de berörs i sin egenskap av markägare.

16.10 Konsekvenser för kommuner

Förslagen och bedömningarna bedöms inte ha några konsekvenser för kommuner på annat sätt än att de berörs i sin egenskap av markägare.

16.11 Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter

16.11.1 Lantmäteriet

Bedömningen att uppgifter om avslagsbeslut, vissa tillståndsbeslut i fjällnära skog och att ersättning har betalats ut bör offentliggöras innebär att Lantmäteriet, tillsammans med Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, behöver utreda det praktiska genomförandet av offentliggörandet av uppgifter. Ett sådant uppdrag bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

16.11.2 Länsstyrelserna

Bedömningen att uppgifter om avslagsbeslut, vissa tillståndsbeslut i fjällnära skog och att ersättning har betalats ut bör offentliggöras kommer att underlätta för länsstyrelsernas områdesskyddsarbete, genom att det blir tydligt och transparent när Skogsstyrelsen har bedömt att tillstånd inte kan beviljas, eller när Skogsstyrelsen ställer långtgående krav på hänsyn.

Länsstyrelsernas samverkan med Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdraget att utveckla arbetssätt med frivillig intresseanmälan för formellt skydd i fjällnära skog bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

16.11.3 Naturvårdsverket

Bedömningen att uppgifter om avslagsbeslut, vissa tillståndsbeslut i fjällnära skog och att ersättning har betalats ut bör offentliggöras innebär att Naturvårdsverket, tillsammans med Lantmäteriet och Skogsstyrelsen, behöver utreda det praktiska genomförandet av offentliggörandet. Ett sådant uppdrag bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Offentliggörandet av dessa uppgifter kommer att underlätta för Naturvårdsverkets områdesskyddsarbete, genom att det blir tydligt och transparent när Skogsstyrelsen har bedömt att tillstånd inte kan beviljas, eller när Skogsstyrelsen ställer långtgående krav på hänsyn.

Kostnader för Naturvårdsverket uppstår i och med genomförandet av det kommande uppdraget att utveckla arbetssätt med frivillig intresseanmälan för formellt skydd i fjällnära skog. Genomförandet av detta uppdrag bedöms kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

16.11.4 Skogsstyrelsen

Tillståndskravet bör finnas kvar och även fortsättningsvis vara ett komplement till formellt skydd i fjällnära skog

Bedömningen att tillståndskravet bör finnas kvar innebär ingen ändring av den ordning som hittills har gällt när det gäller avverkning i fjällnära skog. Tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog gäller även i fortsättningen och kommer alltså utgöra ett komplement till miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd och naturvårdsavtal enligt jordabalken.

Kostnader för Skogsstyrelsen uppstår i och med genomförandet av det kommande uppdraget att utveckla arbetssätt med frivillig intresseanmälan för formellt skydd i fjällnära skog. Genomförandet av detta uppdrag bedöms kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Tillstånd till avverkning ska vara tidsbegränsat

Förslaget innebär att det klargörs att giltighetstiden för tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska begränsas till fem år. I praktiken medför den lagändringen ingen förändring för Skogsstyrelsens handläggning, men det blir tydligt för markägare vad som gäller.

Möjlighet till undantag från tillståndskravet vid bekämpning av växtskadegörare

Det föreslagna bemyndigandet som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om att det inte krävs något avverkningstillstånd för att utföra nödvändiga bekämpningsåtgärder vid angrepp av växtskadegörare innebär att Skogsstyrelsen får en möjlighet att förenkla handläggningen i vissa typer av ärenden.

Ersättning bör även fortsättningsvis betalas vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Regeringens bedömning innebär ingen förändring i förhållande till praxis vare sig när det gäller handläggning av ärenden eller utbetalning av

intrångsansättning. För intrångsansättning till markägare som nekas tillstånd vid avverkning av fjällnära skog har anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket ökat med 410 miljoner kronor för 2022. För 2023–2027 har anslaget beräknats öka med samma belopp för detta ändamål (prop. 2021/22:1 utg.omr. 23 avsnitt 2.9.2, bet. 2021/22:MJU2, rskr. 2021/22:99). Administrationskostnader bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Skogsbruk i fjällnära skog ska anses vara pågående markanvändning

Genom att införa en presumtion i skogsvårdslagen om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjs tveksamheterna om detta vid prövningen av om det finns en rätt till ersättning.

I dagsläget är det oklart vad som gäller i fråga om ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras. Förslaget bör därför kunna underlätta Skogsstyrelsens handläggning och bedömningar.

Vem bör pröva frågan om ersättning?

Regeringen föreslår ingen förändring när det gäller frågan om vem som prövar frågan om ersättning i förhållande till vad som gäller i dag. I normalfallet träffar Skogsstyrelsen och markägaren en överenskommelse om ersättningen. Endast i de fall då en överenskommelse inte är möjlig prövas frågan i mark- och miljödomstol.

Ersättningsreglernas utformning

Regeringen föreslår att det införs en möjlighet att återkräva utbetalad ersättning om avverkning har skett i strid med ett avslagsbeslut eller i strid med villkor om hänsyn. Skogsstyrelsen utövar redan i dag tillsyn över att avverkning inte sker i strid med skogsvårdslagen, vilket inkluderar tillsyn över att beslut enligt 18 § och 18 b § SVL följs, och myndigheten bedöms ha nödvändiga verktyg för att upptäcka överträdelser av regelverket. Skogsstyrelsen utövar även tillsyn över lagen om handel med timmer och trävaror. Förslaget innebär att Skogsstyrelsens administration kommer att öka då beslut om återkrav kan komma att behöva handläggas. Den typen av ärenden förväntas vara få och kostnaden för hanteringen av ärendena bedöms därför rymmas inom befintliga anslag. Bestämmelsen om att ersättning inte får ges flera gånger för samma område bedöms ha en viss avhållande effekt mot att markägare ansöker om tillstånd för avverkning på mark där myndigheten redan har nekat tillstånd. Den bedöms inte leda till ökade kostnader för Skogsstyrelsen.

Beslut om tillstånd och uppgift om utbetalning bör offentliggöras

Bedömningen att beslut enligt 18 § SVL och uppgift om utbetalning av ersättning bör offentliggöras innebär att det tydliggörs för nuvarande och framtida ägare vad som utgör pågående markanvändning efter en

Prop. 2021/22:207 tillståndsprövning. Offentliggörandet bedöms leda till färre ansökningar om ersättning, vilket bör medföra besparingar för myndigheten.

Bedömningen att uppgifter om avslagsbeslut, vissa tillståndsbeslut i fjällnära skog och att ersättning har betalats ut bör offentliggöras innebär att Skogsstyrelsen, tillsammans med Naturvårdsverket och Lantmäteriet, behöver utreda det praktiska genomförandet av offentliggörandet av uppgifter. Ett sådant uppdrag bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Att offentliggöra uppgifterna kan komma att leda till en viss administrativ hantering hos Skogsstyrelsen. Omfattningen beror dock på hur systemen utvecklas och bör uppvägas av den besparing som offentliggörandet bedöms leda till.

16.12 Konsekvenser för domstolarna

Förslagen och bedömningarna bedöms inte påverka de allmänna förvaltningsdomstolarna eller mark- och miljödomstolarna på annat sätt än att reglerna blir tydligare och enklare att tolka.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

31 kap.

9 § Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

I paragrafen finns den s.k. ackumuleringsregeln. Den anger vilka beslut som ska beaktas vid bedömningen om det finns en rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § MB eller om det finns en rätt till inlösen enligt 31 kap. 8 § MB.

I *första stycket* görs ett tillägg om att beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 18 b § första stycket 1 SVL också ska beaktas vid bedömningen. Övervägandena finns i avsnitt 12.

15 § I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillstånd inte heller behövs för åtgärder som måste vidtas i fråga om

1. karantänskadegörare enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG,

2. karantänskadegörare enligt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 5 § växtskyddslagen (2022:000), eller

3. andra växtskadegörare enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § växtskyddslagen.

Paragrafen reglerar när tillstånd krävs för avverkning i fjällnära skog. Den föreslagna lydelsen utgår från de lagförslag som lämnas i propositionen En ny växtskyddslag (prop. 2021/22:148). Övervägandena finns i avsnitt 8.

I ett nytt *tredje stycke* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om att tillstånd inte behövs för bekämpningsåtgärder i fråga om växtskadegörare som innebär att skog måste avverkas. Föreskrifterna får omfatta åtgärder som avser karantänskadegörare och som måste utföras enligt unionsrätten vid ett utbrott. Vilka de åtgärderna är framgår direkt av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 eller av föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet som meddelats med stöd av 5 § i den nya växtskyddslagen. Även bekämpningsåtgärder som gäller nationellt reglerade växtskadegörare får undantas från tillståndskravet. Sådana åtgärder framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § i den nya växtskyddslagen. De åtgärder som undantas från tillståndskravet måste anmälas till Skogsstyrelsen enligt 15 § skogsvårdsförordningen. En sådan under rättelse anses även som en särskild anmälan för samråd som enligt 12 kap. 6 § MB ska göras till Skogsstyrelsen om åtgärden bedöms kunna komma att ändra naturmiljön väsentligt (6 § förordningen om anmälan för samråd).

15 a § *Ett tillstånd till avverkning är giltigt i fem år från det att beslutet fick laga kraft.*

I paragrafen, som är ny, anges att ett tillstånd till avverkning är giltigt i fem år från det att beslutet fick laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 7.

19 § *Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.*

Vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.

Prop. 2021/22:207 *När det gäller rätten till ersättning tillämpas även 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12, 13 och 15 §§, 31 § tredje stycket och 33 § miljöbalken. En hänvisning i någon av dessa bestämmelser till 31 kap. 4 § miljöbalken ska anses som en hänvisning till 19 § första stycket denna lag.*

Paragrafen reglerar när en fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL. Övervägandena finns i avsnitt 10 och 12.

I *första stycket*, som är nytt, anges att en fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras. Ändringen innebär att de grundläggande förutsättningarna för ersättning anges i paragrafen i stället för att en hänvisning görs till 31 kap. 4 § första stycket MB, vilket leder till att hänvisningen till 31 kap. 4 § MB tas bort. Ersättningsbestämmelsen är utformad på samma sätt som 31 kap. 4 § första stycket MB och ska tillämpas på motsvarande vis. Den hittillsvarande bestämmelsen i första stycket flyttas med vissa ändringar till tredje stycket.

I *andra stycket*, som är nytt och som i allt väsentligt har utformats enligt Lagrådets förslag, införs en bestämmelse om att vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.

Presumtionen har betydelse vid en prövning av om en fastighetsägare har rätt till ersättning enligt första stycket. Enligt bestämmelsen ska på produktiv skogsmark i fjällnära skog, vid en prövning av rätten till ersättning på grund av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL, pågående markanvändning före beslutet anses vara skogsbruk. Frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras ska således prövas med den utgångspunkten att skogsbruk är pågående – och inte ändrad – markanvändning.

Ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 SVL som innebär att pågående markanvändning inom en fastighet avsevärt försvåras bör normalt sett anses medföra att skogsbruk inte längre anses vara pågående markanvändning. Det innebär att om en fastighetsägare har fått ett avslagsbeslut enligt 18 § SVL och på nytt ansöker om tillstånd för samma område, bör fastighetsägaren inte kunna få ersättning igen vid nytt avslag på tillståndsansökan eftersom det första avslagsbeslutet som regel bör medföra att skogsbruk inte längre anses vara pågående markanvändning. Frågan om i vilka fall presumtionen bryts får dock avgöras i rättstillämpningen i varje enskilt fall. I avsnitt 13 bedömer regeringen att det bör införas krav på offentliggörande av uppgifter om beslut enligt 18 § SVL.

Det finns även andra beslut som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras, bl.a. de som omfattas av 31 kap. 4 § MB. Även dessa beslut bör kunna bryta presumtionen om att skogsbruk är pågående markanvändning på produktiv skogsmark i fjällnära skog oavsett om ersättning tidigare har lämnats eller inte enligt bestämmelserna i 31 kap. 4 § MB. Förutsättningarna för detta får avgöras i rättstillämpningen.

Om tillstånd till avverkning lämnas vid en förnyad prövning som avser ett område där Skogsstyrelsen tidigare har fattat ett avslagsbeslut kommer skogsbruk som regel att anses vara pågående markanvändning igen. Däremot bör presumptionen om pågående markanvändning inte inträda igen vid ett tillståndsbeslut som kräver dispens på grund av beslut som bryter presumptionen, exempelvis ett områdesskydd. I avsnitt 13 bedömer regeringen att även tillståndsbeslut som lämnas vid en sådan förnyad prövning bör offentliggöras. Om marken uteslutande används för andra ändamål ska pågående markanvändning inte heller anses vara skogsbruk.

Bestämmelsen i *tredje stycket* anger att vissa bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas vid en prövning av rätten till ersättning enligt första stycket. Genom 31 kap. 2 § MB ska även bestämmelserna i expropriationslagen gälla vid ersättning och inlösen, om det inte finns avvikande bestämmelser i miljöbalken. Bestämmelsen motsvarar det hittillsvarande första stycket med den skillnaden att även 31 kap. 15 § första stycket andra meningen MB ska tillämpas vid prövningen och att hänvisningen till 31 kap. 4 § första stycket MB tas bort.

Genom att även 31 kap. 15 § första stycket andra meningen MB ska gälla är det möjligt att kräva tillbaka utbetald ersättning om en fastighetsägare som har fått ersättning på grund av ett avslagsbeslut enligt 18 § SVL eller ett beslut om villkor enligt 18 b § första stycket 1 SVL senare trotsar beslutet. Fastighetsägaren kan då förpliktas att betala tillbaka ersättningen helt eller delvis. För att ersättningen ska krävas tillbaka ska det vara skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Skälighetsbedömningen bör i första hand utgå från graden av uppsåt eller oaktsamhet då åtgärden utfördes. I normalfallet bör en skälighetsbedömning utmynna i att en fastighetsägare inte blir återbetalningsskyldig om en avverkning sker utan fastighetsägarens kännedom, t.ex. om en entreprenör som anlitas av ägaren till grannfastigheten av misstag avverkar skog på fel fastighet.

En annan förutsättning för att återbetalning ska ske är att tillsynsmyndigheten, dvs. Skogsstyrelsen, har beslutat att inte kräva rättelse. Rättelse bör kunna bli aktuell framför allt när det gäller villkor om hänsyn enligt 18 b § första stycket 1 SVL. Vid en avverkning som sker i strid med ett beslut enligt 18 § SVL bör det som regel inte vara möjligt att kräva rättelse.

Talan om återbetalning väcks vid mark- och miljödomstol. Detta följer av 31 kap. 15 § andra stycket MB, som görs tillämplig genom 19 § tredje stycket SVL. En sådan talan ska väckas senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Vid talan om ersättning företräds staten i domstol av Kammarkollegiet enligt 35 § skogsvårdsförordningen och 36 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

De bestämmelser i 31 kap. miljöbalken som görs tillämpliga genom paragrafen innehåller i flera fall en hänvisning till 4 § MB. En hänvisning i någon av dessa bestämmelser till 31 kap. 4 § MB ska anses som en hänvisning till 19 § första stycket SVL.

19 a § *Om ersättning enligt 19 § har lämnats på grund av ett beslut enligt 18 § kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma del av en fastighet.*

Om ersättning enligt 19 § har lämnats på grund av ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma hänsyn.

I paragrafen som är ny, anges att om ersättning enligt 19 § har lämnats kan ersättning enligt den paragrafen inte lämnas på nytt för samma del av en fastighet eller för samma hänsyn. Övervägandena finns i avsnitt 12. Paragrafen har utformats efter synpunkter från *Lagrådet*.

I *första stycket* anges att om ersättning enligt 19 § har lämnats på grund av ett beslut enligt 18 § kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma del av en fastighet.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som innebär att om ersättning enligt 19 § har lämnats på grund av ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma hänsyn.

I avsnitt 13 bedömer regeringen att det bör införas krav på offentliggörande av uppgifter om att utbetalning av ersättning har lämnats på grund av beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 SVL.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2022.

2. När det gäller rätt till ersättning enligt 19 § ska dock bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen miljöbalken inte tillämpas om åtgärden har vidtagits före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 15.

Punkt 1 anger när lagändringarna träder i kraft.

Enligt *punkt 2* ska bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen MB, som blir tillämpliga genom lagändringen i 19 § SVL, inte tillämpas för åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet. Bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen MB innebär att fastighetsägaren kan bli återbetalningsskyldig om åtgärder har vidtagits i strid mot ett beslut om tillståndsvägran.

Sammanfattning av betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73)¹

Prop. 2021/22:207
Bilaga 1

Utredningens utgångspunkter

Det utredningsuppdrag som utredningen haft att behandla har varit mycket omfattande och spänt över flera områden som vart och ett kräver stora insikter om särpräglade och komplexa förhållanden. Utredningens uppdrag kan i mångt och mycket sammanfattas som att lösa den strid som pågått mellan olika uppfattningar och intressen i skogen de senaste decennierna. Den effektiva utredningstiden har varit ungefär ett år. Utredningen har därför varit tvungen att avgränsa sitt uppdrag i olika avseenden och prioritera de tillgängliga resurserna.

Vid denna avvägning har utredningen lagt särskilt fokus på förslag till lösning av de frågor som bedömts problematiska ur ett äganderättsperspektiv. Därför lämnas i betänkandet konkreta förslag som exempelvis rör utpekanden av naturvärden på privatägda fastigheter, lämpligt sätt att ersätta markägare för fjällskog med mycket höga naturvärden, hur myndigheternas arbete med formellt skydd bör bedrivas och från vilket mandat naturvårdsarbetet ska utgå.

Andra frågor som anges i utredningsdirektivet har utredningen i flera fall adresserat genom att föreslå ytterligare beredning. Bland annat har utredningen bedömt att många frågor som rör tillväxthöjande åtgärder i skogen, där skogsskadorna från hjortviltsstammen särskilt bör framhållas, är angelägna att gå vidare med i särskild ordning. Vidare kan nämnas förändrad skattelagstiftning för naturvårdsersättningar och vissa regel-förenklingar för skogsbruket där förslag lagts om ytterligare utredning.

Utredningen har även lagt stor vikt vid förslag som bedöms kunna bidra till ett sundare diskussionsklimat i de skogsrelaterade frågorna. Det finns en uttalad konflikt mellan olika intressenter. Utredningen har försökt göra sitt yttersta för att i stället för att elda på konflikten komma till lösningar som kan gjuta olja på vägorna. För i princip alla frågor som utredningsuppdraget berör finns det behov att ta Sverige ur den destruktiva spiral där dialog ersatts av debatt. Genom olika förslag har därför både former för dialogprocess och inom vilka ramar dialog mellan skogens intressenter ska föras adresserats.

Även i utredningsarbetet har dialog och samverkan varit ledord. Trots att utredningen behövt ha ett mycket högt tempo i arbetet har ett kontinuerligt samtal förts med olika skogliga intressenter. Flera hundra förslag och synpunkter har kommit in till utredningen från allmänhet, näringen, olika ideella organisationer och myndigheter; mycket till följd av det utåtriktade arbetssätt som tillämpats. Utredningen har även fört samtal med företrädare inom olika forskningsfält för att förankra tankar och utbyta idéer. Alla dessa synpunkter, åsikter, tankar och förslag som samlats in har varit till ovärderlig hjälp, både för att komma framåt i

¹ Sammanfattningen i betänkandet innehåller tre figurer som har utelämnats i denna bilaga.

Förslagen i betänkandet ska ses som en helhet

I betänkandet lämnas ett femtiotal förslag på förändringar i allt från nyckelbiotopsregistrering till mer konkreta mål med naturvårdspolitiken. Vissa förslag kan hanteras var för sig men de flesta förslag har en nära koppling till varandra. Det är därför viktigt att en helhetssyn anläggs på betänkandets förslag.

Som exempel kan tas det förslag som lämnas om att Skogsstyrelsen ska upphöra med nyckelbiotopsregistrering och gallra det befintliga registret, vilket kan få stora konsekvenser för biologisk mångfald om inte samtidigt ett annat sätt att inventera landets skogar genomförs. Utredningens bedömning är att utan en enhetlig och systematisk möjlighet att redogöra för en skogs potentiella betydelse för biologisk mångfald kan inte heller ett system för formellt skydd som bygger på markägarinitiativ och frivillighet förväntas bli effektivt.

På samma sätt är det med förslaget som avser att halvera den tid inom vilken avverkning får ske från det att en anmälan görs till Skogsstyrelsen. Förslaget förutsätter att markägaren tar ett större ansvar för kunskap om den egna skogen än vad som hittills skett i praktiken. För att kunna ta det ansvaret kan markägaren i vissa fall behöva hjälp med kunskapsunderlag.

Genom att befästa den praxis som nu gäller om rätt till ersättning vid nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog skapas en stor latent kostnad för staten. Det är därför angeläget att se de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget om ytterligare områdesskydd i fjällskogar med mycket höga naturvärden utifrån utgångspunkten att en mycket stor del av skogarna redan är statsfinansiellt in-tecknade.

Både för en växande cirkulär bioekonomi och för bevarande av biologisk mångfald krävs både mål och medel. Om målen är oförenliga kommer även medlen för att nå målen riskera att motarbeta varandra. Det är därför angeläget att sättet att uppfylla målet om en växande cirkulär bioekonomi inte sker på bekostnad av målen om bevarande av biologisk mångfald och vice versa. Endast genom att väga dessa mål mot varandra kan effektiva medel för att uppnå de båda målen beslutas. Det är därför en självklar utgångspunkt att utredningens förslag om att ställa upp och förtydliga mål för tillväxt respektive biologisk mångfald ska ske i ett sammanhang och på ett sådant sätt att de är förenliga med varandra. Olika styrmedel bör även beslutas utifrån ett övergripande mål. Om målet är högt måste även kraftfulla styrmedel till för att uppnå det. Det finns heller inget skäl att besluta om mål som inte följs upp av tillräckliga styrmedel.

Förslag för stärkt äganderätt

Formellt skydd av skog bör i huvudsak ske frivilligt

Både Norge och Finland har sedan länge anammat principen om att markägarinitiativ och frivillighet ska utgöra grunden för skyddsarbetet i

skogen. Även i Sverige har frivilligt formellt skydd under ett tiotal år varit ett kompletterande arbetssätt vid genomförande av formellt skydd av skog genom programmen Komet och Nya Komet.

Den rådande skogspolitiken har ett brett stöd. Att övergå till att låta en större del av naturvärden i skogen behandlas under principen om frihet under ansvar bedöms utgöra en naturlig fortsättning på den inslagna vägen. Skogspolitiken i stort vägleds av de jämställda målen om produktion och miljö, vilket innebär att med frihet i förvaltningen kommer ett sektorsansvar för att de båda målen ska uppfyllas. Så länge principen om frihet under ansvar ligger fast bör denna princip tillämpas. Genom att överföra beslutanderätten om formellt skydd till markägare bedöms konflikten i skogen kunna minska samtidigt som de skogspolitiska målen och principerna vidhålls. Detta synsätt kommer till tydligt uttryck i detta utredningsdirektiv, som anger att skyddsformer som bygger på frivillighet och som sker på markägarens eget initiativ ska föreslås.

Utredningen har därför föreslagit att en ny metod vid formellt skydd av skog ska införas – frivilligt formellt skydd. Med frivilligt formellt skydd avses, till skillnad från frivilliga avsättningar, de processer som syftar till ett formellt skydd där principen om frivillighet styr genomförandet. Markägaren kan i ett sådant arbetssätt erbjuda ett område för frivilligt formellt skydd och skyddet genomförs bara om och när markägaren och myndigheterna kommit överens.

Utredningen bedömer att om frivilligt formellt skydd införs som den huvudsakliga arbetsmetoden kommer markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden öka. Det behövs fler incitament för markägare att bedriva naturvård och att bevara och skapa naturvärden. Ett sådant incitament kan vara att införa ett arbetssätt där frivillighet och markägarinitiativ är det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Det ansvar som sektorn tagit för frivilliga avsättningar kompletteras därmed med ett ansvar för att aktivt bidra även till det formella skyddet.

Utredningen har även föreslagit att statens naturvårdsambitioner i skogen ska konkretiseras genom ett tidsatt och konkret handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet anger bl.a. arealer och skogstyper som ska skyddas inom programtiden för att uppnå vissa bestämda mål. Utgångspunkten är att handlingsprogrammet har en säkrad och långsiktig finansiering. De kortsiktiga målen ska därmed vara tydliga och tillräckliga medel ska finnas för att uppnå dessa inom programtiden. Utredningen har föreslagit att arbetssättet frivilligt formellt skydd ska implementeras som en av flera beståndsdelar i handlingsprogrammet.

Myndigheternas skogsskyddsstrategi ska revideras för att genomföra handlingsprogrammen genom arbetssättet frivilligt formellt skydd. I skogsskyddsstrategin ska anges vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda för att områdesskydd kan bli aktuellt. Skogsskyddsstrategin bör även ange hur ansvaret ska fördelas mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen samt hitta formerna för att en kontaktyta ska finnas mellan myndighet och markägare oavsett vilket formellt skydd som är aktuellt i det enskilda fallet. Genom samverkan och dialog bör även länsvisa strategier för genomförande av frivilligt formellt skydd i varje län tas fram. För att arbetssättet ska vara effektivt krävs ett gemensamt ansvar för

genomförandet mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer, vilket ligger väl i linje med den svenska skogspolitiken.

Det operativa arbetet med frivilligt formellt skydd föreslås innebära att de naturvårdande myndigheterna i enlighet med skogsskyddsstrategin formulerar och publicerar förfrågningar till markägare om att erbjuda skogsmark för frivilligt formellt skydd. Då öppnas en möjlighet för markägare att anmäla skog som denne vill skydda och få ersättning för. Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ bör ge markägaren stora möjligheter att även föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få.

Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att acceptera ett förslag om formellt skydd som inte är kostnadseffektivt, t.ex. genom att den erbjudna skogen är för liten eller i övrigt inte uppfyller kriterierna för att prioriteras för formellt skydd. Arbetssättet förutsätter att det är möjligt att ha en dialog mellan myndighet och markägare, där båda parter är lyhörda för varandras synpunkter.

Frivilligt formellt skydd föreslås utgöra det huvudsakliga arbetssättet. Inom ramen för det nämnda handlingsprogrammet bör dock finnas möjlighet för regeringen att bestämma vilka skogar som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att ansvaret för bevarandet av dessa åvilar staten. I dessa särskilda fall ska myndigheterna alltjämt ha möjlighet att gå till beslut oavsett markägarens inställning. Sådana undantag från frivilligt formellt skydd ska dock vara tydligt avgränsade och motiverade i handlingsprogrammet. Utgångspunkten är även att de nödvändiga bevarandeåtgärderna, som inte alltid är formellt skydd, ska genomföras inom programtiden och vara fullt ut finansierade.

Äganderätten bedöms stärkas genom ett arbetssätt som innebär en huvudregel om att områdesskydd förutsätter samtycke.

Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsinventering

Sammanlagt finns det cirka 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarken. Av dessa återfinns cirka 100 000 hektar utanför kända naturvårdsavsättningar. Mindre än hälften av de skogar som uppfyller kriterierna för nyckelbiotop bedöms dock vara identifierade och registrerade i dagsläget.

Begreppet nyckelbiotop är inte författningsreglerat och används inte i föreskrifter eller allmänna råd kopplade till skogsvårdslagen. Begreppet nyckelbiotop har trots detta fått stor betydelse för myndigheternas verksamhet, både vid tillsyn enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken, i ärenden om områdesskydd och i olika strategiska dokument. Utredningen har därför funnit skäl att analysera de rättsliga förutsättningarna för Skogsstyrelsen att bedriva nyckelbiotopsinventering och -registrering.

Utredningens rättsliga bedömning är att inventering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Ett grundläggande krav för ärendehandläggning (och även annan myndighetsverksamhet) är att det finns stöd i rättsordningen för myndighetens ageranden. Detta är ett uttryck för den s.k. legalitetsprincipen, som innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på stöd i rättsordningen kan vara allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det

kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion eller ett beslut från regeringen i myndigheternas regleringsbrev.

Utredningen har analyserat olika normer som berör Skogsstyrelsen, men inte kunnat hitta något uttalat stöd i rättsordningen för Skogsstyrelsen att inventera landets skogar efter nyckelbiotoper. Det råder dock ingen tvekan om att Skogsstyrelsen, genom olika uttalanden och riktade anslag, haft regeringens uppdrag att genomföra inventeringar. Vid sidan av det beslut om nyckelbiotopsregistrering som regeringen tog 2018 men som nästkommande år drogs tillbaka, har dock inte utredningen kunnat hitta något formellt stöd som kan anses uppfylla legalitetsprincipens krav.

Vid sidan av de tveksamheter som kan riktas mot det rättsliga stödet för nyckelbiotopsinventeringar har utredningen även bedömt registret som olämpligt ur andra aspekter. Utredningen har konstaterat att nyckelbiotopsmetodiken i många fall går betydligt längre än vad som krävs för myndighetens olika uppdrag, exempelvis beträffande tillsyn och rådgivning. Det finns sällan ett skäl för myndigheten att på förhand klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden, innan något ärende som berör dessa aktualiseras. Utredningen har bedömt det som mindre lämpligt att det finns en förhandsbedömning av ett områdes naturvärden som påverkar både civilrättsliga förhållanden, exempelvis mellan markägare och virkesköpare och förvaltningsrättsliga förhållande, i fråga om bl.a. samrådspålit och straffansvar. Utredningens uppfattning är att ett områdes naturvärden i stället ska bedömas först i samband med att denna bedömning är relevant för myndighetens agerande.

Den svenska skogspolitiken bygger på att en markägare har stort ansvar att själv göra de bedömningar som krävs för ett hållbart skogsbruk. Att väga samman de naturvärden som finns i den egna skogen och bedöma i vad mån särskilda hänsyn eller avsättningar är motiverade är en viktig del av denna politik.

Om det visar sig att dessa bedömningar är felaktiga utifrån den gällande lagstiftningen har Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet en skyldighet att agera. Det är först i detta sammanhang som förekomsten och en samlad bedömning av naturvärdena utgör en relevant del av myndighetens ärendehandläggning i fråga om tillsyn och rådgivning. Om nyckelbiotopsmetodiken används i samband med tillsyn, som utmynnar i ett beslut, finns möjlighet för markägaren att ifrågasätta bedömningen genom att överklaga. Det bör dock stå klart för Skogsstyrelsen varför just denna metodik använts och hur resultatet förhåller sig till den lagstiftning som myndigheten utövar tillsyn över.

Om Skogsstyrelsen har för avsikt att bilda ett områdesskydd utgör de redan kända naturvärdena i skogen ett relevant underlag i respektive ärende. Att då använda sig av nyckelbiotopsmetodiken möter inget hinder. Det finns i dessa fall ett ärende om områdesskydd inom myndigheten. Om den som berörs av ärendet har en annan uppfattning om de naturvärden som ligger till grund för myndighetens beslut finns då en möjlighet att överklaga beslutet på den grunden och samtidigt få en överprövning av myndighetens naturvärdesbedömning.

I dag fungerar den bedömning som Skogsstyrelsen vid inventerings-tillfället gjort som en röd flagga både för myndigheten och för de marknadsutvecklade certifieringssystemen. Skogsstyrelsen fattar vanligen inte ett förvaltningsmässigt beslut i avverkningsärenden utan verkar för att

markägaren ska avsätta området frivilligt i enlighet med sektorsansvaret. Certifierade virkesköpare har åtagit sig att inte köpa skog från nyckelbiotoper, som en del av de krav som standarden ställer upp. Båda dessa mekanismer verkar således för att avverkning inte ska ske i dessa områden. Ingen av dem garanterar dock ersättning till den markägare som hindras i sin markanvändning.

Utredningen har därför inte föreslagit att stöd i rättsordningen ska tillskapas för nyckelbiotopsinventeringarna i nuvarande form. I stället bör gallring ske av existerande nyckelbiotopsregister och en annan metod utvecklas för inventering, som inte innebär att ett områdes samlade naturvärden bedöms. Markägare bör i stället kunna få hjälp att identifiera de förekomster i skogen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. En sådan beskrivning av naturmiljön kan då bl.a. ligga till grund för markägarens egna beslut och bedömningar om målen med skogen.

Det av utredningen föreslagna alternativet, där myndigheterna föreslås göra s.k. naturmiljöbeskrivningar, bedöms inte medföra några äganderättsliga problem för markägaren men vara av mycket stor betydelse för genomförandet av bl.a. frivilligt formellt skydd.

Ersättning bör utgå för all fjällskog med höga naturvärden

För avverkning inom gränsen för fjällnära skog behövs enligt 15 § skogsvårdslagen Skogsstyrelsens tillstånd. Enligt 19 § i samma lag ska ersättning utgå om tillståndsansökan avslås. När denna utredning tillsattes fanns inga lagakraftvunna avgöranden om vad ersättningsrätten enligt denna bestämmelse i praktiken innebär. Numera finns det dock prejudicerande avgöranden om att skogsbruk ska anses vara pågående markanvändning även i denna region och om hur ersättning ska beräknas.

I betänkandet föreslås att det redan av skogsvårdslagen ska framgå att skogsbruk är pågående markanvändning även i den fjällnära regionen, vilket innebär att alla inskränkningar i brukanderätten ska ersättas. Ersättningsreglerna föreslås även föras över från miljöbalken till skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen ska därför besluta om ersättning redan i samband med beslutet om nekat tillstånd till avverkning. Därmed garanteras markägare rätt till ersättning för den inskränkning som beslutet medför. Det kommer inte krävas att markägaren som i dag måste stämma staten i domstol för att få sin ersättning om någon överenskommelse inte kan nås med Skogsstyrelsen. Med den föreslagna ordningen kan i stället Skogsstyrelsens beslut överklagas om markägaren inte är nöjd.

Vid sidan av den mer ändamålsenliga och rättssäkra tillståndsprovningen som föreslås har utredningen i betänkandet lagt fram ett förslag som innebär att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ska ersättas genom formellt skydd. Förslaget innebär bl.a. att de enskilda markägare och de allmänning- och besparingsskogar som vill fortsätta att bedriva skogsbruk ska erbjudas ersättningsmark från Sveaskog i utbyte mot de naturskogarna som bör bevaras. Övriga markägare ska enligt förslaget tillförsäkras intrångsersättning. Om förslaget i denna del genomförs bör tillståndsprovningen som avser natur- och kulturmiljöns intressen kunna avskaffas. De skogar som inte ingår i formellt skydd bör därefter, som i övriga landet, kunna brukas med generell hänsyn till naturmiljön och till kulturmiljön.

Sammantaget innebär dessa båda förslag – som garanterar ersättning vid brukanderestriktioner och tydligt klargör vilka skogar som bör brukas och vilka som bör bevaras – en tydlig förstärkning av äganderätten för markägarna i regionen.

Ersättning för skydd av skog bör vara skattefri

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvärden bör vara att skapa förutsättningar för att höga naturvärden ska utgöra en tillgång och inte en belastning för markägaren. I detta sammanhang är enkelhet i hanteringen en mycket viktig aspekt.

Trots att ersättning numera uppgår till 125 procent av marknadsvärdesminskningen kan den efter skatt ofta bli lägre än förväntat. Inte sällan har den markägare som ärvt en fastighet eller ägt den under lång tid inte någon möjlighet att göra avdrag mot den vinst som uppkommer. Utredningen förordar därför att intrångsersättning och löseskilling i stället för att räknas upp ska vara skattefri. Även då staten köper en fastighet med höga naturvärden i naturvårdssyfte bör skattefri ersättning kunna utgå. Liknande system finns i dag i bl.a. Finland.

Genom att alla markägare ska få den ersättning i handen som motsvarar rådighetsinskränkningen bedöms äganderätten stärkas samtidigt som fler markägare kan börja betrakta höga naturvärden som en tillgång.

Vid sidan av detta förslag har även utredningen uppfattat den ersättning som i slutändan erhålls vid tecknande av naturvårdsavtal som alltför låg. Naturvårdsavtalen beskattas i dag som inkomst av näringsverksamhet, vilket kan medföra mycket höga marginaleffekter, då ersättningen alltid i sin helhet ska tas upp för beskattning det beskattningsår då avtalet tecknats. För att naturvårdsavtalen ska vara ett attraktivt alternativ för skydd av skog bör ersättningen i stället beskattas som inkomst av kapital eller kunna periodiseras på samma sätt som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto).

Utredningen har dock inte under den tid som stått till förfogande kunnat lämna förslag om dessa ändringar. I betänkandet föreslås därför att regeringen bör utreda dessa frågor särskilt.

Förslag för en växande cirkulär bioekonomi

Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen

En ökad hållbar tillväxt i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens konkurrenskraft, en förutsättning för en växande cirkulär bioekonomi och avgörande för klimatpolitiken, både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör fossilsubstitution. Behoven både för bioenergi och bioråvara bedöms öka betydligt fram till år 2050. Den svenska skogen växer långsamt och åtgärder för att möta framtidens behov måste därför ske nu. Genom att arbeta med konkreta och operativa målsättningar som är möjliga att nå på kort sikt kan incitamentet att jobba med kvalitet i skogsproduktionen öka och eventuella framsteg följas upp. I betänkandet föreslås därför att regeringen ska besluta om ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen.

En uttalad nationell målsättning innebär en viktig signal från samhället om att ökad hållbar skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. Genom att formulera en uttalad målsättning kan näringen och övriga intressenter motiveras till att fokusera på behovet av ökad hållbar tillväxt och god skogsskötsel inom ramen för sektorsansvaret. Målet bör även vara vägledande för regeringens myndighetsstyrning och en del av en nationell bioekonomistrategi.

Målets fokus bör ligga på kvaliteten i skogsvårdsåtgärder, för att så stor andel som möjligt av ytor tillgängliga för virkesproduktion ska användas till sin fulla potential. Det finns en rad tillväxthöjande åtgärder som redan i dag bör kunna vidtas för att öka den hållbara tillväxten samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs. Målet bör därför sättas utifrån de åtgärder som är företagsekonomiskt realistiska.

Det nationella målet för hållbar tillväxt i skogen bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bl.a. bevarande av biologisk mångfald, landsbygdsutveckling, renskötsel och friluftsliv. Målet för hållbar tillväxt i skogen bör sedan bestämmas efter en avvägning mot andra samhällsmål. Genom att tydliggöra vilka eventuella målkonflikter som uppstår genom ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt blir hanteringen av dessa målkonflikter föremål för en politisk avvägning.

Att skjuta över ett alltför stort ansvar på myndigheter och övriga sektorn att göra avvägning mellan olika samhällsmål riskerar att leda till konflikter mellan motstående intressen i skogen. Den dialog mellan olika intressenter som krävs för att den svenska modellen i skogen ska vara effektiv underlättas av att ramarna inom vilka samverkan ska ske är tydligt fastlagda. Fokus för dialog och samverkan kan då ligga på medel och inte på mål.

Att sätta upp ett mål för hållbar tillväxt i skogen och analysera effekterna av detta mål i förhållande till framtidens behov av skogsråvara kan även bidra till att belysa inom vilka ekologiska och ekonomiska gränser den svenska bioekonomin kan växa och vad som krävs i fråga om bättre resursutnyttjande och ökad cirkularitet.

Det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att tillsammans med de gröna näringarna ta fram en bioekonomisk strategi. Denna strategi är inte presenterad då detta betänkande går i tryck. Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Begreppet bioekonomi innefattar dock även flera andra näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Insikten att skogen är en av vårt lands viktigaste resurser som måste förvaltas för största möjliga samhällsnytta bör vara vägledande för skogspolitiken. Fokus för en bioekonomisk strategi bör därför vara att skogen ska användas på bästa sätt och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. En skogsproduktionsyta kan användas till mer än endast skogsbruk och en skog som är avsatt för naturvård kan exempelvis användas för naturturism och/eller renskötsel.

I betänkandet föreslås därför att den bioekonomiska strategin ska utgå från att i stället för att behandla bioekonomi som ett intresse främst för de gröna näringarna på landsbygden bör frågan handla om en mer genomgripande omställning som berör stora delar av samhället och som kräver ett brett engagemang över många politikområden. För att en bioekonomisk strategi ska få genomslag, vara trovärdig och legitim i hela

samhället och kunna bidra till den önskade förändringen behövs en gemensam inriktning och åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen. En strategi för cirkulär bioekonomi bör därmed bidra till ökad konkurrenskraft för näringar med bas i skogen, som tillverkande industri, livsmedel och tjänstesektor, och skapa förutsättningar för sysselsättning i hela landet tillsammans med reell miljö- och klimatnytta. En bioekonomisk strategi bör vidare vara framåtsyftande och fokusera på tillväxt, förädlingsvärde, hållbarhet, långlivade produkter och cirkularitet för att bidra till den globala omställningen. Vid sidan av skogsnäringen är det därför enligt utredningens uppfattning angeläget att en strategi även tar sikte på utveckling av andra biobaserade näringar i skogen som exempelvis rennäring och besöksnäring. Den nationella strategin bör även kompletteras med en handlingsplan med konkreta åtgärder. En sådan handlingsplan bör resurssättas, tidsättas och en ansvarig organisation eller departement bör utses.

Både underlaget för regeringens beslut om mål för ökad hållbar tillväxt, den bioekonomiska strategin för skogen och handlingsplanen för att genomföra åtgärderna bör tas fram i samverkan med skogens aktörer och intressenter. Utredningen har därför föreslagit att den utvecklade dialogprocessen i det nationella skogsprogrammet bör bjudas in och delta i arbetet med att ta fram denna politik.

En nationell samordnare för skogsprogrammet

Det nationella skogsprogrammet har sedan det initierades samlat ett mycket stort antal personer, myndigheter, företag och andra organisationer som i en dialogprocess diskuterat och lämnat förslag i en rad skogsrelaterade frågor. Utredningen har uppfattat att merparten av de som ingått i arbetet varit positiva till att det finns ett svenskt nationellt skogsprogram, att det är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och att ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen varit bra för processen.

Det utredningen identifierat som mer problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska redan i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika intressenter då inte har möjlighet att samverka på ett konstruktivt sätt. En bidragande orsak till detta bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att ansvaret för det operativa arbetet med dialogprocessen flyttas ut från Regeringskansliet och närmare deltagarna.

I betänkandet lämnas därför förslag om att regeringen bör utse en nationell samordnare för skogsprogrammet med ansvar att som en oberoende, fristående samordnare leda dialogprocessen. Programmet bör även breddas för att tydligare hantera alla frågor som rör skogen integrerat, såsom en växande cirkulär bioekonomi som inkluderar alla näringar med bas i skog, lönsamhet och konkurrenskraft för skogsägarna och skogsnäringen, skogens roll för klimatet, biologisk mångfald, skogens kulturmiljövärden och sociala värden samt kompetensförsörjning.

Utredningen anser att de olika anspråken på skogen och de målkonflikter som finns behöver behandlas integrerat och att dialogprocesser med en professionell processledning skulle kunna mejsla fram synergier och

kompromisser som accepteras av merparten av skogens intressenter. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att programmet ges mandat att behandla de frågor som rör anspråk på skogen och skogens utveckling som en helhet och i ett system. Utredningen bedömer att en nationell samordnare för dialogprocessen i ett breddat skogsprogram skulle öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena i skogen.

Genom att ge den nationella samordnaren ett brett och väl avvägt utredningsdirektiv finns en kanal för skogens intressenter att kommunicera sina tankar till regeringen i exempelvis förslag till förändrad lagstiftning eller genom att belysa behov av åtgärder och styrmedel.

Fokus på att genomföra tillväxthöjande åtgärder i skogen, att bekämpa skogsskador och få till stånd naturvårdande skötsel

I betänkandet lämnas flera förslag på åtgärder för att öka tillgången på biomassa för bioekonomi genom tillväxthöjande åtgärder. En viktig del är att genom en informations- och rådgivningskampanj nå ut till nu inaktiva skogsägare och framhålla möjligheten till en ökad lönsamhet i skogsbruket genom enkla men ofta effektiva åtgärder. Flera sådana åtgärder har lyfts fram i Skogsstyrelsens rapport Skogsskötsel med nya möjligheter, men information måste nu nå ut och åtgärderna börja tillämpas i skogen. En sådan kampanj bör även, för att nå en bred förankring, innehålla individuell rådgivning om naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar som även kopplas till ett ekonomiskt stöd för genomförandet av åtgärderna. Att koppla samman naturvårdande skötsel med andra skogsbruksåtgärder och utföra dessa planerat har bedömts som en framgångsrik metod att utveckla synergier mellan höjd kvalitet i produktionen och samtidigt ökad kvalitet i naturvärden.

En annan mycket viktig åtgärd för att säkra potentialen för ökad hållbar tillväxt i skogen är att komma till rätta med viltskadorna. Ett hållbart skogsbruk och ökad tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs i stora delar av landet en kraftfull minskning av populationerna i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade fodermängder.

Om en tillfredställande balans i hjortviltstammarna nås kan motivationen för ståndortsanpassad skogsskötsel öka, dvs. att föryngra med de för markförhållandena mest lämpliga trädslagen. Minskat bete gynnar också naturlig förnygring. Detta skulle medföra en ökad andel tall- och lövskog i landskapet vilket dessutom minskar risken för omfattande skador från granbarkborre.

Ett ståndortsanpassat skogsbruk ger mindre skogsskador, en ökad lönsamhet och förbättrade förutsättningar för den biologiska mångfalden som är knuten till tall- och lövskogar. Det finns därför flera skäl till att nå en hjortviltsstam i balans.

I betänkandet lämnas därför förslag om rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Vid sidan av detta har utredningen även lämnat förslag om att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att utreda vilka incitament och regel-

förändringar som krävs för att ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador.

Prop. 2021/22:207
Bilaga 1

Regelöversyn och regelförenklingar för skogsbruket

Utredningen har haft att utgå från den rådande skogspolitiken som bl.a. innebär att det för skogsägarna råder frihet under ansvar. Det är då angeläget att minska på den samlade regelbördan och inte ställa upp onödiga hinder för skogsägaren att göra egna val i sin förvaltning. Under den tid som stått utredningen till buds har det inte varit möjligt att ta fram förslag om konkreta regeländringar, som ofta kräver en ingående analys av möjliga effekter. I stället har utredningen valt att föreslå att Skogsstyrelsen ska göra en översyn av skogsvårdslagens bestämmelser om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och tillämpningen av begreppet brukningsenhet. Det övergripande syftet med översynen är att reglerna ska vara ändamålsenliga och motiveras av angelägna syften. I dagsläget bedöms exempelvis reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning motiveras av andra skäl än vad som ursprungligen varit avsett.

För vissa skogar har utredningen även bedömt att nuvarande regelverk inte är relevant. Det gäller de tidigare jordbruksmarker som sedan 60-talet till stor del planterats med i huvudsak granskog. Snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet men kan vara sårbara för stormfällning och skadeangrepp i ett förändrat klimat. Med en enklare hantering för avverkning av monokulturer av granskog på dessa marker skulle betydande volymer biomassa kunna frigöras till nytta för en växande bioekonomi. I betänkandet föreslås därför att det bör utredas om dessa granskogar bör kunna avvecklas på ett enkelt sätt, genom att bl.a. undantas från krav på lägsta slutavverkningsålder och avverkningsanmälan.

Ta till vara möjligheten till naturturism i skyddad natur

Utredningens övergripande utgångspunkt när det gäller bioekonomi med bas i skogen är att alla näringar som utgår från skog innefattas. Det innebär att även behoven för de näringar som nyttjar eller har potential att nyttja skyddad natur bör beaktas. Utgångspunkten bör vara att sådana verksamheter som inte strider mot bevarandesyftet med skyddet ska kunna tillåtas. Skyddad natur bör inte stå i vägen för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara.

Nationalparker bör ha störst potential att utnyttjas för besöks- och naturturismnäringen. Internationella studier bekräftar att det finns potential för landsbygdsutveckling för lokalsamhällena i närheten av nationalparker. I betänkandet föreslås därför att delar av fyra av Sveaskogs ekoparker, Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö ska ombildas till nationalparker. Samtidigt föreslås att nationalparksbildning i övrigt bör prioriteras med målet att fler nationalparker ska bildas.

För att bäst tillvarata potentialen för bioekonomi i skyddad natur föreslås även att Naturvårdsverket i samråd med andra myndigheter och organisationer ska analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur. Naturvårdsverket föreslås även få i

uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat och möjligheterna att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt. Dessa utredningar kan handla om att låta potentialen för naturturism utgöra ett kompletterande sekundärt syfte för nationalparker och naturreservat samt möjligheten till att meddela dispens från föreskrifter för att etablera anläggningar för naturturism.

Potentialen i en ökad bioekonomi genom bl.a. flexiblere föreskrifter bör även kompletteras med en översyn av befintliga föreskrifter där zoneringszoner bör vara en del. Det innebär att vissa områden i exempelvis nationalparker avsätts för högt besöksstryck och en bred servicenivå, medan andra områden får ett striktare skydd. För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar. Det kan röra sig om att etablera öppna dagstugor eller stugor med övernattningsmöjligheter tillsammans med ett system där dessa ska kunna bokas på förhand. Andra åtgärder kan vara att etablera uppställningsplatser för husbil och se över möjligheten till tältning i exempelvis nationalparker.

Förslag för en tydligare skogsvårdslagstiftning, en mer ändamålsenlig inventering av skog och halverad handläggningstid för avverkningsanmälan

Kunskapskrav i skogsvårdslagen och krav om särskild anmälan om miljöbalkssamråd

Skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken.

Med den nya inriktning som 1993-års skogspolitiska beslut innebar betonades skogsägarens frihet att välja medel för att bidra till att de skogspolitiska målen skulle nås. I detta sammanhang markerades även skogsägarens ansvar för att skaffa sig den kunskap som behövdes i detta sammanhang. Den nya skogspolitikens mål om miljö förutsatte att särskilt kunskaperna om naturvård och ekologi behövde bli högre än tidigare och att det gällde både i fråga om teoretiska kunskaper samt kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns. Enligt förarbetena hade skogsägarna ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövdes i detta sammanhang. Därför infördes kravet på den s.k. hänsynsredovisningen vid en avverkningsanmälan.

När miljöbalken infördes i slutet av 90-talet konstaterades att lagen var parallellt tillämplig med bl.a. skogsvårdslagen. Där särskild reglering om ett visst förhållande saknas i skogsvårdslagen gäller därför i stället miljöbalkens bestämmelser. I miljöbalken finns ett uttryckligt krav på kunskap hos en verksamhetsutövare innan en åtgärd vidtas. Detta kunskapskrav togs vid balkens införande upp som ett exempel på ett krav enligt miljöbalken som gäller för skogsbruksåtgärder, eftersom något uttryckligt krav om kunskap saknas i skogsvårdslagen.

Det är i dag i många fall svårt att skilja på när respektive lags kunskapskrav ska tillämpas av myndigheter. Särskilt bekymmersamt har utredningen uppfattat kopplingen mellan en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och en anmälan om samråd enligt miljöbalken. Nuvarande regelverk innebär enligt utredningens bedömning att miljöbalkens relativt omfattande kunskapskrav är direkt tillämpligt för alla avverkningar som är anmälningspliktiga enligt skogsvårdslagen. I dessa fall har därför Skogsstyrelsen rätt att kräva att markägaren bekostar en utredning om naturmiljövärdena i den skog som berörs av avverkningen. För övriga skogsbruksåtgärder gäller kunskapskravet i miljöbalken, men där har utredningen bedömt att Skogsstyrelsen, inom ramen för sin tillsyn enligt skogsvårdslagen, inte har någon rätt att ställa krav om utredning.

För att råda bot på den otydlighet som utredningen identifierat och de troligen oavsiktliga konsekvenser som blivit följden av dagens regelverk föreslås därför två huvudsakliga ändringar.

För det första bör ett särskilt kunskapskrav i skogsvårdslagen införas som omfattar alla skogsbruksåtgärder som utförs enligt skogsvårdslagen. Kravet innebär att markägaren på förhand, i den omfattning som kan anses rimlig, ska skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna ta tillräcklig hänsyn till de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Vad gäller krav på kunskap inför en föryngringsavverkning har utredningen föreslagit ett preciserat krav på kunskap. Före det att avverkningen utförs ska markägaren kunna redovisa för Skogsstyrelsen vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av den aktuella åtgärden, vilken påverkan den aktuella åtgärden kommer ha på dessa samt hur markägaren avser att efterleva de krav om hänsyn som skogsvårdslagen ställer på den skogsbruksåtgärd som ska vidtas. Det innebär att det kommer finnas ett krav på att ha kunskap om miljövärdena i skogen innan en avverkningsanmälan ges in till Skogsstyrelsen. Om det är påkallat i det enskilda fallet ska myndigheten även ha möjlighet att begära att markägaren redogör för det underlag som legat till grund för hänsynsredovisningen.

För det andra bör det i första hand vara markägaren som ska ansvara för bedömningen av om en anmälan för samråd enligt miljöbalken ska lämnas in. Det innebär att det inte längre räcker med att lämna in en avverkningsanmälan för att Skogsstyrelsen ska kunna tillämpa miljöbalkens bestämmelser. Det är i stället markägaren som i ett första skede ska bedöma om en åtgärd omfattas av miljöbalkens eller av skogsvårdslagens bestämmelser. I egenskap av tillsynsmyndighet kan Skogsstyrelsen självklart rådfrågas. Skogsstyrelsen har även möjlighet att förelägga markägaren att inkomma med en anmälan om samråd enligt miljöbalken.

Handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till tre veckor

Det kunskapskrav som föreslås innebär att en markägare ska lämna in en väl utförd hänsynsredovisning tillsammans med avverkningsanmälan. Syftet med förslaget är att markägaren ska redovisa vilken hänsyn som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter är befogade utifrån de faktiska förhållandena på platsen.

Genom att de faktiska förhållandena i skogen redovisas underlättas Skogsstyrelsens tillsyn. En väl genomförd hänsynsredovisning behöver

inte en lika grundlig kontroll som en avverkningsanmälan som schablonmässigt fyllts i innan de åtgärder som avses vidtas i skogen är planerade. I dag är det vanligt att en avverkningsanmälan skickas in så snart som möjligt för att de sex veckor som gäller innan en avverkning får påbörjas ska börja löpa. Undersökning av vilka faktiska naturvärden som finns och planeringen av vilken hänsyn som ska tas till dessa görs därför efter att en avverkningsanmälan har lämnats in; när den s.k. traktplaneringen görs. En avverkningsanmälan, med en sådan hänsynsredovisning som utredningen föreslår, kräver dock att denna undersökning och planering görs innan avverkningsanmälan lämnas in. I betänkandet föreslås därför att anmälan enligt skogsvårdslagen endast ska behöva lämnas in tre veckor före planerad avverkning.

Utredningen ser det som en självklarhet att planeringen av vilken miljöhänsyn som kan komma att behövas görs innan den redovisas till Skogsstyrelsen och inte efter. Annars är det svårt att se att den fyller sin funktion som ett underlag för rådgivning och tillsyn. I betänkandet lämnas däremot inte något förslag om att den hänsynsredovisning som lämnas in till Skogsstyrelsen ska vara bindande för markägaren. Skogsbrukets planering av sin verksamhet kommer även att underlättas betydligt av att en avverkning i normalfallet får påbörjas redan tre veckor efter det att en komplett avverkningsanmälan lämnats in.

Samtidigt kan det finnas behov av längre tid för handläggningen vid Skogsstyrelsen i vissa fall. För en rättssäker tillsyn som möjliggör t.ex. fältbesök och samråd med andra myndigheter när sådana åtgärder är påkallade bör därför Skogsstyrelsen vid särskilda skäl kunna förlänga tidsfristen till åtta veckor.

De föreslagna tidsfristerna syftar till att de enkla ärendena ska kunna behandlas snabbt och de svåra ärendena mer grundligt.

En mer ändamålsenlig inventering genom naturmiljöbeskrivningar

Utredningen har kunnat konstatera att dagens nyckelbiotopsinventering har bräckligt stöd i rättsordningen och av det skälet bör upphöra. Samtidigt kan konstateras att kunskaper om platsbundna naturvärden är en förutsättning för att uppnå skogspolitikens jämställda mål och har stor betydelse för möjligheten till effektiv naturvård genom landskaps-samverkan.

Det kunskapskrav som föreslås kan i vissa fall vara betungande för den markägare som ännu inte besitter de kunskaper som förutsattes när 1993 års skogspolitik beslutades. Det föreslås därför i betänkandet att en ny form av inventering ska utvecklas som kan stödja markägare och myndigheter i sina beslut. En avgörande skillnad mot nyckelbiotopsinventeringen är dock att någon naturvärdesbedömning inte ska göras vid inventeringstillfället. I stället ska inventeringen avse förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Utredningen har valt att kalla detta för naturmiljöbeskrivning.

En naturmiljöbeskrivning utgör en grundläggande sammanställning av de förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. De mest centrala förhållanden som bör beskrivas är antal och typ av naturvärdesträd, mängden stående och liggande död ved samt förekomst och frekvens av s.k. naturvårdsarter. Även skogens karaktärs-

drag beskrivs, t.ex. om den är hänslavrik, senvuxen eller med stor diameterspridning. Även vissa andra förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald samlas in beroende på de faktiska förhållandena och i vissa fall på skogstyp. Som exempel kan nämnas lodyta, sandyta, bäck och källa.

Dessa förhållanden i naturen beskriver ett områdes generella naturvärden och betydelse för biologisk mångfald. Dessa mer eller mindre objektivt verifierbara fakta om olika förhållanden i naturen kan utgöra ett kunskapsunderlag som ensamt eller tillsammans med andra fakta eller överväganden kan ligga till grund för en bedömning om områdets naturvärden. En redogörelse för dessa omständigheter utgör endast en beskrivning av naturen, men inte ett ställningstagande om skogen har eller inte har höga naturvärden i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår att en standardiserad metodik tas fram som så objektivt som möjligt beskriver förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald i skogen. Metoden kan tillämpas på all skogsmark, men utredningen föreslår att den i första hand, för att bli kostnadseffektiv, ska utföras på sådan skogsmark där det är troligt att det finns en stor mängd av sådana förhållanden som har betydelse för biologisk mångfald.

Denna kunskap kan sedan användas både för de val som markägaren har att göra om målen med sitt ägande samt för att använda som underlag vid hänsynsredovisning eller vid bedömningar om t.ex. samrådsplikt föreligger för vissa åtgärder.

Genom att systematiskt och med en enhetlig metod beskriva naturmiljön på det sätt som föreslås kan även samverkan i landskap uppnås genom att olika aktörer tillsammans strävar mot ekologisk konnektivitet, vilket är av stor betydelse för effektiv naturvård. Informationen kan även ligga till grund för Skogsstyrelsens rådgivning i olika avseenden. Däremot kan en naturmiljöbeskrivning inte ensam ligga till grund för ett myndighetsbeslut, t.ex. vid tillsyn eller områdesskydd. För detta krävs nämligen en samlad bedömning av den aktuella skogens naturvärden. Vid en sådan bedömning kan en naturmiljöbeskrivning utgöra ett av flera underlag. Genom att naturvärdena endast bedöms i samband med myndighetsutövning har också markägaren en möjlighet att överklaga bedömningen i samband med beslutet och har även i många fall rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Staten bör inte och har inte lagt sig i hur de marknadsstyrda skogs-certifieringarna tillämpar sina respektive regelverk. Utredningen kan dock konstatera att en naturmiljöbeskrivning kan utgöra ett underlag för en bedömning men att den, till skillnad mot nyckelbiotopsregistret, inte utgör en naturvärdesbedömning.

Om dataskyddsförordningen medger det har utredningen föreslagit att nyckelbiotopsregistret ska gallras så att de olika förekomster som legat till grund för ett områdes klassificering i stället ensamt ska kvarstå som naturmiljöbeskrivningar. Det går då inte av registret att utläsa hur ett tidigare inventerat områdes naturvärden bedömts.

Förslag för en tydligare politik för bevarande av biologisk mångfald

Det behövs kunskap för att kunna fatta politiska beslut om naturvård

För att kunna ta ställning till vilka åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i skogen som är nödvändiga och omfattningen av dessa behövs kunskap. Vederhäftig kunskap inhämtad med vetenskaplig metodik bör utgöra underlag för hur politiken ska prioritera naturvärden i skogen. En sund politik bejaktar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen, i syfte att försöka anpassa verkligheten till en målbild. Utredningen har som utgångspunkt att om ett mål är ouppnåeligt på grund av de faktiska förhållandena ska målet eller medlen för att nå dit ändras – inte verklighetsbeskrivningen.

I betänkandet föreslås därför att regeringen bör tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bl.a. kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras. Rådet bör även kunna konsulteras för bedömning av vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är kostnadseffektiva för bevarande av biologisk mångfald, exempelvis i frågor som rör inventeringar, naturvårdande skötsel och miljöhänsyn. Vidare föreslås att kunskap om representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård ska tas fram och att förslag om att åtgärda eventuella brister ska presenteras. Vidare föreslås kunskapsinhämtning om förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och dess betydelse för bevarande av biologisk mångfald. En utveckling av systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning, med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald, föreslås också i betänkandet.

Slutligen föreslås att en ny bristanalys för biologisk mångfald i skogen ska göras. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Det vetenskapliga råd som föreslås har en stor roll i att förankra analysen i beprövad vetenskaplig forskning. Analysen bör också innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta.

Ett tydligt politiskt ställningstagande om vad Sverige behöver göra för att uppnå sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Sveriges internationella åtaganden enligt konventionen om biologisk mångfald (CBD) och de EU-rättsliga åtaganden enligt art- och habitatdirektivet har analyserats i betänkandet. Klart är att de internationella åtagandena lämnar stort handlingsutrymme för staten att tolka sina förpliktelser. Det finns nämligen inte alltid någon konkret vägledning i hur åtagandena i alla delar ska tolkas.

Regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv innebär bl.a. att målet ska anses uppfyllt när bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam. För att målet ska anses uppfyllt krävs då att de långsiktiga behoven av naturvårdsavsättningar är mycket omfattande. Om betydelsen av gynnsam

bevarandestatus för naturtyper och arter i preciseringen till miljö-kvalitetsmålet har samma betydelse som motsvarande begrepp i art- och habitatdirektivet nås målet först om samtliga skogar med höga naturvärden undantas från skogsbruk och dessutom över två miljoner hektar brukad skog restaureras till ett naturskogsartat tillstånd. Detta skulle innebära en fördubbling av naturvårdsavsättningarna mot i dag.

Utredningens slutsats är att det på kort sikt i praktiken är omöjligt att förena Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald med den växande cirkulära bioekonomi som behövs för att nå andra samhällsmål. Om ytterligare över två miljoner hektar produktiv skogsmark utan höga naturvärden ska bevaras och restaureras är det i praktiken omöjligt att samtidigt förvänta sig ett kraftigt ökat uttag av skogsråvara för fossilsubstitution ur samma skogar. En tydlig politik måste därför utgå från realistiska förväntningar om vad som går att åstadkomma i balansen mellan sinsemellan oförenliga mål.

En tydlig politik bör därför utgå från de åtgärder som bäst kan bidra till måluppfyllelse på kort sikt och inte innebära en orealistisk strävan mot oförenliga mål. Utredningens förslag bygger på att dessa svåra avvägningar och prioriteringar bör ske på politisk nivå, för att frågorna ska behandlas samlat, skapa en demokratisk legitimitet och för att undvika konflikt mellan myndigheter och skogens övriga intressenter.

I betänkandet föreslås därför att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen. Regeringens beslut bör även innehålla ett tydligt ställningstagande om vilka arealer och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort, respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald.

Beslutet bör beakta den naturvetenskapliga bristanalys som föreslås och tydliggöra hur den biologiska mångfalden prioriteras i förhållande till de faktiska behoven. Bevarande av biologisk mångfald är enligt utredningens uppfattning ett med vetenskapliga metoder mätbart mål. Politiken bör därför utgå från den tillgängliga kunskapen om behoven för att trygga biologisk mångfald och olika åtgärders effekter, när målen för naturvårdspolitikens beslutas. Genom en trovärdig vetenskaplig grund i fråga om den biologiska mångfaldens behov kan fokus i den politiska debatten utgöras av de politiska prioriteringarna mellan biologisk mångfald och andra samhällseliga intressen i stället för om vilka faktiska behov som finns.

Utredningen konstaterar att två av vår tids stora ödesfrågor, förlusten av biologisk mångfald och den mänskliga påverkan på klimatet möts i hur vi förvaltar skogen. Utredningens slutsats är att politiken för biologisk mångfald i skogen, på samma sätt som Sveriges klimatpolitik, bör utgå från en vetenskaplig beskrivning av problemet och utgöra en avvägning mellan vad som behövs, vad som är möjligt och vad som är önskvärt.

Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Konkreta mål bör följas av konkreta åtgärder. För att politiska målsättningar inte ska stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs därför ett handlingsprogram för genomförandet. Att skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska

delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden.

Hur stora arealer som ska avsättas för naturvård är beroende av vilken kvalitet som finns i naturvårdsavsättningarna och hur konnektiviteten i landskapet ser ut. Genom naturvårdande skötsel kan den långsiktiga kvaliteten för biologisk mångfald säkerställas i sådana formellt skyddade och frivilligt avsatta områden som kräver skötsel för att bevara och utveckla sina naturvärden. Genom naturvårdsavsättningar i väl förbundna system, och rätt miljöhänsyn på rätt plats i produktionsskogarna, möjliggörs spridning av arter och genetiskt utbyte mellan populationer. En effektiv naturvård av hög kvalitet innebär att mindre arealer skog totalt sett behöver undantas från skogsbruk.

I stället för att dela upp naturvårdsarbetet mellan skydd, skötsel och miljöhänsyn, bör de olika delarna ingå i ett sammanhållet handlingsprogram. Statens och sektorns ansvar för genomförande varierar mellan de olika delarna. Det innebär att förutsättningarna för att uppnå målen med naturvärden i stor utsträckning är beroende av en tydlig samverkan. Det är mycket få markägare som har så stora innehav att de utan hänsyn till omgivningen kan planera miljöhänsyn och frivilliga avsättningar för att uppnå konnektivitet i landskap eller välja ut vilka bestånd som bör avsättas för att råda bot på underrepresentation i naturvårdsavsättningarna. Därför bör i stället markägares och statens insatser i så stor utsträckning som möjligt ske i landskapssamverkan.

I betänkandet föreslås att regeringen ska besluta om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges i form av:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel, samt
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur.

Handlingsprogrammet bör ha sin grund i ställningstagandet om vad Sverige behöver göra för att uppnå internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Handlingsprogrammet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen. I handlingsprogrammet bör även särskilda åtgärder för myndigheterna, som inriktning och omfattning av olika inventeringar beslutas. Handlingsprogrammet kommer även beskriva statens förväntningar på skogsbrukets och kommunernas arbete med bevarande av biologisk mångfald i skogen.

Genom att konkretisera behov och tillgängliga medel för att uppfylla dessa behov kan biologisk mångfald gå från att utgöra en abstrakt och till synes ouppnåelig strävan till att bli ett konkret och uppföljbart politikområde. Om regeringen anser att Sverige undantagit tillräckliga arealer från skogsbruk kan programmet fokusera på förvaltning av befintliga naturvårdsavsättningar. Om regeringens ställningstagande i stället är att det återstår stora arealer för att uppnå målen för biologisk mångfald, får detta konkretiseras genom handlingsprogrammen. Handlingsprogrammen blir därmed ytterst ett uttryck för politiska prioriteringar av samhällets resurser.

De stora sammanhängande naturskogarna i fjällen är ett statligt ansvar

De sista kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna i Sverige återfinns inom och i närheten av den fjällnära gränsen. Deras naturvärden har sedan länge varit kända och motiverat bl.a. att stora arealer avsatts för naturvård och att särskilda regler om tillståndsprövning bevakar naturmiljöns intressen vid avverkning. Utredningen har kunnat konstatera att de stora, sammanhängande naturskogarna längs den skandinaviska fjällkedjan representerar ett av mycket få större och sammanhängande områden med i det närmaste intakt naturskog i Europa. De stora sammanhängande naturskogarna i Sverige med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog bedöms därför ha synnerligen höga värden för biologisk mångfald och vara i det närmaste unika i ett västeuropeiskt perspektiv och mycket skyddsvärda ur ett globalt perspektiv.

Om dessa naturskogsområden fragmenteras genom avverkning går dessa unika egenskaper förlorade för gott. Att restaurera skogar för att uppnå samma höga naturvärden skulle ta många hundra år och i praktiken vara omöjligt.

Sveriges politik kring dessa unika och i det närmaste omistliga naturvärden har inte varit tydlig. Den fjällnära gränsen har i visst motto, tillsammans med lönsamhetsproblem för avverkningar och ett stort ansvarstagande från skogsbruket, bidragit till att de bevarats relativt intakta. Samtidigt saknas det en långsiktig strategi för detta område, vilket leder till fläckvisa skydd och naturvärdesbedömningar på beståndsnivå, trots att värdena framför allt är knutna till dess unika intakta ekosystemmångfald på landskapsnivå.

I betänkandet föreslås därför att en samlad statlig satsning bör göras för att bevara de skogar som har de allra högsta värdena för biologisk mångfald på ekosystemnivå. Utredningen föreslår därför att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark, i de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen där den pågående markanvändningen i dag är skogsbruk, ska tillförsäkras ett långsiktig bevarande.

Ett bevarande av dessa områden skulle utgöra ett betydande bidrag till bevarande av intakta skogsekosystem såväl nationellt som globalt och är därmed helt i linje med vad världens länder kommit överens om inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Även för att uppnå art- och habitatdirektivets mål bedöms dessa områden vara av mycket stor betydelse och kunna utgöra ett betydande bidrag till det europeiska nätverket Natura 2000. En väl bevarad ekosystemmångfald innebär även en väl bevarad artmångfald och genetisk mångfald, vilket inte på samma sätt är möjligt att uppnå i de mer fragmenterade skogslandskapen nedanför den fjällnära gränsen.

Det är rimligt att staten tar det huvudsakliga ansvaret för bevarande av dessa skogar, som bedöms utgöra ett nationellt och internationellt intresse. I dagsläget bärs ansvaret av staten tillsammans med över 7 000 enskilda markägare, skogsbolag, allmännings- och besparingsskogar m.fl. Det kan ifrågasättas om ansvaret ska fördelas på detta sätt för de skogar vars unika

naturvärden är beroende av att de hålls samman och inte fragmenteras genom t.ex. bitvis avverkning. Genom den naturvårdssatsning som föreslås av utredningen skapas ett cirka 1 000 kilometer långt grönt bälte av intakta naturskogar, myrar och fjäll längs den svenska fjällkedjan som kan utgöra ett unikt bevarat landskap med biologisk mångfald på den högsta nivån. De enligt förslaget tillkommande och nu existerande skydd skapar tillsammans stora sammanhängande naturskogar omfattande sammanlagt över en miljon hektar produktiv skogsmark.

Det uppskattas kosta cirka 14 miljarder kronor att ersätta de privata markägarna, genom ersättningsmarker och intrångsersättningar, för att markanvändningen ska ändras från skogsbruk till naturvård inom de stora sammanhängande naturskogarna. Därutöver avstår staten och Sveaskog mark värd cirka 5,7 miljarder kronor för formellt skydd, varav cirka 60 procent redan är frivilligt avsatt. Förslaget bygger på att storskogsbruket förväntas behålla sina omfattande befintliga frivilliga avsättningar av dessa skogar. Det innebär att kostnaderna för att bevara dessa skogar på storskogsbrukets marker fördelar sig ungefär lika mellan staten och bolagen.

En schabloniserad och översiktlig beräkning av virkesvärdet av den avverkningsmogna skogen i området visar på en teoretisk avverkningspotential, om även de frivilliga avsättningarna skulle avverkas, om cirka 1 miljon skogskubikmeter per år till ett bedömt värde av cirka 250 miljoner kronor. Med hänsyn till att stora arealer är frivilligt avsatta områden är detta i dagsläget är en högst teoretisk siffra. Sveaskog och Statens fastighetsverk, som äger cirka en fjärdedel av den produktiva skogsmarken som omfattas av förslaget, har beräknat sina möjliga virkesintäkter avseende skog som föreslås skyddas till cirka 1–3 miljoner kronor per år och organisation.

Kostnaden för utredningens förslag bör även sättas i relation till den kostnad staten ändå kan förväntas ha med anledning av de domstolsutslag som slår fast att markägaren ska få ersättning för de marker ovanför den fjällnära gränsen där Skogsstyrelsen nekar avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden. Länsstyrelsernas inventeringar visar att cirka 95 procent av det utpekade området har höga naturvärden på beståndsnivå. Tillstånd till avverkning i de utpekade området ovanför den fjällnära gränsen kan därför till stor del komma att nekas och markägaren har då rätt till ersättning av staten. Det bedöms finnas mycket stora samhälls-ekonomiska vinster med att i stället bilda områdesskydd för dessa områden.

Till skillnad mot det ordinarie områdesskyddet som enligt utredningens förslag i huvudsak bör ske genom markägarinitiativ föreslås detta oerhört omfattande naturvårdsprojekt för att kunna bli hanterbart ske inom ramen för den nuvarande metoden för skydd av skog. Sammantaget bedömer utredningen att det mest fördelaktiga alternativet, att skydda de för Sverige och Västeuropa helt unika stora sammanhängande skogarna, är att genomföra en samlad insats där de enskilda markägarna som berörs i möjligaste mån får välja mellan intrångsersättning, köpeskillning och ersättningsmark.

Sveaskog äger skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området som på grund av tidigare brukande inte har höga naturvärden. Det är lämpligt att dessa statliga marker används som ersättningsmark till

allmänningsskogar, besparingssskogar och enskilda privata markägare som äger mark med mycket höga naturvärden, som föreslås för formellt skydd. På så sätt kan ett aktivt privat skogsbruk av stor betydelse för lokalsamhället fortsätta trots att stora områden skyddas. Ersättningsmarken bör i huvudsak kunna genereras inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram.

Bevarade naturskogar kan bidra till landsbygdsutveckling samt stärka renskötselns och det rörliga friluftslivets intressen

Vid sidan av den initiala kapitalinjektion som kommer de privata markägare av de stora sammanhängande skogarna i glesbygdskommunerna till del genom förslaget bedöms det även bidra till landsbygdsutveckling på lång sikt. Den samhällsekonomiska nyttan av att nyttja delar av dessa, ofta lågproduktiva naturskogar med mycket höga naturvärden för skogsbruk bedöms vara betydligt lägre än den samhällsekonomiska nyttan av att avsätta dessa områden för andra ändamål som naturvård, renskötsel och naturturism.

Även om förslaget innebär en inskränkning för skogsnäringen i norra Sverige som initialt kan vara negativ när det gäller arbetstillfällena och landsbygdsutveckling bedöms det på längre sikt kunna bli positiva effekterna även ur dessa perspektiv. Genom att avsätta dessa områden för naturvård kan de bidra till utvecklingen för naturturism, renskötsel, friluftsliv, jakt, fiske och lokalsamhället i övrigt.

Skogsbruk i dessa stora unika naturskogar som skulle förta dess mycket höga naturvärden bedöms inte samhällsekonomiskt försvarbart i förhållande till de tungt vägande motstående intressena.

Efter att de stora sammanhängande naturskogarna avsatts för naturvård återstår cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark ovanför den fjällnära gränsen som saknar dokumenterade naturvärden. Skogsbruk i fjällkommunerna bör därför fortsättningsvis fokuseras till dessa arealer och till skogar utan höga naturvärden i de cirka 4,2 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd som finns i fjällkommunerna nedan den fjällnära gränsen.

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns åretruntmarker omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen. Förslagets cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark ligger till 98 procent inom någon sameby. Förslaget innebär att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom åretruntmarkerna skyddas formellt, vilket motsvarar över 11 procent av den samlade produktiva skogsmarksarealen i detta område. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 5 procent. Motsvarande siffra gäller för utpekade kärnområden för rennäring. Eventuella målkonflikter mellan skogsbruk och rennäring bedöms därför minska för de områden som omfattas av förslaget.

En stor andel av de stora sammanhängande områdena av kontinuitetsskogar ingår i riksintresse för friluftsliv. Dessa områden har stor betydelse för landskapsbilden och ger möjlighet till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad.

Besöksnäringen är den snabbast växande näringen i världen och potentialen för friluftsliv och naturturism i den fjällnära regionen bedöms som stor. Mycket talar för att de svenska fjällskogsområdena har en hög turistisk potential för att skapa nya besöksmål och därmed viktiga nya arbetstillfällen i lokalsamhällena. Den långsiktighet som skapas genom naturvårdsavsättningarna kan bidra till att näringsidkare vågar investera i verksamheter som utgår från skog och natur.

Utredningen bedömer att formellt skydd som tillkommer i en lokal förankringsprocess i utformandet av föreskrifter kan ha goda förutsättningar att förena lokalbefolkningens, friluftslivets, renskötselns och naturturismens behov med naturvårdens. Det finns exempelvis sällan anledning att meddela föreskrifter mot annat än skogsbruk i dessa områden, vilket innebär att jakt, fiske, renskötsel och skoteråkning inte bör påverkas i nämnvärd utsträckning genom förslaget.

Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger också möjligheter till en statlig satsning på uppbyggnad av infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor. I betänkandet har även förslagits att regelverken för skyddad natur ska ses över för att de på ett bättre sätt ska kunna nyttjas för friluftsliv och turism, tillsammans med ändamålsenliga investeringar i anläggningar.

Avgränsningar och övriga förslag

Det mycket omfattande utredningsdirektivet lyfter flera mycket komplexa frågor. Vissa avgränsningar har därför gjorts. En sådan är utredningsuppdraget som innebär att analysera skogsägarnas eget ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik. Denna del av uppdraget förutsätter en uttolkning av sektorsansvaret för miljön och dessutom koppla samman detta skogspolitiska mål med miljöpolitiken i stort. Till viss del har utredningen lämnat förslag som innebär att markägarens ansvar för kunskap om naturvärden tydliggörs. En fullständig analys av markägarens ansvar för miljön bör dock ske i en bred dialogprocess, där rådande skogspolitik utvärderas. Utredningen har uppfattat att en sådan dialog som sker under tidspress och under knappa resurser kan komma att göra mer skada än nytta. Utredningen har därför tagit fasta på det utredningsdirektiv som anger att utgångspunkten är att skogspolitikens grunder ligger fast. Om en bredare översyn av skogspolitiken bedöms nödvändig bör det ske i särskild ordning.

Vidare anges i uppdraget att utredningen ska analysera behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Denna fråga har länge varit omtvistad och innebär att utredningen haft att bedöma vad Sverige som stat uppfattar sig behöva göra för att uppnå vagt formulerade målsättningar i internationella konventioner samt en uttolkning av EU-rättens krav. För att gå på djupet med denna fråga krävs mer tid och resurser än vad som varit tillgängliga. Frågan bör även utredas i ett bredare sammanhang, som inte endast rör skogen och i en form som ger möjlighet att relatera de

internationella åtagandena till nationella mål som satts upp för att uppfylla dessa.

Vidare anges att utredningen ska analysera den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara och utifrån denna analys föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat. Att ge förslag på hur Sverige ska uppnå sina klimatåtaganden enligt Parisavtalet och samtidigt bevara biologisk mångfald i skogen kan vara både lätt och svårt. Lätt är det om inga hänsyn överhuvudtaget behöver tas till kostnader eller konsekvenser i övrigt. Svårt är det om frågan ska få en lösning som är praktiskt och politiskt genomförbar. Att hitta sådana lösningar är en av vår tids största utmaningar och utredningen har endast kunnat visa på förslag som kan vara ett steg på vägen.

Vid sidan av de förslag som redogjorts för i det föregående innehåller betänkandet även bl.a. förslag om ett skogsskadecenter, en tillförlitlig statistik för att följa bioekonomins utveckling, en utredning om behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd och förändringar för mer ändamålsenliga biotopskyddsområden. Vid sidan av att utreda en möjlighet att nå gynnsammare beskattning av ersättningen för naturvårdsavtal föreslås även att flera avtalsformer bör utvecklas. I betänkandet lämnas därför även förslag på utredning av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn samt hur en enhetlig användning av avtal som löper under en områdesskyddsprocess kan genomföras. Samrådsbestämmelsen i miljöbalkens 12 kap. 6 § har utredningen uppfattat som otydlig på ett sätt som kan beskrivas som problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv; både beträffande tillämpning och rätt till ersättning till följd av ett förbud eller föreläggande. För bl.a. denna fråga är därför ytterligare översyn påkallad.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

9 §

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § *och 18 b § första stycket 1* skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Prop. 2021/22:207
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)

dels att 2 b, 14, 15, 19 och 34 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a, 18 d och 19 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Den produktiva skogsmarkens ägare ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att tillgodose de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av denna lag eller föreskrifter meddelad med stöd av denna lag.

Kravet i första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla det. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av ytterligare utredning jämfört med kostnaderna för att ta fram denna.

2 b §

Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där

1. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller

2. det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog.

Om inte annat framgår ska skogsbruk anses vara pågående markanvändning för produktiv skogsmark inom sådana områden som anges i andra stycket.

14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

3. de natur- och kulturmiljövården som berörs av avverkning på hans eller hennes mark och vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,

4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns åretruntmarker, och

5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

15 §

I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

Ett tillstånd till avverkning är giltigt i fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillstånd inte heller behövs för sådana åtgärder som avses i 29 §.

I 12 kap. 6 § miljöbalken finns bestämmelser om anmälan för samråd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

18 d §

Ett beslut om att tillåta avverkning enligt 18 § och ett beslut enligt 18 b § första stycket 1 ska innehålla en bedömning av om och hur skogsbruk får bedrivas på det område som omfattas av ansökan.

19 §

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 gäller 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 33 § miljöbalken.

Om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras genom beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 ska ersättning bestämmas i beslutet. Vid bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras ska hänsyn tas även till beslut som meddelas med stöd av 7 kap. 5, 6, 9 §§, 11 § första

stycket, 22 § samt förelägganden eller förbud som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken.

Ersättning ska bestämmas i pengar och motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom beslutet. Därutöver ska ersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdesminskningen.

Ersättning ska betalas av staten vid ett tillfälle. Vid betalning av ersättning gäller i tillämpliga delar 6 kap. 1 § första stycket, 2, 3, 4, 17 §§, 18 § första–tredje stycket, 19 § expropriationslagen (1972:719). Vad som där sägs om den exproprierande och om domstolen ska i stället avse Skogsstyrelsen. Vad som sägs om inträngsersättning ska avse ersättning enligt skogsvårdslagen.

19 a §

Har ersättning enligt 19 § betalats och ges tillstånd till avverkning enligt 18 §, får Skogsstyrelsen som ett villkor i beslutet om tillstånd förplikta fastighetsägaren att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt.

Skogsstyrelsen får även väcka talan om återbetalning av ersättning eller del av den om en avverkning uppsåtligen eller av vårdslöshet vidtagits i strid mot ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1.

34 §

Den produktiva skogsmarkens ägare ska visa att de krav som följer av föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § iaktas.

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten har vidare rätt att hos den som yrkesmässigt bedriver produktion av, handel med eller införsel av skogsodlingsmaterial få tillträde till mark, transportmedel, byggnader och stängda utrymmen, dock inte bostäder, för tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten får begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att få sådant tillträde som avses i andra stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Bestämmelserna i 18 d, 19 §§ och 19 a § första stycket gäller inte i sådana mål och ärenden där ansökan om tillstånd har inkommit före den 1 januari 2022.
3. Bestämmelserna i 19 a § andra stycket gäller inte om avverkningen har vidtagits före den 1 januari 2022.

Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Prop. 2021/22:207
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska ha följande lydelse.

2 kap. 4 §

Nuvarande lydelse

Mark ska indelas i de ägoslag som anges i det följande. Mark som är vattentäkt ska indelas endast om den är täktmark. Indelningen får inte påverkas av förekomsten av byggnad som ska rivras (saneringsbyggnad) eller av byggnad eller byggnader vars sammanlagda taxeringsvärde inte skulle uppgå till 50 000 kronor.

Produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner

Produktiv skogsmark som omfattas av avverkningsrestriktioner.

Med produktiv skogsmark avses detsamma som i 2 § skogsvårdslagen (1979:429). Med avverkningsrestriktioner avses avverkningsförbud, krav på överhållning, maximering av hyggesstorlek eller virkesuttag eller barrskogsförbud enligt bestämmelser om naturreservat eller biotopskyddsområde

Föreslagen lydelse

Mark ska indelas i de ägoslag som anges i det följande. Mark som är vattentäkt ska indelas endast om den är täktmark. Indelningen får inte påverkas av förekomsten av byggnad som ska rivras (saneringsbyggnad) eller av byggnad eller byggnader vars sammanlagda taxeringsvärde inte skulle uppgå till 50 000 kronor.

Produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner

Produktiv skogsmark som omfattas av avverkningsrestriktioner.

Med produktiv skogsmark avses detsamma som i 2 § skogsvårdslagen (1979:429). Med avverkningsrestriktioner avses avverkningsförbud, krav på överhållning,

maximering av hyggesstorlek eller virkesuttag eller barrskogsförbud enligt bestämmelser om naturreservat eller biotopskyddsområde samt avslag på tillstånd till avverkning eller beslut om hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet (SOU 2020:73): Arjeplogs kommun, Bergs kommun, Bergvik Skog Öst AB, Birdlife Sverige, Borgholms kommun, Boverket, Domstolsverket, Dorotea kommun, Drivkraft Sverige, Energimyndigheten, Forest Stewardship Council Sverige (FSC Sverige), Formas, Fortifikationsverket, Friluftsförbundet, Fältbiologerna, Förbundet Svensk Fäbodkultur och utmarksbruk, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Malmö, Greenpeace, Grästorps kommun, Gröna arbetsgivare, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Holmen Skog AB, Hudiksvalls kommun, Hällefors Tierp Skogar AB, Härjedalens kommun, Högsby kommun, Ikea of Sweden, Integritetsskyddsmyndigheten, Jokkmokks kommun, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Kiruna kommun, Kopparfors Skogar AB, Krokoms kommun, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA), Lantmäteriet, Linnéuniversitetet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och LRF Skogsägarna, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, , Malung-Sälens kommun, Mellanskog, Mittuniversitetet, Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Naturhistoriska riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Naturturismföretagen, Naturvårdsverket, Norra Skog, Nybro kommun, Pajala kommun, Polismyndigheten, Preem, Regelrådet, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Gotland, Region Gävleborg, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Kalmar, Region Kronoberg, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Uppsala, Region Värmland, Region Västerbotten, Region Västernorrland, Region Västmanland, Region Örebro, Region Östergötland, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Sametinget, SCA Skog AB, Skatteverket, Föreningen Skogens Mångbruk, Skogforsk, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Skogssällskapet, Skydda Skogen, SMF Skogsentreprenörerna, Sorsele kommun, Spillkråkan – nätverk för Sveriges kvinnliga skogsägare, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Stockholms universitet, Stora Enso Skog AB, Storumans kommun, Strömsunds kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveaskog Förvaltnings AB, Svebio, Svenska Botaniska Föreningen, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kyrkan, Svenska PEFC, Svenska Samernas Riksförbund, Svenskt Friluftsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Allmänningsskogars Förbund, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Häradsallmänningförbund, Sveriges Jordägareförbund,

Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Sveriges Mykologiska Förening, Södra Skogsägarna, Tillväxtverket, Trollhättans Stad, Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Umeå universitet, Uppsala universitet, Vilhelmina kommun, Vinnova, Vänersborgs kommun, Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Världsnaturfonden WWF, Västerbottens Allmäningsförbund, Växjö tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Åklagarmyndigheten, Åre kommun, Älvdalens kommun, Örebro kommun och Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen).

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig över betänkandet: Arvidsjaurs kommun, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Linköpings universitet och Riksdagens ombudsmän (JO).

Följande remissinstanser har inte yttrat sig över betänkandet: AMF, Avfall Sverige, Förbundet Sveriges Småbrukare, Föreningen Skogen, Förvaltningsrätten i Härnösand, GS Facket för skogs-, trä-, och grafisk bransch, Gällivare kommun, Jordens Vänner, Karlstads Universitet, Laxå kommun, Naturens rättigheter i Sverige, Nätverket svenska kulturlandskap, Pressretur, Region Skåne, Research Institutes of Sweden (RISE), Småsågarnas Riksförbund, Stockholm Environment Institute, Svensk Lichenologisk Förening, Svenskt Näringsliv, Sveriges entomologiska förening, Sverok, Sågverkens Riksförbund, Täby kommun, Västra Götalandsregionen och Återvinningsindustrierna.

Utöver de som fått betänkandet på remiss har yttranden inkommit från Balanskommissionen, Byderådet i Hudiksvall, Centerpartiet Jämtland, Centerpartiet på Gotland, Centerpartiets Borgholmskrets, Cykelfrämjandet, FAM AB, Föreningen Klimataktion, Föreningen Rädda Svartedalens Vildmark, Gröna Kvinnor, Gysinge Skog, Handelskammaren Mittsverige, Härjedalspartiet, Jukkasjärvi Byallmänning, Jägarnas Riksförbund, Karesuando samfällighet, Karesuando Skogsallmänning, Koncessionssamebyarnas Intresseförening, Kungliga Vetenskapsakademien, Kuttainen Bysamfällighet, Kvenlandsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund Jämtland, Ludvig & Co, Miljöpartiet de gröna Jämtland Härjedalen, Moderaterna i Jämtlands län, Mora kommun, Mönsterås kommun, Naturskyddsföreningen i Skellefteå, Naturskyddsföreningen Dalarna, Naturskyddsföreningen Gävleborg, Naturskyddsföreningen Hällefors, Naturskyddsföreningen i Bohuslän, Naturskyddsföreningen i Härryda, Naturskyddsföreningen i Ljusdal, Naturskyddsföreningen i Skövde, Naturskyddsföreningen i Vaxholm, Naturskyddsföreningen Jämtland-Härjedalen, Naturskyddsföreningen Kungälv, Naturskyddsföreningen Norra Älvsborg, Naturskyddsföreningen Skaraborg, Naturskyddsföreningen Södertälje-Nykvarn, Naturskyddsföreningen Värmland, Naturskyddsföreningen Örebro län, Naturskyddsföreningen Östergötland, Norrbottens Kommuner, Offerdals LRF-avdelning, Rogsta Socken Intresseförening, Saivo Skog & Ordbruk, Silvermuseet, Socialdemokraterna i Åre kommun, Socialdemokraterna Jämtlands län, Soppero Byars Samfällighetsförening, Station Lunda, Statistiska centralbyrån (SCB), Svenska fjällklubben, Svenska Jägareförbundet Hudiksvall-Enånger Jaktvårdskrets, Svenska Kväner-Lantalaiset, Svenska Orienteringsförbundet, Svenska Tornedalingars Riksförbund, Svenska Trädbränsleföreningen, Svenska Turistföreningen, Torsta AB, Tourism in

Skåne AB, Upplandsstiftelsen, Vapstens lappby, Vattenfall AB, Vindelns kommun samt ett stort antal privatpersoner.

Prop. 2021/22:207
Bilaga 3

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

9 §¹

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till
– andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §,
– förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket,
– förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,
– beslut enligt 18 § *och 18 b § första stycket 1* skogsvårdslagen (1979:429) samt
– beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2022.

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)¹

dels att 15 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 15 a och 19 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §²

I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillstånd inte heller behövs för åtgärder som måste vidtas i fråga om

1. karantänskadegörare enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG,

2. karantänskadegörare enligt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 5 § växtskyddslagen (2022:000), eller

3. andra växtskadegörare enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § växtskyddslagen (2022:000).

¹ Lagen omtryckt 1993:553.

² Senaste lydelse 2010:930.

15 a §

Ett tillstånd till avverkning är giltigt i fem år från det att beslutet har fått laga kraft.

19 §³

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 gäller 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 33 § miljöbalken.

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.

Vid prövningen av en fråga om ersättning ska skogsbruk på produktiv skogsmark i fjällnära skog presumeras vara pågående markanvändning.

När det gäller rätten till ersättning tillämpas även 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12, 13, och 15 §§, 31 § tredje stycket och 33 § miljöbalken. En hänvisning i någon av dessa bestämmelser till 31 kap. 4 § miljöbalken ska anses som en hänvisning till 19 § första stycket denna lag.

19 a §

Om ersättning enligt 19 § har lämnats kan ersättning enligt den paragrafen inte lämnas på nytt för samma del av en fastighet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2022.
 2. När det gäller rätt till ersättning enligt 19 § ska dock bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen miljöbalken inte tillämpas om åtgärden har vidtagits före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-03-14

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Enligt en lagrådsremiss den 3 mars 2022 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Conny Öhman, biträdd av departementssekreteraren Tove Thomasson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen

19 §

I lagrådsremissen föreslås att det i enlighet med praxis från Mark- och miljööverdomstolen (se MÖD 2020:8) ska införas en bestämmelse i andra stycket där det föreskrivs att skogsbruk på produktiv skogsmark i fjällnära skog presumeras vara pågående markanvändning. Enligt Lagrådet är denna formulering inte lyckad, utan utgör snarast ett cirkelresonemang.

Presumtionen ska gälla vid en prövning enligt första stycket om rätt till ersättning på grund av att pågående markanvändning inom en fastighet avsevärt försvåras. En fråga i MÖD 2020:8 gällde vad som kan vara pågående markanvändning såvitt avser skogsbruk i fjällnära skog, t.ex. vid planerad föryngringsavverkning när ingen sådan har skett tidigare. Fjällnära skog präglas av långsam tillväxt och har inte samma driftförsättningar som annan skogsmark. Domstolen kom i det fallet fram till att det var skogsbruk som utgjorde den pågående markanvändningen inom fastigheten.

Med den lydelse som har föreslagits i andra stycket ska det vara fråga om skogsbruk för att man ska kunna presumera att det är en pågående markanvändning. Då måste man alltså först slå fast att fastigheten används för skogsbruk. Men det man vill åstadkomma med presumtionsregeln är att det i fråga om fjällnära skog ska presumeras att den pågående markanvändningen utgör skogsbruk och att skogsbruket därför ska beaktas vid

bedömningen av ersättning enligt bestämmelsen i första stycket. Dock ska detta inte gälla om marken används för andra ändamål, t.ex. som skid-
anläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark.
Lagrådet föreslår att andra stycket formuleras på följande sätt.

Vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska den pågående markanvändningen presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.

19 a §

I paragrafen anges att om ersättning har lämnats enligt 19 §, kan ersättning enligt den paragrafen inte lämnas på nytt för samma del av en fastighet. Detta kan anses vara rimligt när en fastighetsägare har fått ersättning på grund av ett beslut enligt 18 § (nekat tillstånd till avverkning). Men bl.a. när den som fått tillstånd till avverkning med villkor enligt 18 b § första stycket 1 (med hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intresse) har fått ersättning med anledning av villkoren, t.ex. avseende avverkningsform, bör det övervägas om ersättning verkligen ska falla bort helt och hållet om han eller hon senare har nekats tillstånd till avverkning avseende samma del av fastigheten.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Nordmark, Sätherberg, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Sätherberg

Regeringen beslutar proposition Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog