

# Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

## Del 2

*Betänkande av Skogsutredningen 2019*

*Stockholm 2020*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2020:73**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@nj.se](mailto:kundservice@nj.se)  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsfoto: Leif Öster

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25121-8

ISSN 0375-250X

# Innehåll

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>                                                                                  | <b>27</b> |
| <b>1 Författningsförslag.....</b>                                                                            | <b>61</b> |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....                                                | 61        |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) ....                                            | 63        |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen<br>(1979:1152) .....                              | 68        |
| 1.4 Förslag till förordning om ändring i<br>skogsvårdsförordningen (1993:1096).....                          | 70        |
| 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(1998:904) om anmälan för samråd .....              | 74        |
| 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen..... | 75        |
| <b>2 Uppdraget och dess genomförande.....</b>                                                                | <b>77</b> |
| 2.1 Utredningens uppdrag.....                                                                                | 77        |
| 2.2 Utredningens genomförande .....                                                                          | 79        |
| <b>3 Den svenska skogen.....</b>                                                                             | <b>83</b> |
| 3.1 Skogsmarken .....                                                                                        | 83        |
| 3.2 Ägarstruktur.....                                                                                        | 85        |
| 3.3 Kunskap om skogstillståndet .....                                                                        | 88        |
| 3.4 Skogens skötsel.....                                                                                     | 89        |
| 3.4.1 Trakthyggesbruk .....                                                                                  | 90        |

|          |                                                                                     |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.4.2    | Hyggesfria metoder .....                                                            | 92         |
| 3.4.3    | Andra skötselåtgärder .....                                                         | 95         |
| 3.5      | Virkesproduktion och ekonomi .....                                                  | 96         |
| 3.6      | Miljövärden och naturvård .....                                                     | 98         |
| 3.6.1    | Biologisk mångfald .....                                                            | 100        |
| 3.6.2    | Ekosystemtjänster .....                                                             | 101        |
| 3.6.3    | Rödlistade och hotade arter .....                                                   | 102        |
| 3.6.4    | Död ved och biologisk mångfald .....                                                | 105        |
| 3.6.5    | Arealen gammal skog och äldre lövrik skog<br>samt mängden död ved .....             | 111        |
| 3.6.6    | Konnektivitet i landskapet .....                                                    | 113        |
| 3.6.7    | Representativitet av skogstyper .....                                               | 115        |
| 3.6.8    | Kritiska tröskelvärden för specialiserade arter ....                                | 115        |
| 3.6.9    | Naturvårdande skötsel .....                                                         | 116        |
| 3.7      | Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar,<br>miljöhänsyn och impediment ..... | 117        |
| 3.8      | Tillståndet för biologisk mångfald i världen .....                                  | 120        |
| <b>4</b> | <b>Svensk skogspolitik .....</b>                                                    | <b>125</b> |
| 4.1      | Historisk tillbakablick .....                                                       | 125        |
| 4.2      | 1993 års skogspolitiska beslut .....                                                | 130        |
| 4.2.1    | Sektorsansvar .....                                                                 | 131        |
| 4.2.2    | Frihet under ansvar .....                                                           | 138        |
| 4.3      | Skogsvårdslagen .....                                                               | 139        |
| 4.4      | Miljöbalken .....                                                                   | 143        |
| 4.5      | Certifiering .....                                                                  | 145        |
| 4.6      | Nationella skogsprogrammet .....                                                    | 148        |
| <b>5</b> | <b>Äganderätt .....</b>                                                             | <b>151</b> |
| 5.1      | Begreppet äganderätt .....                                                          | 151        |
| 5.1.1    | Äganderätten till mark .....                                                        | 153        |



|          |                                                                             |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2      | Egendomsskyddet.....                                                        | 156        |
| 5.2.1    | Bakgrund till nuvarande bestämmelser<br>i regeringsformen.....              | 156        |
| 5.2.2    | Innebörden av regeringsformens<br>egendomsskydd .....                       | 158        |
| 5.2.3    | Egendomsskyddet i EKMR .....                                                | 167        |
| 5.2.4    | Renskötselrätten och egendomsskyddet.....                                   | 169        |
| 5.2.5    | Rättighetsskydd .....                                                       | 170        |
| <b>6</b> | <b>Skydd av skog .....</b>                                                  | <b>173</b> |
| 6.1      | Områdesskydd enligt miljöbalken.....                                        | 173        |
| 6.1.1    | Nationalpark .....                                                          | 174        |
| 6.1.2    | Naturreservat .....                                                         | 177        |
| 6.1.3    | Kulturresevat .....                                                         | 183        |
| 6.1.4    | Biotopskyddsområde.....                                                     | 184        |
| 6.1.5    | Ersättning vid områdesskydd .....                                           | 189        |
| 6.1.6    | Intresseprövning vid formellt skydd enligt<br>miljöbalken.....              | 202        |
| 6.1.7    | Sanktioner .....                                                            | 203        |
| 6.2      | Övriga rättsliga instrument som kan medföra<br>skogsbruksrestriktioner..... | 204        |
| 6.2.1    | Föreläggande och förbud enligt 35 §<br>skogsvårdslagen .....                | 204        |
| 6.2.2    | Föreläggande och förbud enligt 12 kap. 6 §<br>miljöbalken.....              | 207        |
| 6.2.3    | Föreläggande och förbud enligt 26 kap. 9 §<br>miljöbalken.....              | 211        |
| 6.2.4    | Intermistiska förbud enligt 7 kap. 24 §<br>miljöbalken.....                 | 212        |
| 6.2.5    | Natura 2000-områden med mera.....                                           | 213        |
| 6.3      | Naturvårdsavtal.....                                                        | 219        |
| 6.3.1    | Myndigheternas riktlinjer för naturvårdsavtal.....                          | 221        |
| 6.3.2    | Ersättning för naturvårdsavtal .....                                        | 223        |
| 6.3.3    | Sanktioner vid avtalsbrott .....                                            | 225        |
| 6.3.4    | Särskilda former av naturvårdsavtal.....                                    | 226        |

|          |                                                                                                            |            |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.4      | Frivilliga avsättningar och miljöhänsyn .....                                                              | 232        |
| 6.4.1    | Frivilliga avsättningar.....                                                                               | 232        |
| 6.4.2    | Miljöhänsyn vid avverkning enligt 30 §<br>skogsvårdslagen.....                                             | 236        |
| 6.5      | Improduktiv skogsmark.....                                                                                 | 242        |
| 6.6      | Myndigheternas arbete med formellt skydd av skog.....                                                      | 244        |
| 6.6.1    | Anslag .....                                                                                               | 244        |
| 6.6.2    | Nationell strategi för formellt skydd av skog .....                                                        | 244        |
| 6.6.3    | Initiering av områdesskydd .....                                                                           | 251        |
| 6.6.4    | Komet – formellt skydd på markägarens<br>initiativ .....                                                   | 252        |
| 6.6.5    | ESAB.....                                                                                                  | 253        |
| 6.6.6    | Markägares upplevelser av formellt skydd.....                                                              | 256        |
| 6.6.7    | Riksrevisionens analys av skyddet av värdefull<br>skog.....                                                | 257        |
| 6.7      | Nordisk jämförelse.....                                                                                    | 268        |
| 6.7.1    | Finland.....                                                                                               | 268        |
| 6.7.2    | Norge.....                                                                                                 | 278        |
| 6.7.3    | Frivilligt formellt skydd av skog i Finland,<br>Norge och Sverige.....                                     | 287        |
| <b>7</b> | <b>En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen .....</b>                                               | <b>289</b> |
| 7.1      | Utredningens utgångspunkter.....                                                                           | 289        |
| 7.2      | Cirkulär bioekonomi.....                                                                                   | 290        |
| 7.2.1    | Utmaningar och hinder för hållbar<br>omställning till en cirkulär bioekonomi.....                          | 296        |
| 7.2.2    | Möjligheter och förutsättningar för en hållbar<br>omställning genom en växande cirkulär<br>bioekonomi..... | 300        |
| 7.3      | Svensk skogsnäring.....                                                                                    | 306        |
| 7.3.1    | Tillväxt och avverkning.....                                                                               | 306        |
| 7.3.2    | Användning av skoglig biomassa<br>i skogsindustrin .....                                                   | 307        |
| 7.3.3    | Skogsnäringens råvaruflöden.....                                                                           | 308        |
| 7.3.4    | Skogsnäringens cirkulära flöden .....                                                                      | 310        |

|          |                                                                                                                            |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.3.5    | Skogsindustrins produkter.....                                                                                             | 311        |
| 7.3.6    | Behov av kvalitetsvirke vid sidan<br>av skogsindustrins flöden.....                                                        | 317        |
| 7.4      | Andra näringar med bas i skogen.....                                                                                       | 321        |
| 7.4.1    | Rennäring.....                                                                                                             | 321        |
| 7.4.2    | Naturturism och friluftsliv .....                                                                                          | 323        |
| 7.4.3    | Livsmedelsproduktion.....                                                                                                  | 325        |
| 7.5      | Svensk bioekonomi.....                                                                                                     | 328        |
| 7.5.1    | Export och import av bioekonomins<br>produkter .....                                                                       | 331        |
| 7.5.2    | Sysselsättning inom biobaserad ekonomi .....                                                                               | 332        |
| 7.6      | Potential för en ökad cirkulär bioekonomi .....                                                                            | 333        |
| 7.7      | Utbud och efterfrågan av skogsråvara .....                                                                                 | 335        |
| 7.7.1    | Framtida ökad efterfrågan på skogsråvara .....                                                                             | 335        |
| 7.7.2    | Möjligt utbud av skogsråvara.....                                                                                          | 345        |
| 7.7.3    | En jämförelse mellan utbud och efterfrågan.....                                                                            | 347        |
| 7.8      | Studier för möjlighet till ökade tillväxt .....                                                                            | 349        |
| 7.8.1    | MINT-utredningen .....                                                                                                     | 349        |
| 7.8.2    | Adaptiv skötsel och Kunskapsplattform<br>för skogsproduktion.....                                                          | 349        |
| 7.8.3    | Samverkansprocess för skogsproduktion .....                                                                                | 351        |
| 7.9      | Hur kan potential för ökad produktion av skogsråvara<br>infrias? .....                                                     | 362        |
| 7.10     | Hur påverkas skogsnäringen av skydd av skog? .....                                                                         | 366        |
| 7.11     | Hur påverkas förutsättningarna för att nå mål<br>med närings- och landsbygdspolitiken av behovet<br>av skydd av skog?..... | 368        |
| <b>8</b> | <b>Svensk miljöpolitik och Sveriges internationella<br/>åtaganden om biologisk mångfald .....</b>                          | <b>371</b> |
| 8.1      | Utredningsuppdraget.....                                                                                                   | 371        |

|       |                                                                             |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.2   | Miljöpolitiken för biologisk mångfald i skogen .....                        | 373 |
| 8.3   | Agenda 2030 .....                                                           | 375 |
| 8.3.1 | Agenda 2030 och det svenska miljömålssystemet.....                          | 377 |
| 8.3.2 | Uppföljning av Agenda 2030.....                                             | 379 |
| 8.4   | Konventionen om biologisk mångfald (CBD).....                               | 380 |
| 8.4.1 | Konventionens strategiska plan och Aichimålen...                            | 382 |
| 8.4.2 | Sveriges genomförande av CBD.....                                           | 384 |
| 8.4.3 | Sveriges rapportering till CBD.....                                         | 385 |
| 8.4.4 | Hur bör Aichimålen tolkas? .....                                            | 389 |
| 8.4.5 | Aichimål 5.....                                                             | 390 |
| 8.4.6 | Aichimål 7.....                                                             | 393 |
| 8.4.7 | Aichimål 9.....                                                             | 395 |
| 8.4.8 | Aichimål 11.....                                                            | 397 |
| 8.4.9 | Aichimål 12.....                                                            | 414 |
| 8.5   | EU:s strategi för genomförandet av CBD .....                                | 417 |
| 8.5.1 | Den europeiska gröna given .....                                            | 418 |
| 8.6   | Andra internationella överenskommelser .....                                | 420 |
| 8.6.1 | Skogsprinciperna .....                                                      | 420 |
| 8.6.2 | United Nations Forum on Forests (UNFF) .....                                | 421 |
| 8.6.3 | Internationella naturvårdsunionen (IUCN) .....                              | 422 |
| 8.7   | Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.....                         | 424 |
| 8.7.1 | Art- och habitatdirektivet.....                                             | 425 |
| 8.7.2 | Fågeldirektivet.....                                                        | 439 |
| 8.8   | Naturvårdsdirektiven i svensk rätt .....                                    | 441 |
| 8.8.1 | Natura 2000 .....                                                           | 441 |
| 8.8.2 | Artskyddsförordningen .....                                                 | 443 |
| 8.9   | Uppföljning av art- och habitatdirektivet .....                             | 444 |
| 8.9.1 | Naturtyperna i art- och habitatdirektivet och gynnsam bevarandestatus ..... | 445 |
| 8.9.2 | Utvärdering av skogliga naturtypers bevarandestatus .....                   | 449 |
| 8.9.3 | Utvärderingen av skogslevande arters bevarandestatus .....                  | 456 |

|          |                                                                                                                 |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.9.4    | Utvärderingen av EU:s fågeldirektiv enligt artikel 12.....                                                      | 456        |
| 8.9.5    | Behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra statusen för Natura 2000-nätverket .....                      | 457        |
| 8.10     | Ramdirektivet för vatten .....                                                                                  | 459        |
| 8.10.1   | Skogsbrukets påverkan på vatten .....                                                                           | 459        |
| 8.10.2   | Ramdirektivet för vatten .....                                                                                  | 459        |
| 8.10.3   | Sveriges genomförande av ramdirektivet för vatten .....                                                         | 461        |
| 8.10.4   | Uppföljning av ramdirektivet för vatten .....                                                                   | 464        |
| 8.11     | FN:s klimatkonvention och klimatavtalet från Paris.....                                                         | 465        |
| 8.12     | Det svenska miljömålssystemet .....                                                                             | 466        |
| 8.12.1   | Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv .....                                                             | 468        |
| 8.12.2   | Etappmål .....                                                                                                  | 470        |
| 8.12.3   | Uppföljningen av miljökvalitetsmål och etappmål.....                                                            | 471        |
| 8.12.4   | Uppföljning av Levande skogar .....                                                                             | 471        |
| 8.12.5   | Uppföljning av Ett rikt växt- och djurliv .....                                                                 | 478        |
| 8.12.6   | Uppföljning av etappmål.....                                                                                    | 479        |
| 8.13     | Utredningens analys av Sveriges åtaganden om biologisk mångfald .....                                           | 482        |
| <b>9</b> | <b>En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi.....</b>                       | <b>487</b> |
| 9.1      | Utredningsuppdraget.....                                                                                        | 487        |
| 9.1.1    | Utredningens utgångspunkter.....                                                                                | 487        |
| 9.2      | Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi? ..... | 493        |
| 9.3      | Nationell samordnare för skogsprogrammet .....                                                                  | 501        |
| 9.4      | En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen .....                                                           | 508        |
| 9.4.1    | Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen .....                                                      | 509        |
| 9.4.2    | En strategi för bioekonomin.....                                                                                | 514        |
| 9.4.3    | Synliggör bioekonomin i statistiken .....                                                                       | 518        |

|        |                                                                                                                                      |     |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.5    | Regelförenklingar för skogsbruket.....                                                                                               | 519 |
| 9.5.1  | Reglerna om lägsta ålder för<br>föryngringsavverkning, ransonering<br>och brukningsenhet bör ses över .....                          | 520 |
| 9.5.2  | Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark..                                                                                      | 523 |
| 9.6    | Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel,<br>miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket .....                            | 525 |
| 9.7    | Klövviltsförvaltning.....                                                                                                            | 528 |
| 9.8    | Skogsskadecenter.....                                                                                                                | 534 |
| 9.9    | Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller<br>åtaganden om bevarande av biologisk mångfald.....                         | 536 |
| 9.9.1  | Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald<br>i skogen.....                                                                        | 538 |
| 9.9.2  | Kunskap om skogar med höga naturvärden<br>och av viss naturtyp.....                                                                  | 540 |
| 9.9.3  | Kunskap om naturvårdsavsättningarnas<br>representativitet och konnektivitet.....                                                     | 542 |
| 9.9.4  | Kunskap om frivilliga avsättningar och andra<br>effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder.....                                        | 544 |
| 9.9.5  | Kunskap om miljöhänsynen och landskapet<br>i övrigt.....                                                                             | 546 |
| 9.9.6  | En bristanalys för biologisk mångfald .....                                                                                          | 547 |
| 9.10   | Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska<br>uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk<br>mångfald i skogen..... | 551 |
| 9.10.1 | Politiken måste våga prioritera.....                                                                                                 | 552 |
| 9.10.2 | Hur ska behovet av ytterligare<br>naturvårdsavsättningar beräknas? .....                                                             | 556 |
| 9.10.3 | Skogar med befintliga värden bör prioriteras .....                                                                                   | 557 |
| 9.10.4 | De naturtyper som har högst värde bör<br>prioriteras .....                                                                           | 558 |
| 9.10.5 | Naturvårdsavsättningar bör vara effektiva<br>– representativitet och konnektivitet.....                                              | 559 |
| 9.10.6 | Naturvårdsavsättningar bör vara av och<br>bibehålla hög kvalitet – struktur och funktion....                                         | 560 |

|        |                                                                                                                                                   |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.11   | Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.....                                                                              | 562 |
| 9.11.1 | Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser.....                                                                                 | 565 |
| 9.11.2 | Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog.....                                                  | 570 |
| 9.11.3 | Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd.....                            | 571 |
| 9.11.4 | Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem.....                                       | 581 |
| 9.11.5 | Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård.....                                              | 585 |
| 9.11.6 | Handlingsprogrammet bör utgå från landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald.....                                                    | 586 |
| 9.11.7 | Handlingsprogrammet bör innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel.....                                                                         | 588 |
| 9.11.8 | Handlingsprogrammet bör ange hur sektorsansvaret för miljö genom frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete..... | 591 |
| 9.11.9 | Handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas.....                                                       | 592 |

## **10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer ..... 595**

|        |                                                                                    |     |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.1   | Utredningsuppdraget.....                                                           | 595 |
| 10.1.1 | Utredningens utgångspunkter.....                                                   | 595 |
| 10.2   | Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog..... | 598 |
| 10.2.1 | Ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd.....                        | 601 |
| 10.2.2 | Möjliga negativa konsekvenser av frivilligt formellt skydd.....                    | 607 |

|           |                                                                                        |            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 10.2.3    | Hur ska eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas? .....   | 610        |
| 10.3      | Nya sätt att skydda skog.....                                                          | 613        |
| 10.3.1    | Tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken.....                            | 613        |
| 10.3.2    | Ändamålsenliga biotopskyddsområden.....                                                | 615        |
| 10.3.3    | Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn .....                                             | 616        |
| 10.3.4    | Naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd.....                            | 617        |
| 10.4      | Ersättning för naturvård.....                                                          | 619        |
| 10.4.1    | Skattefri ersättning.....                                                              | 620        |
| 10.4.2    | Ersättningen vid markköp .....                                                         | 624        |
| 10.4.3    | Ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras.....                             | 626        |
| 10.5      | Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling .....                   | 627        |
| 10.5.1    | Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark .....                   | 629        |
| 10.5.2    | Fler nationalparker bör bildas för att gynna naturturism och landsbygdsutveckling..... | 649        |
| 10.5.3    | Flexibla föreskrifter för nationalparker och naturreservat.....                        | 654        |
| 10.5.4    | Åtgärder för att gynna hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat.....     | 655        |
| 10.5.5    | Undanröj hinder för etablering av nya nationalparker i renskötselområdet .....         | 660        |
| 10.5.6    | Framtidens nationalparker.....                                                         | 661        |
| <b>11</b> | <b>Nyckelbiotoper .....</b>                                                            | <b>665</b> |
| 11.1      | Utredningsuppdraget .....                                                              | 665        |
| 11.2      | Inventering av nyckelbiotoper.....                                                     | 665        |
| 11.2.1    | Nationell nyckelbiotopsinventering .....                                               | 666        |
| 11.2.2    | Registrering av nyckelbiotoper vid andra verksamheter .....                            | 670        |
| 11.3      | Begreppet nyckelbiotop .....                                                           | 676        |
| 11.3.1    | Skogsstyrelsens bedömning av en nyckelbiotop ..                                        | 676        |



|           |                                                                                                                                    |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 11.3.2    | Kompetenskrav för inventerare<br>av nyckelbiotoper .....                                                                           | 678        |
| 11.3.3    | Externt ifrågasättande av nyckelbiotop.....                                                                                        | 679        |
| 11.4      | Resultatet av nyckelbiotopsinventeringen .....                                                                                     | 679        |
| 11.4.1    | Kunskapen om skogens naturvärden har ökat.....                                                                                     | 679        |
| 11.4.2    | Förekomst av nyckelbiotoper.....                                                                                                   | 680        |
| 11.4.3    | Objekt med naturvärden.....                                                                                                        | 681        |
| 11.4.4    | Nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna.....                                                                                 | 683        |
| 11.4.5    | Nyckelbiotoper är skogsbiologiska<br>värdekärnor .....                                                                             | 685        |
| 11.4.6    | Avverkning av registrerade och oregistrerade<br>nyckelbiotoper.....                                                                | 686        |
| 11.5      | Nyckelbiotopernas roll i myndigheternas arbete.....                                                                                | 688        |
| 11.5.1    | Nyckelbiotoper utgör tillsynsobjekt<br>för Skogsstyrelsen .....                                                                    | 688        |
| 11.5.2    | Nyckelbiotopernas roll i nationell strategi<br>för formellt skydd av skog .....                                                    | 689        |
| 11.5.3    | Nyckelbiotopsrika brukningsenheter<br>prioriteras för formellt skydd av skog.....                                                  | 691        |
| 11.5.4    | Biotopskyddsområden och nyckelbiotoper.....                                                                                        | 692        |
| 11.6      | Nyckelbiotopernas roll för skogsbruket .....                                                                                       | 693        |
| 11.6.1    | Certifieringen.....                                                                                                                | 693        |
| 11.6.2    | Småskogsbruket.....                                                                                                                | 695        |
| 11.6.3    | Stor- och mellanskogsbruket.....                                                                                                   | 695        |
| <b>12</b> | <b>Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar .....</b>                                                                     | <b>699</b> |
| 12.1      | Utredningsuppdraget.....                                                                                                           | 699        |
| 12.1.1    | Utredningens utgångspunkter.....                                                                                                   | 699        |
| 12.2      | Begreppet nyckelbiotop används för att definiera<br>när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken.....                            | 702        |
| 12.2.1    | Skogsstyrelsen verkar under samrådet för att<br>markägaren inte ska avverka nyckelbiotoper .....                                   | 703        |
| 12.2.2    | Samrådsplikten är straffsanktionerad.....                                                                                          | 704        |
| 12.2.3    | Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt<br>i nyckelbiotoper saknar stöd i myndighetens<br>bemyndigande och bör upphävas ..... | 705        |

|        |                                                                                                     |     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12.3   | Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden .....                           | 708 |
| 12.3.1 | Inventeringen styrs av förvaltningslagen .....                                                      | 708 |
| 12.3.2 | Nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen .....                    | 709 |
| 12.3.3 | Inventering av naturvärden är inte alltid ärendehandläggning .....                                  | 714 |
| 12.3.4 | Möjligheten att överklaga en registrering av nyckelbiotop .....                                     | 715 |
| 12.3.5 | Inventering måste uppfylla kravet på legalitet ....                                                 | 718 |
| 12.4   | Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att registrera naturvärden .....                          | 729 |
| 12.4.1 | Nyckelbiotopsregistret innehåller personuppgifter .....                                             | 729 |
| 12.4.2 | Personuppgifter får endast samlas in för vissa ändamål och kräver rättslig grund .....              | 730 |
| 12.5   | Proportionalitet i myndighetsutövning .....                                                         | 733 |
| 12.6   | Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar .....                                    | 735 |
| 12.6.1 | Nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i nuvarande form .....                                       | 736 |
| 12.6.2 | Delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras .....                                                   | 738 |
| 12.6.3 | Särskilt om förslagets påverkan på småskogsbrukets marker .....                                     | 740 |
| 12.6.4 | Särskilt om förslagets påverkan på mellan- och storskogsbrukets marker .....                        | 742 |
| 12.6.5 | Inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet ..... | 743 |
| 12.7   | Krav på miljöinformation (Inspiredirektivet) .....                                                  | 744 |
| 12.8   | Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden .....        | 748 |
| 12.8.1 | Omfattningen och kostnad för skydd av nyckelbiotopsrika brukningsenheter .....                      | 749 |

|           |                                                                                                                                                          |            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12.9      | Grön infrastruktur .....                                                                                                                                 | 751        |
| 12.9.1    | Värdetrakter .....                                                                                                                                       | 752        |
| 12.9.2    | Arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas<br>med beaktande av de konsekvenser som<br>utpekanden kan få.....                                          | 753        |
| 12.10     | Länsstyrelsernas inventering inför områdesskydd.....                                                                                                     | 754        |
| <b>13</b> | <b>Kunskaper om naturvärden i skogen .....</b>                                                                                                           | <b>757</b> |
| 13.1      | Utredningsuppdraget.....                                                                                                                                 | 757        |
| 13.2      | Markägarens ansvar för kunskap.....                                                                                                                      | 757        |
| 13.3      | Krav på kunskap enligt miljöbalken.....                                                                                                                  | 758        |
| 13.3.1    | Tillsyn enligt miljöbalken .....                                                                                                                         | 761        |
| 13.4      | Krav på kunskap enligt skogsvårdslagen .....                                                                                                             | 764        |
| 13.4.1    | Tillsyn enligt skogsvårdslagen .....                                                                                                                     | 766        |
| 13.4.2    | Krav på miljöanalys .....                                                                                                                                | 770        |
| 13.5      | Utredningens bedömning av kunskapskravets betydelse<br>för skogsbruksåtgärder .....                                                                      | 771        |
| 13.5.1    | Gäller kunskapskravet i miljöbalken<br>för skogsbruksåtgärder? .....                                                                                     | 771        |
| 13.5.2    | Vad innebär miljöbalkens kunskapskrav<br>för skogsägaren? .....                                                                                          | 773        |
| 13.5.3    | Vem är verksamhetsutövare? .....                                                                                                                         | 776        |
| 13.5.4    | När kan Skogsstyrelsen ställa krav utifrån<br>kunskapskravet i miljöbalken? .....                                                                        | 779        |
| 13.5.5    | Särskilt om samråd enligt 12 kap. 6 §<br>miljöbalken.....                                                                                                | 779        |
| 13.5.6    | Underrättelse om avverkning är en anmälan<br>om samråd .....                                                                                             | 784        |
| 13.5.7    | Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk<br>samrådsplikt .....                                                                                       | 788        |
| 13.5.8    | Skogsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna<br>om kunskapskrav och samråd .....                                                                        | 789        |
| 13.5.9    | Utredningens bedömning om när<br>Skogsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna<br>om kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken och<br>samrådsbestämmelserna ..... | 791        |

|           |                                                                                                                                  |            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 13.6      | Markägarens ansvar för biologisk mångfald .....                                                                                  | 795        |
| 13.6.1    | Ansvar enligt skogsvårdslagen.....                                                                                               | 795        |
| 13.6.2    | Ansvar enligt miljöbalken.....                                                                                                   | 797        |
| <b>14</b> | <b>Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras.....</b>                                                        | <b>805</b> |
| 14.1      | Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen.....                                                                                          | 805        |
| 14.1.1    | Vad bör ett kunskapskrav i skogsvårdslagen avse? .....                                                                           | 808        |
| 14.1.2    | Omfattningen av utredning och proportionalitet ..                                                                                | 809        |
| 14.1.3    | Bevisbörderegeln vid tillsyn.....                                                                                                | 810        |
| 14.1.4    | Särskilt om kunskapskravet och föryngringsavverkning.....                                                                        | 812        |
| 14.1.5    | Miljöbalkens kunskapskrav kommer kvarstå för vissa skogsbruksåtgärder.....                                                       | 820        |
| 14.1.6    | Skogsbruksplaner – ett sätt att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken och skogsvårdslagen.....                                   | 821        |
| 14.1.7    | En underrättelse om avverkning bör inte längre utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken .....                              | 823        |
| 14.1.8    | Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över.....                                                            | 825        |
| 14.1.9    | Vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för åtgärder i skog bör tas fram.....                                                | 827        |
| 14.1.10   | Prövning av skogsbruksåtgärder enligt utredningens förslag.....                                                                  | 828        |
| 14.2      | Behov av kunskapsunderlag och inventeringar.....                                                                                 | 831        |
| 14.2.1    | Varför behövs kunskap om höga naturvärden?...                                                                                    | 832        |
| 14.2.2    | Vilket kunskapsunderlag behövs för myndigheternas arbete med områdesskydd?.....                                                  | 837        |
| 14.2.3    | Vilket kunskapsunderlag behövs för Skogsstyrelsens rådgivning och markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk? .. | 839        |
| 14.2.4    | Vilken kunskap om naturvärden krävs för tillsyn? .....                                                                           | 841        |

|           |                                                                                                                                    |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 14.3      | Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar .....                                                                                | 842        |
| 14.3.1    | Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald ..... | 845        |
| 14.3.2    | Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden .....                                       | 854        |
| 14.3.3    | Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsatt inventera naturvärden för inrättande av formellt områdesskydd .....           | 865        |
| 14.4      | Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen .....                                                                                | 869        |
| 14.4.1    | Handläggningstiden bör uppgå till tre veckor .....                                                                                 | 870        |
| 14.4.2    | Skogsstyrelsen behöver begära komplettering inom viss tid .....                                                                    | 872        |
| 14.4.3    | Skogsstyrelsen ska kunna förlänga handläggningstiden om särskilda skäl föreligger .....                                            | 873        |
| <b>15</b> | <b>Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog .....</b>                                                                     | <b>875</b> |
| 15.1      | Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog .....                                                                       | 875        |
| 15.1.1    | Skyddsskog och svårföryngrad skog .....                                                                                            | 875        |
| 15.1.2    | Fjällnära skog .....                                                                                                               | 877        |
| 15.1.3    | Motiven till de nuvarande reglerna om skogsbruk i fjällnära skog .....                                                             | 880        |
| 15.2      | Nuvarande reglering av skogsbruk i fjällnära skog .....                                                                            | 885        |
| 15.2.1    | Tillståndskrav för avverkning (15 och 18 §) .....                                                                                  | 887        |
| 15.2.2    | Hänsyn och åtgärder för att begränsa olägenheter (18 b och 18 c §§) .....                                                          | 891        |
| 15.2.3    | Ersättningsrätten (19 §) .....                                                                                                     | 893        |
| 15.2.4    | Begränsning av hyggesstorlek och förbud mot främmande trädarter (18 a § och 6 b §) .....                                           | 905        |
| 15.2.5    | Överklagande .....                                                                                                                 | 906        |
| 15.2.6    | Certifieringsbestämmelserna .....                                                                                                  | 907        |
| 15.3      | Den fjällnära skogens värden .....                                                                                                 | 910        |
| 15.3.1    | Naturvärden .....                                                                                                                  | 910        |
| 15.3.2    | Skogsbruk .....                                                                                                                    | 915        |
| 15.3.3    | Kulturmiljövärden .....                                                                                                            | 915        |

|           |                                                                                                                                                                           |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 15.3.4    | Friluftslivet .....                                                                                                                                                       | 919        |
| 15.3.5    | Renskötseln .....                                                                                                                                                         | 920        |
| 15.4      | Det statliga ägandet av fjällnära skog .....                                                                                                                              | 922        |
| 15.4.1    | Statens fastighetsverk .....                                                                                                                                              | 922        |
| 15.4.2    | Sveaskog.....                                                                                                                                                             | 923        |
| 15.5      | Reformbehov .....                                                                                                                                                         | 924        |
| 15.5.1    | Det finns skäl att klargöra vad<br>tillståndsplikten innebär .....                                                                                                        | 924        |
| 15.5.2    | Det finns skäl att förtydliga vad som är<br>pågående markanvändning och hur ersättningen<br>ska beräknas vid inskränkning på grund av<br>nekat avverkningstillstånd ..... | 926        |
| 15.5.3    | Det finns skäl att se över behovet av formellt<br>skydd av fjällnära skog .....                                                                                           | 926        |
| 15.6      | Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd<br>till avverkning i fjällnära skog .....                                                                               | 928        |
| 15.6.1    | Tillståndskravet bör kvarstå till dess de<br>skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt .....                                                                              | 929        |
| 15.6.2    | Pågående markanvändning i fjällskog .....                                                                                                                                 | 931        |
| 15.6.3    | När är en avverkning oförenlig med intressen<br>som är av väsentlig betydelse för naturvärden? ...                                                                        | 933        |
| 15.6.4    | Verkningarna av ett beslut tydliggörs .....                                                                                                                               | 934        |
| 15.6.5    | Beslut bör antecknas i fastighetsregistret .....                                                                                                                          | 937        |
| 15.6.6    | Ersättning vid nekat tillstånd .....                                                                                                                                      | 938        |
| 15.6.7    | Prövning och överklagande av frågan<br>om ersättning.....                                                                                                                 | 947        |
| 15.6.8    | Möjlighet till undantag från tillståndsplikt<br>för bekämpning av insektshärjning med mera.....                                                                           | 952        |
| 15.6.9    | Följdändring i annan lagstiftning .....                                                                                                                                   | 953        |
| <b>16</b> | <b>Staten gör en stor investering i fjällskogen.....</b>                                                                                                                  | <b>955</b> |
| 16.1      | Behov av ytterligare skydd av fjällnära skog .....                                                                                                                        | 955        |
| 16.1.1    | Värdet av de stora intakta sammanhängande<br>naturskogarna med mycket höga naturvärden<br>riskeras av fragmentering .....                                                 | 959        |
| 16.1.2    | Fjällskogen och Sveriges internationella<br>åtaganden .....                                                                                                               | 965        |

|           |                                                                                                                            |             |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 16.1.3    | Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen .....                               | 966         |
| 16.1.4    | Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapporter om stora sammanhängande fjällnära naturskogar .....                        | 969         |
| 16.2      | En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden..... | 972         |
| 16.2.1    | Sveriges storslagna fjällnatur bevaras som ett intakt landskap .....                                                       | 975         |
| 16.2.2    | Avgränsning av stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden.....                                               | 981         |
| 16.2.3    | Statens innehav skyddas formellt i ett första skede.....                                                                   | 985         |
| 16.2.4    | Det privata ägandet i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden .....                              | 987         |
| 16.2.5    | Ett omfattande markbytespaket möjliggör för enskilda markägare att fortsatt bedriva skogsbruk i området.....               | 988         |
| 16.2.6    | Modellen med frivilligt skydd bedöms inte lämplig i detta mycket speciella fall .....                                      | 995         |
| 16.2.7    | Statens fastighetsverks skogsinnehav bör ses över .....                                                                    | 997         |
| 16.2.8    | Privata skogsbolagens innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden .....                 | 999         |
| 16.2.9    | De sammanhängande naturskogarna har stor betydelse för renskötseln .....                                                   | 999         |
| 16.3      | Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna .....                                                       | 1001        |
| <b>17</b> | <b>Konsekvenser av utredningens förslag.....</b>                                                                           | <b>1003</b> |
| 17.1      | Inledning .....                                                                                                            | 1003        |
| 17.2      | Övergripande om utredningens uppdrag .....                                                                                 | 1004        |

|         |                                                                                                                                                                                                         |      |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 17.3    | Berörda verksamheter och aktörer .....                                                                                                                                                                  | 1004 |
| 17.3.1  | Företag och enskilda .....                                                                                                                                                                              | 1005 |
| 17.3.2  | Myndigheter och kommuner .....                                                                                                                                                                          | 1005 |
| 17.4    | Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald<br>och växande cirkulär bioekonomi.....                                                                                                        | 1006 |
| 17.4.1  | Tillsättandet av en nationell samordnare<br>för skogsprogrammet.....                                                                                                                                    | 1006 |
| 17.4.2  | Uppdrag till nationella skogsprogrammet<br>att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar<br>tillväxt .....                                                                                             | 1009 |
| 17.4.3  | Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta<br>ålder för föryngringsavverkning, ransonering<br>och brukningsenhet bör ses över .....                                                                       | 1012 |
| 17.4.4  | Uppdrag om avreglering av skogsbruk<br>på tidigare åkermark.....                                                                                                                                        | 1014 |
| 17.4.5  | Uppdrag om rådgivning för produktion,<br>naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och<br>klimatanpassning i skogsbruket .....                                                                                 | 1016 |
| 17.4.6  | Rådgivning om klövviltförvaltning och<br>skogsskötselprogram för ökade fodermängder<br>samt uppdrag om att utreda möjligheterna till<br>olika incitament, regelförändringar och -<br>förenklingar ..... | 1022 |
| 17.4.7  | Inrättande av skogsskadecenter .....                                                                                                                                                                    | 1029 |
| 17.4.8  | Uppdrag till Statistiska Centralbyrån och<br>Tillväxtanalys att ta fram aktuell nationell<br>och regional statistik för bioekonomin.....                                                                | 1030 |
| 17.4.9  | Inrättande av ett vetenskapligt råd<br>för biologisk mångfald .....                                                                                                                                     | 1032 |
| 17.4.10 | Uppdrag om konnektivitet<br>och representativitet .....                                                                                                                                                 | 1034 |
| 17.4.11 | Uppdrag om naturvärden på improduktiv<br>skogsmark.....                                                                                                                                                 | 1036 |
| 17.4.12 | Uppdrag om uppföljning av miljöhänsyn.....                                                                                                                                                              | 1037 |
| 17.4.13 | Uppdrag om en bristanalys för biologisk<br>mångfald .....                                                                                                                                               | 1039 |
| 17.4.14 | Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige<br>ska uppfylla sina internationella åtaganden<br>om biologisk mångfald i skogen.....                                                                    | 1040 |



|         |                                                                                                                                                                                                           |      |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 17.4.15 | Uppdrag om att utforma ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen .....                                                                                                                       | 1043 |
| 17.5    | Uppdraget om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer.....                                                                                                                                        | 1049 |
| 17.5.1  | Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog .....                                                                                                                       | 1049 |
| 17.5.2  | Uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog .....                                                                                                                            | 1054 |
| 17.5.3  | Tilläggsdirektiv om att utreda tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken .....                                                                                                               | 1057 |
| 17.5.4  | Uppdrag till Skogsstyrelsen om översyn av reglerna om biotopskyddsområden .....                                                                                                                           | 1057 |
| 17.5.5  | Uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd .....                                                                                          | 1059 |
| 17.5.6  | Utredning om skattefri ersättning vid områdesskydd enligt miljöbalken och möjligheten till periodisering av ersättning för naturvårdsavtal.....                                                           | 1061 |
| 17.5.7  | Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda effekterna av den höjda intrångsersättningen med mera.....                                                                                                       | 1064 |
| 17.5.8  | Uppdrag till Skogsstyrelsen om att utreda naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn.....                                                                                                                       | 1065 |
| 17.5.9  | Uppdrag till Naturvårdsverket om översyn av föreskrifter för nationalparker och naturreservat .                                                                                                           | 1067 |
| 17.5.10 | Uppdrag till Naturvårdsverket om att öka takten för genomförande av nationalparksplanen och utreda vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som är lämpliga för nationalparksbildning..... | 1069 |
| 17.5.11 | Uppdrag till Naturvårdsverket om att bilda nationalparker av fyra av Sveaskogs Ekoparker.                                                                                                                 | 1073 |
| 17.5.12 | Uppdrag om hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat .....                                                                                                                                   | 1076 |
| 17.6    | Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden i skogen .                                                                                                                                                      | 1078 |
| 17.6.1  | Utredningens förslag om nyckelbiotoper .....                                                                                                                                                              | 1078 |
| 17.6.2  | Utredningens förslag om kunskapskrav .....                                                                                                                                                                | 1086 |

|         |                                                                                                                                             |      |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 17.6.3  | Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventeringar .....                                                                            | 1094 |
| 17.6.4  | Utredningens förslag om ändrad handläggningstid .....                                                                                       | 1104 |
| 17.6.5  | Utredningens förslag om att upphäva 6 § förordningen om anmälan för samråd .....                                                            | 1108 |
| 17.7    | Uppdraget om fjällnära skog .....                                                                                                           | 1111 |
| 17.7.1  | Förtydligande om pågående markanvändning i fjällskog och tydliggörande följderna av ett nekat eller begränsat tillstånd till avverkning.... | 1112 |
| 17.7.2  | Förslag om ersättning vid nekat tillstånd .....                                                                                             | 1115 |
| 17.7.3  | Annan ordning för prövning och överklagande av ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd.                                              | 1118 |
| 17.8    | Staten gör en stor investering i fjällskogen .....                                                                                          | 1121 |
| 17.8.1  | Beskrivning av förslaget .....                                                                                                              | 1121 |
| 17.8.2  | Alternativa lösningar och effekterna om förslaget inte genomförs .....                                                                      | 1122 |
| 17.8.3  | De som berörs av förslaget .....                                                                                                            | 1124 |
| 17.8.4  | Kostnader för förhöjt anslag 1:14 till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.....                                                            | 1124 |
| 17.8.5  | Kostnader för förhöjt förvaltningsanslag till Naturvårdsverket och till Skogsstyrelsen.....                                                 | 1131 |
| 17.8.6  | Markvärde för de skogar som avsätts av statliga myndigheter och bolag.....                                                                  | 1135 |
| 17.8.7  | Konsekvenser för Sveaskog och deras kunder ..                                                                                               | 1136 |
| 17.8.8  | Konsekvenser för Statens fastighetsverk.....                                                                                                | 1141 |
| 17.8.9  | Ekologiska konsekvenser.....                                                                                                                | 1143 |
| 17.8.10 | Bidrag till uppfyllelse av miljökvalitetsmålen....                                                                                          | 1146 |
| 17.8.11 | Effekter på företagande .....                                                                                                               | 1146 |
| 17.8.12 | Kommuner och regioner som berörs av förslaget .....                                                                                         | 1154 |
| 17.8.13 | Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .   | 1156 |

**18 Författningskommentar ..... 1159**

18.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) .... 1159

18.2 Förslaget till om ändringar i skogsvårdslagen  
(1979:429) ..... 115918.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen  
(1979:1152) ..... 116818.4 Förslaget till förordning om ändring  
i skogsvårdsförordningen (1993:1096)..... 116818.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen  
(1998:904) om anmälan för samråd ..... 117218.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen  
(2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen..... 1172**Särskilda yttranden ..... 1175****Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:46 ..... 1237

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:63 ..... 1261



## 9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

### 9.1 Utredningsuppdraget

I det här kapitlet lägger utredningen fram förslag för att främja hållbara konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen för en växande cirkulär bioekonomi samt förslag på åtgärder för att bidra till att nå internationella åtaganden för biologisk mångfald. Vidare utvecklas förslag som ökar förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda intressenter, grundat i arbetssätt som bygger på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet.

#### 9.1.1 Utredningens utgångspunkter

För att Sverige ska kunna uppnå de högt satta målen, om att bli världens första fossilfria välfärdsland och nettonollutsläpp 2045, krävs en radikal omställning med ökad resurseffektivitet och cirkularitet av råvaror och material samt produkter från förnybar råvara. För klimatomställningen av olika sektorer är energi och produkter från skogen av avgörande betydelse. Varje skogsyta som producerar med så hög kapacitet som möjligt bidrar till målet om att ersätta fossila resurser med förnybara. Det finns även behov av att främja andra näringar med bas i skog för att uppnå landsbygdspolitiska och näringspolitiska mål.

Som redogjorts för i kapitel 8.13 finns det samtidigt behov av omfattande åtgärder för att stärka och utveckla den biologiska mångfalden för att Sverige ska uppnå det som kan anses följa av de internationella åtagandena i dessa avseenden.

*Målkonflikter och synergier*

Det finns målkonflikter mellan internationella åtaganden och nationella miljömål för biologisk mångfald å ena sidan, och en växande cirkulär bioekonomi å andra sidan. Skogsmarken är begränsad areellt. Ett och samma skogsbestånd kan inte både ha naturvård och skogsproduktion som främsta mål. I skötselkrävande områden avsatta för naturvård kan det ibland finnas en möjlighet att i samband med naturvårdande skötsel ta ut virke eller biobränsle. I andra bestånd kan det vara relevant att sätta upp kombinerade mål för skogsproduktion och naturvård. Bidraget till råvaruflödet genom dessa synergier är emellertid mycket begränsat. Det går därmed inte att bortse från att det existerar en målkonflikt i skogen mellan naturvård och produktion.

Enligt utredningen är den rådande bilden, med de jämställda skogspolitiska målen för miljö och produktion som två vågskålar som ska balanseras, olycklig. Bilden ger sken av att om produktionen förbättras så tyngs produktionsvågskålen ned och balansen har då rubbats till naturvårdens nackdel och vice versa.

Att uppfyllelsen av det ena skogspolitiska målet förbättras behöver inte nödvändigtvis innebära att det uppstår en obalans. Ibland finns en reell intressekonflikt mellan produktions- och miljöintressen, men det finns många produktions- och naturvårdsåtgärder som kan genomföras utan att de påverkar det andra intresset negativt. Vissa åtgärder är dessutom tydligt positiva för båda intressena, till exempel förbättrade föryngringar av tall- och lövskog, minskade skogsskador samt cirkularitets- eller effektiviseringsåtgärder i industrin som frigör resurser till övriga användningsområden. Att prioritera sådana åtgärder som styr mot en hållbar förvaltning av skog är därför förenligt med båda skogspolitiska målen och utgör inte en målkonflikt mellan biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi.

Den svenska bioekonomin består till stor del av skogsbruket och skogsindustrin som förädlar produkter av de träd som avverkas i skogen. Skogen rymmer även andra näringar med framtida potential, som renskötsel, livsmedelsproduktion och turism. Mellan dessa näringar råder inte en målkonflikt på samma sätt mellan skogsproduktion och bevarande av biologisk mångfald. I många fall kan hög biologisk mångfald i själva verket vara grunden för en näringsverksamhet med bas i skogen. Ett exempel är ekoturism. Dessa näringar bör därför utvecklas för att bidra till en växande bioekonomi.

*Tillit och samverkan*

De senaste decennierna har debatten om hur skogen bör förvaltas präglats av polarisering. Det har varit negativt för möjligheten att hitta konstruktiva och breda lösningar på hur skogen bör förvaltas så att olika individ-, företags- och samhällsmål ska nås. Den brist på tillit som uppstått mellan olika intressenter har givit upphov till att konflikter i många fall förstorats och möjligheten att finna samförstånd och synergier mellan olika intressen och näringar har försvårats.

När riksdag och regering ställer upp mycket höga ambitioner om ökad tillgång på biomassa och omfattande insatser för att bevara biologisk mångfald utan att närmare ange hur arbetet med att nå målen ska genomföras kan det skapa en konflikt i samhället. Denna konflikt kan drabba enskilda som kan uppleva ett hot mot det egna brukandet av skogen och äganderätten till sin skog. En sådan upplevd eller reell hotbild är samhällsekonomiskt skadlig och motverkar båda de skogspolitiska målen, genom att naturvärden upplevs som något negativt och investeringsviljan begränsas på grund av osäkerhet om möjligheten att i framtiden bruka skogen.

De myndigheter vars uppdrag direkt påverkas av denna konflikt kan då upplevas som en motpart. För ett effektivt samarbete mellan stat, akademi och näringsliv, som är en förutsättning för den svenska modellen om frihet under ansvar, krävs tillit och samarbete. Utredningen anser därför att uttolkningen av de olika samhällsmålen måste ske på ett tydligare sätt än i dag och på politisk nivå tillsammans med beslut om konkreta styrmedel för att nå målen.

Fokus i debatten har under lång tid varit starkt kopplad till just intressekonflikten mellan biologisk mångfald och skogsproduktion. Om fler värden och intressen involveras i diskussionen kommer andra mållkonflikter och synergier att synliggöras. Möjligheten att finna bredare och totalt sett bättre lösningar för hela samhället och samhällsekonomin kommer då att öka. Till exempel har förståelsen för skogens betydelse för att minska klimatförändringarna ökat liksom intresset för skogens betydelse för folkhälsan och kulturmiljövärden. Skogen är också en bas för andra näringar, som renskötsel, livsmedelsproduktion och turism.

### *Stärkt äganderätt*

Ytterst är det egendomsskyddet som sätter upp gränserna för de inskränkningar i brukanderätten som rättsordningen tolererar. För att den enskilde ska kunna fråntas sin brukanderätt krävs ett angeläget allmänt intresse som väger tyngre än det enskilda intresset. Vad som utgör ett sådant tillräckligt angeläget allmänt intresse kommer alltid ytterst vara en politisk fråga som utgår från samhällets syn på bland annat vikten av att bevara biologisk mångfald.

Det är därför lämpligt att den demokratiska beslutsprocessen på ett tydligt sätt vägleder myndigheterna och domstolarna genom att ställa upp gränserna för när äganderätten ska få ge vika och när samtycke ska vara en förutsättning för till exempel inrättande av formellt skydd. På så sätt kan en större legitimitet uppnås i arbetet med bevarande av natur på privatägd mark, bland annat genom att det demokratiska beslutsfattandet borgar för transparens och möjliggör en öppen debatt mellan de som har möjlighet att påverka politiken och de som blir påverkade av den.

### *Utgångspunkterna för utredningens förslag*

Utredningen anser att det finns målkonflikter i den nuvarande politiken, där olika samhällsmål står mot varandra och en stor del av ansvaret för att hantera målkonflikten läggs på myndigheter.

För att möjliggöra ett effektivt miljöarbete krävs tydliga mål och en tydlig strategi för måluppfyllnad. För miljöarbetet avseende biologisk mångfald i skogen måste nationella mål även ta sin utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden. Vidare måste målen vara förenliga med rådande skogspolitik, med två jämställda mål för produktion och miljö samt ett delat ansvar för genomförandet mellan stat och skogsnäring. Miljöarbetet måste även vara förenligt med den naturvetenskapliga forskningens bedömning av vad som krävs för att uppnå de politiskt satta ambitionerna.

Regeringens precisering av miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv innebär att målet ska anses uppfyllt när *bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.*



För att målet ska anses uppfyllt krävs att de långsiktiga behoven av naturvårdsavsättningar är mycket omfattande. Om betydelsen av gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter i 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. Det har ifrågasatts om de vetenskapliga metoder som Sverige använder för att beräkna hur stora arealer som krävs för att nå uppsatta miljömål är korrekta. Utredningen bedömer att metoden som använts för att beräkna det omfattande arealbehov för naturvårdsavsättningar och restaurering som redovisas i kapitel 8.9.2 både är i överensstämmelse med den vägledning som kommissionen tagit fram tillsammans med medlemsstaterna och baserar sig på den samlade naturvetenskapliga forskningen.

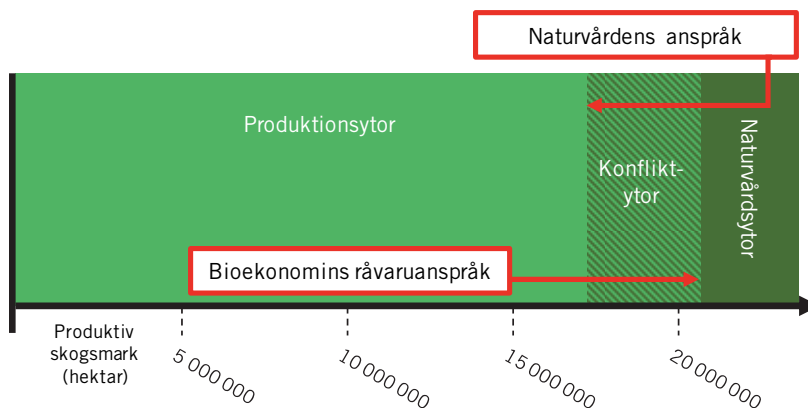
Om en förändring i ambitionsnivå för naturvårdsavsättningar eftersträvas bör inte detta göras genom att ändra på de naturvetenskapliga metoderna för att räkna fram behoven. Då är det i stället målen med politiken som behöver justeras. Utredningen bedömer att dagens mycket ambitiösa mål beträffande biologisk mångfald inte kan uppnås annat än på mycket lång sikt, om inte andra angelägna samhällsmål ska behöva stå tillbaka. Det går samtidigt inte att blunda för vikten och behoven av biologisk mångfald, som i slutändan är en förutsättning för mänskligt liv på jorden. Utredningen bedömer därmed att det krävs en tydlig politik för att uppnå de långsiktiga målen, men att denna politik måste utgå från mätbara, tidsatta och genomförbara delmål, som är avvägda mot andra samhällsmål.

Skogen som råvarubas utnyttjas inte i dag till sin fulla potential. Om politikens riktning är att skogen ska fungera som kolsänka och utgöra en bas för fossilsubstitution krävs ett mer effektivt resursutnyttjande än i dag. Det finns i dag inte någon tydlig nationell strategi för hur den svenska skogen ska kunna bidra till att möta den förväntade framtida ökade efterfrågan på inhemsk bioråvara. Det torde dock stå klart att Sverige i dagsläget inte kan bli självförsörjande på exempelvis bioenergi och biodrivmedel om de nuvarande energibehoven ska ersättas med råvara endast från den svenska skogen, samtidigt som skogen även fortsättningsvis ska utgöra en råvarubas för andra sektorer. Då krävs åtgärder för att utnyttja skogsarealen

mer effektivt tillsammans med åtgärder för att minska efterfrågan på jungfrulig råvara genom ökad resurseffektivisering och cirkularitet.

Skogsnäringens betydelse för landsbygdens sysselsättning och ekonomi har successivt minskat i takt med ökad effektivisering och mekanisering inom skogsbruk och industri men är fortfarande av stor betydelse lokalt. Skogen utgör alltjämt en mycket stor del av landsbygden och skogens betydelse består för alla andra näringar som utgår från eller utnyttjar skog. Rennäring, naturturism och livsmedelsproduktion är exempel på andra näringar som kan utnyttja skogen. Skogens betydelse för hälsa och välbefinnande har betydelse både för de som lever nära naturen och för de som har möjlighet att som besökare vistas i skog. Det finns en outnyttjad potential för att ta tillvara skogens betydelse, men en tydlig strategi för hur detta ska ske saknas i dagsläget.

**Figur 9.1 Kolliderande anspråk i skogen**



Med naturvårdsytor avses formellt skydd, frivilliga avsättningar och miljöhänsyn. Med produktionsytor avses den produktiva skogsmark som är avsedd för virkesproduktion. Konfliktytor avser de skogar som inte är naturvårdsytor i dag, men som måste undantas från skogsbruk och övergå till naturvårdsytor för att nå gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet för naturtyper och arter enligt Sveriges artikel 17-rapportering till EU.

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 ska bevaras och restaureras, för att Sveriges långsiktiga mål om gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter ska uppnås, 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.

Det är dock både möjligt och realistiskt att på kortare sikt prioritera de allra mest angelägna områdena för bevarande och aktivt höja naturvårdskvalitén i skogen, såväl i områden avsatta för naturvård som i miljöhänsynen, samtidigt som en rad kvalitets- och tillväxthöjande åtgärder vidtas på den skogsmark som kan och bör brukas. Dessa åtgärder måste även kombineras med åtgärder för resurseffektivisering och cirkularitet i användningskedjan. Effekterna blir ökad effektivitet och kvalitet för båda de skogspolitiska målen; produktion och miljö.

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.

## **9.2 Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?**

Utredningen lämnar i de följande kapitlen en lång rad förslag om hur den målkonflikt som identifierats mellan naturvård och en växande cirkulär bioekonomi kan hanteras. Förslagen syftar sammantaget till att skapa förutsättningar för ett hållbart skogsbruk som ger förutsättningar för en växande cirkulär bioekonomi, effektiv naturvård samt ökad tillit mellan stat och sektor.

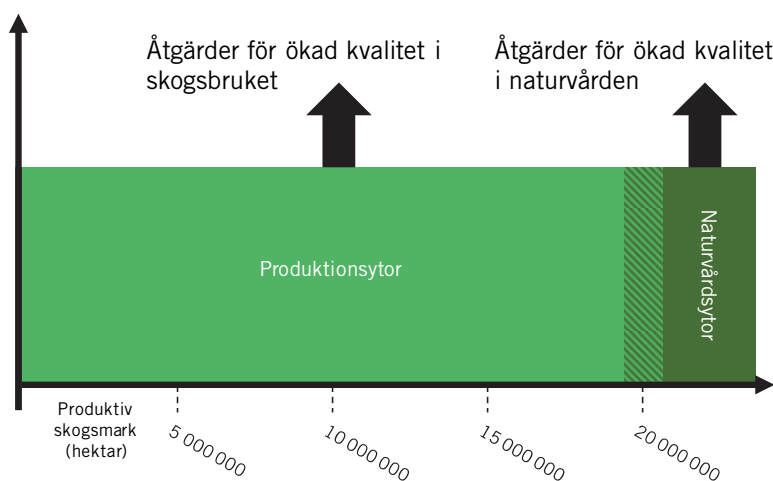
Utredningen har haft begränsade resurser för att närmare utveckla hur graden av cirkularitet inom skogsindustrins flöden och produkter kan ökas. Frågan om en omställning till ett cirkulärt samhälle är inte heller en fråga som enbart bör begränsas till de gröna näringarna. Förslagen är i stället fokuserade på åtgärder för de problem och möjligheter som utredningen ser för den cirkulära bioekonomin *i skogen* i dag.

*En politik för att främja båda de skogspolitiska målen*

Utredningens samlade förslag i denna del bygger på tanken att den målkonflikt som finns mellan naturvården och bioekonomin kan minimeras genom satsningar på ökad kvalitet, som ett sätt att främja båda de jämställda skogspolitiska målen.

**Figur 9.2 En politik för att främja båda de skogspolitiska målen**

Fokus bör ligga på kvalitetshöjande åtgärder för både produktion och miljö



En satsning på ökad kvalitet i produktionsytorna kan innebära tillväxthöjande åtgärder i skogen för att möjliggöra ökad hållbar råvaruproduktion på de ytor som bäst lämpar sig för skogsbruk. I sammanhanget spelar självfallet sektorsansvaret en stor roll. Den rådande skogspolitiken lägger ett större ansvar på skogsägaren och sektorn vad gäller tillväxthöjande åtgärder än vad som var fallet innan 1993. Med den nu gällande principen om frihet under ansvar är det inte aktuellt att återgå till tvingande bestämmelser för markägare om att vissa skogsbruksåtgärder måste vidtas. De åtgärder som krävs för ökad hållbar tillväxt är dock, till skillnad från åtgärder för att bevara

biologisk mångfald, ofta lönsamma. En lång rad sådana åtgärder har redan lyfts inom projektet Samverkan för skogsproduktion.<sup>1</sup>

I vissa fall har utredningen bedömt att regeländringar för att skapa gynnsammare förutsättningar och incitament för ökad produktion är påkallade. Utredningen har även bedömt det som angeläget att politiken fastställer ett mål för skoglig hållbar tillväxt – för att tydliggöra vikten av kvalitet i produktionen och för att skapa en gemensam plattform för stat och skogsnäring att utgå ifrån i detta arbete. Ett tillväxtmål i skogen innebär också att skogens faktiska begränsningar som råvaruförsörjare framträder. Det bedöms som viktigt för att tydliggöra hur mycket den skogliga bioekonomin kan förväntas bidra med när det kommer till att fasa ut fossila råvaror och vilken del av klimatomställningen som därmed måste ske vid sidan av substitution, genom satsningar på effektivisering och cirkularitet. Genom ett skogligt tillväxtmål skapas även en tydligare balans mellan skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö, där mål för miljö sedan länge varit formulerat inom miljömålssystemet.

Ökad kvalitet i naturvårdsytorna innebär satsningar på naturvårdande skötsel, i syfte att de skogar som är avsatta för naturvård ska ge största möjliga nytta för den biologiska mångfalden. Av än större betydelse bedöms dock behovet av konnektivitet i landskapet vara. Genom ett landskap där naturvårdsytorna ingår i väl förbundna system, och där miljöhänsynen på produktionsytorna är relevant och effektiv, kan kvaliteten för den biologiska mångfalden höjas markant; i varje naturvårdsavsättning och för landskapet i stort.

### *En cirkulär bioekonomi med bas i skogen är mer än skogsbruk*

Skogsnäringen har historiskt varit en mycket viktig näring för Sverige och förväntas vara viktig även i framtiden. Inte minst i övergången mellan den fossila linjära ekonomin till en cirkulär och biobaserad ekonomi har skogsnäringen en nyckelroll att spela. Sveriges ekonomi har dock genomgått en stor förändring, från att vara helt beroende av varuproduktion för exportmarknaden till att alltmer övergå till en tjänsteekonomi. Besöksnäringen är världens snabbast växande näring och i Sverige finns en stor potential för ytterligare tillväxt. Till-

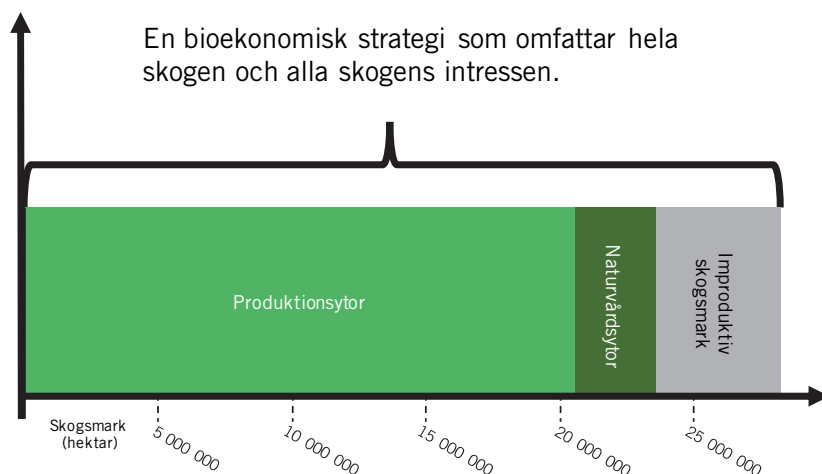
---

<sup>1</sup> Ett samverkansprojekt där Skogsstyrelsen samlade en rad intressenter för att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra skogsproduktionen.

växtpotentialen för turism och besöksnäring i storstadsregionerna har en naturlig begränsning. Det finns emellertid över 28 miljoner hektar skog i detta land, varav över 2 miljoner hektar inom formellt skydd. Inom den sektor av turismnäringen som i stället utgår från naturupplevelser av olika slag bedöms tillväxtpotentialen vara mycket stor.

Det finns en risk att den svenska skogen endast betraktas som en råvaruproducent för bioekonomin. Skogens värden för andra näringar inom bioekonomi, än de som är beroende av att skog avverkas, kan i sammanhanget glömmas bort. Det finns för dessa näringar, bland annat livsmedelsproduktion och naturturism, en stor möjlighet att tillvarata olika synergier med bevarande av biologisk mångfald. Utredningen har därför anammat synsättet att en växande cirkulär bioekonomi inte endast bör fokusera på skogsbruk och produktionsytor, utan omfatta all skog och alla näringar som kan utgå från skogen.

**Figur 9.3** En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen



För flera näringar som har sin bas i skogen finns det inte någon uppenbar målkonflikt mellan näringsverksamhet och naturvård. Tvärtom kan biologisk mångfald och orörd natur i vissa sammanhang utgöra grunden för verksamheten, genom att i sig utgöra resmål och upplevelse. Utredningen lämnar därför förslag på hur den bioekonomiska strategin för skog bör utformas samt förslag för att skapa möjligheter för en hållbar naturturism i landets nationalparker och naturreservat.

Utredningen lämnar även förslag för att öka takten i nationalparksbildningen, bland annat genom ombildning av fyra av Sveaskogs ekoparker.

### *Ett tydligare politiskt grepp om biologisk mångfald*

Oavsett hur väl de föreslagna åtgärderna om ökad kvalitet faller ut kan det alltjämt kvarstå en konfliktyta mellan produktion och naturvård, i vilken båda intressena gör anspråk. I denna konfliktyta innebär utredningens förslag att politiken ska ta ett tydligt ansvar.

I betänkandet har fokus i större utsträckning legat på förslag som går ut på att tydliggöra statens ansvar för naturvården än förslag som innebär att staten tar ett ansvar för produktionen. Detta i konsekvens med att staten har ett direkt ansvar för de internationella åtaganden som ingåtts samt för de nationella mål som ställts upp. Frågan om ökad tillväxt bedöms även i större utsträckning utgöra en fråga för marknaden och sektorn att hantera. Det finns, till skillnad från åtgärder för biologisk mångfald, även påtagliga ekonomiska incitament för åtgärder som bidrar till en ökad tillväxt i skogen.

Miljö och natur är ett politikområde som bör prioriteras med hänsyn till de långsiktiga riskerna som är förenade med både klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald. Sveriges politiska mål och de mål som framgår av de internationella åtaganden som Sverige anslutit sig till är ambitiösa. Det är emellertid svårt att tydligt utläsa hur de internationella och nationella åtagandena om biologisk mångfald återspeglas i Sveriges skogspolitik.

Utredningens uppfattning är att miljökvalitetsmålen tillsammans med preciseringar och etappmål inte har varit fullt ut verkningsfulla verktyg för att tydliggöra den politiska riktningen för skogen. Miljökvalitetsmålet Levande skogar och dess preciseringar innebär en uttalad inriktning om att skogar måste förvaltas på så sätt att bland annat gynnsam bevarandestatus uppnås och hotade arter återhämtar sig. Etappmålet för skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden pekar ut kvantitativa mål för formellt skydd och frivilliga avsättningar, men det finns inte någon tydlig koppling till det långsiktiga målet om bevarande av biologisk mångfald.

Att ställa upp mål som är både abstrakta, och därför ger stort utrymme för tolkning, och dessutom kan vara mycket svåra att nå

har inte varit motiverande för de samhällssektorer som tillsammans ska arbeta för måluppfyllandet. I stället har det skapats en debatt om vilka anspråk i konfliktytan som är berättigade från respektive håll. Utredningens uppfattning är att politiken inte tagit tillräckligt stort ansvar i denna fråga. Det är slutligen svårt att uttolka hur miljömålssystemet förhåller sig till skogspolitikens mål om produktion.

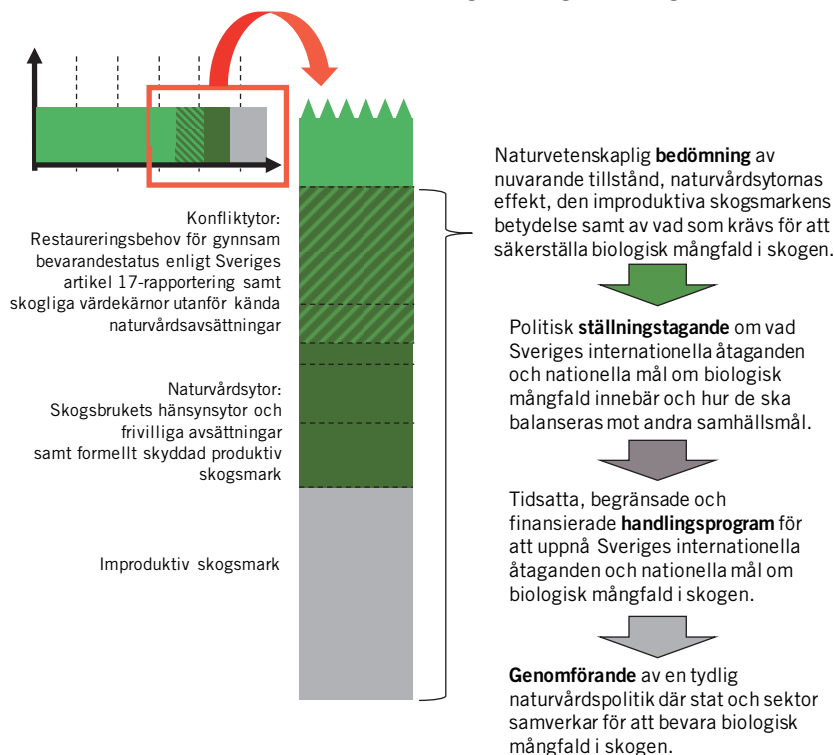
Det är kanske möjligt att med enkla medel nå Sveriges åtaganden om formellt skydd inom CBD genom att göra nationella tolkningar och exempelvis rapportera all improduktiv skogsmark som naturvårdsavsättningar. Det kan även vara möjligt att tillämpa en förenklad metod för att redovisa Sveriges bidrag till gynnsam bevarandestatus för naturtyper inom EU. På så sätt kan Sverige kanske på papperet bidra mer till de internationella åtagandena. För bevarande av biologisk mångfald har det dock ingen betydelse hur Sverige väljer att redovisa och rapportera.

Utredningens förslag bygger i stället på att bevarande av biologisk mångfald är 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 naturvårdspolitiken beslutas. För att politiken ska vara trovärdig krävs en vetenskaplig underbyggnad. Genom en trovärdig vetenskaplig grund i fråga om den biologiska mångfaldens behov kan i stället fokus i den politiska debatten utgöras av de politiska prioriteringarna mellan biologisk mångfald och andra samhällsintressen. Utredningens uppfattning är att prioriteringar av samhällets resurser mellan olika politikområden är en fråga för det demokratiska beslutsfattandet. Därför ska denna prioritering överlämnas till politiken, som då får till ansvar att formulera tydliga mål och ta ställning till vad som krävs för att uppnå dessa.

Som underlag för en politisk prioritering krävs kunskap. Trots den omfattande kunskap som finns om naturvärden och biologisk mångfald i skogen finns det viktig kunskap som saknas i dagsläget för att kunna bedöma effekter och behov av åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden. Utredningen lämnar därför en rad förslag på åtgärder för att förstärka kunskapsuppbyggnaden om tillståndet för den biologiska mångfalden i Sveriges skogar. Dessutom lämnas förslag på ett vetenskapligt råd som ska stödja regeringen och dess expertmyndigheter i att värdera denna kunskap.



**Figur 9.4** Vad krävs för att uppnå Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald i skogen?



Notering: Konfliktytorna uppgår enligt utredningens bedömning till cirka 3–3,5 miljoner hektar, naturvårdsytor inom produktiv skogsmark uppgår till cirka 3,1 miljoner hektar och den improduktiva skogsmarken till 4,6 miljoner hektar.

Sammantaget innebär utredningens förslag om en politik för biologisk mångfald i skogen att tydliggöra vad som krävs, både avseende den biologiska mångfaldens faktiska behov för att uppfylla internationella åtaganden och av samhället för att uppnå och bevara biologisk mångfald.

Kunskapen om klimatförändringarna och orsakerna till dessa behandlas i stor uträkning som objektiv kunskap som ligger till grund för klimatpolitiken. Politiken för att begränsa effekterna av klimatförändringen utgörs av en politisk prioritering, som kommer till uttryck bland annat i Parisavtalet, där det som är bäst ställs mot det som är möjligt. På samma sätt bedömer utredningen att frågan om bevarande av biologisk mångfald bör behandlas. Att i fråga om bio-

logisk mångfald ha en politisk målsättning som inte ger uttryck för en kompromiss mellan andra motstående intressen, men som samtidigt inte ger tillräckliga styrmedel för att uppnå målen, bidrar till en onödig och skadlig debatt. I denna debatt förfäktas ibland uppfattningar om tillståndet för bland annat hotade arter i skogen, som inte har någon vetenskaplig förankring. När olika intressen står så långt ifrån varandra saknas förutsättningar för ett konstruktivt samtal. Det bör i stället vara politiken och målen med politiken som diskuteras.

Den svenska klimatpolitiken ifrågasätter inte vad som krävs för att helt bromsa den globala uppvärmningen men har som mål att begränsa den till vad som anses möjligt att åstadkomma. På samma sätt kan en reell politisk prioritering av bevarande av biologisk mångfald i skogen behöva utgå från vad som är rimligt och möjligt. En sådan politik kan ha som målsättning att samtliga arter ska ha livskraftiga populationer över hela deras naturliga utbredningsområden. Alternativt kan målsättningen vara att samtliga arter ska ha livskraftiga populationer i någon del av landet. Båda alternativen får konsekvenser och det bör vara upp till riksdag och regering att i slutändan ansvara för dessa. Utredningens förslag bygger på att det politiska vägvalet bör komma till tydligt uttryck och att de politiska målen därefter bör genomföras under ordnade former.

Utredningen lämnar därför förslag om att samla arbetet med bevarande av biologisk mångfald i skogen i ett nationellt handlingsprogram. Utredningen är av uppfattningen att det är viktigt att se till helheten, både beträffande behovet och prioriteringar av ytterligare formellt skydd av skog och insatser för att upprätthålla och utveckla naturvärdena i de existerande naturvårdsytorna genom naturvårdande skötsel samt för att uppnå konnektivitet i landskapet. Ett handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen måste även anpassas till och tillvarata skogsnäringens ansvar och frivilliga insatser.

### 9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

**Förslag:** Regeringen bör, senast den 1 juli 2021, tillsätta en särskild utredare som ska fungera som en oberoende, fristående samordnare för att leda dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet.

Uppdraget för den nationella samordnaren och för det nationella skogsprogrammet bör breddas så att det tydligare hanterar 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,
- skogens roll för biologisk mångfald,
- skogens kulturmiljövärden,
- skogens sociala värden och
- kompetensförsörjning.

Samordnaren kan, i enlighet med regeringens direktiv, lämna väl beredda, ansvarsfulla, välvägdade och finansierade förslag som kan utgöra ett konkret underlag för politiskt beslutsfattande och som tagits fram genom skogsprogrammets dialogprocess.

Ett programråd bör kvarstå med samordnaren som ordförande och i övrigt bestå av olika intressenter för att återspegla det breddade uppdraget. Samordnaren bör vara en resurs för att stötta de regionala skogsprogrammen. Basfunktionen där Skogsstyrelsen fördelar medel och bistår med stöd för olika uppdrag, regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå.

I kapitel 4.6 beskriver utredningen arbetet med det nationella skogsprogrammet i Sverige. Programmet 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. Inte minst la de fyra arbetsgrupper som tog

fram de första underlagsrapporterna, ner ett mycket omfattande arbete och engagemang. Rapporterna var ett viktigt underlag för den strategi för skogsprogrammet och den handlingsplan som regeringen därefter tog fram.

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.

Utredningen ser även att den integrerade ansatsen i skogsprogrammet går att utveckla ytterligare. Under utredningsarbetet har det blivit tydligt att den svenska skogen inte räcker till för att tillgodose alla anspråk som ställs på den, utan ytterligare insatser på flera områden. Som utredningen i andra sammanhang framfört låter sig behoven för bevarande av biologisk mångfald inte med lätthet förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Det går inte att bortse från att det finns såväl målkonflikter som synergier mellan olika näringar och intressen med bas i skog.

Utredningen anser att de olika anspråken på skogen och de målkonflikter som finns behöver behandlas integrerat. 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 skogsprogrammet, med ett sådant mandat, skulle öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena i skogen. Det har under utredningens arbete blivit uppenbart att en politik för en växande cirkulär bioekonomi, för att nå Sveriges internationella åtaganden om biologisk

mångfald och för att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken kräver löpande och tät dialog och samverkan mellan olika samhällsaktörer. En dialogprocess under ledning av en politiskt oberoende nationell samordnare, med en hög kompetens inom både sakfrågor och processledning, kan vara en väg framåt för att nå dit. Det grundläggande programstödet i Regeringskansliet och Skogsstyrelsen kommer fortsatt behövas för att återkoppla till den politiska nivån och för att bistå i det övergripande genomförandet av det nationella skogsprogrammet.

Regeringen har i flera sammanhang utsett nationella samordnare för viktiga och centrala frågor som arbetar fristående och självständigt i dialog med intressenter och utgör en länk mellan aktörer och regeringen. Life science, Agenda 2030, Fossilfritt Sverige och arbetet mot våldsbejakande extremism är några exempel på områden där en nationell samordnare arbetat fokuserat med en fråga under en längre eller kortare tid.

Det nationella skogsprogrammets arbetssätt bör ta nästa steg och utveckla konsultationen i mer avgränsade frågor samtidigt som arbetet i högre grad bör bygga på samverkan för framtidsytande helhetslösningar mellan parterna i programrådet. Utredningen bedömer att ett sådant arbetssätt kräver olika funktioner, en fristående nationell samordnare och en basfunktion där Skogsstyrelsen fördelar medel, bistår med olika uppdrag, stöd till regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel. En nationell samordnare bör kunna inleda en lösningsbaserad dialog med engagerade intressenter för att hitta gemensamma lösningar, bidra med underlag till regeringens arbete och bidra till att genomföra den beslutade politiken för att utveckla den ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarheten i skogen. Tillräckliga medel bör finnas för dessa funktioner i skogsprogrammet.

### *Samverkan och dialog för att skapa tillit och bryta polariseringen*

Flera av de förslag som läggs i detta betänkande förutsätter en effektiv dialogprocess, exempelvis för att ta fram mål för ökad hållbar tillväxt i skogen, lämna förslag till den bioekonomiska strategin och för att ta fram en nationell strategi för skydd av skog som bygger på markägarinitiativ och samverkan. Den nationella samordnaren kan ha en nyckelroll för att få dessa processer att fungera. Skogsprogrammet i dess nuvarande form bedöms inte ha lika goda förutsättningar.

Utredningens uppfattning är att en nationell samordnare för dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet därför skyndsamt bör tillsättas.

Som nämnts tidigare i utredningen har en polariserad debatt mellan olika intressen om hur skogen bör förvaltas präglats de senaste decennierna. Den brist på tillit som uppstått mellan olika intressenter har givit upphov till att konflikter i många fall förstörats och möjligheten att finna samförstånd och synergier mellan olika intressen och näringar har försvårats.

Ökad tillit behöver byggas mellan skogsägare, myndigheter och andra berörda intressenter vilket skulle ge en ökad legitimitet för den förda politiken. Det kräver ett långsiktigt arbete för att skapa dialog i processer som uppmuntrar alla att lyssna på varandras perspektiv, ta intryck och gemensamt skapa ett konstruktivt samtalsklimat i olika frågor som rör förvaltningen av den svenska skogen.<sup>2</sup>

Genom ett sådant arbetssätt kan en större helhetssyn nås hos de intressenter som deltar, och en effektivare förvaltning av skogens alla nyttor och värden kan uppnås. Av handlingsplanen till det nationella skogsprogrammet framgår att programmets strategi utgår från skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och bygger på bred dialog, samverkan, engagemang och erfarenhetsutbyte mellan intressenter i skogens hela värdekedja. Det framgår vidare att den fortsatta dialogen inom skogsprogrammet kan organiseras genom öppna hearings, samtal och dialoger i arbetsgrupper. Det är en utmärkt ambition.

Utredningen anser att processen kan utvecklas ytterligare för att skapa tillit, gemensamt ansvarstagande, lärande och möjlighet till att hantera utmaningar inom skogen.

Centrala delar i utvecklingen av samverkansprocessen inom det nationella skogsprogrammet är:

- Processledare med professionell kompetens inom processledning, dialog och samverkan bör ingå i den nationella samordnarens kansli.
- Skogsproduktionsfrågor, naturvårdsfrågor, klimatfrågor och andra frågor av stor betydelse för skogens utveckling bör hanteras integrerat för ökad helhetssyn och delaktighet från bredare intressen.

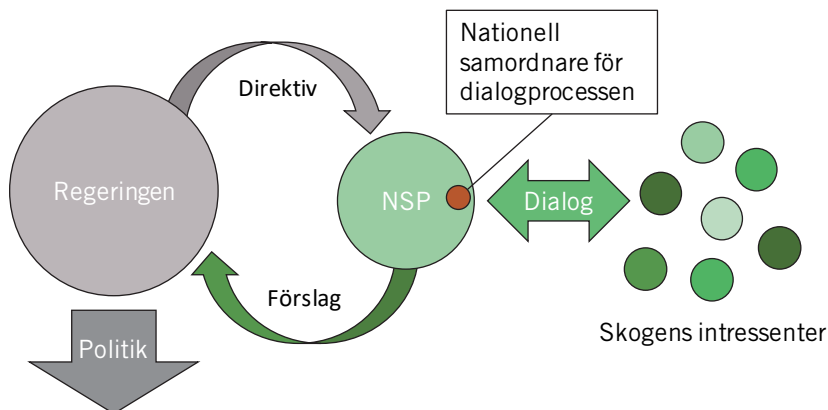
---

<sup>2</sup> Se Johansson, J., Bjärstig, T. och Sandström, C., 2020. *Vägar till effektiva samverkansprocesser – styrning, deltagande och dialog inom skogspolitikens ramar*. Future Forests Rapportserie 2020:3. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.

- Processen bör säkerställa att alla skogens intressenter som är relevanta för en viss frågeställning ges möjlighet att medverka oavsett ekonomiska förutsättningar.
- Processen bör ledas på ett samverkansbaserat sätt, där tillit, gemensamt ägarskap och lärande är värdeord.
- Processen bör i möjligaste mån vara kunskapsorienterad och innovativ och sträva mot att undvika politisering och polarisering tidigt i en fråga. Processen bör baseras på ett gemensamt lärande, såväl i sakfrågor som i samverkansfrågor.
- Det nationella skogsprogrammet bör ses som en långsiktig process där långsiktiga hållbara resultat eftersträvas.

Utredningen bedömer att en nationell samordnare som inte är begränsad av tillhörigheten till en organisation har lättare att leda komplexa processer och få tillit och därmed har större möjligheter att utveckla samverkansprocessen inom det nationella skogsprogrammet än nuvarande organisation har.

Utredningen bedömer att det finns möjligheter att göra de regionala samverkansprocesserna inom de regionala skogsprogrammen ännu starkare genom att arbeta med att försöka öka tilliten och minska polariseringen. Om det nationella skogsprogrammet utvecklas mot bättre samverkansklimat kommer detta att ge goda effekter även på de regionala skogsprogramsprocesserna. Utredningen bedömer därför att de nuvarande regionala skogsprogrammen bör fortsätta sitt pågående arbete och vara lyhörda för att göra förändringar utifrån utvecklingen av den nationella skogsprogramsprocessen. Den nationella samordnaren bör även kunna vara en resurs för att stötta de regionala processerna med kompetens och erfarenheter.

**Figur 9.5 Ett utvecklat nationellt skogsprogram (NSP)**

Ett breddat nationellt skogsprogram som tillvaratar en helhetssyn och vars dialogprocess sker under ledning av en oberoende nationell samordnare.

### *Ett mandat för förändring*

Det nuvarande nationella skogsprogrammet utgör en dialog mellan skogens intressenter, myndigheter och regeringen. Det finns emellertid inte något klart och tydligt sätt för skogsprogrammet att komma till beslut i en fråga som inte regeringen i förväg har adresserat till processen.

En nationell samordnare är en egen fristående myndighet som genom del- och slutbetänkanden kan lämna konkreta förslag till regeringen i olika frågor. Genom att ge den nationella samordnaren ett brett men 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. Den nationella samordnaren bör ha ett brett, men väl avvägt utredningsdirektiv som tydliggör samordnarens roll, mandat, förhållande till andra berörda myndigheters uppdrag och till skogens övriga intressenter.

Denna funktion inom ett nationellt skogsprogram har fördelen att utgöra en jämbördig dialogpartner till politiken. Det går även att ställa krav på att en sådan dialogpartner ska lämna väl beredda, ansvarsfulla, välavvägda och finansierade förslag som kan utgöra ett konkret underlag för politiskt beslutsfattande.



*Oberoende och transparens*

En nationell samordnare är en fristående del av det offentliga Sverige och lyder under de regelverk som i övrigt styr myndigheternas arbete. Den process som skogsprogrammet i denna form skulle utgöra kommer därför att präglas av offentlighetsprincipen vilket på ett enkelt sätt möjliggör extern granskning. Särskilt i frågor av stor vikt för många, som annars inte är delaktiga i beslut som rör deras intressen, kan en fristående myndighet i form av en nationell samordnare även vara en garant för att opartiskhet och saklighet präglar dialogprocessen och att inte ett visst intresse har osakligt företräde framför ett annat.

Ett utredningsuppdrag för en nationell samordnare kan pågå under lång tid genom att nya tilläggsdirektiv beslutas. Det är även möjligt att låta samordnaren verka under en mer begränsad tid och därefter ge samordnaren i uppdrag att lämna förslag på hur processen ska gå vidare i annan form.

Ett programråd bör kvarstå med samordnaren som ordförande och sättas samman med olika intressenter för att återspegla det bredade uppdraget för programmet. Samordnaren bör även ha ett samordningsansvar för de regionala skogsprogrammen.

Basfunktionen där Skogsstyrelsen fördelar medel och bistår med stöd för olika uppdrag, regionalt arbete och möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå. De resurser som för närvarande kanaliseras till det nationella skogsprogrammet bör därför kompletteras med resurser för en nationell samordnare.

## 9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

**Bedömning:** Det behövs en ökad hållbar tillväxt i skogen för att kunna möta framtidens behov av biomassa. Skogen som resurs måste användas mer effektivt. Ökad hållbar tillväxt i skogen måste ske genom en rad olika åtgärder, både sådana som ligger inom ramen för sektorsansvaret och ytterligare politiska styrmedel och åtgärder. Varje åtgärd bör vara sådan att effekten kan följas upp och utvärderas. Arbetet för ökad hållbar tillväxt bör vägledas av en tydlig målsättning.

Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Bioekonomin med bas i skogen omfattar flera näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Fokus bör vara att skogen ska användas på bästa sätt och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. För att en 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. Det är även viktigt att koppla bioekonomin tydligare till den cirkulära ekonomin. Tillsammans blir de starkare och får större betydelse för att nå samhällsmål än om de behandlas separat.

En målsättning för ökad skoglig tillväxt och de delar av en bioekonomisk strategi som berör skogen bör tas fram i dialog mellan skogen aktörer och intressenter. Både mål och strategier bör följas av verkningfulla åtgärder som ska vara möjliga att följa upp och utvärdera.

**Förslag:** Det nationella skogsprogrammet bör i en dialogprocess ta fram förslag till ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen som sedan beslutas av regeringen.

Uppdraget bör lämnas till den nationella samordnaren för skogsprogrammet den 1 juli 2021 och redovisas senast den 1 januari 2023. Regeringen bör därefter fastställa ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen senast den 1 juli 2023.

Den svenska strategin för bioekonomi bör avseende skogens roll ha en bred ansats med åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen samt tydligt knyta

an till regeringens strategi för cirkulär ekonomi. Strategin bör lyfta fram ett mångbruk i skogen för att så stor del av bioekonomin som möjligt ska dra nytta av den skogliga resursen. Syftet bör vara att detta mångbruk ökar den samlade skogliga bioekonomins förädlingsvärde.

En bioekonomisk strategi avseende skogen bör tas fram i samverkan med en bred representation från samhället genom en dialogprocess inom det nationella skogsprogrammet. Även en konkret, tidsatt och uppföljningsbar handlingsplan med effektiva åtgärder bör tas fram. Strategi och handlingsplan bör knyta an till målet för ökad hållbar tillväxt i skogen.

Den nationella samordnaren för skogsprogrammet bör senast den 1 juli 2021 ges i uppdrag att lämna förslag på en strategi för en växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen samt att föreslå en handlingsplan med konkreta åtgärder för att genomföra den. Ett förslag på strategi bör redovisas till regeringen senast den 1 januari 2023 tillsammans med en första handlingsplan. Samordnaren bör ges i uppdrag att årligen utvärdera och revidera handlingsplanen. Strategi och handlingsplan bör beslutas av regeringen.

Regeringen bör vidare ge Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys i uppdrag att ta fram eller vidareutveckla en metod för aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin. Uppdraget bör redovisas senast den 1 januari 2022. Därefter bör statistikuppgiften ingå i Sveriges officiella statistik för att möjliggöra utvärdering och uppföljning av bioekonomins utveckling.

#### 9.4.1 Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i 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. Utredningen har tidigare beskrivit bedömningar om framtida behov av biomassa ur skogen globalt. 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.

Dessa mål bör följas upp med de politiska styrmedel som är nödvändiga för att förverkliga en politik som medger ett ökat, hållbart uttag av inhemsk biomassa ur skogen samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs.

En ökad hållbar tillväxt i skogen ska ske inom ramen för skogspolitikens jämställda mål – miljö och produktion – och utan att äventyra andra samhällsmål. Ansvaret för att skogsbruket bedrivs hållbart vilar gemensamt på myndigheter och skogsnäringen.

Det finns stora möjligheter att höja produktionen i skogsbruket. I den nyligen genomförda *Samverkansprocess skogsproduktion*<sup>3</sup> pekas tre områden ut som särskilt betydelsefulla; Att använda bästa möjliga skogsodlingsmaterial, skogsskötsel för hög och värdefull tillväxt och åtgärder för att minska skogsskador. Åtgärder inom dessa områden beräknas enligt rapporten stå för cirka 80 procent av den förväntade tillväxtökningen av samverkansprocessens samtliga förslag. Det är lämpligt att regeringen som ett första steg mot ökad hållbar tillväxt i skogen verkar för ett genomförande av dessa åtgärder.

Mellan år 2005 och 2010, arbetade skogssektorn med skogliga sektorsmål, som beslutades av Skogsstyrelsen. Sektorsmålen utgjorde en tolkning av statens samlade skogspolitik, inklusive relevanta delar av miljöpolitiken med skogliga produktionsfrågor, miljöfrågor och sociala och kulturella frågor. Målen togs fram i en dialog med skogssektorns intressenter. Efter 2010 ansågs sektorsmålen ha spelat ut sin roll. Sektorsmålen ansågs även som ett mindre verkningsfullt verktyg för att finna en balans och avvägning mot miljömålen, eftersom miljö kvalitetsmålen är riksdagsbundna mål och sektorsmålen var beslutade av myndighet. Tillgång och efterfrågan på råvara ansågs i första hand vara en fråga för marknaden.

Inom ramen för Samverkansprocess skogsproduktion diskuterades frågan om målsättning för skogsproduktion i ett tidigt skede. Det fanns vissa principiella invändningar från en del intressenter mot att sätta upp gemensamma och detaljerade mål för skogsproduktion. Skälen som anfördes mot sådana mål var bland annat att det måste finnas utrymme inom skogspolitikerna för skogsägare att ha egna målsättningar för sitt skogsinnehav. Ett annat argument var att ambitionsnivåerna också är beroende av ekonomiska förutsättningar och

---

<sup>3</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019/24.

överväganden. Dialogen resulterade i en bedömning, men inte ett mål om, att tillväxten i Sveriges skogar fram till 2050 skulle kunna öka med 20 procent jämfört med i dag.

Skogens roll som nationell tillgång och förvaltningen av skogen som ett av svaren på vår tids största utmaningar – att fasa ut fossila råvaror ur vår ekonomi och bevara den biologiska mångfalden – och samtidigt bibehålla ekonomisk tillväxt – medför att ett politiskt ansvarstagande är nödvändigt. En uttalad nationell målsättning för hållbar skogsproduktion 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 kvalitet 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, bland annat bevarande av biologisk mångfald, landsbygdsutveckling, renskötseln och friluftslivet. Målet bör sedan sättas efter avvägning mot dessa samhällsmål.

### *Tydliggör målkonflikter och skogens begränsningar*

Genom att tydliggöra vilka eventuella målkonflikter som uppstår genom ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt blir hanteringen av målkonflikter föremål för en politisk avvägning. Regeringen har i proposition till riksdagen i juni 2020 föreslagit ett mål för Agenda 2030.<sup>4</sup> Regeringen bedömer att för att nå målet är det centralt med ett balanserat och integrerat förhållningssätt till hållbarhetens ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner. Ett sådant arbets-

---

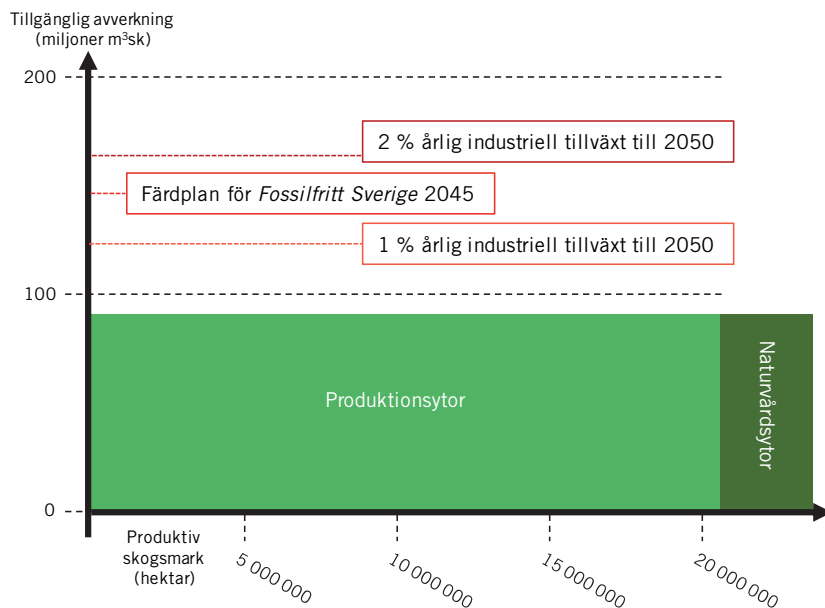
<sup>4</sup> Proposition 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*, s. 12.

sätt är av stort värde också när det gäller att hantera målkonflikter med koppling till skogen.

Att skjuta över ett alltför stort ansvar på myndigheter och sektorn att göra avvägning mellan olika samhällsmål riskerar att leda till allt större 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.

Även om alla tillgängliga åtgärder för hållbar tillväxt sätts in omedelbart är det dock tydligt att den svenska skogen inte räcker till för alla anspråk. En given lösning är att det i samhällsomställningen ingår en högre grad av cirkulära flöden i produktionsledet såväl som i konsumtionsledet. Produkter med biologiskt ursprung har dock en begränsad möjlighet till cirkulation genom återvinning, återbruk och återanvändning. För att en samhällsomställning ska vara möjlig återstår då endast att sätta tilliten till teknikutveckling eller att det i omställningen ingår incitament för en minskad total varukonsumtion. Bioekonomin kan då i stället växa som andel av den totala ekonomin.

Att sätta upp ett mål för hållbar tillväxt i skogen och analysera effekterna av detta mål i förhållande till framtidens behov av skogsråvara kan 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.

**Figur 9.6 Tillväxtanspråk på produktionsytorna för att nå olika mål**

För beräkningar av råvaruanspråk för olika scenarier, se kapitel 7.7.

### Genomförande

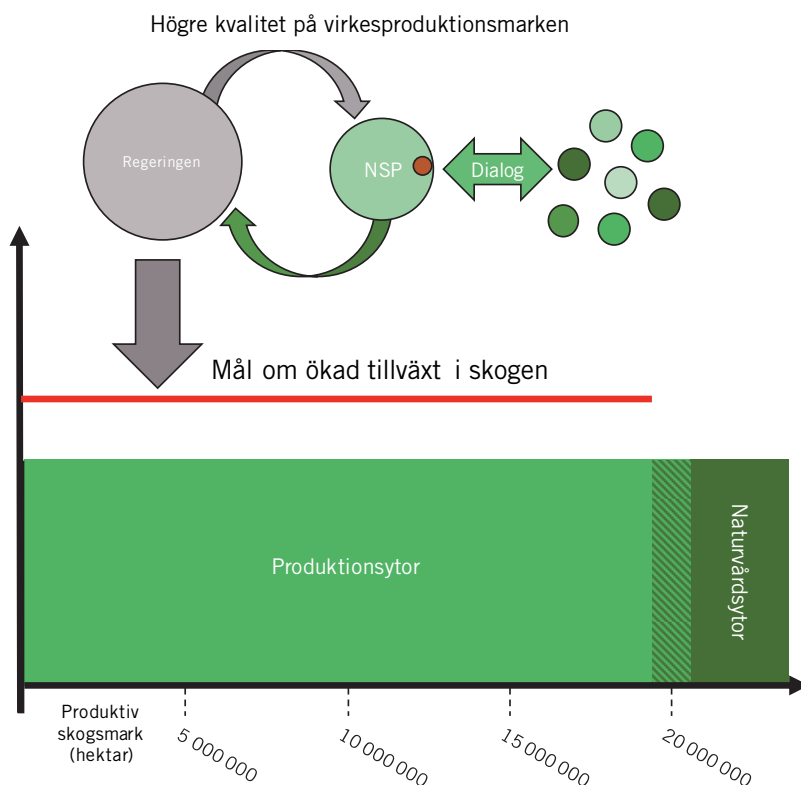
Den intresseavvägning som ett politiskt beslut om ett mål för ökad skoglig tillväxt innebär bör fattas av regeringen. Underlaget för ett sådant beslut bör dock tas fram inom ramen för en dialogprocess under professionell processledning. Utredningens förslag om ett reformerat nationellt skogsprogram, under ledning av en nationell samordnare, bedöms utgöra ett lämpligt forum för denna dialogprocess. Resultatet av denna process bör kunna utgöra ett viktigt underlag inför ett regeringsbeslut.

Det nationella skogsprogrammet bör därför ges i uppdrag att i en dialogprocess ta fram förslag till ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen. Uppdraget bör lämnas till den nationella samordnaren för skogsprogrammet den 1 juli 2021 och redovisas senast den 1 januari 2023.

Regeringen bör därefter fastställa ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen senast den 1 juli 2023.

Målet för ökad hållbar tillväxt i skogen kan därefter utgöra en gemensam plattform för ytterligare uppdrag till den nationella samordnaren för skogsprogrammet.

**Figur 9.7 Mål för hållbar tillväxt i skogen**



Figuren illustrerar att ett mål för virkesproduktionsmarken som helhet bör uppställas. Genom att öka tillväxten på virkesproduktionsmarken kan skogen som helhet ge en ökad avkastning även om ytterligare areal måste undantas från skogsbruk för att bevara den biologiska mångfalden.

#### 9.4.2 En strategi för bioekonomin

Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Begreppet bioekonomi innefattar dock en rad 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 skogspolitik. Fokus bör 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.

Riksdagen har tillkännagivit till regeringen om att inrätta en nationell bioekonomistategi för att tillsammans med de gröna näringarna skapa större miljö- och klimatnytta.<sup>5</sup> Arbetet med bioekonomistategin bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En växande bioekonomi bör dock inte vara begränsad av politiken för de gröna näringarna. Det bör i stället handla om en mer genomgripande omställning som berör stora delar av samhället och som kräver ett brett engagemang över många politikområden. För att en 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. Det finns ett behov av att låta bioekonomin vara en del av den övriga ekonomin, och inte behandla den som ett separat intresse främst för de gröna näringarna på landsbygden. Det är även viktigt att koppla bioekonomin tydligare till den cirkulära ekonomin. Tillsammans blir de starkare och får större betydelse för att nå samhällsmål än om de behandlas separat.

En nationell strategi för cirkulär bioekonomi bör därmed bidra till ökad konkurrenskraft bland annat för biobaserade näringar med bas i skogen, såväl tillverkande industri som tjänstesektor, och skapa förutsättningar för sysselsättning i hela landet tillsammans med reell miljö- och klimatnytta.

En viktig del av en strategi för en växande cirkulär bioekonomi är insikten om vilka begränsningar som finns på tillgångssidan. Detta gäller inte minst för den del av bioekonomin som är beroende av skoglig råvara.

Strategin måste även visa på en långsiktig politisk vilja och inriktning att främja verksamheter inom bioekonomin. Det ger incitament och trygghet för investeringar i råvaruproduktion och utveckling av produkter, tjänster och affärsmodeller. Tillväxten i skogen behöver öka genom en aktiv och effektiv skogsskötsel eftersom tillgången till råvara från skogen begränsas av tillväxten inom skogsproduktionsytorna. En viktig del av en strategi för en växande bioekonomi bör

---

<sup>5</sup> Jfr Riksdagens tillkännagivande bet. 2018/19:MJU8 reservation 27 under punkt 20 s. 75, rskr. 2018/19:147.

vara att fokusera på en högre förädlingsgrad och ett effektivt utnyttjande av den inhemska råvaran. Det finns till exempel möjligheter att ta ut större andel av grenar och toppar för energiproduktion eller andra ändamål än vad som sker i dag. Ökad cirkularitet av produkterna i samhället är också ett sätt att öka tillgången på sekundär råvara och minska negativ påverkan på naturkapitalet.

Bioekonomin kan växa dels genom en generellt ökad produktion av biobaserade produkter för användning som substitution av fossilbaserade produkter, dels genom ökat förädlingsvärde. Ett exempel kan vara att styrmedel av olika slag inriktas mot att öka trähusbyggandet. Den globala omställningen som väntar innebär sannolikt att vissa produkter minskar eller fasas ut helt ur samhället. Prognosen för exempelvis den globala efterfrågan på tryckpapper pekar mot en kraftig nedgång fram till år 2050. Den svenska strategin bör därför vara framåtsyftande och fokusera på tillväxt, förädlingsvärde, hållbarhet, långlivade produkter och cirkularitet för att bidra till den globala omställningen.

En ökad förädlingsgrad av råvaran i en utvecklad cirkulär bioekonomi kan även uppnås genom exempelvis utveckling av alltmer resurseffektiva bioraffinaderier där material till både dagens och morgondagens skogsprodukter och material framställs. Ett bioraffinaderi kan ge förutsättningar att med högt resursutnyttjande omvandla skogsråvara och återvunna produkter till högvärdiga produkter med låg koldioxidbelastning. Genom att skapa en hög efterfrågan på biomassa kan incitamenten för att vidta produktionshöjande åtgärder samt ta tillvara vissa av de växtdelar som i dag lämnas i skogen ökas.

Vid sidan av skogsbruket är det angeläget att en strategi även tar sikte på utveckling av andra biobaserade näringar i skogen. Potentialen för att utveckla många näringar med bas i skogen för framtida ökad hållbar tillväxt kan ske genom aktiva branschövergripande samarbeten som tillvaratar synergier.

Den nationella strategin bör vara väl förankrad i vetenskaplig kunskap om bland annat ekosystemtjänsternas betydelse för samhället och skogens roll för klimatet. Strategin bör hantera frågan om forskning, innovation och utveckling. Strategin bör även främja konkret samverkan mellan staten, forskningen, näringslivet och andra berörda intressen, för att underlätta de omställningar som krävs.

Den nationella strategin bör även kompletteras med en handlingsplan med konkreta åtgärder. Handlingsplanen för det nationella skogs-

programmet, där åtgärderna är framtagna i syfte att främja en växande hållbar bioekonomi, kan utgöra en grund. Handlingsplanen behöver dock resurssättas, tidsättas och en ansvarig organisation eller departement bör utses.

Effekterna av varje del i handlingsplanen bör vara möjlig att följa upp. Dessutom behövs åtgärder som visar vägen till en cirkulär ekonomi genomgående tydliggöras i handlingsplanen.

### *Genomförande*

Riksdagens tillkännagivande om en bioekonomisk strategi är ännu inte färdigbehandlad. Regeringen har aviserat att den ska ta fram en svensk bioekonomist strategi tillsammans med de gröna näringarna, som bidrar till ökad tillgång till biomassa och sysselsättning i hela landet och skapar miljö- och klimatnytta.<sup>6</sup>

Den aviserade bioekonomiska strategin är då detta betänkande trycks ännu inte tillkännagiven. Skogsprogrammet ska enligt regeringen vara en viktig del av den kommande bioekonomist strategin. Utredningens uppfattning är att den del av strategin som rör skogen bör ta form i en dialogprocess, för att uppnå utredningens förslag om att mångbruk och en bred förankring i samhället ska vara ledord för att uppnå synergier och legitimitet. Utredningen uppfattar att de gröna näringarna självklart ska vara delaktiga i processen men att den inte bör begränsas till dessa.

Utredningens förslag om ett reformerat nationellt skogsprogram, under ledning av en nationell samordnare, bedöms utgöra ett lämpligt forum för en dialogprocess för att utveckla strategin för skogen. Strategi och handlingsplan bör i slutändan beslutas av regeringen som har att värdera strategin och de föreslagna åtgärdernas effekter samt för att göra nödvändiga prioriteringar mot andra samhällsmål. Resultatet av den föreslagna dialogprocessen bör dock kunna utgöra ett viktigt underlag inför ett regeringsbeslut.

Uppdraget om att utveckla en bioekonomisk strategi och handlingsplan för näringarna med bas i skogen bör ges till den nationella samordnaren för skogsprogrammet i anslutning till att processen med ett tillväxtmål är avslutat. Om en bioekonomisk strategi redan är beslutad av regeringen kan övervägas om genomförande och handlingsprogram i stället bör adresseras till dialogprocessen.

---

<sup>6</sup> Se prop. 2019/20:65 *Klimathandlingsplanen* och prop. 2020/21:1 *Budgetproposition 2021*, utgiftsområde 23, s. 53.

### 9.4.3 Synliggör bioekonomin i statistiken

För att ha möjlighet att utvärdera och följa upp den växande cirkulära bioekonomin bör det vara tydligt hur denna del av ekonomin definieras, vilka näringar som omfattas och hur deras andel av den totala ekonomin beräknas. I dag finns ingen sådan tydlig definition även om vissa analyser och studier har gjorts.

Tillväxtanalys och SCB har gjort beräkningar av den svenska bioekonomin i dag, se kapitel 7.5. Statistiken är dock behäftad med stora osäkerheter och utgörs av bedömningar av bioekonomins andel av olika näringar.

För att kunna mäta och följa upp effekterna av ett strategiskt nationellt arbete för en växande bioekonomi behövs överenskomna definitioner och korrekt statistik. SCB och Tillväxtanalys bör därför få i uppdrag att ta fram tillförlitligt underlag och statistik om bland annat förädlingsvärde och sysselsättning för den svenska bioekonomin.

Avgränsning av vad som utgör bioekonomi bör göras så att alla relevanta näringar inkluderas, exempelvis naturturism, jordbruk, fiske och rennäring. För att kunna mäta och följa upp lokala insatser, till exempel vilka effekter inrättandet av en ny nationalpark får för den lokala bioekonomin bör statistiken även kunna användas på regional och lokal nivå.

## 9.5 Regelförenklingar för skogsbruket

**Förslag:** Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen. Uppdraget bör redovisas till regeringen den 1 januari 2023.

Översynen bör göras i samråd med Naturvårdsverket, SLU, Boverket och Sametinget och i dialog med skogens intressenter.

Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen att utreda om planterad granskog som växer på mark, som varit åkermark efter år 1900, kan hanteras på ett enklare sätt. Uppdraget bör redovisas till regeringen den 1 januari 2023.

Skogsstyrelsen bör då beakta möjligheten att sådana skogar kan undantas från krav på bland annat lägsta slutavverkningssålder och kravet på underrättelse för föryngringsavverkning, samt att föreslå hur en sådan förändring ska genomföras.

Utredningen bedömer att vissa regelförenklingar kan behövas för att ta tillvara skogsproduktionens möjligheter. Frågan har utretts flera gånger tidigare. Vissa av de förslag som av olika skäl tidigare förkastats bör tas upp till ny prövning mot bakgrund av ny kunskap, till exempel om vikten att förebygga skogsskador, samt de förslag som läggs i denna och andra pågående eller nyligen avslutade utredningar. Den klimatpolitiska vägvalsutredningen har i sitt betänkande *Vägen till en klimatpositiv framtid*<sup>7</sup> pekat ut flera åtgärder som bedöms gynna klimatarbetet. Den pågående översynen av artskyddsförordningen<sup>8</sup> kan komma att lösa frågor på ett sätt som tidigare satt upp hinder för regelförenklingar. Den översyn av rennäringslagen som aviserats, för att bland annat anpassa lagen till Högsta domstolens dom i Girjas-målet, kan även komma att innebära att rennäringens intressen kan komma att beaktas på ett annat sätt än i dag.<sup>9</sup>

Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att se över vissa delar av skogsvårdslagstiftningen. I första hand gäller det lägsta ålder för föryngringsavverkning och ransoneringsreglerna. En översyn behövs också av andra bestämmelser som rör ökad hållbar tillväxt, exem-

<sup>7</sup> SOU 2020:4.

<sup>8</sup> Dir. 2020:58.

<sup>9</sup> [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/utredning-kommer-tillsattas-for-en-oversyn-av-rennaringslagstiftningen/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/utredning-kommer-tillsattas-for-en-oversyn-av-rennaringslagstiftningen/).

pelvis kravet på underrättelse om avverkning som i vissa specifika fall borde kunna tas bort, då ett område uppenbart saknar naturvärden eller värden för renskötseln. Även andra förslag till regelförenklingar som föreslagits i tidigare utredningar kan behöva utredas på nytt och genomföras för att sammantaget gynna en hållbar tillväxt i skogen.

Genom sådana regelförenklingar kan staten bidra till att uppnå ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen och att denna tillväxt bättre tillvaratas. Regeringen kan lämpligen ta ställning till förslagen i samband med att ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen beslutas.

### 9.5.1 Reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över

Det finns flera områden där tidigare utredningar har föreslagit regelförenkling. När det gäller det komplex av regler om lägsta slutavverkningsålder, ransonering och tillämpning av begreppet brukningsenhet finns skäl att i ett samlat förfarande se över lagstiftningen och de föreskrifter som följer av denna. Syftet med översynen ska vara att förenkla samt att leta möjligheter till synergier, hantera målkonflikter och främja en växande bioekonomi.

#### *Lägsta ålder för föryngringsavverkning*

Lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF) regleras av föreskrifter som meddelats med stöd av 10 § skogsvårdslagen och 11 § skogsvårdsförordningen. Syftet är att reglerna om LÅF ska tjäna som skydd för den yngre växande skogen mot, vad som uttryckts som, exploaterande slutavverkningar.<sup>10</sup> Den historiska bakgrunden till bestämmelsen är en temporär lagstiftning under första världskriget för att skydda landets ungskogar mot det intensiva veduttag som var en följd av den allmänna bränslebristen. Lagen permanentades efter kriget och har därefter bestått i olika former. Problemet med att yngre skog avverkades var bland annat att marknaden efterfrågade klint virke för kolning. Numera får efterfrågan på klint virke anses låg och marknadspriset motiverar knappast avverkning av ungskog i någon större utsträckning. I medeltal slutavverkas skog, sedan lång tid tillbaka, vid cirka 110 års ålder. De sänkningar i LÅF som skett under åren har

---

<sup>10</sup> Prop. 1992/92:226 s. 60.

endast haft temporära och marginella effekter på när skogsägare väljer att slutavverka.<sup>11</sup> LÅF motiveras numera oftare med hänsyn till andra allmänna intressen än skogens långsiktiga ekonomiska bärkraft, som exempelvis naturvärden och renbete, även om dessa skäl inte kommit till uttryck i lagstiftningsmotiven.

För barrdominerade bestånd varierar lägsta slutavverkningsålder mellan 45 och 100 år beroende på markens produktionsförmåga (ståndortsindex) och geografiska belägenhet.

Enligt dagens föreskrifter är den lägsta åldern för förnygringsavverkning fem eller tio år högre i norra Sverige än i södra delen av landet vid motsvarande ståndortsindex. Det finns belägg för att det saknas grund för att bestånd på samma ståndortsindex har olika LÅF i olika delar av landet.<sup>12</sup> Resultaten i SKA-15 visar på behov av att sänka lägsta ålder för förnygringsavverkning på ett antal decenniers sikt.

Den nuvarande diskussionen kring skogarna i nordvästra Sverige handlar till stora delar om avverkningar i äldre skogar med naturskogsinslag. Samtidigt finns det stora arealer tidigare avverkade och anlagda skogar som närmar sig avverkningsbar ålder. Fram tills dessa blir avverkningsbara kommer det sannolikt, med nuvarande regelverk, vara ett högt avverkningstryck på kvarvarande skogar med naturskogsinslag. En lägre LÅF ger större valmöjligheter för markägaren mellan att avverka yngre anlagda skogar eller äldre skogar med naturskogsinslag.

Rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*<sup>13</sup> har även pekat ut behovet av en översyn av LÅF i föreskrifterna för att kunna hantera skogsskador mer proaktivt.

Samtidigt finns det situationer när nuvarande lägsta slutavverkningsåldrar inte förefaller vara tillräckligt höga för att tillgodose allmänna intressen som rennäring, naturvård och friluftsliv. När dessa skäl görs gällande är det angeläget att det är dessa som motiverar begränsningarna. Vid utarbetande av nya regler bör samråd därför ske med företrädare för de intressen som ska bevakas genom regleringen.

En översyn bör därför göras för att utreda hur regelverket kring lägsta ålder för förnygringsavverkning skulle kunna bli mer ändamålsenligt. Regeringen bör i uppdraget särskilt ange vilka allmänna intressen som ska beaktas för bestämmande av LÅF i olika fall.

---

<sup>11</sup> Skogsstyrelsen, *Lägsta ålder för förnygringsavverkning*, rapport 6/2015.

<sup>12</sup> Skogsstyrelsen, *Lägsta ålder för förnygringsavverkning*, rapport 6/2015.

<sup>13</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 24/2019.

Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att föreslå den ändring av 10 § skogsvårdslagen som är nödvändig för att de intressen som lämpligen bevakas genom reglerna om LÅF får beaktas vid utformandet av föreskrifter. Översynen bör även omfatta 11 § skogsvårdsförordningen.

### *Ransoneringsregler av äldre skog*

Den högsta tillåtna arealen för föryngringsavverkning (ransoneringsregler) regleras av förordning och föreskrifter som meddelats med stöd av 11 § skogsvårdslagen. På brukningsenheter som är större än 50 hektar måste den skog som kan föryngringsavverkas ransonerats. Här får högst hälften av skogsmarken utgöras av kalmare och skog som är yngre än 20 år. För brukningsenheter som är större än 1 000 hektar finns ytterligare begränsningar.

Eftersom det är komplicerat att utöva tillsyn över att ransoneringsreglerna följs skulle en möjlighet vara att införa regler om krav på egenkontroll vilket skulle lägga ett större ansvar på markägarna och deras ombud att ha bättre kontroll på om ransoneringsreglerna följs.

Ransoneringsreglerna har starka kopplingar till LÅF. Stora förändringar i samhället och skogsbruket gör att eventuella ransoneringsregler kan behöva utformas annorlunda. Det är lämpligt att se över det i samband med att man ser över LÅF. Regelförenkling bör vara syftet men samråd bör ske med Sametinget, Boverket och Naturvårdsverket för att tillse att andra allmänna intressen som kan motivera ransoneringsreglernas nuvarande utformning kommer till tals. Översynen bör vidare ske i dialog med andra intressenter i skogen.

Regeringen bör i uppdraget särskilt ange vilka intressen som ska beaktas vid tillämpning av ransoneringsreglerna och Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att föreslå den ändring av 11 § skogsvårdslagen som är nödvändig för att lämpliga föreskrifter ska kunna meddelas. Översynen bör även omfatta reglerna i 12–13 §§ skogsvårdsförordningen.



### *Brukningenshet*

Ransoneringsreglerna har en nära koppling till reglerna om indelning i brukningsenheter. Grundregeln finns i 12 § skogsvårdslagen som anger att som brukningsenhet ska räknas den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare. Med stöd av 14 § skogsvårdsförordningen kan Skogsstyrelsen på begäran av skogsmarkens ägare medge en annan indelning där innehavet i flera kommuner eller län kan utgöra en brukningsenhet. Ett tiotal juridiska personer, bland annat de större bolagen, har medgetts sådant undantag för en tid av fem år.

Handläggningen av dessa beslut är tidskrävande och innehåller även uppföljning av de arealuppgifter om avverkning som lämnats på grund av villkor om arealredovisning i besluten. Det är önskvärt att förenkla reglerna om brukningsenhet. Ett alternativ skulle till exempel kunna vara att koppla begreppet brukningsenhet till ett eller flera län i stället för till kommun.

Skogsstyrelsen bör därför ges i uppdrag att göra en översyn av 12 § skogsvårdslagen och 14 § skogsvårdsförordningen i syfte att förenkla regleringen. Förändringar av brukningsenhet kan för vissa skogsägare komma att leda till hårdare ransoneringsregler. Även sådana konsekvenser av att justera begreppet brukningsenhet måste därför utredas.

## **9.5.2 Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark**

Under den senare delen av 1900-talet har stora arealer tidigare jordbruksmarker beskogsats mer eller mindre aktivt. Under den stora nedläggningen av jordbruksmark under 1960-talet planterades huvudsakligen gran. I samband med nedläggning av jordbruksmark under 1980-talets slut och framåt gavs olika bidrag för beskogningen av dessa områden med björk och andra lövträd.

Snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet. De innebär också ökade risker 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. Skälen för flera av de

regler som gäller den produktiva skogsmarken i övrigt bedöms inte vara relevanta för åkermark omlagd till skogsmark. Det bör därför finnas en möjlighet att särbehandla åkermark som sedan år 1900 planterats med granskog. Detta bör ske på så sätt att Skogsstyrelsen ges möjlighet att i föreskrifter, inom avgränsade geografiska områden som uppfyller dessa kriterier, göra undantag från vissa av skogsvårdslagens bestämmelser.

Tidigarelagda avverkningar av mindre lämpliga granskogar på tidigare åkermark öppnar även möjligheten för skogsägaren att omsorgsfullt planera för nästa trädgeneration. De vanligaste skälen för att anlägga monokulturer av gran är förutom granens höga produktionsförmåga att skogsvårdsåtgärder, avverkning och avyttring av virket sker lättare än med blandbestånd. Marken kan dock i praktiken lika gärna förnygras med lövskog eller blandskog.

De vanligaste skälen för att anlägga blandskogsbestånd är att dessa ofta uppfattas som vackrare, förmodas ge en större biologisk mångfald, kan ge en jämnare avkastning under längre tid, om ett långsamt växande träslag blandas med ett snabbväxande, samt att uppnå en skyddseffekt för ett exempelvis frost- eller ljuskänsligt träslag. Ett annat skäl att anlägga blandbestånd kan vara att förbättra marktillståndet för ett träslag, till exempel genom att blanda det med kvävefixerande al. Förbättrad riskspridning och kvalitetsdaning är andra argument för blandskog.

Att öppna upp för en avveckling av granskog som planterats på tidigare åkermark och därigenom möjliggöra en ändamålsenlig återbeskogning med blandskog bedöms vara en åtgärd som ger synergier mellan skogsbruk och andra allmänna intressen.

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

**Förslag:** Regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en omfattande rådgivningskampanj för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen. Kampanjen bör genomföras tillsammans med Sveriges Lantbruksuniversitet, Skogforsk och relevanta organisationer med markägarkontakter.

Skogsstyrelsen bör anslås särskilda medel till rådgivningskampanjen.

Vidare bör regeringen ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket:

- ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden, samt
- utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena.

För att sprida kunskap om vilka åtgärder som är relevanta för ökad kvalitet vid skogsproduktion, vid naturvårdsåtgärder och för klimatanpassning behövs kunskapshöjande insatser, exempelvis för skogsägare och skogliga aktörer på lokal nivå. Riktad rådgivning är ett effektivt sätt att sprida kunskap och visa på vikten av att produktionshöjande och naturvårdande åtgärder genomförs. Då en markägare normalt ser till helheten i sin förvaltning bedöms det effektivare om rådgivning kring skogsproduktion och naturvård görs samtidigt vilket dessutom ger ett bättre helhetsresultat. Utredningen bedömer att en av nycklarna till att öka den naturvårdande skötseln är att den planeras och utförs i samband med ordinarie skogsvårdsåtgärder.

Den föreslagna kampanjen kan med fördel innehålla följande huvuddelar:

- Rådgivning för mer aktiv skogsskötsel, mer vitala och produktiva skogar. Målgruppen är skogsägare och beställarkompetens bör integreras i skogsskötseldelarna. Aktiviteterna är främst gruppaktiviteter och olika digitala rådgivningsformer.

- Individuell rådgivning om naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar. Rådgivningen kopplas till ett ekonomiskt stöd för genomförandet av åtgärderna.
- Utbildning för skogsmaskinförare och andra yrkesverksamma om naturvårdande skötsel i både avsättningar och i brukad skog.

### *Kunskap om tillväxthöjande åtgärd behöver nå ut*

Det finns en stor potential när det gäller ökad hållbar tillväxt i skogen genom att använda bättre plantmaterial och genom att utföra de vanliga skogsvårdsåtgärderna – föryngring, röjning och gallring – i rätt tid och med hög ambition. Kampanjens målsättning är att öka aktiviteten hos de privata skogsägarna, och särskilda insatser bör göras för att nå de nu inaktiva ägarna och framhålla möjligheten till en ökad lönsamhet i skogsbruket genom enkla men effektiva åtgärder. Kampanjen bör kopplas till det föreslagna målet för ökad hållbar tillväxt och syfta till att på bästa sätt bidra till att nå detta.

Det är viktigt med tillräckliga resurser för att nå många skogsägare som ska stimuleras till förändrade och ökade investeringar i skogen. Den tidigare kampanjen *Grönare skog* som bedrevs under åren 1999–2003 kan användas som referens för omfattning. Den kostade cirka 70 miljoner kronor per år med dåtidens kostnader och nådde sammanlagt ut till cirka 100 000 skogsägare.

Den nya kampanjen bör visa vägen mot ett skogsbruk som bidrar till omställningen till en cirkulär bioekonomi samtidigt som det bevarar den biologiska mångfalden och är anpassat till ett förändrat klimat och ökade skaderisker. Genomförandet bör ske i samverkan med skogsbruket och bör ta fasta på att de aktörer som står bakom *Samverkansprocess skogsproduktion* också har ett ansvar för att sprida rapportens slutsatser.

### *Rådgivning och stimulans för naturvårdande skötsel bör vara en del av kampanjen*

De frivilliga avsättningarna är en viktig och central del i bevarandet av biologisk mångfald. Skötseln i dessa områden är lika viktig som i de formellt avsatta områdena.

Det finns ofta en kunskapsbrist bland skogsägare om vilka åtgärder som behövs för att utveckla naturvärdena i de områden som avsatts frivilligt. Dessa lämnas därför i stor utsträckning för fri utveckling, vilket i vissa områden inte är det mest gynnsamma för biologisk mångfald. Det kan även finnas en utbredd osäkerhet om vilka åtgärder som av naturvårdsskäl bör vidtas i ett område som till exempel är klassat som nyckelbiotop. Det finns därför skäl att lämna uppdrag åt Skogsstyrelsen att i samråd med Naturvårdsverket ta fram riktlinjer och rådgivningsmaterial för naturvårdande skötsel inom frivilligt avsatta områden.

Sveaskog utförde tidigt naturvårdande skötsel i sina frivilliga avsättningar och ekoparker och har därför betydande erfarenheter av planering och genomförande av sådana åtgärder. En av nycklarna till att öka den naturvårdande skötseln i områden avsatta för naturvård bedöms vara att den planeras och utförs i samband med produktionsåtgärder på intilliggande mark. Möjligheten att få en god ekonomi i åtgärden ökar då genom att maskiner redan finns på plats och större volymer av olika sortiment erhålls. Detta arbetssätt har visat sig framgångsrikt för Sveaskog.<sup>14</sup> Sveaskog skulle kunna bidra till utveckling av effektiva metoder och åtgärder för naturvårdande skötsel genom att vidareutveckla skötseln inom bolagets egna frivilliga avsättningar, följa upp skötselns effekter och erbjuda demonstrationsobjekt, information och samverkan med övriga intressenter. Skogsstyrelsen bör därför söka samarbete med Sveaskog, och andra som har erfarenheter av naturvårdande skötsel, i arbetet med att utreda riktlinjer och rådgivningsmaterial om ökad naturvårdande skötsel i de frivilliga avsättningar där sådan skötsel krävs för att bevara och öka naturvärdena.

Utförandet av olika skötselåtgärder är givetvis helt beroende av markägarens vilja att utföra, de ibland kostnadskrävande åtgärderna. Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Naturvårdsverket, utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena. Det kan till exempel avse ersättningsformer och finansiering för sådan skötsel och restaurering. Inom ramen för uppdraget bör myndigheterna undersöka möjligheten att ansöka om ersättning från Landsbygdsprogrammets miljöersättningar eller andra system för ersättning och finansiering. Ersättningar bör finnas för naturvårdande skötsel som krävs för

---

<sup>14</sup> Uppgift från Olof Johansson, Sveaskog.

bevarande och utveckling av naturvärdena och för åtgärder som höjer naturvärdena i de frivilliga avsättningar som i dag har något lägre naturvärden.

## 9.7 Klövviltsförvaltning

**Bedömning:** 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. Även antalet trafikolyckor orsakade av hjortvilt är fortsatt mycket hög. För att råda bot på skador orsakade av vilt krävs incitament, information och rådgivning men även en regelöversyn.

**Förslag:** Regeringen bör ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att, i samverkan med skogsnäringen och jägarorganisationerna, ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltsförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till olika incitament samt regelförändringar för att minska skadenivåerna. Syftet med utredningen bör vara att förändringarna ska ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor.

Uppdraget bör redovisas senast den 1 januari 2023.

För att det ska vara möjligt att realisera den ökade tillväxten som produktionshöjande åtgärder kan ge krävs att skador på skogen hålls på en låg nivå. När det gäller skador på ungskog är betesskador från hjortvilt, det vill säga älg, rådjur, dovhjort och kronhjort, de mest betydande. Enligt Skogsstyrelsen hotas förnyingsmöjligheten för många lövträdslag och potentialen med skogsträdsförädling, återväxt, höga stamantal efter röjning och positiva klimateffekter av för tätta hjortviltstammar. Betesskadorna orsakar undermåliga ungskogar

med låga stamantal per hektar. I vissa regioner blir en mycket stor andel av de tallar som växer upp viltbetesskadade vilket innebär att de inte kan användas till timmer. Viltbetesskadorna innebär sammantaget stora kvalitets- och tillväxtförluster.

Skogsstyrelsen har i rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*<sup>15</sup> gjort en översiktlig uppskattning av viltskadornas samhällsekonomiska betydelse.

Årligen inträffar närmare 6 000 älgolyckor på landets vägar. Det innebär en älgolycka var nittionde minut. Varje olycka kostar samhället i genomsnitt 278 000 kronor. Mörkertalen är stora då många olyckor aldrig rapporteras. För älg ligger korrektionssiffran på 1,72 gånger det rapporterade olyckstalet vilket ger en bedömd årlig totalkostnad på cirka 4,3–5,2 miljarder kronor. Tillkommer gör kostnader för viltstängsel och viltövergångar av olika slag.

Samhällets samlade kostnader per genomsnittlig älgpåkörning av ett modernt persontåg uppgår enligt preliminära beräkningar till cirka en miljon kronor. Den totala årliga samhällskostnaden för viltpåkörningar på järnväg ligger uppskattningsvis på omkring 1–1,5 miljarder kronor.

För skogsbruket skadar älgen, genom sitt bete av bland annat unga tallars toppar, värdet på den nedersta delen av stammen som normalt går till sågverksindustrin. En annan, och mindre uppmärksam, skada är att älgarna äter stora mängder gröna barr och löv som annars skulle bidragit till fotosyntesen och trädens tillväxt, vilket även har negativ inverkan på skogens kolinbindning. Drivkrafter att använda bästa möjliga material med dyra plantor sprungna ur förädlat frö minskas. Förluster i tillväxt till följd av ståndortsmässigt oriktigt val av trädslag är svåra att beräkna. Dessa består av rena tillväxtförluster men även av ökad risk för andra skador. Betesskador orsakar behov av omplanteringar av ungskog. Även skötseln av plant- och ungskog påverkas av förekomsten av betesskador. En betydande del av ungskogen röjs vid högre medelhöjd än vad som är optimalt från ekonomisk- och produktionssynpunkt. Det sänker trädens vitalitet och ökar risken för skador. Det är också vanligt att skogsägare lämnar fler stammar per hektar som ”försäkring” mot betesskador. Det innebär en extra röjning eller onödigt långsam dimensionsutveckling, något som följer med genom hela omloppstiden och försämrar

---

<sup>15</sup> Skogsstyrelsen, rapport 24/2019.

ekonomin. Uppskattningarna av dessa kostnader är osäkra, men de kan vara betydande.

Äbin (Älgbetesinventeringen) visar att den genomsnittliga skadenivån i Sverige för närvarande är cirka 13 procent årligt uppkomna skador på tall. Varannan ung tall har gamla viltbetesskador. Inventeringen fångar inte upp de tallar som redan dött av viltbete vid inventeringstillfället. Riksskogstaxeringen visar en genomsnittlig nivå för riket på cirka 13 procent andel tallstammar med årsfärska älgbetesskador i glidande treårsmedelvärde. Sveaskog har i en analys funnit en tillväxtförlust på 19 procent i tallskogen. Mängden gamla skador har närmast ett linjärt samband med tillväxtreduktioner. En bedömning anger att volymproduktionen nedsätts till följd av viltbetet och uppgår uppskattningsvis till 5–7 miljoner m<sup>3</sup>sk per år. En motsvarande sänkning av avverkningsnivån leder då till en förlust i förädlingsledet på mellan 5,5–7,7 miljarder kronor.<sup>16</sup> I en rapport från Skogsstyrelsen skattas det samhällsekonomiska värdet av reducerad skogsproduktion på grund av klövviltbete till 7,2 miljarder kronor.

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam blir därmed cirka 12–14 miljarder kronor årligen. Tillkommer gör produktionsförluster i jordbruket, viltstängsel och viltövergångar längs vägar, tvingande negativa anpassningar av skogsskötseln och risk för försenad måluppfyllning för de nationella klimatmålen liksom nedklassning av timmerkvaliteter.

Kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek.

Resultatet blir ofta att markägare väljer att plantera gran eller andra träslag i stället för tall på magra marker, vilket ger negativa effekter både för skogsproduktion och biologisk mångfald. En bristande ståndortsanpassning med föryngring av gran på marker bättre lämpade för tall ökar även risken för skador av andra skadegörare, som granbarkborre, då det just är på sådana torra marker som riskerna för granbarkborreangrepp är störst.

Allt för stora hjortviltstammar försämrar även, genom den landskapsomdaning de indirekt bidrar till, de långsiktiga jaktmöjligheterna. I de fall viltbetetrycket är så högt att skogsägarna väljer att plantera gran på marker lämpliga för tall, betas de lövträd och tallar som finns än hårdare och en ond cirkel uppstår som på sikt helt för-

---

<sup>16</sup> Baserat på förädlingsvärdet 1 100 kronor per m<sup>3</sup>sk.



ändrar landskapet och därmed även viltets fodertillgång och de framtida jaktmöjligheterna. Detsamma gäller för de fall skogsägaren planterar contortatall för att undvika viltbetesskador.

Även inom skogsbruket ses älg och annat klövvilt som viktiga värden. Det finns även positiva effekter av en stor klövviltsstam i form av köttvärde och upplevelsevärden, där upplevelsevärden dock inte anses minska linjärt om klövviltstammar reduceras.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har formulerat målbilder för skog och klövvilt:

- Det ska vara möjligt att föryngra skogsmarken med lämpligt trädslag.
- Minst 7 av 10 tallstammar ska vid 5 meters höjd vara oskadade av klövvilt (det motsvarar att minst cirka 85 procent av tallarna är oskadade av hjortvilt vid tidpunkten för Äbin, vilket i sin tur motsvarar maximalt 2–5 procent årsfärska skador).
- Rönns, asp, sälk och ek (RASE) ska kunna bli trädbildande där de förekommer naturligt.

I verkligheten har skadorna även efter att älgförvaltningssystemet infördes legat på en alldeles för hög nivå. Mycket få områden når målet om högst 5 procent årliga skador på tall, eller om minst 7 av 10 stammar oskadade av vilt vid fem meters höjd. För att nå en balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgång i syfte att uppnå målen om skogsskador krävs en kraftfull minskning av hjortviltspopulationerna i närtid.

Fodertillgång och betestryck i ett landskap kan bedömas genom att studera betesskador och vegetationen. Älgbetesinventeringen (Äbin) mäter hur många träd som blivit skadade av älgar och hur svår skadan är. Foderinventeringen (Fodpro) mäter hur mycket mat för hjortdjur som finns i skogen.

### *Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för minskade skador på skog och ökade foder mängder*

Det krävs sannolikt flera åtgärder för att råda bot på dagens betesskadeproblematik. Det finns aktiva åtgärder som går att genomföra inom befintligt regelverk med relativ enkla medel. Ett samlat kraft-

tag för att få ner klövviltsskadorna inom skogsbruket bör därför genomföras av Skogsstyrelsen tillsammans med skogsbruket och jägarorganisationerna.

Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog, biologisk mångfald och ökade fodermängder i hela landet. Samverkan bör ske med skogsnäringen och jägarorganisationerna och syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Det är mycket angeläget att klövviltsproblematiken adresseras skyndsamt och det är därför lämpligt att genomföra en riktad kampanj för att nå ut med budskapet. För att en sådan kampanj ska kunna följas upp behöver tillförlitlig statistik säkras innan, under och efter arbetet.

### *Regelförändringar kan vara nödvändiga*

Om en tillfredställande balans i hjortviltstammarna nås kan motivationen för ståndortsanpassad skogsskötsel öka, det vill säga att förnygra 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.

Betespåverkan på lövträd och tallar beror på det sammanlagda betetrycket från älg, rådjur, kronhjort och dovhjort och stammarna av dessa arter bör därför bedömas och förvaltas gemensamt. Vildsvin har under de senaste decennierna spridit sig och ökat kraftigt i antal i stora delar av landet. Vildsvin kan genom att skada jordbruksgrödor orsaka betydande ekonomisk skada inom jordbruket och därmed i förlängningen även påverka lönsamheten i de företag som bedriver kombinerat lant- och skogsbruk. Klövviltförvaltningen bör därför ta samlad hänsyn till alla klövviltsstammar och inte bara älg och kron-

hjort. Dagens förvaltningsform med älgförvaltningsområden bör utvidgas till klövviltförvaltningsområden och inkludera alla klövviltarter, inklusive vildsvin, i förvaltningen.

Klövviltspenomenatiken har funnits länge och frågan är komplex, med flera oberoende aktörer som alla måste bidra med viktiga åtgärder men som ibland företräder olika intressen. Denna utredning har inte haft möjlighet att utreda hela problemkomplexet med klövviltsskadorna, som berör fler intressenter än endast skogsmarkens ägare.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att utreda eventuella ekonomiska, eller andra, incitament samt regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador. Myndigheterna bör därefter föreslå de regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor. Uppdraget bör innefatta, men inte begränsas till, en översyn av viltförvaltningen.

## 9.8 Skogsskadecenter

**Bedömning:** Omfattande skogsskador bland annat till följd av ett förändrat klimat kan komma att äventyra förutsättningarna för den svenska bioekonomin.

**Förslag:** Regeringen bör inrätta ett nationellt skogsskadecenter vid SLU som kan erbjuda praktisk rådgivning om metoder och åtgärder för skadebekämpning samt bedriva forskning.

Regeringen bör även verka för att via Skogsstyrelsen säkra resurser till Centrala Skogsskyddskommittén för hantering av skogsskador.

Det finns många skogsskadegörare i Sverige, både väl kända och troligtvis även ännu okända, som kan påverka skogen. Det handlar om svampar och insekter, men även skador genom torka, brand, stormar och översvämning.

Risken för skador ökar genom ett förändrat klimat, som både kan medföra att nya skadegörare får fäste och innebära ökade problem till följd av allt fler extrema väderhändelser. Att bruka och sköta skogen för hög vitalitet, resiliens och ståndortsanpassning är viktiga åtgärder för att minska risker för skador. Att ha beredskap för och bekämpa skadegörare är andra viktiga åtgärder i framtidens skogsbruk.

Genom att inrätta ett skogsskadecenter ges möjlighet att hantera frågorna fokuserat och samlat. Ett sådant center bör ges i uppgift att ta fram handlingsalternativ vid skadeutbrott samt ha en aktiv skadeövervakning. Att etablera samarbeten med skogsbruket i grannländer för övervakning av nya skadegörare och kompetensuppbyggnad är en annan uppgift för ett sådant center.

I budgetpropositionen för 2021 har regeringen föreslagit att SLU ska tilldelas 30 miljoner kronor permanent för inrättande av ett skogsskadecentrum inklusive bland annat riskvärdering för skogsskadegörare och Skogsstyrelsens anslag föreslås öka med 30 miljoner kronor för insatser för att övervaka, förebygga och bekämpa skogsskador.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 23, s. 52–55.

Skogsstyrelsens Centrala skogsskyddskommittén är ett rådgivande organ som har en central roll i arbetet mot skadegörare. Centrala skogsskyddskommitténs bedömningar och förslag till åtgärder utgör underlag för Skogsstyrelsens och skogssektorns beslut i skogsskadefrågor. Centrala skogsskyddskommitténs verksamhet omfattar skador på skog och på markens långsiktiga produktionsförmåga.

Genom att säkra resurser och en utökad årlig budget för övervakning, kunskapssammanställningar, inventering och uppföljning kan Skogsstyrelsen och Centrala skogsskyddskommittén spela en aktiv roll inom förebyggande åtgärder inom skogsbruket och bekämpning av för skogsbruket betydelsefulla skador vilket kan vara en god investering för en växande bioekonomi.

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

**Bedömning:** 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 bejakar 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.

**Förslag:** Regeringen bör tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och andra naturvårdsåtgärder. 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.

Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen bör tillsättas senast den 1 januari 2022.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, analysera representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2022.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utifrån denna analys, och i dialog med skogsnäringen, föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet.

Regeringen bör ge SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen i uppdrag att analysera förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och dess betydelse för bevarande av biologisk mångfald. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2022.

Regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med SLU Riksskogstaxeringen utveckla systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald. Uppdraget bör redovisas senast den 31 december 2021.

Regeringen bör slutligen ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Analysen bör också innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta. Uppdraget bör redovisas senast den 1 juli 2023.

Sverige har en lång tradition av att följa upp tillståndet för landets skogar och håller en statistik av mycket god kvalitet ur ett internationellt perspektiv. När det kommer till att avgöra vad som krävs för att uppnå de internationella åtagandena om biologisk mångfald saknas dock viss kunskap både för att utvärdera effekterna av Sveriges avsättningar för naturvård, miljöhänsynen och det återstående behovet av ytterligare skydd av skog.

Art-och habitatdirektivet har till syfte att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av naturtyper, livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaterna, se kapitel 8.7.1. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos naturtyper, livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. För att uppnå detta syfte finns i huvudsak två verktyg som medlemsstaterna ska använda, inrättande av Natura 2000-områden samt med ett skydd av dessa områden och ett artskydd.

Vad gäller Natura 2000-områden innebär kravet i direktivet att ett sammanhängande nätverk av särskilda bevarandehögränder ska inrättas. Detta nätverk, ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda naturtyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde. För att bilda nätverket ska medlemsstaterna utföra en uttömmande inventering över områden med dessa naturtyper och livsmiljöer för arter.

Även om direktivets syfte är att en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer ska bibehållas eller återställas finns inget angivet i direktivet om när ett sådant förhållande ska uppnås. Med tanke på att ett av syftena är att gynnsam bevarandestatus ska återställas i vissa livsmiljöer bör direktivet tillåta medlemsstaterna att anta långsiktiga målsättningar.

I fråga om internationella åtaganden har utredningen i huvudsak fokuserat på den nationella plan som ska tas fram inom ramen för CBD. Inom ramen för den ska Sverige ta fram nationella mål som ska bidra till att de så kallade Aichimålen nås på global nivå. Även om Aichimålen således inte är bindande på nationell nivå har målen kommit till uttryck i de svenska miljökvalitetsmålen och etappmålen. Hur vissa målsättningar i Aichimålen ska tolkas i en svensk kontext har därför av utredningen uppfattats som relevant.

Regeringen har i preciseringarna till miljökvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och Levande skogar angett att naturtyper och naturligt förekommande arter har gynnsam bevarandestatus. Det är alltså en uttrycklig målsättning att detta ska uppnås. Av den uppföljning utredningen redogjort för i kapitel 8.9 framgår att gynnsam bevarandestatus inte nås för de skogliga naturtyperna och de skogslevande arterna. För vissa skogliga naturtyper återstår ett omfattande behov av att ytterligare bevara och restaurera sådana skogstyper som omfattas av direktivet, tabell 8.5 i kapitel 8.9.2.

Direktivet ställer även krav på förvaltning och skötsel av redan utpekade områden samt vid behov att utse ytterligare områden att ingå i nätverket av Natura 2000-områden. För att detta arbete ska vara förenligt med direktivets krav och ske på ett så effektivt sätt som möjligt behövs kunskap om bland annat var dessa naturtyper finns, deras representativitet och hur de, i förekommande fall, på ändamålsenligt sätt kan restaureras (återställas) och skötas.

### 9.9.1 Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen

För utredningen har det blivit uppenbart att det inte råder samsyn mellan myndigheter och delar av skogsnäringen om tillståndet för den biologiska mångfalden i skogen och vilka åtgärder som är effektiva för den biologiska mångfaldens bevarande.



En sund politik bejakar 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.

När det gäller biologisk mångfald finns det metoder och verktyg för att mäta och insamla kunskap och på så sätt bilda sig en informerad uppfattning. Att bejaka den samlade naturvetenskapliga forskningen, och i vilka frågor det råder konsensus och större osäkerheter, bedöms vara ett viktigt steg för att så effektivt som möjligt nå fram till en framgångsrik politik. På samma sätt finns det genom vetenskapliga metoder en möjlighet att ifrågasätta gamla sanningar och hitta nya vägar framåt i frågor där politiska skiljelinjer annars kan vara svåra att överbrygga.

Regeringen har tillsatt Klimatpolitiska rådet som är ett oberoende, tvärvetenskapligt expertorgan med uppgift att bistå regeringen. Enligt sin instruktion ska rådet bland annat utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Rådet har även i uppgift att utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen. Rådet ska också belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, analysera hur målen på kort och lång sikt kan nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för kostnadseffektivitet samt granska och bedöma kvaliteten på de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på. Rådet ska även bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken.

Vid Naturvårdsverket finns ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, som sammanträder två gånger per år och består av inbjudna forskare och representanter för myndigheter. Rådet bidrar främst till arbetet i den internationella IPBES-plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster och till konventionens vetenskapliga organ.

I ett land som Sverige som till största del består av skogsmark kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra till en mycket viktig del av naturvårdsarbetet i stort. Frågan om biologisk

mångfald är tillsammans med klimatfrågan en av vår tids största samhällsutmaningar. För att skapa legitimitet åt den politik som förs inom detta område kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra. Ett sådant oberoende, vetenskapligt råd kan på samma sätt som Klimatpolitiska rådet bidra till att utvärdera rådande politik och föreslagna styrmedel, men även bidra till den kunskap som behövs för att föreslå nya åtgärder och analysera framtida behov. Ett sådant oberoende expertorgan kan avpolitisera nulägesbeskrivningen och låta politiken i stället fokusera på vilka förändringar och prioriteringar som är angelägna att genomföra.

Då skogen utgör en så stor del av Sveriges yta och har en så stor betydelse för den biologiska mångfalden i Sverige bedömer utredningen att ett vetenskapligt råd avgränsat till just biologisk mångfald i skogen är påkallat för att få tillräckligt djup i rådets kunskaper i den frågan. Rådets slutsatser kan därefter utgöra ett viktigt underlag för en politik som bejakar kunskap.

Rådet bör bestå av ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet skoglig naturvårdsbiologi. Ledamöterna bör få den ersättning som krävs för att arbetet i rådet ska kunna prioriteras.

### **9.9.2 Kunskap om skogar med höga naturvärden och av viss naturtyp**

Art- och habitatdirektivet innebär som redogjorts för bland annat ett krav på att inrätta områdesskydd för vissa naturtyper. Som utredningen redogjort för är det utredningens bedömning att kriterierna för de naturtyper som omfattas av direktivet överensstämmer med kriterierna för hur skogsbiologiska värdekärnor definieras.

CBD anger att bevarande av biologisk mångfald ska ske bland annat genom skydd av naturliga miljöer. Vidare anger konventionen genom dess Aichimål 11 att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör skyddas. Utredningen har bedömt att naturliga miljöer i fråga om skog och områden av särskild betydelse för biologisk mångfald i en svensk kontext bör kunna utgöras av skogsbiologiska värdekärnor.

Utredningen är därför av uppfattningen att det finns ett behov både att identifiera och att på lång sikt bevara de skogsbiologiska värdekärnorna för att kunna identifiera och bevara de naturtyper som om-

fattas av art- och habitatdirektivet. I etappmålet för skydd av områden kan detta i dag till viss del anses uttryckt genom målsättningen att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas.

Det är således viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna. Utan platsbunden information om de skogsbiologiska värdekärnorna är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer.

Det finns redan i dag en betydande kunskap om var skogar med höga naturvärden finns. Någon fullständig inventering har däremot inte gjorts och bristerna i kunskapen är därför också stora. Utredningen har i kapitel 14.3 föreslagit att Skogsstyrelsen ska få möjlighet att göra en grundinventering av förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Som framgår av kapitel 9.11.9 nedan är det upp till regeringen att besluta om omfattningen av sådana inventeringar. Underlaget från grundinventeringen kan användas som kunskap om var i landskapet sådana förhållanden är belägna. Utredningen bedömer dock att det kommer ta tid innan en sådan grundinventering är utförd över hela landet. I väntan på att ett sådant inventeringsunderlag finns tillgängligt bedömer utredningen att de platsbundna underlag som i dagsläget finns tillsammans med det icke platsbundna underlag om skogar med höga naturvärden som Riksskogstaxeringen tillhandahåller är tillräckligt för ett första ställningstagande i fråga om hur Sverige uppfyller sina åtaganden. För att säkerställa effektiv naturvård krävs alltså både konnektivitet i landskap och hög kvalitet i bevarandet vilket kräver kunskap som inte bara bygger på sådan aggregerad data som fås genom Riksskogstaxeringen utan även på platsbunden information. Naturvårdsavsättningar utan konnektivitet och hög kvalitet är inte optimala för ett långsiktigt artbevarande. Det innebär att om inte dessa faktorer beaktas så kommer onödigt stora arealer av skog avsatt för naturvård att krävas för att uppnå Sveriges åtaganden och mål om biologisk mångfald.

### 9.9.3 Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet

#### *Representativitet*

För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs ett bevarande av alla naturtyper inom ett land. I enlighet med CBD:s definition av biologisk mångfald avser bevarande av biologisk mångfald även ett bevarande av mångfald av ekosystem. Det är således viktigt med bevarande av både arter och mångfalden av ekosystem. För att uppnå dessa delar krävs bland annat att bevarande av områden sker med ekologiskt representativa system.

Genom vårt medlemskap i EU har vi även förbundit oss att nå gynnsam bevarandestatus för de skogstyper som pekas ut i EU:s art- och habitatdirektiv genom att skydda ett urval av vissa naturtyper.

Dagens svenska etappmål om skydd av områden anger att de områden som bevaras ska vara ekologiskt representativa. Det finns dock en kunskapsbrist när det kommer till att avgöra hur representativa dagens naturvårdsavsättningar är.

Som nämnts ovan har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gjort en analys av olika skogstypers förekomst i formellt skyddade områden och de sex största skogsägarnas frivilliga avsättningar i jämförelse med dessa skogstypers förekomst i landet. Övriga enskilda skogsägars bidrag har på grund av brist på tillgängliga data inte analyserats. Myndigheterna har inte tolkat vad representativitet skulle innebära enligt Aichimål 11 eller andra internationella åtaganden utan avser endast andelar av olika svenska skogstyper som är avsatta för naturvård i olika regioner i Sverige.

Analyserna i myndigheternas underlag bygger på olika skogstypers förekomst i dagens landskap, utan hänsyn till historiska omvandlingar till övriga ägoslag eller annan historisk påverkan på skogsekosystemens grundläggande egenskaper. I ljuset av dessa begränsningar menar myndigheterna att det finns ett tydligt behov av mer djupgående analyser av representativiteten av områden avsatta för naturvård. Myndigheterna menar också att en förutsättning för ett sådant arbete är att det tas fram en tydlig uttolkning från politisk nivå av vad begreppet representativitet innebär för Sverige inom ramen för CBD och övriga internationella överenskommelser. Detta gäller bland annat de geografiska tillämpningsnivåerna, den ekologiska upp-

lösningen och valet av en lämplig referens för analysen av olika skogsmiljöers förekomst i landskapet.

Underlagsrapporten ger inte en fullständig bild av representativiteten i de områden som i dag är avsatta för naturvård utan skulle behöva analyseras ytterligare. I en fortsatt analys bör även vägas in förlusten av ursprungliga svenska skogstyper. Detta är särskilt tydligt för ädellövs skogen, där den ursprungliga ädellövs skogen i hög utsträckning omvandlats till jordbruksmark eller barrskog. För att kunna utgöra ett effektivt underlag för framtida prioritering bör en sådan analys även inkludera representativiteten av avsatta områden på europeisk nivå och svenska områdens betydelse för denna samt koppla till uppfyllandet av art- och habitatdirektiven.

### *Konnektivitet – väl förbundna områden*

Vid utformningen av nationella mål utifrån de målsättningar som anges i Aichimål 11 har utredningen bedömt att formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar och improduktiv skogsmark (under vissa förutsättningar) bör kunna beaktas. För att dessa områden ska innebära ett effektivt bevarande av naturtyper, livsmiljöer och arter krävs att de ingår i väl förbundna system. En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor<sup>18</sup> i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet. Ovanför den fjällnära gränsen utgjordes 54 procent av skogsmarken av värdekärnor med funktionell konnektivitet för tre utvalda fågelarter medan endast 3–8 procent av skogsmarken nedanför den fjällnära gränsen bestod av värdekärnor med funktionell konnektivitet, det vill säga ingick i så väl förbundna system, att fågelarterna kunde sprida sig mellan dessa.<sup>19</sup> Det behövs mer analys av hur områden avsatta för naturvård är förbundna i dag. Ett sådant uppdrag bör därför ges till Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU. Myndigheterna bör anlita etablerade forskare för hjälp med ett sådant uppdrag och konsultera det vetenskapliga råd för biologisk mångfald som föreslås i kapitel 9.9. Uppdraget bör utföras

<sup>18</sup> Studien använder begreppet High Conservation Value Forests vilket enligt utredningens bedömning av studiens metodik i allt väsentligt överensstämmer med begreppet skogsbiologiska värdekärna såsom det används i utredningen.

<sup>19</sup> Angelstam P., m.fl., *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*, Landscape and Urban Planning 202, 2020.

i samråd med länsstyrelserna. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utifrån denna analys, och i dialog med skogsnäringen, föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet.

### 9.9.4 Kunskap om frivilliga avsättningar och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder

Vid sidan av formellt skyddade områden är det viktigt att andra så kallade *effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder* dokumenteras på ett transparent sätt för att möjliggöra en relevant utvärdering av effektivitet, funktionalitet och relevans inom ramen för CBD och dess Aichimål 11. Det har även betydelse för hur Sverige bedömer att vi uppnår gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Lägesbunden information om områden avsatta för naturvård har, som nämnts ovan, stor betydelse för möjligheten att nå konnektivitet i landskapet.

#### *Frivilliga avsättningar*

De frivilliga avsättningarna är en central del av den svenska politiken om bevarande av biologisk mångfald i skogen. Det är därför rimligt att betrakta frivilliga avsättningar som ett bevarande enligt Aichimål 11 i en svensk kontext. En förutsättning för detta är dock att de har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster, är långsiktiga och dokumenterade, se vidare utredningens analys i kapitel 8.4.8. Om avsättningarna inte är kända för myndigheterna är det inte möjligt att göra en analys av deras betydelse för biologisk mångfald, representativiteten, liksom konnektiviteten, av avsatta områden. Det går inte heller att avgöra i vilken utsträckning de ingår i väl förbundna system.

Skogsstyrelsen har år 2020 i samarbete med Naturvårdsverket och på regeringens uppdrag tagit fram ett system för att redovisa frivilliga avsättningar och göra det möjligt att följa upp dem med avseende på deras geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Skogsstyrelsen, *Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet*, Redovisning av regeringsuppdrag, rapport 9/2020.

Myndigheterna ger i rapporten förslag på ett frivilligt system där samtliga markägare ska erbjudas en möjlighet till digital inrapportering av frivilliga avsättningar och dess geografiska läge. För storskogsbruket ges förslag på ett system för uppföljning som innebär bättre transparens och statistik om de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalité. För småskogsbruket är förslaget att som i dag samla in årlig statistik om areal frivilliga avsättningar men avvakta med hur ett system för mätning av varaktighet och naturvårdskvalité ska utformas tills systemet för storskogsbruket har utvärderats.

Om de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalité görs tillgängliga för andra aktörer i landskapet finns det enligt utredningens bedömning möjlighet att nå förbättrad konnektivitet i landskapet genom att olika aktörer gör informerade val av vilka naturvårdsavsättningar och andra åtgärder som är mest kostnadseffektiva.

Det skulle då även finnas förutsättningar att bedöma den totala effekten av områden avsatta för naturvård i Sverige och återrapportera korrekt. Då skulle det även finnas en möjlighet att utvärdera i vilken utsträckning de ingår i väl förbundna system och vilket behov av ytterligare avsättningar för naturvård som finns.

### *Improduktiv skogsmark*

Vad gäller improduktiv skogsmark kan dessa hysa höga naturvärden. I den utsträckning improduktiv skogsmark har höga naturvärden och är belägna på ett sådant sätt att de kan anses ingå i väl förbundna system bör de kunna utgöra ett bevarande i det avseende CBD:s Aichimål 11 anger. Improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör även kunna ligga till grund för bedömning av om gynnsam bevarandestatus uppnås för viss naturtyp. Det kräver att förutsättningarna i området överensstämmer med de kriterier som gäller för den aktuella naturtypen.

Förekomst av improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör således innebära att produktiv skogsmark av liknande naturtyp behöver bevaras i mindre utsträckning. En förutsättning för detta är dock att det finns kunskap om vilka naturvärden som finns inom den improduktiva skogsmarken. Denna kunskap är bristfällig i dagsläget

vilket gör det svårt att bedöma den improduktiva skogens betydelse för biologisk mångfald och konnektiviteten i landskapet. Den bristfälliga kunskapen ger inte heller förutsättningar för ett ställningstagande om hur improduktiv skog ska anses bidra till Sveriges mål och åtaganden om biologisk mångfald. Därför föreslår utredningen att SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen ska undersöka betydelsen av den improduktiva skogsmarken för bevarande av den biologiska mångfalden med avseende på vilken biologisk mångfald den improduktiva skogsmarken hyser, hur stor andel som i dagsläget har höga naturvärden, hur stor potentialen är för att utveckla naturvärdena på den improduktiva skogsmarken och den improduktiva skogsmarkens betydelse för konnektiviteten i landskapet och för möjligheterna att minska avsättningar av produktiv skogsmark.

### 9.9.5 Kunskap om miljöhänsynen och landskapet i övrigt

Syftet med art- och habitatdirektivet är att de naturtyper som omfattas av direktivet ska bibehållas i eller återställas till en gynnsam bevarandestatus. För att uppnå det bör en rimlig utgångspunkt vara att en hållbar förvaltning av landskap utförs där de angivna naturtyperna finns. CBD genom dess Aichimål 7 anger att områden som används för jordbruk, vattenbruk och skogsbruk förvaltas på ett hållbart sätt och så att biologisk mångfald bevaras.

Som utredningen redogjort för har Sverige en skogs- och miljöpolitik med en modell som syftar till att förvalta skogslandskapet på ett hållbart sätt och som kortfattat innebär att områden med höga naturvärden skyddas genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. På den resterande, relativt stora, delen ska ett hållbart skogsbruk bedrivas med god hänsyn till natur- och kulturmiljövärden, samt i förekommande fall med särskild hänsyn till rennäringen och andra allmänna intressen.

Miljöhänsynen enligt 30 § skogsvårdslagen utgör en integrerad del av arbetet med effektiv naturvård och utgör ett verksamt komplement till frivilliga avsättningar och formellt skydd. För planeringen av dessa områdesbaserade skydd behövs därför kunskap om lämnad miljöhänsyn vid avverkningar och dess långsiktiga nytta för biologisk mångfald.



Varje år inventerar Skogsstyrelsen ett urval av de anmälningar om föryngringsavverkning som kommer in till myndigheten med avseende på lämnad miljöhänsyn vid avverkningen och under föryngringsfasen. Inventeringen avser hur stor andel av avverkningsarealen som lämnas av hänsynsskäl, hur mycket levande och döda träd som lämnas vid avverkningen, förekomst av hänsynskrävande biotoper, skyddszoner, impediment, kulturmiljöer, upplevelsevärden, hur transporter över vattendrag skett samt i vilken utsträckning dessa miljövärden har påverkats vid avverkningen. Uppföljningen görs normalt 2 år efter utförd åtgärd.

Det görs i dag ingen uppföljning av hur länge den lämnade miljöhänsynen finns kvar, vilket kan ses som en brist eftersom detta har stor betydelse för bedömningen av hänsynens långsiktiga nytta för biologisk mångfald.<sup>21</sup> Om en uppföljning skulle visa att en stor andel av miljöhänsynen är av hög kvalitet och med lång varaktighet kommer behovet av formellt skydd och frivilliga avsättningar att vara lägre än om det visar sig att en mindre del av miljöhänsynen når sin fulla potential för den biologiska mångfalden, till exempel om träd kvarlämnade som miljöhänsyn upparbetas när de blåser omkull i stället för att lämnas som lågor.

För att få en ökad kunskap om långsiktigheten och kvalitén i den hänsyn som lämnats enligt 30 § skogsvårdslagen finns därför skäl att göra en uppföljande inventering även i ett senare skede. Skogsstyrelsen har under 2020 initierat ett projekt för att utreda behovet av förändringar i hänsynsuppföljningen där frågan om varaktighet är en komponent. Ett inledande försök med att digitalisera hänsyn från tidigare hänsynsuppföljningar och analysera den med fjärranalys planeras. Uppdraget bör därför kunna utgå från ett redan påbörjat arbete.

### 9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald

Den första bristanalysen för att utröna behov av avsättningar av skog för naturvård i Sverige gjordes 1997 och låg sedan till grund för ett politiskt beslut om etappmål för skydd av skogsmark under perioden 1998–2010.<sup>22</sup> En uppföljning av bristanalysen gjordes inom den för-

<sup>21</sup> Se Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019.

<sup>22</sup> Angelstam, P., Andersson, L., *I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras?*, SOU 1997:98, bilaga 4.

djupade utvärderingen av Levande skogar 2007.<sup>23</sup> Dessa bristanalyser var grundade på den tidens naturvetenskapliga kunskap och var de första i sitt slag i Sverige och betydelsefulla för att börja förstå hur stora avsättningar för naturvård som behövdes för att faktiskt bevara den biologiska mångfalden i skogen.

Utredningen bedömer att det nu är dags att göra en förnyad bristanalys utifrån ny skogsekologisk forskning, ny kunskap om tillståndet för den biologiska mångfalden, landskapets utseende och den kunskap som genereras från utredningens förslag ovan om kunskapsinhämtning.

Bristanalysen bör göras utifrån bästa tillgängliga naturvetenskapliga kunskap, utan att väga in andra samhällsmål eller politiska aspekter. Bristanalysen ska därefter utgöra ett av flera underlag för att politiken ska kunna göra kloka avvägningar mot andra intressen och ta upplysta beslut om mål och åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden i skogslandskapet, på kort och på lång sikt. Utredningens uppfattning är att det är angeläget att skilja på den naturvetenskapliga bedömningen och de politiska prioriteringarna och att politiska mål ska anpassas efter verkligheten i stället för tvärtom.

En ny och uppdaterad bristanalys är nödvändig för att utröna kvarvarande behov av avsättningar av skog för naturvård. Bristanalysen behöver även utökas för att också bedöma de brister och behov som finns av naturvårdande skötsel av områden avsatta för naturvård. Utgångspunkten för analysen av behov av naturvårdande skötsel bör vara att alla områden avsatta för naturvård ska skötas för att fullt ut bevara och utveckla sina värden för den biologiska mångfalden.

Bristanalysen bör beakta:

- Den biologiska mångfaldens alla delar; artmångfald, genetisk mångfald och ekosystemmångfald.
- Den faktiska miljöhänsynens långsiktiga betydelse för den biologiska mångfalden och behovet av avsättningar för naturvård.
- Landskapets konnektivitet och representativitet och dess betydelse för behov av avsättningar för naturvård.
- De avsatta områdenas innehåll och naturvårdskvalitet och dess betydelse för behov av avsättningar för biologisk mångfald.

---

<sup>23</sup> Angelstam P., m.fl., *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald*, Skogsstyrelsens rapport 4/2010.

- Den improduktiva skogsmarkens innehåll och naturvårdskvalitet och dess betydelse för behov av avsättningar för biologisk mångfald.
- Betydelsen av trädklädda marker som inte är skogsmark, för behov av avsättningar för biologisk mångfald.

Utredningen har övervägt möjligheten att även inkludera behovet av *förbättrad* miljöhänsyn i bristanalysen. Utredningen bedömer dock att den frågan är svår att behandla, av rent vetenskapliga metodskäl, i samma bristanalys då förbättrad miljöhänsyn innebär minskade behov av avsättningar och vice versa. Det är däremot viktigt att ha en korrekt bild av hur den faktiska miljöhänsynen i dag bidrar till bevarandet av biologisk mångfald när bristanalysen genomförs. Om den faktiska miljöhänsynen förändras i framtiden får bristanalysens resultat om behov av avsättningar justeras i motsvarande grad.

Utredningen bedömer att för att bristanalysen ska kunna utgöra en god grund för politiska beslut bör den göras utifrån minst två alternativa målsättningar och utmynna i minst två alternativa behov:

- Alternativ 1: Alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer över hela sina naturliga utbredningsområden. Den befintliga genetiska mångfalden och ekosystemmångfalden ska fullt ut bevaras.
- Alternativ 2: Alla i Sverige naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer i delar av landet; inte inom hela sina naturliga utbredningsområden. Detta ska uppnås genom att bevara och utveckla tillräcklig mängd av gynnsamma livsmiljöer med god konnektivitet i vissa landskap så att arterna kan bevaras i livskraftiga populationer i dessa. Den genetiska mångfalden ska bevaras fullt ut i dessa delar av landet och den ekosystemmångfald där Sverige bedöms ha en stor betydelse för dess bevarande i Väst-europa ska bevaras.<sup>24</sup>

Alternativ 2 skulle även kunna ses som en kortsiktig målsättning och alternativ 1 som en långsiktig. Utredningen bedömer att en bristanalys utifrån flera alternativ kan öppna upp för en politisk diskussion och bidra till väl avvägda och vetenskapligt grundade beslut som inte

---

<sup>24</sup> Se kapitel 9.11.6 och kapitel 16 för utredningens analys och förslag i denna del.

nödvändigtvis innebär att någon av de ovan beskrivna alternativa målsättningarna beslutas utan i stället en tredje.

Det är viktigt att hålla isär den naturvetenskapliga frågan om vad som krävs för att uppnå och säkerställa biologisk mångfald i skogen och vad Sveriges internationella åtaganden och nationella mål inom naturvårdsområdet innebär. Bristanalysen ska inte behandla frågan om i vilken utsträckning Sverige uppfyller sina internationella åtaganden eller nationella mål utan göra en strikt naturvetenskaplig analys av den biologiska mångfaldens behov enligt ovanstående.

Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utföra en förnyad bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Analysen bör ske i samråd med det föreslagna vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen.

Analysen bör även innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda eventuella brister och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta. I en sådan konsekvensanalys bör även beskrivas de samhällsekonomiska och skogsbiologiska effekterna av att ingen ytterligare skogsmark avsätts för naturvård.

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

**Bedömning:** Uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och inte överlämnas till myndigheterna.

**Förslag:** 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.

Beslutet kan lämpligen fattas inom det nuvarande miljömålssystemet, genom preciseringar och etappmål.

Utredningen har redogjort för Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och hur myndigheterna rapporterar uppfyllandet av dessa åtaganden. Genom att helt uppfylla de ambitiösa mål som följer av naturvårdsdirektiven och CBD skulle målen om livskraftiga stammar och gynnsam bevarandestatus för alla arter och livsmiljöer i Sverige förmodligen nås – men till mycket höga kostnader.

Direkta kostnader på många miljarder kronor krävs för att undanta tillräckliga arealer produktiv skog från virkesproduktion och i stället avsätta dessa för naturvård – enligt den nuvarande rapporteringen rör det sig om cirka 3 miljoner hektar.<sup>25</sup> Kostnaden för den arbets-

<sup>25</sup> Sveriges artikel 17-rapportering redovisar att cirka 2,5 miljoner hektar skog måste restaureras till ett naturskogsliknande tillstånd för gynnsam bevarandestatus. I dessa skogar av naturtypsklass kan knappast något skogsbruk annat än för vissa skötselåtgärder vidtas. Därutöver tillkommer de skogar som i dagsläget uppnår naturtypsklass, men som inte är avsatta för naturvård. Det finns minst 0,5 miljoner hektar skogliga värdekärnor utanför formellt skydd och kända frivilliga avsättningar idag. En del av arealen skogsmark som redan undantagits från skogsbruk uppfyller emellertid dag inte kriterierna för naturtypsklassning, men kan förväntas utveckla sådana värden över tid. Detta medför att den ytterligare areal som behöver undantas skogsbruk kan vara mindre, men i vilken omfattning behöver analyseras vidare.

insats som krävs för att restaurera skogen i syfte att uppnå en sådan naturskogsliknande eller hävdpräglad livsmiljö som många hotade skogslevande arter är beroende av skulle dessutom vara mycket höga. Enbart de direkta kostnaderna skulle på kort sikt medföra att andra viktiga samhällsmål skulle få ge vika. Utöver de direkta kostnaderna tillkommer avsevärda indirekta samhällsekonomiska kostnader i form av bland annat minskade intäkter från skogsbruket och ökat behov av import av råvara för skogsindustrin. Det virkesbortfall som uppfyllande av dessa åtaganden skulle innebära, står dessutom i direkt strid med ambitionen om en fossilsubstitution som bygger på råvara från den svenska skogen. Däremot utgör omfattande naturvårds-avsättningar på kort sikt en kolsänka, vilket kan utgöra en del i strategin för att uppnå Sveriges mål om klimatneutralitet.

### 9.10.1 Politiken måste våga prioritera

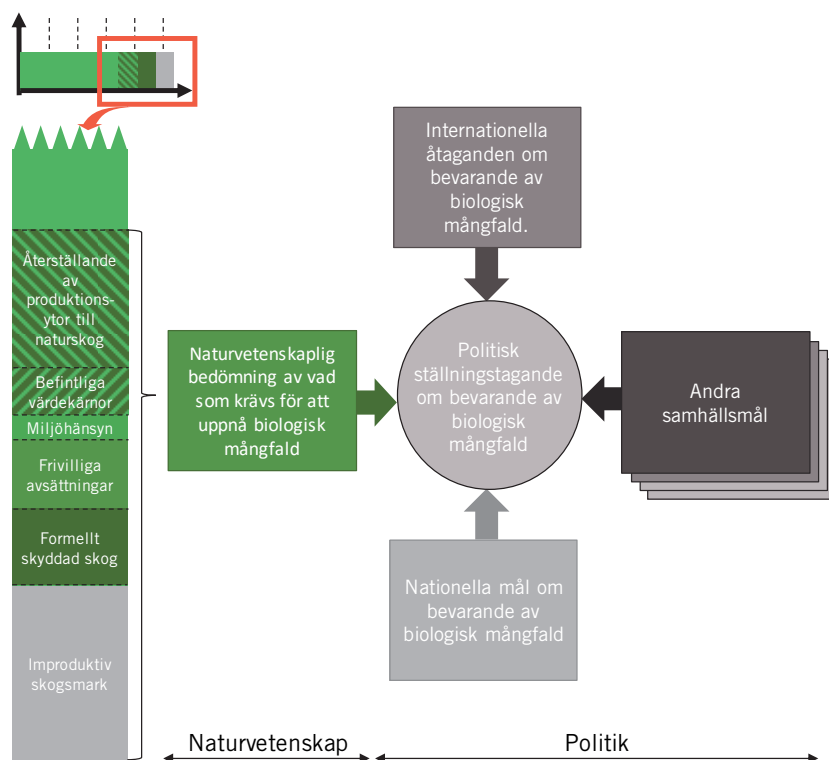
CBD innehåller en lång rad åtaganden och rekommendationer om i vilka former som skyddsarbetet ska bedrivas och som det sedan är upp till varje medlemsstat att införliva och verkställa. Politiken för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i Sverige är dock otydlig. I stället för en samsyn om behovet av biologisk mångfald och en realistisk väg framåt har denna otydliga politik bidragit till en konflikt om hur stora arealer som i dagsläget ska avsättas för naturvård.

Naturvårdsdirektiven ställer krav på Sverige. Sverige har uppfyllt EU:s krav på att avsätta stora arealer skogsmark till Natura 2000-nätverket. Samtidigt finns det förväntningar från EU om livskraftiga stammar av arter och bevarande av deras livsmiljöer även utanför det nuvarande nätverket. Den svenska miljöpolitiken är inte tydlig i hur Sverige uttolkar sina EU-rättsliga åtaganden i dessa avseenden. Detta försvårar förståelsen för miljöarbetet och ger intrycket av att inget naturvårdsarbete är tillräckligt. Ett tydligare politiskt ställningstagande från Sverige genom till exempel etappmål i förhållande till de åtaganden som Sverige har antagit inom EU bör kunna stärka legitimiteten för naturvårdsarbetet.

Utredningens slutsats är att regeringen bör ange hur Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald ska tolkas och hur de ska uppnås.

Sveriges nationella mål om bevarande av biologisk mångfald kommer till uttryck genom miljömålssystemet. Flera av de svenska miljökvalitetsmålen innebär ett stort samhälleligt åtagande och utgör en mer ambitiös politik än vad som följer av de internationella åtagandena på området. Det är lovvärt att ha en hög ambition i dessa viktiga frågor, men samtidigt innebär dessa ambitioner inget om de inte omsätts till realpolitik. Det är därför angeläget att miljömålssystemet upplevs som motiverande med mål som är möjliga att uppnå. Genom mer konkreta mål går det även att avgöra hur de olika målen i systemet förhåller sig till varandra och tillse att de inte är motstridiga.

**Figur 9.8** Ett politiskt ställningstagande om bevarande av biologisk mångfald i skogen



Figuren illustrerar att det är möjligt att göra en naturvetenskaplig bedömning av vad som krävs för att bevara biologisk mångfald i skogen men att politiken ska avgöra vad som krävs enligt nationella mål och internationella åtaganden. Det är även upp till politiken att prioritera den biologiska mångfaldens behov mot andra samhällsmål.

Då stora delar av skogsmarken i Sverige är privatägd är det särskilt viktigt att arbetet med att bevara den biologiska mångfalden i skogen genom formellt skydd styrs av – och får ett tydligt mandat från – det demokratiska beslutsfattandet. På så vis kan de rättsstatliga kraven på legitimitet, proportionalitet och förutsebarhet vid rådighetsinskränkningar beaktas redan vid det politiska beslutet.

Detta kommer att bidra till en ökad rättssäkerhet för enskilda som annars riskerar att vara beroende av myndigheternas tolkning av vaga och synbart motstridiga mål. Att regeringen, som nu, hänvisar myndigheterna till att genomföra mycket ambitiösa mål och i stället styra naturvårdsarbetet genom myndigheternas anslagsram, skapar en situation där målen förväntas uppnås med ständigt otillräckliga medel och förhoppningar om ytterligare frivilliga avsättningar från skogsägarna. En otydlighet i hur sektorsansvaret ska tolkas bidrar till denna oklarhet i politisk styrning. Med hänsyn till att naturvårdsarbetet i stor utsträckning sker på privatägd mark skapas där oundvikligen en gråzon mellan myndigheternas mål och resurser. I denna gråzon riskerar äganderätten att urholkas.

Ett tydligt politiskt ställningstagande, både i mål och medel, för myndigheternas arbete med biologisk mångfald kan skapa en förutsebarhet för både enskilda och staten. En sådan politik kan bli föremål för demokratiskt ansvarsutkrävande och en öppen granskning på ett annat sätt än i dag.

Inom de tydliga ramar inom vilka naturvårdsarbetet i skogen ska bedrivas kommer även finnas utrymme för en reell dialogprocess, där fokus kan ligga på att hitta lösningar och inte på att diskutera huruvida målen är uppfyllda eller inte. Genom att regeringen tar ställning till bland annat frågan om hur stora arealer som måste bevaras och hur bevarandet ska prioriteras för att Sverige ska nå sina internationella åtaganden kan myndigheternas arbete i stället fokusera på genomförandet av politiken.

Utredningens uppfattning är att regeringens ställningstagande bör utmynna i att fokus för arbetet med biologisk mångfald ska ligga på de skogar som i dag hyser befintliga höga naturvärden men som ännu inte är avsatta för naturvård. Det är främst i dessa skogar, där skogsbruket i dag ifrågasätts från olika håll, som markägarens rådighet inskränks, men där det i dagsläget saknas ett tydligt ansvar för bevarande och ersättning.



All skogsmark som i dag är avsatt för naturvård bör vidare förvaltas så att befintliga naturvärden bibehålls och nya utvecklas genom att områdena antingen lämnas för fri utveckling eller genom sådan naturvårdande skötsel som behövs för att bevara eller utveckla de specifika naturvärdena. Genom ett fokus på kvalitet kommer alla ytor avsatta för naturvård att kunna bidra på bästa sätt för att främja den biologiska mångfalden.

Det finns skogar i Sverige som är speciella för vårt land och som har mycket stor betydelse för biologisk mångfald. Det är angeläget att de skogar bevaras där ett bevarande i Sverige har stor betydelse för deras status i EU. Det är även viktigt att skogstyper som i dagsläget är underrepresenterade i naturvårdsavsättningarna får ett skydd som kan säkerställa att de arter som är knutna till dessa naturmiljöer har en chans att överleva i Sverige.

Genom att uppnå konnektivitet i landskapet, där arter kan förflytta sig mellan olika livsmiljöer, främjas ett genetiskt utbyte mellan populationer och spridning och överlevnad av hotade arter möjliggörs. På så sätt skapas nödvändiga förutsättningar för att bevara biologisk mångfald.

Det ställningstagande regeringen gör i frågan om vilka arealer och vilka skogstyper som ska avsättas för naturvård bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bland annat avseende en växande cirkulär bioekonomi i stort och särskilt i förhållande till möjligheten till uttag av skoglig råvara. Vid varje omfördelning från virkesproduktionsmark till mark undantagen skogsbruk kommer skogens potential att bidra till en grön omställning att begränsas.

Något förenklat visar beräkningar att varje ytterligare hektar som undantas skogsbruk i genomsnitt innebär ett minskat avverkningsutrymme på cirka fem skogskubikmeter årligen. Ett beslut om att 100 000 hektar produktiv skogsmark, med genomsnittlig produktionsförmåga, ska undantas skogsbruk innebär därmed cirka en halv miljon skogskubikmeter i sänkt avverkningspotential på kort sikt. Varje ytterligare hänsyn till andra intressen än skogsproduktion inom skogsbruket medför även en risk för minskad kapacitet inom virkesproduktionsmarken.<sup>26</sup> Politiken bör därför utformas med dessa konsekvenser i åtanke och inte med den felaktiga förhoppningen om att skogen räcker till allt.

---

<sup>26</sup> Se vidare om denna beräkning i kapitel 7.10.

Sveriges långsiktiga mål om bevarande av biologisk mångfald måste, som framgår ovan, vara mycket ambitiösa för att gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås i sin helhet. Sverige har samtidigt en mycket ambitiös politik för att bidra till att uppnå Parisavtalets mål om att begränsa klimatförändringen. Regeringens klimatpolitiska arbete styrs numera av klimatlagen<sup>27</sup> som trädde i kraft den 1 januari 2018. Det kan finnas skäl att utreda om även frågan om biologisk mångfald bör hanteras av riksdagen i liknande ordning, eller inom ramen för samma lagstiftning, för att inte riskera att målen står i strid med varandra. Denna utredning har dock inte i uppdrag att föreslå en sådan ändring.

Det går inte att bortse från risken att en prioritering mellan olika samhällsmål kan innebära att nuvarande ambition inte är möjlig att nå annat än på mycket lång sikt. För att inte riskera nationellt utdöende av arter är det därför rimligt att i vissa fall ha en hög ambition om livskraftiga populationer inom delar av det naturliga utbredningsområdet i Sverige. Att livskraftiga populationer inte är möjliga att nå inom hela det naturliga utbredningsområdet kan för vissa arter vara en oundviklig konsekvens av att flera sinsemellan oförenliga anspråk görs gällande i skogen.

### 9.10.2 Hur ska behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar beräknas?

Utredningen har redovisat hur stora arealer i Sverige som är avsatta för naturvård genom aktiva beslut om att målet med skogen ska vara naturvård. Likaså har utredningen redovisat arealer av lämnad miljöhänsyn och förekomsten av improduktiv skogsmark där skogsbruk inte får bedrivas.

Utredningen kan dock konstatera att viktig kunskap saknas för att behovet av eventuella ytterligare naturvårdsavsättningar ska kunna beräknas. Utredningen bedömer att kunskapen om representativiteten i befintliga naturvårdsavsättningar innehåller brister och behöver öka. Likaså behöver kunskapen om i vilken grad befintliga naturvårdsavsättningar bidrar till väl förbundna system av olika skogstyper, liksom hur lämnad miljöhänsyn och det övriga landskapet bidrar till konnektiviteten i landskapet öka. Behovet av ytterligare avsättningar för naturvård beror till stor del på den ekologiska funktionaliteten i

---

<sup>27</sup> SFS 2017:720, prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

landskapet. Den är beroende av vilka naturvårdskvaliteter avsättningarna har vilket i sin tur beror på hur höga naturvärden som finns i dessa skogar, men även på om och hur den naturvårdande skötseln genomförs. Behovet beror även på hur avsättningarna är belägna i landskapet och hur varaktiga de är. Även kvaliteten och varaktigheten av den miljöhänsyn som lämnas i skogsbruket är avgörande för behovet av naturvårdsavsättningar.

Utredningen har lämnat förslag om att myndigheterna i samråd med ett vetenskapligt råd ska utvärdera tillståndet för biologisk mångfald i skogen och sammanställa behoven i en bristanalys. Denna bristanalys kommer då att utgöra de faktiska naturvetenskapliga behoven för att uppnå och bevara biologisk mångfald.

När det strikt vetenskapliga behovet av naturvårdsavsättningar är analyserat utifrån bästa möjliga kunskap och enligt de mest vederbörande vetenskapliga metoderna ska en avvägning av detta behov göras mot övriga samhällsmål. Politiken bör därefter, mot bakgrund av de internationella åtaganden Sverige gjort och de nationella målsättningarna om bevarande av biologisk mångfald, besluta om och vilka ytterligare arealer som ska avsättas för naturvård på kort, och lång sikt. Beslutet innebär därmed en tydlig politisk prioritering av frågans betydelse. När beslutet baseras på vedertagen forskning och evidensbaserad kunskap skapas en transparens i målsättningarna, vilket bedöms som helt avgörande för att nå framgång i arbetet – som enligt den svenska modellen ska ske gemensamt av stat och skogsnäring.

### 9.10.3 Skogar med befintliga värden bör prioriteras

Som framgått av redogörelsen i kapitel 8.9 krävs för uppfyllande av art- och habitatdirektivet att en viss areal skogsmark ska uppfylla särskilda kriterier för att naturtypen ska ha gynnsam bevarandestatus. Detta kan uppnås på två sätt; genom restaureringsåtgärder för att återställa skogar som inte uppfyller dessa kriterier i dag och genom att förhindra förlusten av naturvärden på skogsmark som i dag har gynnsam bevarandestatus.

Den senare metoden är betydligt mer kostnadseffektiv. En given utgångspunkt för uppfyllande av Sveriges EU-rättsliga åtagande om biologisk mångfald är då att i första hand koncentrera statliga medel

och skogsbrukets frivilliga åtaganden till att bevara dessa befintliga värden.

I detta sammanhang är det viktigt att understryka att skogsbrukets frivilliga certifieringssystem motverkar att skog med befintligt höga värden avverkas och säljs. Marknaden efterfrågar i dagsläget endast virke som inte kommer från skog med höga naturvärden. Att avverkning trots allt sker i dessa skogar pekar på vikten av att staten fortsatt, tillsammans med övriga sektorn, tar ansvar för bevarande. Alternativet är att i ett senare skede, till betydligt högre kostnader och med osäkert biologiskt utfall, försöka återställa gynnsamma habitat. Så länge det återstår en möjlighet att bevara befintliga värden av en viss skogstyp är det i allmänhet inte kostnadseffektivt att staten prioriterar åtgärder för att restaurera skogsmark av denna skogstyp där skogsbruk i nuläget bedrivs.

Ekosystemmångfald i stora intakta landskap är globalt sett mycket ovanligt. I sådana intakta landskap, som alltså i sin helhet består av skogsbiologiska värdekärnor, är tillståndet för den biologiska mångfalden på alla tre nivåer, genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald intakt. Att bevara dessa intakta landskap är av skäl som beskrivits tidigare prioriterat. Utredningen bedömer att det, när valmöjligheten finns, är mer effektivt att bevara intakta landskap i jämförelse med att restaurera och arbeta med grön infrastruktur i fragmenterade landskap.

Effektiva prioriteringar av naturvårdsåtgärder och avsättningar för naturvård för att nå miljömål och internationella åtaganden innebär att målen kan nås med lägre arealanspråk, och därmed att större areal kan användas för skogsproduktion, än om naturvårdsåtgärderna är mindre effektiva.

#### **9.10.4 De naturtyper som har högst värde bör prioriteras**

Det finns många olika anspråk på den svenska skogen. Det är därför angeläget att den skog som ska avsättas för naturvård ska vara den som på bästa sätt bidrar till biologisk mångfald, utan att onödigt stora arealer tas i anspråk.

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden ska vara uppfyllt år 2020. Det innebär att nya mål behöver tas fram. Utformningen av nuvarande etappmål avseende

skydd av landområden har i stor utsträckning präglats av de vagt formulerade Aichimålen, och särskilt Aichi-mål 11. Utredningen bedömer att politiken bör kunna utformas på ett sätt som anger åtgärder som på ett mer effektivt sätt kan uppnå målen om biologisk mångfald som de kommer till uttryck i CBD och naturvårdsdirektiven.

Av fjärde och elfte satserna i art- och habitatdirektivets preambelar utgör de naturtyper och arter som avses däri en del av gemenskapens naturliga arv, och att hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, varför det är alla medlemsstaters gemensamma ansvar att vidta åtgärder som har till syfte att främja bevarandet. Sveriges bidrag till den gynnsamma bevarandestatusen på biogeografisk nivå bör prioriteras då det rimligen bör vara det överordnade målet på EU-nivå. Därför bör Sverige på kort sikt prioritera åtgärder där Sveriges påverkan på bevarandet av den totala biologiska mångfalden inom EU är som störst.

Utredningen har i kapitel 8.4 redogjort för tolkningen av Aichimålen. Enligt utrednings analys bör Sverige, för att på bästa sätt uppfylla Aichimål 11, bevara sådana skogar som ger det största bidraget till ett representativt bevarande i ett internationellt perspektiv. Att bevara de områden som har mest unik biologisk mångfald och som endast i begränsad omfattning kan skyddas i andra länder bedöms därför utgöra det mest prioriterade bidraget till målet att uppfylla Sveriges internationella åtaganden i stort.

I detta sammanhang bör utgångspunkten inte endast vara artbevarande utan även biologisk mångfald på ekosystemnivå.

#### **9.10.5 Naturvårdsavsättningar bör vara effektiva – representativitet och konnektivitet**

Vid sidan av skydd av områden där Sverige har ett internationellt ansvar för bevarande av speciella naturvärden bör bevarande av skog utgå från ett landskapsperspektiv. Genom att det formella skyddet, och i möjligaste mån de frivilliga avsättningarna, koncentreras till underrepresenterade skogsmiljöer och till områden som tillsammans med en god miljöhänsyn i skogsbruket kan bidra till hög konnektivitet i landskap uppnås effektiva avsättningar för naturvård.

För bevarande av biologisk mångfald är det viktigt att det finns en mångfald av skogstyper i ett landskap för att arter som är specialiserade på olika skogstyper ska kunna överleva långsiktigt i det land-

skapet. Detta gäller särskilt arter som är knutna till sådana strukturer och funktioner som inte skapas i tillräcklig mängd i den brukade skogen och som främst förekommer i skogsbiologiska värdekärnor. Om så många arter som möjligt ska kunna fortleva i ett landskap är det därför viktigt att det finns ett representativt urval av värdekärnor av olika skogstyper avsatta för naturvård. Av denna anledning bör skogstyper som är underrepresenterade i avsättningarna identifieras och prioriteras för naturvård.

Behovet av väl förbundna system understryks i Aichimål 11 som anger att bevarandet ska ske genom ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder. Behov av väl förbundna system är även en förutsättning för att gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå ska nås enligt art- och habitatdirektivet. För detta krävs åtgärder utanför de specifika utpekade Natura 2000-områdena. EU har bland annat lyft behovet av en grön infrastruktur i arbetet med prioriterade åtgärdsplaner för Natura 2000.<sup>28</sup>

En politik om bevarande av biologisk mångfald i skogen bör ange att samverkan i landskapet är en viktig beståndsdel. I ett ställningstagande om biologisk mångfald är det därför viktigt att arbetet med grön infrastruktur anges som ett angeläget utvecklingsområde som omhändertar frågor om konnektivitet i landskapet på ett tydligt sätt. Den mest effektiva naturvårdsavsättningen är den som på bäst sätt kan bidra till ett landskap som har god ekologisk konnektivitet för de arter som lever i landskapet.

### **9.10.6 Naturvårdsavsättningar bör vara av och bibehålla hög kvalitet – struktur och funktion**

De enskilda avsatta områdenas nytta för den biologiska mångfalden beror på deras kvalitet som livsmiljö för arter. Områden avsatta för naturvård bör därför ha sådana kvaliteter i struktur och funktion att de motsvarar den biologiska mångfaldens behov.

En stor del av Sveriges formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar finns i nordväst. De naturskogsartade skogarna där behöver i allmänhet ingen skötsel utan bör lämnas för fri utveckling. Detsamma gäller för många naturskogsartade skogar i resten av landet. I mellersta

---

<sup>28</sup> Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027*, NV-05341-18.

och södra Sverige finns dock betydande arealer som behöver skötas eller restaureras för att bibehålla och utveckla naturvärden. Skötselbehovet kan i hävdpräglade miljöer bestå av bete, i mer naturskogsartade skogar kan naturvårdsbränning behövas medan restaureringsbehovet kan innebära att hydrologin återställs genom att diken läggs igen.

Behovet av naturvårdande skötsel och restaurering understryks i Sveriges internationella åtaganden. Aichimål 11 anger att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska vara bevarade genom att vara effektivt och rättvist förvaltade. Inom art- och habitatdirektivet anges att en naturtyps bevarandestatus anses gynnsam bland annat när de strukturer och funktioner som krävs för att livsmiljön ska bibehållas finns kvar under överskådlig framtid och bevarandestatus hos dess typiska arter är gynnsam.

Utredningens bedömning är att om naturvårdande skötsel utförs på ett relevant sätt och i tillräcklig omfattning så att kvaliteten för den biologiska mångfalden på de avsatta områdena höjs, blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om skötsel inte utförs och avsatta områden förlorar en del av sina naturvärden för biologisk mångfald eller inte utvecklas till sin fulla potential, ökar behovet av avsatta områden areellt.

## 9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

**Bedömning:** Arbetet med formellt skydd av skog utgår från riksdagens miljömål, EU-rättsliga förpliktelser samt internationella åtaganden. Utredningen har i det föregående förordat att regeringen genom beslut bör ta ställning till vad som krävs av Sverige i dessa avseenden.

Regeringen bör ansvara för att arbetet med bevarandet av biologisk mångfald i skogen sker på ett sammanhållet, konsekvent och effektivt sätt. Skydd av skog bör i huvudsak ske på frivillig grund. Regeringen bör ansvara för att bedöma vilken natur och vilka sociala värden som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att de ska kunna skyddas genom tvång. Naturvårdande skötsel bör vara prioriterat och miljöhänsyn och anpassad skogsskötsel bör vara viktiga inslag.

**Förslag:** Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen samt länsstyrelserna, föreslå till regeringen utformningen av ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

I direktiven för uppdraget bör regeringen ange inom vilka ramar handlingsprogrammet ska bedrivas och under vilken tid. Det bör även anges att samråd ska ske med skogsbruket för att säkerställa att sektorsansvaret för miljön samordnas med de statliga insatserna på ett effektivt sätt.

Regeringen bör därefter, med utgångspunkt i den bedömning av vad Sverige behöver göra för att uppnå internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald, fastställa ett tidsbegränsat nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör fungera som styrdokument för myndigheter och underlag för budgetarbetet samt beskriva statens förväntningar på skogsbruket och kommunernas arbete med bevarande av biologisk mångfald i skogen.

Handlingsprogrammet bör utgå från ett arbetssätt som bygger på frivillighet där markägarinitiativ utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. I handlingsprogrammet bör särskilt anges de skogstyper som uppfyller vissa kriterier och sär-



skilda naturvärden, där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd, genom att dessa utpekas som särskilt angelägna allmänna intressen. Handlingsprogrammet bör inte innehålla större arealer formellt skydd än vad som kan anses möjligt att genomföra inom myndigheternas beräknade anslag under programperioden.

Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram till en naturlig del av områdeskyddets ersättningssystem och regeringen bör därför verka för att riksdagen ska besluta om ett nytt markförsäljningsprogram för Sveaskog, i syfte att främja skogsbruk i glesbygd och naturvård.

Handlingsprogrammet bör även innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel, åtgärder för miljöhänsyn och för en grön infrastruktur. I handlingsprogrammet bör även omfattning av och inriktning för naturvärdesinventeringar anges.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att i dialog med skogsbrukets organisationer och SLU utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden utan att syftet med de avsatta områdena påverkas negativt.

Regeringen bör vidare ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och SLU, analysera möjligheterna, och ta fram en modell, för hur de statliga insatserna för naturvård kan prioriteras till vissa landskapsavsnitt för att där skapa förutsättningar för att uppnå gynnsam bevarandestatus för en eller flera prioriterade skogstyper, samtidigt som övriga landskap prioriteras ned. Modellen bör tas fram i dialog med skogens intressenter och utan att större ansvar läggs på markägare i prioriterade landskapsavsnitt än i övriga landskapet. Konsekvenserna av att genomföra modellen i hela eller delar av landet ska analyseras. Denna modell kan sedan anges som en metod för prioritering av formellt i skydd i programmet.

Utredningen har bedömt att uttolkningen av Sveriges nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald lämpligen bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och tydliga mål. Ett sådant ställningstagande bör innehålla ett beslut om hur stora arealer och vilka skogstyper som ska prioriteras för naturvård för att bidra till uppfyllande av Sveriges åtaganden om bevarande av biologisk mångfald på lång och kort sikt. För att politiska målsättningar inte ska

stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs ett handlingsprogram för genomförandet.

Den huvudsakliga inriktningen av formellt skydd av skog har sedan år 2005 framgått av den nationella strategin för formellt skydd av skog som efter regeringsuppdrag tagits fram och beslutats gemensamt av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Myndigheternas inriktning är enligt strategin, att utifrån tillgängliga biologiska kunskaper och kunskaper om var värdekärnor finns, åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skydd för de mest skyddsvärda skogarna och de tätortsnära skogsbiologiska värdekärnorna<sup>29</sup>. En övergripande strävan i den nuvarande strategin är att skyddet ska inkludera områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och att skogar med höga naturvärden skyddas från avverkning. Av strategin framgår även att inriktningen i de prioriteringar som görs inom det formella skyddet bör ge goda förutsättningar för att övriga värdekärnor kan bevaras genom frivilliga avsättningar.

Kostnaden för att formellt skydda endast den delmängd av värdekärnor som utgörs av registrerade nyckelbiotoper beräknas uppgå till cirka 16 miljarder kronor. Till detta kommer kostnaden för att bevara ännu okända nyckelbiotoper med uppskattningsvis cirka 40 miljarder kronor. En okänd, men sannolikt stor, andel av dessa finns troligen redan inom de frivilliga avsättningarna men det krävs ändå betydande anslag till formellt skydd om alla värdekärnor ska bevaras. Under nuvarande ekonomiska förutsättningar kommer de existerande värdekärnorna, enligt ovan, inte kunna beredas formellt skydd under överskådlig tid och utredningen bedömer det som osäkert om skogsbruket är villig att bära kostnaden för att avsätta dessa ytterligare arealer frivilligt.

Alltför höga och diffusa mål upplevs inte som motiverande utan omöjliga att uppnå för både myndigheter och skogsnäringen. Att ställa förväntningar att näringen ska ta sitt sektorsansvar för miljön utifrån sådana mål kan undergräva den långsiktiga viljan att genomföra den svenska skogspolitik. De naturvårdande myndigheterna

---

<sup>29</sup> Den fullständiga definitionen i strategin lyder "Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna." Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad 2017, s. 66.

tvingas i dag till mycket strikta prioriteringar för att på bästa sätt utnyttja de årliga anslagen för skydd av skog.

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. Det är inte lämpligt att en strävan efter biologisk mångfald ses som en motsättning till aktivt skogsbruk, som är en förutsättning för att nå andra viktiga samhällsmål, inte minst arbetet för att begränsa klimateffekten.

Utredningen har kommit till slutsatsen att det behövs ett politiskt beslutat *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,
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur samt
- behov av inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Regeringen bör fastställa handlingsprogrammet för att säkerställa att detta står i överensstämmelse med det politiska ställningstagandet om vad Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald innebär, hur naturvårdsarbetet bör prioriteras och andra politiska mål som exempelvis en växande cirkulär bioekonomi. Tillräckliga medel bör anslås för genomförandet av handlingsprogrammets mål inom beslutad tidsram. För att säkerställa detta bör regeringen söka en bred riksdagsmajoritet för programmets ramar.

### **9.11.1 Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser**

Skydd av skog bör i hög grad kunna utgå från det förtroende mellan staten och skogsbruket som den svenska skogspolitikerna bygger på. Utifrån de politiska mål, angående bland annat hur stor areal och vilka naturtyper som ska avsättas för naturvård, på kort respektive lång sikt, kan ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald

i skogen ange vilka skogstyper, och vilka kvaliteter, som ska prioriteras för formellt skydd i närtid, vilka skötselbehov som finns, hur miljöhänsynen bör utvecklas och hur konnektivitet i landskapet ska uppnås.

Handlingsprogrammets ambition bör utgå från kunskap om vad som krävs av Sverige i arbetet för biologisk mångfald, de faktiska förhållandena i skogen samt inom vilken budgetram arbetet ska bedrivas.

På så sätt kommer åtgärderna vara realistiska att genomföra inom överskådlig tid och på ett överblickbart sätt bidra till uppfyllande av miljökvalitetsmål och etappmål samt Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald. Ett enskilt program kan dock inte förväntas möjliggöra att de långsiktiga målen uppnås inom handlingsprogrammets tidsram. För både allmänheten, myndigheter och skogssektorn är det dock angeläget att synliggöra att de insatser som görs leder framåt mot måluppfyllande.

### *Handlingsprogrammet bör föreslås av experter*

Utformningen av handlingsprogrammet bör ske med bejakande av kunskap och hålla för en vetenskaplig granskning. Handlingsprogrammets åtgärder bör därför föreslås av de oberoende expertmyndigheterna Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i samråd med länsstyrelserna.

Vidare bör det vetenskapliga råd för biologisk mångfald i skogen, som föreslagits ovan, stödja expertmyndigheterna och regeringen i bedömning om vilka skogstyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är prioriterade. Rådet bör även ha i uppdrag att genomföra en oberoende utvärdering av hur handlingsprogrammet bidrar till att uppnå de politiska målen om biologisk mångfald.

I programmet bör den samlade naturvärden i skogen ingå. Det innebär att en betydande del av arbetet förväntas genomföras av skogsbruket inom ramen för sektorsansvaret för miljö. Det är därför angeläget att skogens aktörer bidrar till att ange hur detta ansvar ska tas och på vilket sätt det ska bidra till att uppfylla målen med programmet. Särskilt i arbetet med konnektivitet i landskap spelar de frivilliga avsättningarna och den miljöhänsyn som lämnas stor roll. Expertmyndigheterna bör därför samverka med skogens aktörer för

att säkerställa att stat och sektor strävar åt samma håll i naturvårdsarbetet.

Den dialog och den samverkan som ska ske mellan expertmyndigheterna och skogens aktörer bör kanaliseras till det nationella skogsprogrammet. I sammanhanget bör nämnas att den dialog som ska ske i detta avseende kommer att ske inom de ramar som angetts av regeringen.

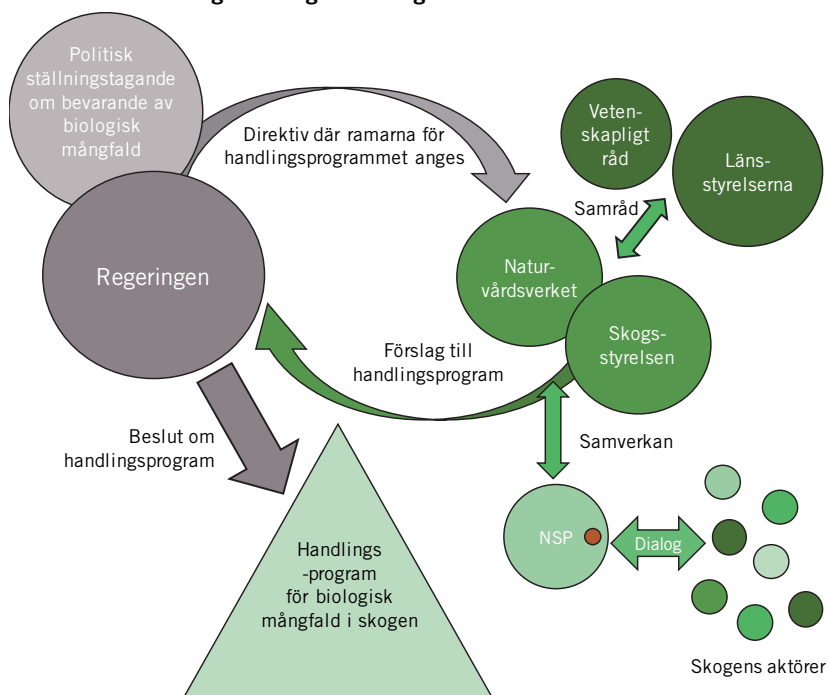
### *Handlingsprogrammet bör fastställas av regeringen*

Regeringen bör ge i uppdrag åt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, i samråd med länsstyrelserna och det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, att utifrån bland annat den politiska uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål samt tillgängliga anslagsmedel föreslå innehållet i ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör därefter remitteras och fastställas av regeringen.

Handlingsprogrammet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen. Genom att konkretisera behov och tillgängliga medel för att uppfylla behoven kan biologisk mångfald gå från att utgöra en abstrakt och ouppnåelig strävan till att bli ett konkret och uppföljbart politikområde. Vikten av att frågan om att bevara den biologiska mångfalden tas på allvar kan på så sätt komma i politiskt uttryck genom konkreta åtgärder i stället för genom vaga målbilder.

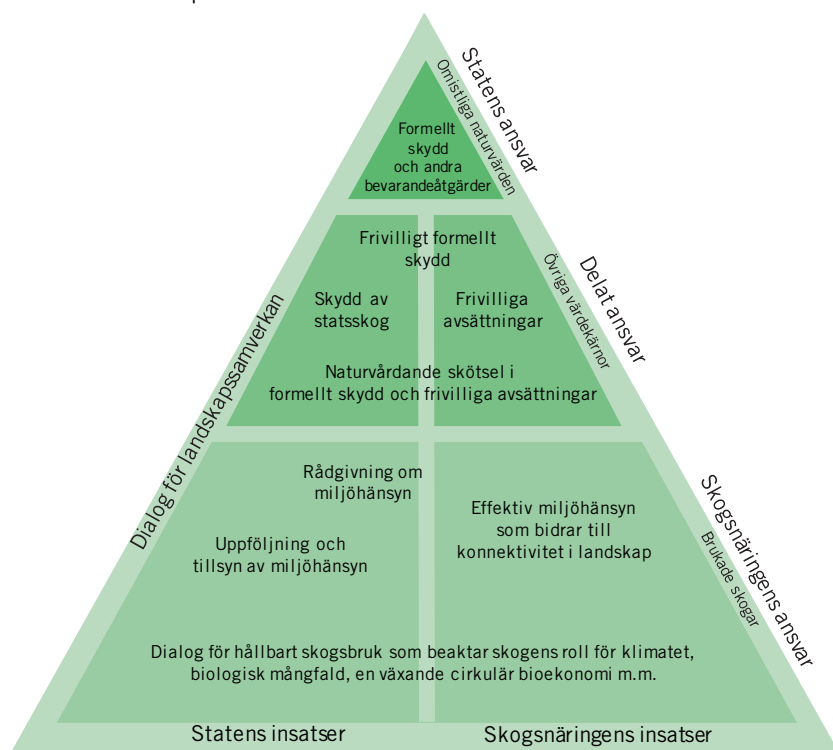
Handlingsprogrammet bör vara begränsat i tid och åtgärderna bör vara uppföljningsbara för att möjliggöra en utvärdering.

**Figur 9.9** Ett politiskt beslutat handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen



**Figur 9.10 Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen**

I handlingsprogrammet tydliggörs de samlade naturvårdsinsatserna samt hur statens och sektorns ansvar fördelar sig för att uppnå de politiska målen



I pyramidens topp återfinns de skogar med unika och omistliga värden som utredningen föreslår ska utpekas som särskilt angelägna allmänna intresse, där staten ska ta ett ansvar för bevarande, antingen genom formellt skydd eller genom att tillförsäkra att dessa skogars naturvärden inte skadas, genom andra åtgärder.

I pyramidens mitt återfinns övriga skogsbiologiska värdekärnor där markägarinitiativ och frivillighet bör utgöra grunden för naturvårdsavsättningar, både genom frivilligt formellt skydd och genom frivilliga avsättningar. Vidare bör både staten och skogsnäringsen vidta åtgärder för att förbättra nya och existerande avsättnings kvaliteten genom naturvårdande skötsel.

I botten av pyramiden anges de insatser som handlingsprogrammet bör innehålla för att förstärka naturvårdsavsättningarnas effektivitet genom miljöhänsyn i det brukade landskapet, för att uppnå konnektivitet i landskap. Skogsnäringsen har ett stort ansvar för genomförandet och staten ett ansvar för rådgivning, uppföljning och tillsyn.

### 9.11.2 Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog

Egendomsskyddet i regeringsformen anger som en grundläggande förutsättning, för att staten genom tvång ska begränsa ägande- och brukanderätten, att inskränkningen syftar till att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Det är därmed inte tillräckligt att det rör sig om ett allmänt intresse, utan förutsättningen är att det är ett så *angeläget* allmänt intresse att den enskildes rätt bör ge vika vid en intresseavvägning.

Bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse kommer alltid i grund och botten återspegla samhällliga värderingar. Dessa värderingar bör i första hand komma till uttryck i en demokratisk och rättssäker process och inte genom myndighetsutövning. Det finns därför skäl för att det är regeringen som ger tydliga direktiv för det operativa arbetet med skydd av skog och där ange förutsättningarna för när statens möjlighet att inskränka äganderätten föreligger.

Utredningen anser att det finns anledning att differentiera myndigheternas möjlighet att med tvång inskränka eigendomsskyddet. Denna differentiering bör grundas på ett tydligt mandat från regeringen som anger när de allmänna intressena är så angelägna att samtycke inte ska vara en förutsättning för att inskränka brukanderätten och när de allmänna intressena är tillräckliga för att statens medel ska gå till ett långsiktigt bevarande av naturmiljön, men endast med markägarens samtycke.

Det finns goda möjligheter att i handlingsprogrammet ange att endast vissa skogar, av särskilt angeläget allmänt intresse ska kunna skyddas utan samtycke från markägaren. Innebörden av detta är att anslagen för formellt skydd av skog endast i undantagsfall får användas till beslut där inte markägaren samtyckt. I kapitel 10.2 utvecklar utredningen sina förslag om ett huvudsakligt arbetssätt som bygger på markägarinitiativ och frivillighet.



### **9.11.3 Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd**

Utredningens uppfattning är att frivillighet och markägarinitiativ ska vara grunden för arbetet med formellt skydd av skog. Det finns dock gränser för hur mycket ansvar som kan läggas på enskilda markägare när det kommer till att bevara de allra mest unika och värdefulla skogarna i Sverige.

I kontakt med markägare har det framkommit att det ofta inte är frågan om att staten i sista hand har möjlighet att bilda områdesskydd med tvång som upplevs som ett äganderättsligt problem. Flera av de markägare som utredningen har haft kontakt med beskriver i stället att det är otydligheten i att stora arealer pekas ut som skyddsvärda utan att markägaren har möjlighet till ersättning, som är bekymmersamt.

Samtidigt har myndigheterna utifrån de högt ställda målen med naturvårdsarbetet svårt att motivera att inte all den skog som identifieras som skyddsvärd ska skyddas eller på annat sätt verka för att den inte avverkas.

Enligt utredningens förslag som beskrivs i kapitel 10.2 ska det grundläggande skyddsarbetet ske på frivillig väg och utgå från markägarinitiativ. Genom detta arbetssätt kommer naturvärdena inte att innebära en ”risk” för att en enskild fastighet beläggs med brukande-restriktioner genom att ett områdesskydd beslutas i samband med att en åtgärd ska vidtas.

Det finns emellertid skogar som bär så höga naturvärden att de utgör ett så angeläget allmänt intresse att de alltid bör skyddas, oavsett om markägaren har andra mål med sitt ägande än naturvård. För dessa skogar bör avvägningen mellan de allmänna intressena av bevarande och det enskilda äganderättsintresset vägledas av en politiskt beslutad prioritering som framgår av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

### **Handlingsprogrammet bör ange vilka skogstyper och naturvärden som kan skyddas med tvång**

Som utredningen i andra sammanhang poängterat är förutsättningarna för att samverkan mellan myndigheter och skogssektorn ska fungera, att tydliga ramar ställs upp av politiken. När det kommer till skogar

som Sverige, ur ett internationellt perspektiv, har särskilt ansvar att bevara och som aldrig kommer kunna återskapas om de en gång avverkas finns det skäl att lyfta ansvaret från markägaren. Om skyldigheten att bevarandet av en viss skog kan anses följa av ett internationellt åtagande har även Sverige som stat ett ansvar att se till att åtagandet uppfylls och samma synsätt bör då kunna anläggas.

I Finland kompletteras det grundläggande arbetet med skydd av skog, som förutsätter markägarens samtycke, genom en möjlighet att på central politisk nivå fatta beslut om *naturvårdsplaner* som möjliggör områdesskydd oavsett markägarens inställning. Sverige har höga ambitioner i sitt naturvårdsarbete och dessutom finns en god kunskap om naturvärdena i landskapet. Det finns därmed förutsättningar att tydliggöra den politiska avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen på en relativt detaljerad nivå. I likhet med det finska arbets sättet bör därför regeringen i handlingsprogrammet kunna ange vilka typer av omistliga skogar som ska skyddas som särskilt angelägna allmänna intressen.

Skogar som på ekosystemnivå bär unika värden är ett sådant exempel. För dessa områden bör staten ha ansvar för deras bevarande. Om naturvärdet i dessa skogar är för högt för att ansvaret för bevarandet ska ligga på en enskild markägare bör detta komma till tydligt uttryck och staten agera för att området bevaras, oavsett om en markägare i det enskilda fallet samtycker eller inte.

Regeringen bör därför i handlingsprogrammet tydligt peka ut de skogstyper, och med vilka kvaliteter, som utgör särskilt angelägna allmänna intressen för att Sverige ska kunna uppnå nationella mål och internationella åtaganden för bevarande av biologisk mångfald. Även andra allmänna intressen, som kulturhistoriska eller sociala värden kan vara så angelägna att markägarens samtycke inte kan krävas för ett långsiktigt bevarande. Bindande internationella åtaganden finns emellertid inte i samma utsträckning för andra allmänna intressen. Det bör vägas in när regeringen tar ställning till i vilken utsträckning markägarens samtycke krävs.

Att myndigheternas anslag ska vara tillräckliga för att realisera formellt skydd under mandatperioden bör vara en given utgångspunkt för den regering som pekar ut skogar som utgör sådana särskilt angelägna allmänna intressen att grundprincipen om frivillighet ska stå tillbaka. I annat fall riskerar markägare att uppleva att deras äganderätt urholkas, vilket kan motverka den samverkan som eftersträvas.

Att regeringen tagit ställning i frågan innebär givetvis inte att möjligheten till rättslig överprövning av beslut i de enskilda fallet inskränks. Grundlagen gäller alltså och ger skydd mot oproportionerliga intrång i äganderätten. Om regeringen anser att alla, eller de flesta, skogsbiologiska värdekärnor utgör särskilt angelägna allmänna intressen, eller om sådana intressen endast utgörs av de allra mest omistliga områdena för biologisk mångfald kommer därmed kunna variera mellan mandatperioder. En bred politisk förankring är därför att föredra då ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen ska beslutas för att få stabila spelregler över mandatperioderna.

### **Utredningens bedömning av skogar i Sverige som är av särskilt angeläget allmänt intresse att bevara**

Under utredningsarbetet har Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald analyserats. Utredningens slutsatser är att de internationella åtagandena har en ambitiös ansats och att de ställer höga krav på parterna för att till fullo uppnås. Sveriges bedöms bidra på bäst sätt till biologisk mångfald i Västeuropa och globalt genom att i första hand prioritera skogar med höga naturvärden av de naturtyper som är speciella för vårt land och där Sveriges betydelse för deras bevarande därför är stort. Dessa skogar måste i första hand anses vara av särskilt angeläget allmänt intresse där Sverige som stat har ett ansvar för bevarandet, som inte kan läggas på den enskilde markägaren.

För att få ett representativt skydd av Sveriges skogar har utredningen också bedömt att det är värdefullt att få kunskap om förekomsten av sådana skogstyper som är underrepresenterade i det formella skyddet av skog. Även sådana skogar skulle kunna bedömas vara av ett särskilt angeläget allmänt intresse. Även skogar som har mycket höga naturvärden på beståndsnivå eller mycket stor betydelse för hotade arter skulle kunna utgöra angelägna allmänna intressen.

För att kunna lämna förslag på möjligheten att införa ett områdeskyddsarbete som huvudsakligen bygger på markägarinitiativ och frivillighet bedömer utredningen att det är viktigt att känna till hur stor förekomsten, utanför formellt skyddade områden, är av skogar som skulle kunna utgöra ett särskilt angeläget allmänt intresse.

Utredningen har därför sökt hjälp från Naturvårdsverket som i samråd med Skogsstyrelsen bidragit med översiktlig kunskap om

detta.<sup>30</sup> Utredningen har även rådfrågat en akademisk referensgrupp vid identifieringen av sådana skogstyper där Sverige bedöms ha en stor betydelse för deras bevarande i Västeuropa.

I den nationella strategin för formellt skydd av skog anges tolv skogstyper som prioriterade för skydd. Dessa överlappar i stor utsträckning med de skogstyper som här anges vara av särskild betydelse för Västeuropa eller nationellt underrepresenterade i skyddet. Samtliga skogstyper som beskrivs bedöms också i sin helhet överlappa med naturtyper i art- och habitatdirektivet.<sup>31</sup>

### Skogstyper där Sverige bedöms ha en särskild betydelse för deras bevarande i Västeuropa

*Stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära regionen*

Det har länge varit ett känt faktum att de svenska fjällen hyser naturskogsartade skogar med naturvärden som är i det närmast helt unika i ett västeuropeiskt perspektiv. I utredningens uppdrag ingår att särskilt bedöma behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar i denna region tillsammans med en översyn av den tillståndsplikt som nu råder där. För utredningens bedömningar och förslag i dessa delar se kapitel 16.

*Stora naturskogar, inklusive större skogs- och myrmosaiker, med höga naturvärden (utanför de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning till fjällnära skog)*<sup>32</sup>

Större naturskogar är mycket ovanliga utanför den alpina regionen i både Sverige och Europa. Dessa större naturskogar kan på relativt lång sikt bevara den biologiska mångfalden i skogen utanför det fjällnära området och fungera som funktionella kärnområden och bidra till funktionaliteten och konnektiviteten i det övriga landskapet.

<sup>30</sup> Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21. Naturvårdsverket framhåller att det inom tidsramen inte varit möjligt att genomföra uppdraget på ett sådant sätt att slutsatserna som dras kan anses vara helt säkra.

<sup>31</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, reviderad version 2017, s. 41.

<sup>32</sup> En längre beskrivning finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 16.

För att de ska sägas vara av västeuropeisk betydelse bör de ha så höga beståndskvaliteter och vara så stora att de i sig själva har, och på lång sikt kan upprätthålla, en relativt intakt ekologisk funktionalitet. I normalfallet bör det betyda att de ska ha ett stort innehåll av gamla träd (>200 år) och rikligt med död ved och vara minst cirka 100 hektar.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 20 000–30 000 hektar.

### *Ekskogar, ekrika skogar och ekhagmarker främst i sydöstra Sverige<sup>33</sup>*

Tack vare de stora nationella inventeringar av avverkningsdugliga ekar som skedde under 1700- och 1800-talet i Sverige vet vi att dagens eklandskap och ekrika skogar bara utgör en mycket liten andel av den mängd ekar som fanns för två hundra år sedan. Efter att det förbud mot att avverka ek på bondejorden som Gustaf Vasa införde 1558, togs bort 1830, avverkades hundratusentals gamla ekar i södra Sverige. Sammanhängande ekområden finns i dag nästan uteslutande på mark som på 1800-talet var frälsejord och inte omfattades av förbudet att avverka ek. Stora ansamlingar av riktigt gamla ekar finns i dag främst kvar i sydöstra Sverige. Där finns ännu mindre landskapsavsnitt med många hundra urgamla jätteeckar per landskap där den absoluta majoriteten av de hotade arter som lever på och i riktigt gamla ekar finns.

Eken är viktig värdväxt för 900 andra arter, varav 180 är hotade. Ytterligare 900 arter nyttjar eken under sin levnad. Riktigt gamla ekar med en ålder på 2–300 år eller mer har livsutrymmen som saknas på yngre träd. Dominerande artgrupper är svampar, skalbaggar, fjärilar och lavar. De allra mest hotade arterna är knutna till gamla ekar, såväl levande som döda. Kända arter, som blåkråka och mellanspett, och några mindre kända arter, främst vedlevande skalbaggar, har redan dött ut i Sverige. Många andra arter är redan lokalt och regionalt utdöda utanför sydöstra Sverige.

Av jordens vegetationszoner är de tempererade och mediterrana zonerna med lövträd de som har den lägsta andelen värdefull natur kvar. Av den mellaneuropeiska nemorala skogen återstår endast cirka

---

<sup>33</sup> En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 5.

0,2 procent av den ursprungliga arealen i någorlunda naturligt tillstånd. Motsvarande siffra för den boreonemorala skogen är 2 procent. Europas gamla ekskogar försvann tidigt i samband med uppodling och annan exploatering. I de flesta europeiska länder är dessa ansamlingar av gamla ekar extremt ovanliga eller finns inte kvar. Merparten av Europas kvarvarande områden med större ansamlingar av månghundraåriga ekar finns i dag i Sverige, Storbritannien, Spanien, Rumänien, västra Ryssland samt på ett fåtal andra platser i Östeuropa. I Storbritannien finns en stor mängd väldigt gamla ekar men faunan och floran är utarmad till följd av ett mycket långvarigt brukande, kraftig fragmentering och en lång tid av svåra luftföroreningar.

I Sverige finns de värdefulla eklandskapen och ekskogarna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Västra Götalands, Kalmar, Blekinge och Skåne län. Dessa eklandskap och ekskogar har Sverige ett globalt ansvar för. Det finns äldre ekskogar vid Sveriges sydvästra kust med en fin lav- och mossflora som främst trivs i oceaniska förhållanden, men dessa ekskogar utgör en mycket liten andel och har betydligt färre arter än de stora arealer skog som finns i till exempel västra Norge, Skottland, Wales, Irland, Frankrike, Spanien och Portugal.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 25 000–35 000 hektar.

#### *Ädellövskogar och andra ädellövmarker, utom bok- eller ekdominerad skog<sup>34</sup>*

Ädellövskogar med inslag av hassel och ek som funnits kontinuerligt på samma plats i flera tusen år och som är varma skogar, är exceptionellt artrika. Denna ovanliga skogstyp finns i Sverige på Öland och Gotland samt i Västra Götalands län öster om Vänern, främst på Kinnekulle.

På centrala Öland finns sannolikt Sveriges artrikaste landområde och det innehåller exempelvis 25 procent av Sveriges rödlistade arter. Området benämns ibland Mittlandsskogen. Hela området är 14 500 hektar varav skogsmark upptar 10 000 hektar. För många hotade arter är Mittlandsskogen det enda område där de fortfarande lever i stora livskraftiga populationer i norra Europa. Området som är mosaikartat, på både landskaps- och beståndsnivå, är format av bete

<sup>34</sup> En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 9.

och ett långvarigt, småskaligt, brukande sedan åtminstone fem tusen år. På Gotland finns stora naturvärden knutna till de gamla inägomarkernas ädellövskog och ängarna.

Dessa varma kontinuitetsskogar med ek och hassel på kalkrik grund är unika i norra Europa, lågskogar med hassel som dominerande trädslag är väldigt ovanligt.

Ädellövnaturskog med mycket lind var den skogstyp som försvann först i södra Sverige och de gamla ädellövträden förutom ekar hittas i dag i refuger som branter eller i människans närhet i före detta slätterängar eller herrgårdsmiljöer. På öar i Mälaren finns ofta en artrik, senvuxen före detta betad ädellövskog. I branter vid till exempel Mälaren och i Östergötland, östra Småland och på en del platser i Västra Götalands län går det att finna bestånd av gammal ek och lind. Runt Mälaren finns också ett stort antal slott och herresäten med tillhörande herrgårdslandskap och parkmiljöer med mycket gamla träd av främst ek, lind, lönn och ask. En stor mängd hotade och rödlistade insekter lever i gamla lindar i samtliga dessa olika miljöer.

Som nämnts tidigare så finns 0,2–2 procent kvar av den tempererade lövskogen i naturligt tillstånd i Europa. Med tanke på hur få riktigt gamla lindar, askar, och lönnar som finns kvar i Europa och hur artrika dessa gamla träd är när de väl finns på platser där det kontinuerligt funnits gamla träd, är det viktigt att bevara dessa sista rester av den europeiska ädellövs-skogens träd och strukturer.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 10 000–20 000 hektar.

### *Kalkbarrskogar med lång skoglig kontinuitet*<sup>35</sup>

Kalkbarrskogar utgör några av Europas mest sällsynta, hotade och artrika skogstyper. Floran och faunan är ofta mycket artrik. Det gäller till exempel kärnväxtfloran med bland annat orkidéer samt stor artrikedomen av marklevande svampar. Kalktallskogar finns främst på Gotland och i Jämtland. Blandad kalkbarrskog med både gran och tall finns spritt från Småland i söder och norrut med de främsta förekomsterna i Uppsala län och Jämtlands län.

---

<sup>35</sup> En längre beskrivning med referenser finns i Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om att definiera skogstyper med omistliga värden*, PM 2020-10-21, s. 13.

Kalktallskogarna på Gotland anses vara av stor nordeuropeisk betydelse för sin unika flora och fauna med extremt stor artrikedom och unika arter av till exempel svampar. Liknande skogar med en liknande artsammansättning verkar endast finnas i Estland. Kalktallskogar är generellt sett ovanliga i Nordeuropa och kalktallskogar på kalkrika marker i central- och Sydeuropa skiljer sig avsevärt från de nordeuropeiska med avseende på förekommande arter. Det finns artrika barrskogar på kalkrik grund till exempel i Jurabergen, Pyrenéerna och Karpaterna men de är då ofta dominerade av silvergran och med stora skillnader i flora och fauna.

Som nämnts ovan är kalktallskogarna på Gotland i en klass för sig även sett ur ett internationellt perspektiv. Det finns en stor variation av olika typer av tallskogar varav ett flertal inte finns på andra ställen i Sverige eller i mycket liten utsträckning på Öland. Utöver rikedomerna på olika typer av kalkbarrskogar är arealen kalkbarrskog på Gotland unik och det innebär att det finns långsiktiga förutsättningar att många av även de hotade arterna kan överleva på lång sikt givet att skogarna sköts på ett för arterna lämpligt sätt och inte kalavverkas.

De jämtländska kalkbarrskogarna utgör en nationellt och internationellt ovanlig och mycket skyddsvärd naturtyp. Eftersom kalkbarrskogar ofta är relativt högproduktiva och ligger nära byar och andra samhällen har avverkningstrycket mot dessa skogar varit högt och är så fortfarande.

I Uppland finns kalkrika moränjordar och leror och de finaste kalkbarrskogarna hittas därför oftast i finjordsrika partier i svackor och dalgångar. Upplands kalkbarrskogar är präglade av bete och bete behövs om naturvärdena ska bevaras.

Kalkbarrskogar finns i mindre utsträckning även på andra platser i landet. Till exempel kan nämnas östra Småland, Kroppefjäll, platåbergen i Västsverige och södra Gästrikland. Dessa är artrika, särskilt avseende marksvampar och innehåller en stor mängd rödlistade svamparter varav en del är hotade. Många av dessa områden är små och utgör små rester i landskapet.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 30 000–40 000 hektar.



## Skogstyper som bedöms vara nationellt prioriterade då de bland annat är underrepresenterade i det formella skyddet

### *Skogar med hög bonitet*

Skogar med hög bonitet inkluderar högörtsgrenskogar och andra högproduktiva skogar. Väldigt små naturvårdsmässigt intressanta arealer av skogstypen finns kvar i landskapet, i synnerhet i södra Sverige, då dessa skogar beroende på sina höga virkesvolymmer har varit lönsamma att avverka.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 10 000–20 000 hektar.

### *Strand- eller svämskogar*

Naturskogar i direkt anslutning till vattendrag och sjöar, samt skogar med rörligt markvatten av översilningstyp.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 5 000 hektar.

### *Betespräglad skog*

Betespräglade områden med äldre, extensivt nyttjade barr- och blandskogsbestånd som uppkommit genom naturlig föryngring. Områdena har under beståndens uppväxt och mognad utan längre uppehåll betats åtminstone in på 1960-talet av hästar, nötkreatur, får eller getter. Biotopen har en långvarig kontinuitet som trädbevuxet bestånd.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 1 000 hektar.

### *Sandbarrskogar*

Barrträdsdominerade bestånd av hög ålder på sandiga eller grusiga marker. Hit hör spontant uppkomna tall- och barrblandskogar som aldrig slutavverkats, till exempel tallhedar, tall och gran på rullstensåsar, äldre sanddynsområden i inlandet samt sandiga barrskogar vid vattendrag och nära havet.

Bedömd areal med höga naturvärden (>70 procent värdekärna) utanför formellt skydd i Sverige är 5 000–10 000 hektar.

## Skogstyper som bedöms vara nationellt prioriterade av andra skäl

### *Skogar med extraordinär beståndskvalitet*

Urskogsartade barrskogar med naturskogskvalitéer eller flerhundraåriga ädellövmiljöer.

Bedömd areal värdekärna utanför formellt skydd i Sverige är 3 000–5 000 hektar, dock sannolikt stort överlapp med ovanstående skogstyper.

### *Skogar med stor betydelse för hotade arter*

Skogar med stor dokumenterad förekomst av hotade arter där skogen är en förutsättning för arternas långsiktiga överlevnad.

Bedömd areal värdekärna utanför formellt skydd i Sverige är 3 000–5 000 hektar, dock sannolikt stort överlapp med ovanstående skogstyper.

## Sätt att bevara skogar där Sverige bedöms ha en stor betydelse för deras bevarande i Västeuropa

Olika metoder och verktyg är lämpliga och effektiva för bevarande och utveckling av naturvärdena i värdekärnor av dessa skogstyper och i olika delar av landet.

Som utredningen beskriver i kapitel 16.2 bör bevarandet av de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning till den fjällnära regionen i första hand ske genom nationalparks- eller naturreservatsbildning med intrångsersättning, ersättningsmark eller markköp. Samma modell är sannolikt lämplig för många av de övriga stora naturskogarna i övriga delar av landet.

Kalkbarrskogar i Jämtland kan bevaras genom såväl frivilliga avsättningar som formellt skydd beroende på förutsättningar och markägarens önskemål. Kalkbarrskogar är ibland högproduktiva med höga markvärden så i många fall kan det vara lämpligt och nödvändigt att erbjuda markägare formellt skydd då områdena långsiktigt ska bevaras. Då kalkbarrskogar i Jämtland ofta inte är i behov av komplicerad skötsel och de ofta är relativt små kan biotopskyddsområde vara en lämplig skyddsform i många fall.

Den viktigaste förutsättningen för att klara hotade arter som är knutna till ekrika miljöer är att få gammelekarna att överleva så länge som möjligt. Gamla ekar behöver ljus, utrymme för rötterna och vatten. Det finns därför ofta ett behov att avlägsna yngre konkurrerande träd. En annan förutsättning för att bevara hotade arter knutna till gamla ekar och ädellövträd är att efterträdare måste sparas och skötas för att bli värdar för en hotad biologisk mångfald. I dag finns även ett stort behov av restaurering för att öka arealen betad skog och naturbetesmark i Mittlandskogen på Öland.

De flesta ekskogar, ekrika skogar och ekhagmarker i sydöstra Sverige, liksom många andra ädellövskogar, ädellövmarker och kalkbarrskogar i Götaland och Svealand är beroende av bete, eller slätter, för att bevara och utveckla naturvärdena. Relevant utformade miljöersättningar inom jordbruksstöden är här av största betydelse för deras bevarande. Då en stor andel av dessa marker i dag saknar bete och är igenvuxna är även stöd för restaurering av igenvuxna marker till betes- eller slättermarker av stor betydelse. I de fall områdena inte hävdas genom bete eller slätter är annan naturvårdande skötsel av största vikt för att i viss mån efterlikna hävden. Många av dessa skogar och trädklädda hagmarker är frivilligt avsatta. Utredningen bedömer att i de fall de är frivilligt avsatta och sköts så att naturvärdena bevaras finns i de flesta fall inte skäl att inrätta formellt skydd trots att de utgör särskilt angelägna allmänna intressen.

#### **9.11.4 Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem**

Möjligheterna att i dag använda ersättningsmark i det strategiska arbetet med skydd av värdefull natur är begränsade. Ersättningsmark förutsätter ett särskilt uppdrag för i första hand Sveaskog. Sveaskog har i dag inte möjlighet att agera från andra utgångspunkter än bolagsordning, ägardirektiv, uppdrag och regleringsbrev som fastställs av riksdag och regering. Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen med bred politisk förankring, har dock möjlighet att tillse att ersättningsmark kan utgöra en naturlig del av skyddsarbetet inom handlingsprogrammet.

Ersättningsmark har i många sammanhang lyfts som en förutsättning för överenskommelse, både för stor- och mellanskogsbruket men även för enskilda markägare som vill fortsätta att bedriva aktivt

skogsbruk men inte ser möjligheter att förvärva mark på den öppna marknaden i samband med en process för bildande av naturreservat eller nationalpark.

Naturvårdsverket har efterfrågat ytterligare ersättningsmark för att bättre möta behoven av att skydda värdefulla skogar. Flera länsstyrelser efterlyser också liknande lösningar med ersättningsmark, eftersom detta var uppskattat både av myndigheter och skogssektorn och upplevdes som ett effektivt sätt att arbeta med bildande av naturreservat, i synnerhet gentemot stora markägare.<sup>36</sup>

Det är i första hand statligt ägda Sveaskog inom vars innehav det kan finnas lämplig ersättningsmark. En kritik som riktats mot tidigare ersättningsmarksprogram har bland annat varit att transparensen inom naturvårdsarbetet blir lägre då statens direkta och indirekta kostnader för naturvård göms i Sveaskogs resultat- och balansräkning. Sveaskogs ställning som en aktiv och hållbar förvaltare av statens skogar och bolagets uppdrag att agera som ett föredöme för skogsbruket, kan även komma att urholkas om bolaget upplevs som en "outsinlig bankomat" för ersättningsmark.

### *Ersättningsmark inom ett markförsäljningsprogram*

Ett alternativ som möjliggör att ersättningsmark kan vara ett instrument för naturvårdsarbetet inom det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen är i stället att utnyttja det så kallade markförsäljningsprogrammet i Sveaskog. Sveaskogs markförsäljningsprogram har pågått sedan 2002 och är resultatet av två riksdagsbeslut enligt vilka Sveaskog genom försäljning av mark ska förstärka enskilt jord- och skogsbruk, framför allt i glesbygd. Försäljningarna ska fortgå till dess att tio procent av det markinnehav Sveaskog hade vid dess bildande 2002 är avyttrat. När uppdraget påbörjades bestämdes att försäljningen skulle ske i proportion till Sveaskogs markinnehav. I dagsläget återstår det cirka 27 300 hektar att sälja, främst i Norrlands inland. För närvarande annonseras inga nya objekt ut.

Det befintliga markförsäljningsprogrammet genomförs på affärsrättsliga grunder vilket innebär att bolaget ersätts för den mark som avyttras, till skillnad från det senaste uppdraget kring ersättningsmark Sveaskog hade inom ramen för ESAB där mark delades ut och

---

<sup>36</sup> Se Riksrevisionens rapport, *Skyddet av värdefull skog*. RiR 2018:17.

inget vederlag utgick. Att Sveaskog ska ersättas för den mark som avyttras bör vara utgångspunkten även för ett markförsäljningsprogram vars syfte är att möjliggöra ersättningsmark vid formellt skydd av skog.

Ett sådant markförsäljningsprogram är därmed väl förenligt med Sveaskogs övergripande uppdrag, att bedriva en affärsmässig verksamhet. Att utöka det befintliga programmet med detta nya syfte bedöms inte heller innebära någon målkonflikt med statens uppdrag till Sveaskog.

Ersättningen som Sveaskog i dessa fall skulle få från berörda markägare vid överlåtelse av mark kan bolaget använda antingen för att lämna ökad utdelning till staten eller för att anskaffa ny mark som optimerar markinnehavet för kärnverksamheten skogsbruk. Staten kan därmed genom ägardirektiv besluta vilket av alternativen som ska användas.

Syftet med bildande av Sveaskog var bland annat att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden och leverera råvara till skogsindustri utan egen skogsmark som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror, då markägande skogsbolag huvudsakligen levererar virke till egna industrier. Till skillnad från det så kallade ESAB-projektet, där Sveaskogs mark i huvudsak byttes med storskogsbrukets mark, kan ett markförsäljningsprogram användas mer småskaligt och även komma små- och mellanskogsbruket till del. På så sätt innebär inte ett utökat markförsäljningsprogram samma påverkan för sågverken som om omfördelning av skogsägandet hade skett från Sveaskog till de privata skogsbolagen.

Eftersom Sveaskog erbjuder marker via markförsäljningsprogrammet på affärsmässiga villkor kommer dessutom bolaget på längre sikt kunna förvärva ny skogsmark i strategiska lägen till viktiga kunder för att säkerställa råvaruförsörjningen och skapa trygghet för kunderna att utveckla och investera i sina verksamheter. Det innebär även att Sveaskogs intäktsförluster blir tillfälliga vilket gör att bolagets utdelning till staten kommer att kunna bibehållas över tid. Detta under förutsättning att uppdraget för ett utökat markförsäljningsprogram inte blir alltför omfattande. Genom ett markförsäljningsprogram kan även Sveaskog stå kvar som ägare ända fram till att affären är klar.

Utredningen bedömer att det är lämpligare och innebär mindre risker att förhandlingar om markköp sker direkt mellan enskilda och Sveaskog, än att Sveaskog först ska överlåta vissa arealer till Natur-

vårdsverket som därefter ska handha markbytesaffären med enskilda. Sveaskog har även genom detta förfarande bättre möjligheter att erbjuda för berörda markägare intressanta markområden. Sveaskog har i dagsläget en organisation och en kompetens som bedöms kunna hantera fastighetsaffärer på ett kostnadseffektivt och enkelt sätt inom sin affärsverksamhet.

Ett framgångsrikt exempel då det nuvarande markförsäljningsprogrammet kommit till nytta för naturvården skedde under år 2018. Naturvårdsverket hade utan framgång under lång tid förhandlat med Jokkmokks Allmänning om inlösen av mark för elva naturreservat på totalt 10 000 hektar. Inom ramen för markförsäljningsprogrammet erbjöds allmänningen att förvärva mark av Sveaskog för att kompensera för den mark Jokkmokks Allmänning förlorade vid reservatsbildningen. Affären upplevdes som en framgång för samtliga inblandade. Naturvårdsverket fick möjlighet att lösa in områden med höga naturvärden. Allmänningen förvärvade ny mark på totalt 14 000 hektar med högre bonitet och mer varierad åldersstruktur från Sveaskog. Affären genomfördes på marknadsmässiga villkor.

Regeringen och dess samarbetspartier har aviserat att ett nytt Sveaskogsprogram ska genomföras.<sup>37</sup> Vad som avses med detta är ännu oklart, men fördelarna med att ett ersättningsmarksprogram är långsiktigt och även kan komma småskogsbruket till del bör i detta sammanhang lyftas fram.

Utredningen ser sammantaget fördelar med ersättningsmark både mot stora markägare, genom den effektivitet som uppnås, men även mot småskogsbruket genom att säkerställa att de enskilda markägare som vill fortsätta med ett aktivt skogsbruk ska kunna göra det. Ett större utökat markförsäljningsprogram kan få konsekvenser för Sveaskogs uppdrag att försörja industrin med skogsråvara. I det fall ett större markförsäljningsprogram blir aktuellt kan denna fråga behöva utredas vidare.

---

<sup>37</sup> Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, p. 27 andra meningen.

### 9.11.5 Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård

Staten ska vara ett föredöme i naturvårdsarbetet. I detta ligger bland annat att staten bör ta kostnaderna för att avsätta de statligt ägda skogarna som hyser höga naturvärden. Det är svårt att argumentera för att enskildas äganderätt ska ge vika för ett angeläget allmänt intresse om det finns motsvarande naturvärden i statens ägo som ännu inte avsatts för naturvård. I vissa fall är det lämpligast att sådana statligt ägda områden med höga naturvärden bevaras som frivilliga avsättningar. I andra fall är det allmänna intresset, för exempelvis bevarande av stora sammanhängande områden med ekosystemmångfald eller för behov att utveckla områden för friluftsliv och naturturism, så stort att det är motiverat med formellt områdesskydd.

Naturvårdsverket redovisade 2004 ett regeringsuppdrag om att identifiera skyddsvärda statliga skogar. Rapporten identifierade 855 områden om sammanlagt cirka 341 000 hektar produktiv skogsmark vars naturvärden motiverar formellt skydd.<sup>38</sup> Dessa områden har i huvudsak fått ett skydd eller så finns en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och de statliga ägarna om att de kan skyddas eller avsättas frivilligt. Efter 2004 har det dock identifierats ytterligare skyddsvärda statliga skogar som uppfyller kriterierna för områdesskydd men som inte fått formellt skydd eller är avsatta för naturvård.

Under 2019 och 2020 har Naturvårdsverket sammanställt uppgifter från länsstyrelserna om värdefulla statliga skogar i hela landet. I samband med inventering av värdefulla skogar inom och i anslutning till det fjällnära området har identifierats skyddsvärda statliga skogar i det området. Som framgår i kapitel 16.2.3 har identifierats cirka 140 000 hektar skyddsvärd statlig produktiv skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området, varav cirka 85 000 hektar ovan fjällnära och cirka 55 000 hektar nedan fjällnära gränsen. Ytterligare cirka 78 000 hektar statlig produktiv skogsmark i övriga landet har av länsstyrelserna bedömts vara lämpliga för bildande av naturreservat eller större frivilliga avsättningar. En stor del av denna areal är i dagsläget frivilligt avsatt, men i många fall bedöms naturvärden bäst bevaras som större sammanhängande områden genom formellt skydd.

---

<sup>38</sup> Naturvårdsverket, *Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar*, rapport 5339 januari 2004.

Statliga naturvårdsavsättningar är angelägna ur kostnadseffektivitetssynpunkt. Det är också viktigt att dessa blir långsiktigt bevarade antingen genom formellt skydd (eller som frivilliga avsättningar) för att skapa legitimitet i det övriga samhället för det nationella naturvårdsarbetet.

I ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen, som har stöd av en politisk majoritet finns förutsättningar att även tillse att staten som skogsägare agerar i enlighet med de politiska ambitionerna. Ett handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald kan inte bli fullt effektivt om inte staten, i alla dess egenskaper, strävar mot samma mål. Om staten tar fram ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen med ambitionerna att öka arealerna formellt skydd och frivilliga avsättningar är det enda rimliga att staten även skyddar de värdefulla skogarna inom sitt eget innehav.

#### **9.11.6 Handlingsprogrammet bör utgå från landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald**

Det har i flera sammanhang lyfts att förutsättningarna för att på ett effektivt sätt bevara biologisk mångfald är samverkan i landskap. Att naturvårdsavsättningar ska ingå i väl förbundna system och ingå i en grön infrastruktur är väsentligt för bevarande av artmångfald och säkerställa genetisk variation inom populationer.

En naturvårdsavsättning som utgör en isolerad ö i landskapet innebär en risk för att de arter som är knutna till denna livsmiljö dör ut och inte kan återkolonisera igen. Om inte arten kan sprida sig och utbyte av genetisk mångfald sker finns även en risk att arten inte överlever långsiktigt på grund av så kallad inavelsdepression. En sådan naturvårdsavsättning är därmed inte effektiv. För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det på samma sätt finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper.

Om landskapets konnektivitet förbättras vid urval av områden som avsätts för naturvård, till exempel genom samverkan mellan olika skogsägare, blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om konnektiviteten är låg ökar arealbehovet av avsatta områden om den biologiska mångfalden ska bevaras. Den areal som är



avsatt för naturvård är därför betydligt mer effektiv om den ingår i ett funktionellt ekologiskt nätverk i landskapet.

### *Naturvårdsavsättningar som bidrar till konnektivitet i landskap*

I ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör det anges att ytterligare naturvårdsavsättningar om möjligt ska prioriteras för att ingå i väl förbundna system.

Ett möjligt arbetssätt för att i större utsträckning än i dag arbeta med landskapsperspektiv kan vara att rikta de statliga insatserna till vissa delar av landet för att få gynnsam bevarandestatus för skogstyperna, med sitt innehåll av arter, i dessa landskap.

Den finländske forskaren Ilkka Hanski har utifrån de kritiska tröskelvärden för artbevarande som beskrivs i kapitel 3.6.8, formulerat en modell för prioritering för artbevarande i landskap som han kallat *en tredjedel av en tredjedel*. Modellen innebär att i stället för att alla naturvårdsinsatser fördelas jämnt i hela landskapet – vilket kan få till följd att de kritiska tröskelvärdena för de mest specialiserade arterna blir svåra att nå någonstans – bör en prioritering göras till en tredjedel av landskapet. I den tredjedelen prioriteras naturvården kraftigt. I Ilkka Hanskis modell skulle en tredjedel av marken i dessa landskap vara avsatta för naturvård och på så sätt skulle ett tillstånd uppnås som är gynnsamt för de mest specialiserade arterna i en tredjedel av landskapet. Detta är en teoretisk modell som är intressant att utreda som en möjlighet i Sverige. Att prioritera vissa landskap för biologisk mångfald och ha betydligt lägre ambitioner i andra delar av landskapet.

Principen att staten prioriterar vissa landskap för sina insatser används redan delvis genom begreppet värdetrakter. Begreppet lanserades i den nationella strategin för formellt skydd av skog år 2005 och har använts sedan dess i arbetet med formellt skydd av skog och i arbetet med grön infrastruktur. Arbetssättet kan dock utvecklas ytterligare och genomföras mer konsekvent.

Även de största skogsägarna skulle kunna utveckla detta arbetssätt i det egna naturvårdsarbetet när naturvårdsinsatserna prioriteras. Arbetssättet med större skillnader i prioriteringar av naturvård mellan olika landskap, bör dock inte genomföras så att större ansvar läggs på markägare i prioriterade landskapsavsnitt än i övriga landskapet.

*Miljöhänsyn som bidrar till konnektivitet i landskap*

Om skogslandskapets konnektivitet förbättras genom att rätt miljöhänsyn lämnas på rätt plats även i det brukade landskapet blir det totala behovet av avsatta områden lägre. Omvänt gäller att om miljöhänsynen inte är effektiv för att bevara den biologiska mångfalden i ett visst landskap ökar arealbehovet av avsatta områden.

Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen behöver därför inte endast fokusera på naturvårdsavsättningar utan på hela landskapet. Ett landskap med klokt genomförd miljöhänsyn inom skogsbruket som bidrar till en grön infrastruktur även i den skog som inte är avsatt för naturvård kan ge en mycket stor naturvårdsnytta och öka naturvärdena i de redan genomförda naturvårdsavsättningarna.

Handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen bör därför integreras med åtgärder för en grön infrastruktur och samverkan i landskap mellan olika aktörer. Programmet bör givetvis, i den mån det bedöms lämpligt, bygga vidare på den landskapssamverkan som redan pågår, exempelvis de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur.

I detta sammanhang är det viktigt att det finns en långsiktig uppföljning av skogsbrukets miljöhänsyn, för att säkerställa miljöhänsynens långsiktiga bidrag till en grön infrastruktur och för att kunna utvärdera handlingsprogrammets effekter i detta avseende. Utredningen har i kapitel 9.5.5 därför även föreslagit utveckling av ett system för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald.

### **9.11.7 Handlingsprogrammet bör innehålla åtgärder för naturvårdande skötsel**

Riksrevisionen har i sin granskning *Skyddet av värdefull skog* konstaterat att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats i tillräcklig utsträckning av myndigheterna. I skötselkrävande områden finns därmed en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå. Det finns vidare en risk att statens roll som ett före-

döme i naturvårdsarbetet urholkas om allmänhetens uppfattning är att områden som skyddas till stora kostnader därefter tillåts förfaras.<sup>39</sup>

I ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör naturvårdande skötsel ingå som en naturlig del. Det finns skäl att prioritera skötsel av de befintliga naturvårdsavsättningarna för att dessa ska uppnå och bibehålla de strukturer och funktioner som krävs för att livsmiljön ska behålla sin betydelse för biologisk mångfald. Oavsett hur regeringen ställer sig till behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar innebär en ambitiös satsning på naturvårdande skötsel betydande naturvårdsnytta. Investeringar i naturvårdande skötsel skapar ofta även mervärde i form av arbetstillfällen och kompetensuppbyggnad, inte minst i glesbygd.

Att anslagen för naturvårdande skötsel höjs och att detta arbete prioriteras är därför ett angeläget steg mot ökad kvalitet i de existerande naturvårdsavsättningarna.

#### *Åtgärder för att främja naturvårdande skötsel i de frivilligt avsatta områdena*

Utredningen bedömer att det finns behov av att även de områden som är frivilligt avsatta sköts på rätt sätt för att de ska bidra till bevarandet av biologisk mångfald på bästa sätt. I kapitel 9.6 ovan, har ett förslag lämnats om en rådgivningskampanj och ekonomiska ersättningar för naturvårdande skötsel inom skogsbruket. Behovet bedöms vara som störst bland de enskilda ägarna.

#### *Åtgärder beträffande potentiellt invasiva arter*

Som utredningen redogjort för på annat ställe i detta betänkande har invasiva främmande arter identifierats som ett hot mot den inhemska biologiska mångfalden både på land och i akvatiska miljöer. EU:s nya förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (IASF) innebär att Sverige har skyl-

---

<sup>39</sup> Se Riksrevisionens rapport *Skyddet av värdefull skog*, RIR 2018:17, s. 56 f. med hänvisning till markägarmissnöjet som kommer i uttryck i: Sifo, *Uppföljning av formellt skydd av skog – berörda markägares upplevelser av myndigheternas arbete under 2012 och 2013* samt WSP, *Processerna för formellt skydd av skog – en uppföljning av markägares upplevelser 2009–2011*.

digheter att vidta åtgärder för invasiva främmande arter som är av unionsbetydelse enligt förordningen.

Artdatabanken har utfört en riskbedömning av främmande arter i Sverige.<sup>40</sup> Artdatabanken bedömde bland annat att contortatall borde utgöra en invasiv art i den högsta hotkategorin. Contortatall är det främmande trädslag som är vanligast förekommande i svenska skogar. Av den produktiva skogsmarken utgörs 2,3 procent av contortaskog och med 1,4 procent av virkesförrådet är contortatall Sveriges sjätte vanligaste trädslag. Användningen av contortatall i föryngringsarbetet har minskat betydligt sedan början av 1980-talet. Inom storskogsbruket föryngrades 1984 nästan 40 000 hektar med contortatall att jämföra med cirka 3 000 hektar 2017. Andra främmande trädslag utöver contortatall används i liten omfattning.

Contortatallen är inte förtecknad som invasiv enligt IASF. Osäkerheterna är dock stora och det råder brist på kunskap om contortatallens ekologiska effekter, särskilt i ett förändrat klimat.<sup>41</sup> Skogforsk har genomfört ett forskningsprojekt där contortans självspredning kartlagts. Inom ramen för detta forskningsprojekt dras bland annat slutsatsen att ett rutinemässigt övervaknings- och åtgärdsprogram är angeläget.<sup>42</sup> Vidare menar renägarna att contortabeståndens täthet gör att marktäcket av lavar helt försvinner. Bristen på bete gör att renarna vandrar iväg till andra samebyar eller marker för att hitta mat.<sup>43</sup>

Enligt utredningen kan det därför finnas skäl att inom ramen för ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald även se över frågan om ett övervaknings- och åtgärdsprogram över contortatallen bör tas fram. Att anlägga skog som utgör renbetesimpediment kan innebära att renskötselrätten får stå tillbaka till förmån för skogsägarens markanvändning. Detta kan få långsiktiga folkrättsliga och civilrättsliga konsekvenser vilket talar för ett bredare uppdrag inom ett åtgärdsprogram. Denna utredning har dock inte att föreslå särskilda åtgärder i dessa delar.

---

<sup>40</sup> SLU ArtDatabanken Rapporterar 21. *Klassificering av främmande arters effekter på biologisk mångfald i Sverige – ArtDatabankens risklista.*

<sup>41</sup> Widenfalk, O. 2015. *Contortatall i Sverige – En kunskapssammanställning och riskbedömning.* Rapport Svenska FSC, s. 5.

<sup>42</sup> Staffan Jacobson & Mats Hannerz, 2020. *Contortatallens självspredning i svensk skogsmark.* Skogforsk arbetsrapport 1046-2020, s. 5.

<sup>43</sup> Widenfalk, O. 2015. *Contortatall i Sverige – En kunskapssammanställning och riskbedömning.* Rapport Svenska FSC, s. 15.

### *Åtgärder mot skador på skog i områden avsatta för naturvård*

Omfattande skador på skog i skyddade områden kan om de inte åtgärdas leda till att bevarandevärden inom skyddade områden äventyras och de kan också leda till att skogsskadorna ökar i produktionsskog. På motsvarande sätt kan skador i omgivande skog påverka de avsatta områdena negativt. Åtgärder mot exempelvis granbarkborre i områden avsatta för naturvård kan också få negativa effekter på de naturvärden som de avsatta områdena syftar till att bevara. Arter som vid massförekomst betraktas som skadliga ingår också vid normala förekomster normalt som en naturlig komponent i skogs ekosystemen.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör få ett uppdrag att i dialog med skogsbrukets organisationer och SLU utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden utan att syftet med de avsatta områdena påverkas negativt.

### **9.11.8 Handlingsprogrammet bör ange hur sektorsansvaret för miljö genom frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete**

Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen måste ta hänsyn till den rådande skogspolitiken om frihet under ansvar. Markägaren förväntas bidra på olika sätt och i varierande grad till att uppnå de jämställda målen för produktion och miljö utöver de krav som följer av lag. Sammantaget ska dock sektorn bidra på ett påtagligt sätt till miljö kvalitetsmålen som rör skogen.

Mycket stora och värdefulla insatser har gjorts av skogsbruket för att avsätta skog för naturvård utan statlig ersättning. Denna betydande insats för naturvärden bör både synliggöras och samordnas med de statliga insatserna.

Ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen bör innehålla insatser för att prioritera och förvalta de frivilliga avsättningarna på bästa sätt. Det bör ske genom rådgivning, kampanjer och ekonomiska incitament.

Handlingsprogrammet bör därför utformas för att på bästa sätt ta tillvara de privata initiativen och tillse att naturvårdsarbetet bedrivs som ett gemensamt projekt mellan staten och skogsnäringen. Vid handlingsprogrammets utformning i denna del bör därmed skogs-

bruket spela en aktiv roll. I detta avseende finns i dagsläget vissa brister. Det är exempelvis mycket svårt att på ett strategiskt plan uppnå konnektivitet i landskap om inte de frivilliga avsättningarna är kända. Varken privata aktörer eller myndigheterna har då någon möjlighet att samordna sina insatser för att uppnå en fullt fungerande grön infrastruktur. Den miljöhänsyn som lämnas vid slutavverkning är på samma sätt relevant att ha kännedom om, både vad och var i landskapet hänsyn lämnas och om de långsiktiga effekterna på den biologiska mångfalden av denna hänsyn.

I detta sammanhang kan det vara bra att ha i åtanke att frivilliga avsättningar och miljöhänsyn som är effektiv, långsiktig och bidrar till konnektivitet i landskap minskar det totala behovet av naturvårdsavsättningar. Motsatsvis gäller självklart att ineffektiv naturvård inte bidrar på något påtagligt sätt för att Sverige ska uppnå sina internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Då kan nyttan av insatserna ifrågasättas.

### **9.11.9 Handlingsprogrammet bör ange i vilken utsträckning kunskap om naturvärden ska inhämtas**

Ett arbete med områdesskydd förutsätter inventering av naturvärden i någon form. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som behövs för att motsvara de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta. Detta bör komma till uttryck i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Det är lämpligt att genom handlingsprogrammet ange de medel som är nödvändiga för att inventera landet efter de skogar som utpekats som särskilt angelägna allmänna intressen som ska beredas formellt skydd enligt handlingsprogrammet. Inventeringen bör ske i syfte att säkerställa att de skogar som har högst naturvärden prioriteras för formellt skydd.

För övriga skogstyper där, frivilligt formellt skydd genom markägarinitiativ bör vara huvudregel för inrättande av områdesskydd, saknas skäl för en motsvarande inventering. För dessa skogstyper är det i stället markägaren som har det huvudsakliga ansvaret för att bedöma det egna skogsbeståndets sammanvägda naturvärden och ta

initiativ till att föreslå att ett område bevaras genom formellt skydd. För små- och mellanskogsbrukets del bedöms dock kunskaper om höga naturvärden vara svåra att inhämta på egen hand.

Utredningen bedömer även att kunskap om områden som kan ha höga naturvärden är viktig för skogs- och miljöpolitikens genomförande även av andra skäl än för naturvårdsavsättningar och föreslår därför i kapitel 14.3, att staten genom Skogsstyrelsen ska ges ett ansvar att genomföra en så kallad naturmiljöbeskrivning på små- och mellanskogsbrukets mark. Inventering bör ske i skogar som kan ha höga naturvärden och inventera förhållanden som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Inventeringen ska ske, i syfte att kunna användas som:

- kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,
- kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd
- kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
- ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd.

Inriktningen av dessa inventeringar, för inrättande av formellt skydd och naturmiljöbeskrivningar, kan anges särskilt i handlingsprogrammet, bland annat beträffande hur inventering ska prioriteras i landet eller mellan olika markägarkategorier.





## 10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

### 10.1 Utredningsuppdraget

Nedanstående förslag har utarbetats med de utgångspunkter som följer av utredningsdirektivet. Direktivet har i denna del en lång lista på åtgärder som ska föreslås och krav på de förslag som ska lämnas. Det har inte i alla delar varit möjligt att tillgodose samtliga av de åtgärder som anges i direktivet, vilka skulle kräva en genomgripande förändring i miljöbalken. Flera av de utredningsuppdrag som i direktivet anges som skydds- och ersättningsformer har dock behandlats genom förslag på nya arbetssätt för formellt skydd av skog, som inte kräver ny lagstiftning men bedöms uppnå de eftersträlvade effekterna.

#### 10.1.1 Utredningens utgångspunkter

Direktivet har satt som utgångspunkt för utredningen att formellt skydd ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund. Något uppdrag om att föreslå att tillämpningen av de formella områdesskydden enligt miljöbalken (nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområden) ska upphöra eller att bestämmelserna ska upphävas i skogsmark har inte angetts i direktivet. I stället har direktiven pekat ut samverkan och överenskommelser som en grund för arbetet med skydd av skog.

Sverige har ingått flera internationella åtaganden som ligger till grund för nationella målsättningar om bevarande av biologisk mångfald. Dessa åtaganden åvilar Sverige som stat men är inte bindande för enskilda skogsägare. Om staten ensam har en skyldighet att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald, måste de formella skydden kvarstå som en möjlighet för staten att använda, inklu-

sive möjligheten att i vissa fall använda expropriering. Utredningen anser därför att staten även fortsättningsvis ska ha möjlighet att tillämpa de traditionella områdesskydden i 7 kap. miljöbalken på skogsmark, och att arbetet med formellt skydd även fortsatt bör bedrivas med markägarens samtycke som principiell utgångspunkt men inte som en lagstadgad förutsättning. Arbetet med formellt skydd bör, i linje med de samlade erfarenheterna kring hur arbetet sker i dag, regelmässigt bedrivas på ett sätt som innebär att staten och berörd markägare träffar avtal om intrångsersättning respektive köpeskillingsnivåer, innan beslut fattas.

Formellt skydd som sker på frivillig grund, både genom markägarinitiativ och efter att myndigheterna initierat frågan, är av många anledningar ett eftersträvanvärt arbetssätt. Det långsiktiga arbetet för att bevara biologisk mångfald i skogen kräver både uthållighet och tillit. En grundläggande förutsättning för ett sådant arbete är att höga naturvärden inom fastigheten ska ses som en tillgång och inte en risk.

### *Flexibla skyddsinstrument*

Det finns en rik flora av skyddsinstrument som kan användas för att avsätta skog för naturvård. De permanenta skyddsformerna medger ett långsiktigt bevarande, vilket är helt nödvändigt för att skapa livsmiljöer som kan främja biologisk mångfald. Hotade arter knutna till livsmiljöer som tar hundratals år på sig för att utvecklas kan inte förväntas överleva på lång sikt om deras återstående livsmiljöer endast bevaras kortsiktigt.

De permanenta skyddsformerna medger redan i dag olika grad av brukande. Det är däremot knappast möjligt att bedriva ett skogsbruk i ett område som är avsatt för naturvård. De negativa effekter som skogsbruk får på området som livsmiljö innebär i de flesta fall att naturvårdsavsättningar där skogsbruk bedrivs inte är effektiva. Andra former av brukande än avverkning kan dock i många fall ske utan att naturvärdena skadas. Områden som är avsatta för naturvård kan därför bidra till en bioekonomi på andra sätt än som försörjare av skogsråvara, till exempel genom att utgöra en destination för turism. Om det finns regelverk som förhindrar ett sådant nyttjande inom nuvarande områdesskydd som inte påverkar syftet med skyddet nega-

tivt bör dessa regler ses över så att områdesskyddet på så sätt kan bidra till en växande cirkulär bioekonomi.

Naturvårdsavtalen är den formella skyddsform som präglas av störst grad av flexibilitet. Dessa kan därför komma att användas i större utsträckning och till fler ändamål än i dag. För ett långsiktigt bevarande av stora skogar med höga naturvärden har dock avtalen sällan förutsättningar att vara kostnadseffektiva. Fördelen med avtalen ligger i stället i att de kan användas för att skräddarsy naturvård som kan vara både nödvändig och kostnadseffektiv, och som annars inte hade uppstått.

### *Att värna skogens allmänna värden bör vara ekonomiskt fördelaktigt*

Det finns mycket att vinna för samhället på att naturvård ska vara en ekonomiskt fördelaktig insats av markägaren. De långsiktiga värden som vid sidan av de ekonomiska finns i skogen – som livsmiljö för en rik artmångfald, som bärare av vår kulturhistoria och som plats för rekreation och friluftsliv – motiverar att staten skapar incitament för ett brukande som gynnar och är en förutsättning för dessa allmänna värden.

Den svenska skogspolitiken bygger i stor utsträckning på frihet under ansvar. En markägare ska ha stor frihet att själv bestämma över sina egna mål och medel i markanvändningen men har också ansvar för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Skogsbruket har ett stort ansvar för att bevara den biologiska mångfalden och kulturmiljön i skogen både genom att frivilligt avsätta skyddsvärda skogar och genom att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Det finns dock en gräns för hur stora förväntningar som samhället kan överlåta på den enskilda markägaren utan ekonomiska incitament. Det finns också behov av ytterligare åtgärder och styrmedel för att styra mot ett hållbart skogsbruk i syfte att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Att låta naturvård i olika grad utgöra en enkel och lönsam markanvändning bedöms vara en framkomlig väg för att uppnå skogspolitikens jämställda mål.

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

**Förslag:** Frivilligt formellt skydd bör anges som det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Frivilligt formellt skydd innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut.

Endast för sådan skog som regeringen pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse, i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen, bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet.

Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att utifrån regeringens handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald i skogen revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog, för att den ska syfta till att genomföra handlingsprogrammet avseende formellt skydd. Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda – exempelvis skogstyp, beståndsålder, mängd död ved och förekomst av signalarter – för att områdesskydd kan bli aktuellt. I strategin bör även anges att brukningsenheter med en stor andel utvecklade naturvärden ska prioriteras för formellt skydd (se även kapitel 12.8).

Den nationella strategin ska sedan användas, och ligga till grund för arbetet på regional nivå. Den nationella strategin ska vägleda länsstyrelser och Skogsstyrelsen i framtagandet av regionala strategier i samverkan med skogens aktörer för genomförande av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog bör utvärderas fem år efter dess införande för att se i vilken utsträckning den bidrar till att nå de skogs- och miljöpolitiska målen samt om och hur arbetssättet kan behöva justeras.

Någon ändring föreslås inte av nuvarande arbetssätt vid områdesskydd av andra naturtyper än skog, och av områden sammansatta av skog och andra naturtyper.

Det bör ske en översyn av reglerna för miljöbalkstillsyn vid pågående markanvändning, för att bland annat förtydliga när åtgärder kan förbjudas med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och när ersättning i så fall ska utgå.

Med *frivilligt formellt skydd* menar utredningen, 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. Arbetssättet hindrar dock inte myndigheterna att ta fram information om värdefulla områden och uppmärksamma markägaren på detta för att på så sätt uppmuntra till frivilligt formellt skydd. Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda för att områdesskydd kan bli aktuellt.

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. År 2008 redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om förslag till kompletterande arbetsmetoder vid skydd av värdefull natur, varav ett av förslagen gällde ett så kallat anbudsförfarande, som senare kom att kallas Komet-programmet. Denna arbetsmetod har sedan utvecklats till det som kallats Nya komet, se kapitel 6.6. Syftet med Komet-metoden är att förbättra samarbetet och dialogen mellan markägare och myndigheter samtidigt som kostnadseffektiviteten skulle förbättras.

Varje land har sina egna unika förutsättningar, där Sverige utmärker sig genom höga ambitioner i naturvården, god tillgång till information om platsbundna naturvärden genom nyckelbiotopsregistret samt inte minst den skogspolitiska principen om frihet under ansvar. I Sverige finns det emellertid även en misstro mellan de naturvårdande myndigheterna och vissa delar av skogsägarkollektivet. Detta kan till stor del härledas just ur de för Sverige utmärkande dragen i skogspolitiken. Höga mål i miljöarbetet tillsammans med myndighetsutpekanden av höga naturvärden på privatägd mark i kombination med en princip som innebär en otydlig förväntan på markägare att själv ta ansvar för naturvården, har bidragit till en kon-

flikt i skogen som präglat de senaste decenniernas debatt. Arbetet med Komet och Nya komet har inte visat sig vara tillräckligt för att förbättra samarbetet och dialogen mellan myndigheter och markägare. Bristen på tillit har beskrivits som ett genomgående problem för att arbetsformen ska få större genomslag.

I Riksrevisionens granskning av formellt skydd av skog beskriver de tillfrågade myndigheterna att arbetssättet Nya Komet, som bygger på frivillighet och markägarinitiativ, bidragit till en bättre dialog mellan myndigheter och markägare. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen genomför även kontinuerliga undersökningar av hur privata markägare ser på formellt skydd på egen mark. Resultaten visar att en majoritet av markägarna är mycket eller delvis positivt inställda till alla de undersökta skyddsformerna men att andelen delvis negativa eller mycket negativa markägare är förhållandevis fler i det fall de berörts av ett formellt skydd där tillkomsten av områdesskyddet inte förutsätter en överenskommelse. Att självbestämmanderätten spelar en viktig roll för markägaren vid inrättande av formellt skydd bekräftas även i en syntesrapport där 43 forskningsrapporter om frivilliga avtal för skydd av privatägd skog sammanställts.<sup>1</sup> I rapporten analyseras effekten av kontextuella faktorer och mekanismer på privata skogsägars vilja att ingå formella frivilliga naturvårdsavtal. Analysen visar bland annat att skogsägarnas önskemål att skydda mark påverkas av den personliga känslomässiga kopplingen till skogen. Den visar även den centrala roll som känslan av självbestämmande, tillsammans med den ekonomiska ersättningen, har för viljan att ingå ett frivilligt skydd.

Den rådande skogspolitiken har ett brett stöd. Att övergå till att låta en större del av naturvården 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. Om detta ansvar inte axlas kan det finnas skäl att se över de skogspolitiska principerna, men så länge principen om frihet under ansvar ligger fast bör den vara vägledande. Detta kommer till tydligt

---

<sup>1</sup> Miljand, M., m.fl., *Voluntary agreements to protect private forests*. Opublicerat manus, tillgängligt i Miljand (2020). *The potential of systematic reviews in environmental social science: An analysis of its use to evaluate and inform policy*, akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

uttryck i denna utrednings direktiv, som anger att skyddsformer som bygger på frivillighet och sker på markägarens eget initiativ *ska* föreslås.

Utredningen gör bedömningen att det behövs incitament för markägare att bedriva naturvård och att bevara och skapa naturvärden för att Sverige ska kunna uppnå miljömålen. 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 genom frivilliga avsättningar kompletteras därmed med ett ansvar även för att aktivt bidra även till det formella skyddet. Äganderätten bedöms stärkas genom ett arbetssätt som innebär att områdesskydd förutsätter samtycke.

Utredningen bedömer att om frivilligt formellt skydd införs som den huvudsakliga arbetsmetoden kommer markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden öka. Oron för att ett område som har, eller kan utveckla, höga naturvärden ska skyddas av myndigheterna med tvång bör givetvis minska om frivillighet är en förutsättning för formellt skydd. Det bör medföra att metoden, som ibland förekommer i dag, att avverkningsanmäla områden med höga naturvärden, som ett sätt för markägare att initiera formellt skydd, inte längre ska behöva förekomma. Denna metod har tidigare skapat bekymmer för flera parter i den fortsatta hanteringen, som blir av akut karaktär i stället för planerad och strategisk. Av samma skäl bör begrepp som ”omvänd naturvårdsgallring” eller ”biotopsanering”, där man av rädsla för att mista rådigheten över ett område, medvetet avlägsnar naturvärdesträd och andra naturvärden från skogen, kunna förpassas till det förflutna.

### 10.2.1 Ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd

Utredningen har i det föregående presenterat ett förslag till hur den skogliga naturvärden bör bedrivas – genom ett tydligt politiskt ställningstagande om mål och medel samt i enlighet med ett politiskt beslutat handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. I handlingsprogrammet bör bland annat det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog anges. Utredningen föreslår ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd.

I handlingsprogrammet bör även anges vilken roll de frivilliga avsättningarna ska spela för handlingsprogrammets uppfyllande samt hur miljöhänsyn ska kunna bidra till konnektiviteten i landskapet. Handlingsprogrammet innebär och förutsätter därmed ett stort mått av dialog och en god samverkan mellan myndigheter och skogsägare.

Även processen vid frivilligt formellt skydd bör karakteriseras av dialog och samverkan mellan berörda parter och med täta kontakter mellan markägare och myndigheter i de olika faserna av skyddsprocessen. En förutsättning för att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och markägarinitiativ ska bli framgångsrikt är att skogsnäringens och markägarnas organisationer bejaktar modellen och tar ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. Utredningen har uppfattat att det i dag finns en vilja och ambition från dessa organisationer att axla detta ansvar.

Det är inte lämpligt att här ange exakt hur arbetet bör bedrivas. Det är mer lämpligt att ramen för skyddsarbetets bedrivande ska anges av regeringen i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och att detaljerna utarbetas av myndigheter i dialog med skogens aktörer i skogsskyddsstrategin. Det finns dock skäl att här beskriva en möjlig väg för att införa det nya arbetssättet.

#### *Nationell och regionala skogsskyddsstrategier för genomförande av frivilligt formellt skydd*

Handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen anger bland annat arealer och skogstyper som ska skyddas inom programtiden för att uppnå vissa bestämda mål. Utgångspunkten är att handlingsprogrammet har en säkrad och långsiktig finansiering, genom att den är beslutad av regeringen. Genomförande av handlingsprogrammet, i den del som avser formellt skydd, bör därefter fastställas av Skogstyrelsen och Naturvårdsverket i en nationell strategi för formellt skydd av skog.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog ska ange vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda – exempelvis skogstyp, beståndsålder, mängd död ved och förekomst av signalarter – för att områdesskydd kan bli aktuellt i syfte att uppnå handlingsprogrammets mål. Det finns också anledning att ange att enskilda fastigheter med en hög andel höga naturvärden ska prioriteras. Begreppet nyckelbiotopsrika brukningsenheter används i dag för att prioritera det for-



mella skyddet och det finns skäl att även fortsättningsvis prioritera enskilt ägda fastigheter med en stor andel mycket höga naturvärden. I kapitel 12.8 föreslås att begreppet nyckelbiotop inte längre ska användas men att de brukningsenheter med stor andel utvecklade naturvärden alltså bör prioriteras då detta bedöms utgöra effektiv naturvård och tillgodoser markägares berättigade krav på att staten tar ansvar för de utpekanden av höga naturvärden som skett. Det finns därför skäl att i strategin närmare ange hur och genom vilka kriterier en sådan prioritering ska ske.

Den nationella strategin bör även ange hur ansvaret bör 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.

Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och skogens intressenter, som skogsägarföreningar och ideella organisationer, bör därefter genom samverkan och dialog komma fram till länsvisa strategier för hur handlingsprogrammets mål om naturvårdsavsättningar genom frivilligt formellt skydd ska genomföras i varje berört län. I den regionala strategin bör även skogsbruket redogöra för hur sektorsansvaret för miljön kan bidra till att genomföra handlingsprogrammet i länet.

I dialogen ingår inte frågan om skyddet är nödvändigt eller hur omfattande det ska vara. Detta är redan klargjort genom regeringens beslut i handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Förutsättningarna för en lyckad dialogprocess bedöms större i och med att målet redan är på förhand givet och dialogen i stället begränsas till genomförandet. Hur de frivilliga avsättningarna i länet ska samverka med det formella skyddet bör vara en fråga som har nära samband med den regionala genomförandestrategin. I dialogen kommer även frågan om hur det formella skyddet ska prioriteras. Om anslagen inte är tillräckliga för att undanta all skogsmark med höga naturvärden inom programtiden kommer frågan om i vilken ordning markägare ska erbjudas skydd att behöva behandlas. En självklar utgångspunkt är att de mest angelägna naturvärdena skyddas först. I strategin bör därför anges i vilka delar av länet som naturvårdsavsättningar kan bidra till konnektivitet i landskapet som spridningsvägar i en grön infrastruktur och i vilken grad brukningsenheter med stor andel utvecklade naturvärden ska ges företräde till formellt skydd.

Myndigheterna bör ha ett nära samarbete med de organisationer som varit med om att formulera strategin för genomförande även

vad gäller informationsspridning. Det kan gälla skogsägarföreningar, paraplyorganisationer för certifierade markägare, virkesköpande organisationer eller miljöorganisationer. 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 skogspolitik.

### *Genomförande av frivilligt formellt skydd*

Det operativa arbetet med frivilligt formellt skydd innebär 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 inom det område som en förfrågan avser att anmäla skog som markägaren bedömer uppfyller de angivna kriterierna för formellt skydd.

Därefter gör myndigheterna ett fältbesök för att avgöra om kriterierna uppfylls och, om så är fallet, startas en process för formellt skydd.

I de fall myndigheterna känner till att det finns höga naturvärden i ett område kan de givetvis rikta information om detta direkt till berörd markägare för att på så sätt uppmärksamma denne om möjligheten att få ersättning för naturvärdena, genom formellt skydd.

Varje förfrågan om frivilligt formellt skydd ska anpassas till de anslag som finns tillgängliga för områdesskydd de närmaste åren. Myndigheterna bör alltså begränsa arealen inom en förfrågan så att tillgängliga anslag räcker för att erbjuda ersättningar för formellt skydd, och för att kostnaderna ska kunna förutses. Det bedöms betydligt lättare för myndigheterna att förutse vilka anslag som kommer att finnas tillgängliga eftersom utgångspunkten är att handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald är fullt ut finansierat och att skogsskyddsstrategin och förfrågan håller sig inom handlingsprogrammets ramar.

Då myndigheterna inte har möjlighet att med tvång ianspråka ett område bör arbetssättet ge förutsättningar för en process där markägaren i vilket skede som helst kan välja att dra sig ur. En markägare som anmält sin skog bör vara angelägen om att komma till ett snabbt avslut. Eftersom medel finns tillgängliga under en förfrågan om fri-

villigt formellt skydd så finns förutsättningarna för myndigheterna att tillgodose detta.

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. Myndigheterna bör acceptera markägarens förslag om dessa är tillräckliga för att bevara eller förstärka naturvärdena i området, ligger i linje med handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, är förenliga med miljöbalkens bestämmelser och i övrigt inte är olämpliga. Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att acceptera ett förslag om formellt skydd som inte är kostnadseffektivt, till exempel 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.

Vid sidan av de områden som bör avsättas för naturvård, som naturreservat, biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal, kan en förfrågan även avse områden som är lämpliga för skogsbruk med förstärkt hänsyn under förutsättning att det nationella handlingsprogrammet innehåller ett sådant mål. Förstärkt hänsyn bör kunna formaliseras genom att myndigheterna erbjuder ett särskilt naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn, se nedan i kapitel 10.3.3. Förstärkt hänsyn kan minska behovet av formellt skydd.

Det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen avseende frivilligt formellt skydd bör utvecklas i samverkan mellan myndigheter och skogens intressenter för att kunna bedrivas utifrån följande övergripande modell.

1. Myndigheterna, i samråd med bland annat skogsägarorganisationer, utarbetar en skogsskyddsstrategi för frivilligt formellt skydd för att genomföra de mål som uppställs i handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.
2. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen formulerar och publicerar en förfrågan om de skogstyper som eftersöks för formellt skydd i ett visst område och vilka kriterier över naturvärden som ska vara uppfyllda.

3. Skogsnäringens och markägarnas organisationer informerar markägare om vad som efterfrågas och hjälper markägarna i urval av områden.
4. Markägare lämnar förslag på skogar som de önskar skydda formellt.
5. Skogsstyrelsen eller Länsstyrelsen bedömer områdenas naturvärden och betydelse för att uppfylla skogsskyddsstrategin och handlingsprogrammet för biologisk mångfald i övrigt.
6. Om myndigheterna gör bedömningen att ett område uppfyller kriterierna, och i övrigt är lämpligt, påbörjas diskussioner om bland annat lämplig skyddsform, gränser, föreskrifter och förutsättningar i övrigt för skyddet.
7. Värdering av intrångsersättning eller köpeskillning görs och förhandlingar sker om ekonomisk ersättning eller ersättningsmark.
8. När överenskommelse nåtts inrättas det formella skyddet.

#### *Undantag från frivillig formellt skydd av skog*

Utredningen har i förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen föreslagit en differentiering i myndigheternas möjlighet att med tvång inskränka egendomsskyddet. Olika arbets sätt ska enligt förslaget finnas tillgängliga beroende på om skogen utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse där staten har ett primärt ansvar att skydda naturen eller om skogen utgör ett sådant allmänt intresse som förutsätter markägarens samtycke.

Sådana eventuella undantag till frivilligt formellt skydd behöver vara tydligt avgränsade, beskrivna och kommunicerade för att inte riskera att markägare ska uppfatta att skogar med höga naturvärden är något som generellt inskränker möjligheten att bruka marken enligt de egna målen med ägandet.

Utredningen har inte haft mandat eller möjligheter att utreda arbetssättet vid områdesskydd av andra naturtyper än skog och av områden sammansatta av skog och andra naturtyper. Utredningen föreslår därmed inte att nuvarande arbetssätt för formellt skydd ändras för andra naturtyper än skog. Det innebär att endast skogar som skyddas med stöd av det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och den skogsskyddsstrategi som ska genom-

föra handlingsprogrammet omfattas av frivillig formellt skydd. Skogsmark som skyddas i andra sammanhang, exempelvis vid skydd av mosaiker av skogar och andra naturtyper eller skyddszoner av skog mot våtmarker eller vattenmiljöer, skyddas alltså med stöd av de regler som i dag vägleder myndigheternas arbete i dessa delar.

### 10.2.2 Möjliga negativa konsekvenser av frivilligt formellt skydd

Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas arbete med områdesskydd baseras i dag på den nationella strategin för formellt skydd av skog där dialog och samverkan anges som viktiga ingredienser i arbetet. I de allra flesta fall kommer också markägare och myndigheter överens om skydd och ersättning inom ramen för det arbete som sker.

Det har framförts en oro att det nya arbetssättet med frivilligt formellt skydd av skog kan innebära att det formella skyddet blir mindre kostnadseffektivt och att skog med höga naturvärden avverkas i stor utsträckning. Utredningen har blivit uppmärksam på dessa risker av bland annat Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser. Följande beskrivning av möjliga negativa konsekvenser baserar sig i hög utsträckning på de potentiella risker som framförts av dessa myndigheter.

#### *Svårigheter att genomföra det strategiska arbetet*

Myndigheternas skyddsarbete utgår i dag strategiskt från värdetrakter och i spridningslänkar mellan dessa. Detta görs för att komma upp till skyddsnivåer som motsvarar ekologiska tröskelvärden så att arter ska kunna leva kvar och att miljömålets preciseringar uppfylls. Skyddsarbetet i dag handlar inte om att bevara enskilda områden med mycket höga naturvärden utan att skapa ett funktionellt system på landskapsnivå. Det är i dag endast inom värdetrakterna som det finns en möjlighet att uppnå dessa ekologiska tröskelvärden. Inom övriga delar av skogslandskapet har fragmentering och habitatförlust gått så långt att dessa tröskelvärden inte går att uppnå inom överskådlig tid utan mycket stora insatser.

Arbetssättet med frivilligt formellt skydd riskerar att frånta myndigheterna möjligheten att bedriva ett systematiskt arbete i områdeskyddet. Myndigheterna blir hänvisade till att vänta på markägarinitiativ och kan inte längre styra mot målen genom att man inte kan bestämma vilka områden som bör skyddas och inte heller kan kontrollera takten detta bör göras efter.

Myndigheternas uppdrag i regleringsbreven om att skydda kvarvarande värdekärnor i skog kan med ett införande av frivilligt formellt skydd inte längre anses rimligt, då den modellen fråntar myndighetens styrande verktyg.

Avsättning av medel för ersättningar till markägare riskerar att bli mycket svårt när myndigheterna inte kan göra bedömningar om rimliga utfall av ett system som helt bygger på andras initiativ, jämfört med nuvarande system.

#### *Arbetssättet riskerar att bli ineffektivt*

Riksrevisionen har granskat arbetssättet Nya Komet, som bär stora likheter med det föreslagna arbetssättet. Riksrevisionens granskning visar att intresset från markägare har varit relativt lågt och att arbetssättet i dess nuvarande utformning saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt eftersom både skydds- och ersättningsformer är desamma, men naturvärdena ofta är lägre, i områden initierade genom Nya komet. Dessutom medför arbetssättet högre administrativa kostnader än det traditionella skyddsarbetet.

En annan farhåga som lyfts fram från länsstyrelserna är att naturreservat av tillräcklig storlek kommer att bli svåra att uppnå om markägare på frivillig väg ska ta fram områden. Ett lämpligt naturreservat bör, förutom att innehålla höga och prioriterade naturvärden, storleksmässigt klara att skapa förutsättningar för arter att överleva på lång sikt och får därför inte vara för litet. Detta innebär normalt att det är ett flertal markägare som berörs av ett lämpligt område. Det finns stor risk att områden som anmäls för frivilligt formellt skydd är för små för att vara funktionella eller endast utgörs av mindre, ej sammanhållna delar av ett större skyddsvärt område.

Länsstyrelserna har vidare framfört att det finns en risk att samlade markägarinitiativ för att föreslå skydd av större områden med många markägare inte kommer till stånd. Detta innebär i sin tur att

ansvaret förslagsvis bör läggas på någon eller några markägarorganisationer. Om organisationerna inte kan axla det ansvaret finns en överhängande risk att reservatsförslag utifrån de kvalitetskriterier som satts upp för skydd inte kommer att föreslås. Förslaget bygger på att markägarorganisationerna ska erbjudas en större roll i ett arbete med formellt frivilligt skydd. Tidigare erfarenhet är att markägarorganisationernas intresse och medverkan varit ringa och att det även finns en intressekonflikt inom skogsägarrörelsen där man både är en medlemsorganisation och ett företag som konkurrerar om tillgängliga virkesvolymen på marknaden. En virkesköpare får provision för den volym denne tecknar avtal om avverkningsuppdrag för. Det kan vara svårt för virkesköparna att ge råd om frivilligt formellt skydd i de fall det i ett område samtidigt finns höga naturvärden och eftertraktade virkesvolymen.

Myndigheterna befärar också att om markägaren alltid ska ha möjlighet att föreslå skyddsform och detta tillämpas bokstavligt kan man få områden med en blandning av skyddsformer, vilket leder till krånglig, dyrbar, tidsödande och dysfunktionell förvaltning.

### *De återstående skogarna med höga naturvärden riskeras*

Myndigheterna menar vidare att om myndigheten ska vänta på markägares anmälningar riskerar det att innebära stora problem om anmälningar inte kommer in medan skyddsvärda områden samtidigt avverkas. Har myndigheterna då inte möjlighet att agera äventyras måluppfyllelsen.

Länsstyrelsen i Västerbotten menar exempelvis att den har relativt god kunskap om vad som finns kvar av värdekärnor inom trakterna och i spridningsstråk mellan dem. Länsstyrelsen påpekar också att kvarvarande oskyddade värdekärnor avverkas i en takt som överstiger den takt med vilken områden skyddas och bedömer att återstående oskyddade värdekärnor inom värdetrakter och spridningsstråk mellan dessa kommer avverkas inom en 10–15 års period med nuvarande avverkningstakt.

*Ett verktyg för att omhänderta äganderättsproblem försvinner*

Det pågår flera processer där Skogsstyrelsen i sin tillsyn enligt miljöbalken meddelat beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som inneburit att en viss åtgärd inte får vidtas. Den rättsliga prövningen är inte färdig då detta betänkande går i tryck. I flera fall rör det sig om frågor som hanterar skyddet av fridlysta arter, vilket i dagsläget hanteras av en annan utredning. Bestämmelsen är dock tillämplig även beträffande påverkan på naturtyper och livsmiljöer, eller med andra ord skogar med höga naturvärden. Trots att bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken är kopplad till en ersättningsrätt i 31 kap. går det inte med säkerhet att i dagsläget avgöra om och i så fall i vilken utsträckning ersättning ska betalas för ett beslut som innebär en rådighetsinskränkning.

Skogsstyrelsen har endast i begränsad omfattning tillämpat bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken i de fall en skogsbruksåtgärd skulle påverka en naturmiljö i en enligt miljöbalken otillåten utsträckning. Myndigheten har i sådana fall oftast valt att inrätta ett områdesskydd i stället för att meddela ett föreläggande om begränsningar eller ett förbud att vidta åtgärden. Det har varit ett praktiskt sätt att hantera frågan. Om möjligheten att i alla lägen besluta om att inrätta områdesskydd försvinner, för de fall då markägaren inte samtycker till inrättande av ett formellt skydd, kommer balkens otydliga bestämmelser på denna punkt att behöva prövas även för skogar med höga naturvärden. Artskyddsutredningen kan inte förväntas komma att hantera denna fråga. Utgången av en rättslig prövning av rätten till ersättning och verkningarna av ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är alltså osäker – vilket i sig utgör ett äganderättsproblem.

### **10.2.3 Hur ska eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas?**

Utredningens förslag om frivilligt formellt skydd utgör en del av ett större reformpaket för en stärkt äganderätt, en växande bioekonomi och en effektiv naturvård. Flera av de farhågor som lyfts fram beträffande arbetssättet har sin grund i dagens konfliktytor, som i sin tur beror på en otydlig styrning av naturvårdsarbetet och en misstro mellan markägare och myndigheter.



Utredningens förslag i denna del utgör dock en pusselbit i en ny, tydligare och förhoppningsvis mer effektiv naturvårdspolitik där konkreta politiska mål styr myndigheternas arbete och där det finns tillräcklig finansiering för att uppnå målen. Många av de konfliktytor som präglat naturvårdsarbetet i skogen – ambitiösa men motstridiga målsättningar om en växande bioekonomi och bevarande av biologisk mångfald, utpekanden av höga naturvärden i form av nyckelbiotoper på privat mark och en otydlig förväntan om sektorsansvar i det enskilda fallet – omhändertas av andra förslag som läggs i denna utredning. Det är därför inte givet att de problem som finns i dag kommer bestå i det nya systemet. Frivilligt formellt skydd är i stället en viktig del för att få det föreslagna systemet att hänga ihop.

Genom att handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen hanterar hela naturvärden samlat tydliggörs vilken roll det frivilliga formella skyddet ska spela i arbetet, tillsammans med frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och naturvårdande skötsel. En målbild för det samlade naturvårdsarbetet i skogen är viktigt för att skapa förståelse och incitament även för det frivilliga skyddet. De begränsningar som arbetssättet har – till exempel för att bevara mycket stora sammanhängande unika naturskogar, där markägarinitiativ i praktiken skulle vara omöjligt att genomföra – omhändertas genom möjligheten att i handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald peka ut särskilt angelägna allmänna intressen.

Arbetet med grön infrastruktur föreslås även det utgöra en viktig del av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. De farhågor som framförts från markägarhåll att grön infrastruktur ska gå från att utgöra samverkan mellan olika aktörer i landskap, till att bli en restriktion mot brukande bör effektivt omhändertas genom frivilligt formellt skydd. Dialogen om att samverka i landskap för att skapa en så effektiv naturvård som möjligt som inte i onödan ska konkurrera med den virkesproducerande marken har större förutsättningar att lyckas om misstron mot arbetssättet elimineras.

Arbetssättet kommer att kräva en omställning och en ny attityd från myndigheter och markägare för att lyckas. Det finns anledning att tro att tiden är mogen för nya tankar i skogspolitiken för att ta Sverige ur en destruktiv spiral där dialog ersatts av debatt.

I samband med att frivilligt formellt skydd införs bör en tidpunkt då arbetssättet utvärderas och omprövas införas. Med hänsyn till att det kan finnas svårigheter med att sätta en så genomgripande för-

ändring anser utredningen att fem år är en lämplig tidpunkt för att utvärdera systemets effekter. Eftersom arbetssättet utgör en del av det föreslagna handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, som föreslås utvärderas och omprövas regelbundet, kommer arbetssättets långsiktiga effekter därigenom kunna hållas under uppsikt.

*En översyn av miljöbalkstillsynen vid pågående markanvändning är påkallad*

Som angetts finns det dock en juridisk komplikation vars lösning är angelägen för att få systemet att hålla samman. Denna utredning har inte haft möjlighet att föreslå de nödvändiga förändringar i miljöbalken som skulle innebära att myndigheternas möjlighet att förbjuda åtgärder med stöd av 12 kap. 6 § eller 26 kap. 9 § miljöbalken tydliggörs.

I dagsläget finns det en osäkerhet både rörande vilken verkan ett förbud enligt miljöbalken får för pågående markanvändning och hur balkens allmänna hänsynsregler påverkar rätten till ersättning för ett sådant beslut. Formellt skydd, till exempel ett biotopskyddsområde kan i dag inrättas av myndighet efter ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, där verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet inte kommit överens om nödvändiga anpassningar för att uppfylla balkens krav på hänsyn till naturmiljön. Om markägaren inte är intresserad av ett formellt skydd kan det nya arbetssättet innebära att myndigheten, mot markägarens vilja, i stället tvingas meddela ett förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett sådant förbud riskerar att ha samma verkningar som ett formellt skydd för verksamhetsutövarens möjligheter att bruka marken men utgör inte effektiv naturvård. Det bör därför understrykas att det är angeläget med en översyn av miljöbalkstillsynen avseende skogsbruk. En ordning förordas där tillsynen i sin helhet flyttas över till skogsvårdslagen eller där tillämpningen och verkningarna av ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tydliggörs.

## 10.3 Nya sätt att skydda skog

**Förslag:** Artskyddsutredningen M 2020:03, bör ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd som kan ta hänsyn till en skyddsvärds arts varaktighet i ett område som inte av andra skäl bör beredas permanent områdesskydd.

Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att lämna förslag på ändring av 7 kap. 11 § miljöbalken och bilaga 2 till förordningen om områdesskydd för att möjliggöra mer ändamålsenliga biotopskyddsområden.

Skogsstyrelsen bör utreda möjligheterna till att teckna naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn. Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att förtydliga vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret och därefter utreda formerna för att teckna naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör utforma riktlinjer för en enhetlig och effektiv tillämpning av naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess (väntansavtal).

Utredningens uppfattning är att alla naturvårdsavsättningar ska ha som mål att med så hög kvalitet och kostnadseffektivitet som möjligt bevara de värden som avses med skyddet. I både miljöbalken och de förordningar som meddelats med stöd av balken sätts gränserna för vad som får skyddas, hur ett skydd ska utformas och vilka åtgärder som kan få vidtas. Det bör göras en översyn av dessa regler för att säkerställa kvalitet och kostnadseffektivitet i naturvården.

### 10.3.1 Tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken

Biologisk mångfald bevaras bland annat genom att tillräckliga arealer av de naturligt förekommande arternas livsmiljö säkerställs. Detta förutsätter i normalfallet ett permanent skydd, särskilt beträffande arter som har höga krav på sin livsmiljö. Utredningen har emellertid konstaterat att det för en särskild företeelse finns ett behov av att även kunna avsätta områden på kortare sikt. Det behövs ett tidsbegränsat områdesskydd för förekomst av skyddsvärda arter som

under en kortare tid förekommer i skog, som i sig saknar höga naturvärden.

Det pågår flera rättsprocesser angående ersättning i situationer då skogsbruksåtgärder förbjudits i naturvärdesmässigt trivial skog, på grund av att området utgör fortplantningsområde för fridlysta fåglar. Om ett sådant område bedöms skyddsvärt endast under ett begränsat antal år, saknas i dag möjlighet att med formellt områdesskydd, vid sidan av naturvårdsavtal, avsätta området för naturvård under en begränsad tid för ett specifikt ändamål. Ett sådant tidsbegränsat områdesskydd finns i dag i Finland och är där begränsat till 10 år varefter området övergår till ett permanent skydd om skyddsbehovet kvarstår. Det är angeläget att en bortre tidsgräns sätts och att området i annat fall är bättre lämpat för ett mer permanent skydd.

Denna utredning har som uppdrag att finna flexibla skyddsformer för bevarande av biologisk mångfald. Biologisk mångfald bevaras på ett generellt plan genom att livsmiljöer för arter bevaras och utvecklas. För arter som inte kan överleva i skogar där ett rationellt skogsbruk bedrivs sker bevarandet genom att undanta de skogar som alltjämt utgör en livsmiljö för arten från skogsbruk. Detta sker genom att dessa livsmiljöer skyddas på mycket lång sikt.

Skydd av enskilda arter, eller exemplar av arter kan dock kräva att enskilda platser där en sällsynt art etablerats skyddas. Om det rör sig om en skyddsvärd art som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Om arten stannar kvar på platsen och bedöms kunna överleva där efter ett antal år finns då skäl att bevara livsmiljön mer långsiktigt. Detta bör kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en begränsad tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd.

Artskyddsförordningen utreds för närvarande av Artskyddsutredningen, M 2020:03. Denna utredning bör därför få tilläggsdirektiv för att utreda denna fråga specifikt och ges möjlighet att lämna förslag om ett sådant tidsbegränsat områdesskydd, om det befinnns nödvändigt. Behovet och utformningen av ett tidsbegränsat områdesskydd är nära förknippat med de övriga frågor som Artskyddsutredningen har att bedöma.

### 10.3.2 Ändamålsenliga biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen kan besluta om biotopskyddsområden i skogen för mark- eller vattenområden som kan härledas till en av de 19 olika biotoptyperna enligt bilaga 2 till förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det är dock vanligt att den skyddsvärda miljön är i behov av en skyddszon mot omgivande mark för att exempelvis dämpa sol- och vindpåverkan i den skyddsvärda miljön. Det förekommer även situationer där den skyddsvärda biotopen inte når ända fram till en fastighetsgräns eller en väg, vilket innebär arronderingsproblem genom att en mindre skogsmarksareal kan bli mycket svårbrukbar.

En önskvärd förändring i 7 kap. 11 § miljöbalken som ger möjlighet till att i biotopskyddsområden inkludera även en viss areal utöver den skyddsvärda miljön skulle avsevärt förbättra funktionaliteten i skyddsformen. En sådan förändring skulle även öka markägares förståelse för biotopskyddsområdets avgränsning.

Skogsstyrelsen har identifierat vissa skyddsvärda naturtyper som inte passar in i de nuvarande beskrivningarna i bilaga 2 till förordningen om områdesskydd. Det gäller bland annat äldre lövbrännelika successionsstadier med höga naturvärden och mosaikartade biotoper som funktionellt ofta hör samman men i dagsläget måste delas upp mellan olika biotopskyddsområden.

Ett biotopskyddsområde är i dagsläget begränsat till ett mindre område, som genom lagförarbeten definierats som omkring 20 hektar. Det bör övervägas om inte skyddsformens lämplighet i det enskilda fallet i stället för områdets storlek bör vara vägledande. Behovet av att kunna skraddarsy föreskrifter och ge möjlighet att uppföra anläggningar talar för naturreservat i stället för ett biotopskyddsområde. Det är behovet av skötselplan och anläggningar som bör avgöra valet av skyddsform i stället för områdets storlek. Ett område större än 20 hektar som saknar behov av skötsel och besöksanordningar utan lämpligast lämnas åt fri utveckling behöver inte nödvändigtvis skyddas genom naturreservat endast på grund av dess storlek. Behovet av att låta 7 kap. 11 § miljöbalken endast avse små områden bör därför utredas och det kan då finnas anledning att antingen slopa begränsningen eller att genom ett förtydligande utöka vad små markområden innebär i skogssammanhang.

### 10.3.3 Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn

Den miljöhänsyn som tas inom skogsbruket på skogsmark utanför områden avsatta för naturvård kan vara helt avgörande för att uppnå en för naturvärden god funktionalitet i landskapet. Utredningen har i andra sammanhang påtalat vikten av att miljöhänsynen är effektiv, av hög kvalitet och långsiktig. För det fall det krävs mer miljöhänsyn i ett landskap än vad en markägare har ansvar att ta utan ersättning, bör Skogsstyrelsen, vid sidan av sin rådgivning, kunna erbjuda avtal för förstärkt hänsyn.

Ett avtal för förstärkt hänsyn skulle kunna ge ersättning för områden som i en skogsbruksplan är indelade för produktion med förstärkt hänsyn (PF). Markägaren skulle givetvis i dessa fall ha att visa vilka naturvärden som finns på fastigheten och hur de är tänkta att bevaras. Förstärkt hänsyn kan vara relevant och effektiv för att förstärka prioriterade naturvärden inom värdestrakter eller för att öka konnektiviteten mellan värdekärnor genom att en sådan förstärkt hänsyn lämnas mellan två värdekärnor som underlättar prioriterade arters spridning mellan dessa. Naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn bör även kunna användas vid behov, och när så i övrigt är lämpligt, för prioriterade kulturmiljöer.

Genom att utreda hur ett sådant avtal ska utformas kommer även frågan om vilken hänsyn utöver lagens krav som följer av sektorsansvaret för miljön att komma upp.

En utgångspunkt bör vara att staten endast ska ersätta en markägare för sådan hänsyn som går utöver vad som generellt sett kan förväntas inom ramen för sektorsansvaret. Vägledning och riktlinjer måste därmed tas fram för var gränsen går mellan förväntad hänsyn enligt sektorsansvaret och sådan förstärkt hänsyn som kan utgöra grund för avtal med ersättning.

I ett bestånd som brukas med förstärkt hänsyn kan antingen en stor andel av träden lämnas som hänsyn vid trakthyggesbruk eller en förstärkt hänsyn lämnas inom alternativa skötselsystem till traktthyggesbruk.

Behovet att kunna ha möjlighet att avverka en viss mängd gamla och friska träd med låga naturvärden i syfte att producera högkvalitativt virke samtidigt som andra delar av beståndet lämnas för naturvård skulle kunna uppnås genom naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn. Marknaden för kvalitetsvirke uppgår till flera hundra miljoner

kronor per år. Delar av detta behov bör kunna uppfyllas genom naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn i områden som i dag inte har så höga naturvärden att områdesskydd av området i sin helhet är befogat. Genom att överhålla bestånd för att dels kunna producera virke från friska äldre träd, dels skapa naturvärden genom att lämna delar av beståndet för naturvård, bör kunna skapa ett lönsamt alternativ till virkesproduktion för skogsindustrin.

### 10.3.4 Naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd

Det tar ofta lång tid från det att länsstyrelsen uppmärksammar och bedömer att ett område uppfyller kriterierna för att ges ett formellt skydd tills det att ersättningar är utbetalda och beslut om reservat är meddelade. I en markägarenkät har 36 procent angett att processen att bilda naturreservat tog 3 år eller längre tid. 51 procent angav att processen var kortare än tre år.<sup>2</sup> Tiden för att bilda biotopskydd och naturvårdsavtal är i regel kortare.

Att reservatsarbetet tar tid beror på att förhandlingarna kan vara komplicerade och ofta involvera flera markägare samtidigt. Storleken på myndigheternas anslag för ersättning begränsar också myndigheternas möjligheter till markåtkomst i ärenden om områdesskydd. Handläggarresurserna för att driva processerna och skriva beslut är begränsade och processen måste vara rättssäker och bygga på en god och lyhörd dialog för att hitta lämpliga avgränsningar, föreskrifter och undantag till föreskrifter. Då ett naturreservat ska finnas för all framtid är det viktigt att denna dialog får ta sin tid.

Att betala intrångsersättning för markåtkomst innan ett lagakraftvunnet beslut om områdesskydd kan vara vanskligt då ett ägarbyte kan hinna äga rum innan beslut fattas. Den nya ägaren har då inte något områdesskyddsbeslut som hindrar pågående markanvändning och kan kräva ytterligare ersättning.

En möjlighet är att intermistiska beslut fattas enligt 7 kap. 24 § miljöbalken. Detta är dock ofta inte önskvärt hos berörd markägare genom att det uppfattas som en tvångsåtgärd, även om syftet ofta är att säkerställa att markägaren kan få ersättning under tiden processen pågår. En strävan mot att frivillighet och markägarinitiativ ska utgöra

---

<sup>2</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2018, *Formellt skydd av natur – undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2014–2016*, s. 6.

grunden för det formella skyddsarbetet kan dock vara betjänt av att det är möjligt att teckna naturvårdsavtal inför processen med områdesskydd.

Redan då arbetet med formellt skydd inleds kan markanvändningen antas påverkad genom att skogsbruksåtgärder inte kommer att tillåtas. Det är därför rimligt att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna tecknar avtal med markägare redan då arbetet inleds (väntansavtal). Redan i dag används dessa avtal i viss utsträckning av länsstyrelserna, men knappast alls av Skogsstyrelsen vilket kan antas bero på att processen med bildandet av biotopskyddsområden i allmänhet är väsentligt kortare än bildandet av ett naturreservat. Det bör utredas hur dessa avtal kan ges en enhetlig, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning under alla processer för områdesskydd.

Ett väntansavtal bör kunna tecknas på så sätt att ersättningen bestäms till avkastningsräntan av den slutliga ersättning som fastställs vid inrättandet av det planerade områdesskyddet. Ersättningen för avtalstiden bestäms slutligt och betalas ut i samband med att områdesskyddet vinner laga kraft. Om områdesskyddet inte kommer till stånd, på grund av omständigheter som markägaren inte är ansvarig för bör ersättningen i stället bestämmas enligt en schablon motsvarande det intrång processen inneburit för markägaren.

Ett väntansavtal bör vara standardiserat och inte kräva någon egentlig administration. Myndigheternas arbetssätt bör innefatta att erbjuda avtalet redan då det kan konstateras att området är aktuellt för områdesskydd. Då det rör sig om större områdesskydd som omfattar flera markägare bör intresset för att vara med i processen öka. De som visar sitt intresse tidigt gynnas även framför de som väljer att inte delta aktivt i arbetet. Ett väntansavtal kan även innehålla skrivningar om vad som förväntas av de båda parterna, markägaren och myndigheten, i processen och den tidplan som ska gälla. Denna avsiktsförklaring kan då även ligga till grund för en bedömning om ersättning till markägaren ska utgå för ett områdesskydd som inte kommer till stånd.

Utredningen uppfattar behovet av att kunna erbjuda denna avtalsform gör sig gällande särskilt beträffande områdesskydd som inte förutsätter markägarinitiativ



## 10.4 Ersättning för naturvård

**Bedömning:** En formell naturvårdsavsättning bör vara ett ekonomiskt attraktivt alternativ och innebära ett okomplicerat förfarande. Sverige bör i likhet med våra nordiska grannländer införa en gynnsam beskattning av ersättning vid formellt skydd. Skattefri intrångsersättning bedöms vara en av de mest effektiva åtgärderna för ett framgångsrikt naturvårdsarbete.

**Förslag:** Regeringen bör låta utreda frågan om hur skattefrihet för intrångsersättning motsvarande 100 procent av marknadsvärdesminskningen samt för löseskilling och markköp i naturvårdssyfte kan införas i Sverige. Som ett andrahandsalternativ till skattefrihet, bör utredas hur ersättning enligt 31 kap. miljöbalken för formellt skydd av skog på ett mer ändamålsenligt sätt kan avsättas till ersättningsfond

Vidare bör en översyn av reglerna av ersättning för naturvårdsavtal göras för att möjliggöra beskattning i annat inkomstslag eller periodisering.

Det bör även utredas om ersättning vid nekat tillstånd i fjällnära skog kan omfattas av reglerna som gäller för skogsskadekonto.

Regeringen bör vidare uppdra åt Naturvårdsverket att analysera vilka effekter höjningen av intrångsersättningen med 25 procent av marknadsvärdet fått bland annat för myndigheternas naturvårdsarbete och för markägare, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande 100 procent av skadan skulle medföra.

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.

Det finns anledning att bejaka det enskilda skogsbruk som i generationer bidragit till bevarandet av biologisk mångfald. Den ägargeneration som får intrångsersättning till följd av de naturvärden som bevarats eller utvecklats på fastigheten, har dock inte möjlighet att göra avdrag för några förvärvskostnader om fastigheten gått i arv. Tillsammans med bland annat återföringsreglerna vid avyttring kan

ersättningen för formellt skydd, i efterhand, visa sig vara lägre än förväntat.

Att en process för områdesskydd ska vara enkel och inte leda till oväntade skatteeffekter i efterhand bedöms sammantaget gynna naturvårdsarbetet mer än den höjning av intrångsersättningen som skedde år 2010. Reformen från 2010, om att intrångsersättningen ska vara 125 procent av marknadsvärdesminskningen, bör därför utvärderas. Det bör i det sammanhanget även övervägas om intrångsersättningen i stället ska vara skattefri i likhet med våra nordiska grannländer Finland och Norge, eller i vart fall omfattas av mer gynnsamma regler.<sup>3</sup>

Vid sidan av ersättning för det intrång och den skada som uppkommer vid inrättande av ett formellt skydd enligt miljöbalken, kan staten i stället köpa marken eller ett naturvårdsavtal tecknas. Det finns skäl att se över även dessa ersättningar för att säkerställa ett sammanhållet system där naturvård ska utgöra en ekonomiskt attraktiv markanvändning.

#### 10.4.1 Skattefri ersättning

Ett områdesskydd för all framtid som inrättas genom ett expropriationslikt förfarande på enskild mark, för att tillgodose allmänna intressen, är ett särpräglad rättsinstitut vilket kan motivera en skatterättslig särbehandling.

Genom att som nu beskatta statlig ersättning sker en transferering i båda riktningar, där staten ger med ena handen och tar med den andra. Anslagen för formellt skydd av skog går därmed i viss utsträckning tillbaka till statskassan genom den kapitalvinstbeskattning som utlöses. Ett system där skattefri ersättning utgår med utgångspunkt i den fulla marknadsvärdesminskningen blir lättare att motivera för den enskilde och medför inte oväntade skatteeffekter samtidigt som att anslagen, vid bibehållen nivå, kan användas till större naturvårdsnytta. Det görs inte heller någon skillnad i hur mycket ersättning som den enskilde får i handen om fastigheten är nyligen köpt till marknadspris, eller om den gått i arv i generationer.

---

<sup>3</sup> För en kort redogörelse för den finska inkomstskattelagens och den norska skattelovens bestämmelser, se kapitel 6.7.1 respektive 6.7.2.

De statsfinansiella effekterna av skattefri intrångsersättning beror i hög utsträckning på om reformen finansieras genom att de förändringar i expropriationslagen som innebar ersättning till 125 procent av marknadsvärdesminskningen kvarstår eller inte. Det nuvarande systemet med höjd ersättning som beskattas fullt ut innebär för markägaren att nettoersättningen ofta motsvarar eller är något lägre än marknadsvärdet. Att ersätta skadan och i stället låta ersättningen undantas beskattning kommer därför inte medföra någon större ekonomisk förändring i de flesta fall. Den ersättning som då utgår kan investeras i en ny likvärdig fastighet, utan begränsningar, eller användas på annat sätt.

Genom att återgå till principen om marknadsmässig ersättning, utan 25 procent påslag på marknadsvärdesminskningen, kommer systemet att återigen stå i överensstämmelse med de skadeståndsrättsliga principer på vilket det bygger. De motiv som låg bakom den höjda intrångsersättningen, som en kompensation för ideella värden, osäkerhet vid värdering och att tidpunkten för intrånget inte kan bestämmas av markägaren, bedöms lika gärna kunna kompenseras genom att undanta ersättningen från beskattning. Det nuvarande svenska systemet utgör även en svårförklarad anomali vid en internationell jämförelse. En differentierad beskattning har inte heller lika tydliga marknadsstörande moment som nuvarande uppräkningsvärdesminskningen. Det är rimligt att beräkna värdet av en marknadsvärdesminskning på samma sätt oavsett om det är staten som betalar ersättning för ett intrång eller om en fastighetsägare av annan anledning ska ersättas.

Det finns sammantaget stora fördelar med att i stället för det nuvarande systemet låta intrångsersättning undantas från beskattning. I detta sammanhang bör löseskilling även jämföras med intrångsersättning.

Om skattefrihet inte genomförs bör reglerna för avsättning till en ersättningsfond ses över i syfte att möjliggöra en förlängd tid för förvärv av ersättningsfastighet. I dagsläget är det möjligt att avsätta ersättning i tre och som högst sex år till sådan fond, vilket inte sällan är för kort tid för att hinna förvärva en tillräckligt attraktiv skogsbruksfastighet, särskilt i områden med ett svagt utbud.

Översynen av skattelagstiftningen bör ha som utgångspunkt att naturvård utgör ett tungt vägande allmänintresse som ska vara ekonomiskt attraktivt för markägaren. Inriktningen på utredningen bör

vara att i första hand utreda förutsättningar för att undanta ersättning enligt 31 kap. miljöbalken från beskattning och i andra hand att skapa gynnsamma förutsättningar för att för sådan ersättning förvärva en ersättningsfastighet. Den gynnsamma särbehandlingen bör omfatta ersättning för formellt skydd enligt miljöbalken, oavsett om det är markägarinitierat eller efter initiativ av myndighet eller kommun.

Däremot saknas det bärande skäl att låta ersättning för förbud mot en viss åtgärd omfattas av samma gynnsamma skatteregler.<sup>4</sup> De argument som framförts för en höjd intrångsersättning görs inte alls gällande på samma sätt om det är markägaren som initierat en åtgärd som därefter förbjuds, vilket utlöser ersättningsrätt. I dessa fall är det tvärtom påkallat att den eventuella ersättningen som följer av förbudet ska beskattas på samma sätt som den inkomst som åtgärden annars hade gett upphov till, vilket kan motiveras inte minst av att det annars skulle utgöra en påtaglig marknadsstörning att kunna anmäla ett naturvårdsbestånd för avverkning i syfte att få skattefri ersättning för ett efterföljande förbud. Att skattesubventionera ersättningsberättigade åtgärder som står i strid med den övergripande miljölagstiftningen kan vidare framstå som stötande.

Reformens syfte är att naturvård ska utgöra en ekonomiskt attraktiv markanvändning och minska den administrativa börda som annars kan drabba den enskilde till följd av ett beslut om områdesskydd. En lämplig form att utreda dessa relativt komplexa frågor kan vara i samband med den föreslagna översynen av miljöbalkens tillsynsbestämmelser som rör pågående markanvändning, se ovan i kapitel 10.2.3.

### *Statsstöd*

Definitionen av vad som utgör statligt stöd finns i artikel 107.1 *Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt*, FEUF. Där framgår att det ska röra sig om stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel (hänförlighetskravet), av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (selektivitet). Sådant stöd är

---

<sup>4</sup> Exempelvis nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog eller förbud meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Se även kapitel 15.6.6.

oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I artikel 107.3 FEUF anges under vilka förutsättningar som ett stöd kan förklaras förenligt med den inre marknaden. EU-kommissionen har ensam behörighet att förklara ett statligt stöd, som i och för sig uppfyller kraven i artikel 107.1 FEUF, som förenligt med den inre marknaden.

Stöd får enligt artikel 108 FEUF endast ges efter att det anmälts till kommissionen för granskning (anmälningssplikten och genomförandeförbudet). Anmälningförfarandet regleras i en särskild förordning. Det kan vara värt att notera att anmälningförfarandet skiljer sig åt beroende på om det är fråga om ett individuellt stöd eller en stödordning.

Att särbehandla ersättning för områdesskydd i skogen i förhållande till annan expropriation eller annan avyttring innebär en stödordning.

Det går inte att säkert fastställa att generella ersättningsbestämmelser kombinerade med skattefri ersättning är varken förenliga eller oförenliga med detta statsstödsregelverket. Först måste avgöras om skattefrihet innebär en selektiv fördel.

Denna bedömningen sker i tre steg. För det första måste referenssystemet identifieras. För det andra bör det fastställas om en viss åtgärd utgör ett undantag från det systemet, eftersom den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets egentliga mål, är i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Att bedöma om ett undantag föreligger är nyckelelementet i denna del av analysen och möjliggör en slutsats om huruvida åtgärden vid första påseendet är selektiv. Om den berörda åtgärden inte utgör ett undantag från referenssystemet är den inte selektiv. Om åtgärden emellertid utgör ett undantag (och därför är selektiv vid första påseendet) måste det fastställas i det tredje steget av analysen om undantaget motiveras av (referens-) systemets art eller allmänna systematik. Om en åtgärd som är selektiv vid första påseendet motiveras av systemets art eller allmänna systematik kommer den inte att anses vara selektiv och faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i FEUF.

Referenssystemet blir skattereglerna för expropriationsersättning. En skattebefrielse skulle utgöra ett undantag från det systemet,

särskilt om kopplingen mellan miljöbalken och expropriationslagen bibehålls.

Det går i det tredje steget att hävda att det här undantaget motiveras av systemets art och allmänna systematik. En förutsättning är att det går att motivera varför just den här ersättningen ska hanteras på ett annorlunda sätt. Där finns det en risk att hamna i ett cirkelresonemang, eftersom huvudargumentet för undantaget inte ligger i systematiken utan i strävan att skapa en särreglering för de som tar emot marknadsvärdesminskningsersättningen.

Att införa skattebefrielse för ersättning till följd av rådhetsinskränkningar för ett områdesskydd kan utgöra en selektiv fördel för mottagaren. Kommissionen har dock klargjort att det också är nödvändigt att bedöma om gränserna för referenssystemet har utformats konsekvent eller tvärtom på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag som är i en jämförbar situation med hänsyn till den bakomliggande logiken hos systemet i fråga.

Samtidigt kan en sådan skattelättnad förklaras förenlig med den inre marknaden med stöd av artikel 107.3 FEUF, om kommissionen får en möjlighet att ta ställning till den. I dessa sammanhang blir det särskilt aktuellt med frågan om överkompensation. Det innebär att det kan bli aktuellt med en lägre skattesats snarare än en skattebefrielse. Nära eller under jämförbara skatter i andra länder kan vara en väg.

Det kan konstateras att ersättning för områdesskydd i Finland inte beskattas. Att införa ett motsvarande system i Sverige kan därför motiveras utifrån en nordisk jämförelse. Det finns dock skäl att närmare utreda denna fråga och om nödvändigt anmäla stödordningen till kommissionen för granskning innan en reform genomförs. Utredningens förslag innebär att kopplingen till expropriationslagens ersättningsbestämmelser ska upphöra och att marknadsvärdesminskningen därmed inte ska uppräknas med 25 procent. Detta talar för att stödordningen inte skulle anses gynna skogsägare på så sätt att handelspåverkan uppstår i större utsträckning än det finska systemet.

#### 10.4.2 Ersättningen vid markköp

Ett beslut om områdesskydd innebär ofta en sådan förfogandeinskränkning för fastigheten att äganderätten ur ett ekonomiskt perspektiv är förhållandevis innehållslös därefter. Det kan dock finnas

andra fullt godtagbara skäl till att en markägare vill behålla äganderätt och lagfarten på en fastighet trots att den belastas av ett områdesskydd. Både känslan av att äga och tillhörigheten till platsen kan motivera ett sådant beslut. Möjligheten att jaga eller fiska på egen mark kvarstår även i de flesta fall trots att skogen inte får avverkas vilket för många är ett tungt vägande skäl.

Med äganderätt följer dock även ett ansvar, som i vissa fall kan vara tungt, för exempelvis bekämpning av skadegörare eller eftersläckning vid skogsbrand. Det finns därför skäl att i många fall erbjuda ett markköp i stället för intrångsersättning för skogsbruksrestriktioner. Markköp är även en förutsättning för bildande av nationalpark på mark som inte redan tillhör staten. Intrångsersättning hanteras i dag enligt reglerna som gäller för expropriation och hanteras skattemässigt som en avyttring. Reformen år 2010, som innebar en höjd intrångsersättning, fick till följd att allt fler markägare valde den högre intrångsersättningen framför markförsäljning.

Det finns goda skäl för att ersättningen skattemässigt ska behandlas på samma sätt oavsett om ersättning utgår som intrångsersättning eller som köpeskilling. Det bör därför vid en reform av skattereglerna för ersättning enligt 31 kap. miljöbalken utredas hur ersättning för markköp till marknadspris, i syfte att bilda områdesskydd, skattemässigt kan behandlas på samma sätt. Köpeskilling genom en frivillig överenskommelse i syfte att bilda områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken bör i sammanhanget kunna jämföras med inlösen och utgöra samma slags ersättning. Ingen av dessa bör tas upp till beskattning, i vart fall inte om förvärven skett i naturvårdssyfte.

Långsiktigt är det mer rationellt att staten i största möjliga mån äger den skog som är skyddad för all framtid, om det är ekonomiskt likvärdigt med att utge intrångsersättning. Efter ett antal generationsskiften kan annars ägarstrukturen i framför allt större naturreservat komma att medföra en mycket svår hantering. Problem kan uppstå både vid den ordinära förvaltningen, då exempelvis gagnvirke från naturvårdande skötsel utgör markägarens egendom och vid katastrofer, exempelvis skogsbrand eller insektshärjningar, då markägaren och inte reservatsförvaltaren har det primära ansvaret.

### 10.4.3 Ersättning för naturvårdsavtal bör kunna periodiseras

När frågan om skattefrihet eller införandet av mer gynnsamma skatteregler för intrångsersättning och markköp utreds bör även ersättning för naturvårdsavtal ses över. Utredningen bedömer inte att det finns samma argument för att skattemässigt särbehandla ersättning för naturvårdsavtal. Avtalsformen innehåller ett civilrättsligt moment och bygger på helt andra principer än expropriation. Det är till exempel möjligt att häva ett naturvårdsavtal om markägaren inte följer de villkor som är förenat med avtalet vilket innebär att ersättningen helt eller delvis ska återbetalas till staten.

Naturvårdsavtalen beskattas i dag som inkomst av näringsverksamhet, vilket medför mycket höga marginaleffekter då ersättningen alltid i sin helhet ska tas upp för beskattning det beskattningsår då avtalet tecknats. Det bör därför utredas om ersättning för naturvårdsavtal bör beskattas som inkomst av kapital, i vart fall om avtalet löper på längre tid. Ett alternativ för att göra ersättningen som utgår vid tecknandet av naturvårdsavtal något mer skatterättsligt neutral är att utreda om den kan periodiseras inom ramen för samma system som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto). Detsamma bör gälla även för sådan ersättning som betalas vid nekade tillstånd och som inte föreslås undantas från beskattning.



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

**Bedömning:** Skyddad natur kan bidra till bioekonomin och landsbygdsutveckling genom att utgöra en destination för en växande besöksnäring. Nationalparker bedöms ha bäst förutsättningar att fungera som tillväxtmotor och bör därför prioriteras. Delar av Sveaskogs ekoparker Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö bör omvandlas till nationalparker för att gynna lokalsamhället och främja hållbar naturturism. För att utnyttja den skyddade naturen för fler ändamål än bevarande av naturvärden i syfte att gynna exempelvis hållbar naturturism inom nuvarande och framtida naturvårdsavsättningar kan regelverken behöva ses över. Utgångspunkten bör vara att verksamhet som inte strider mot bevarandesyftet med skyddet ska kunna tillåtas. Nuvarande regelverk ställer upp hinder för bland annat hållbar naturturism i skyddad natur.

**Förslag:** Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att inleda förstudier för att bilda nationalpark av delar av ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö.

Riktlinjerna till Naturvårdsverket bör vara att de nya nationalparkerna vad gäller föreskrifter, skötsel samt anläggningar för besökare utformas på ett sätt som innebär förbättrade förutsättningar för naturturism och friluftsliv samt lokal och regional utveckling.

Regeringen bör tillse att den mark som behövs för sådan nationalparksbildning omförs från Sveaskog till Naturvårdsverket. Även viss mark, med låga naturvärden, inom ekoparkerna Böda och Hornsö som kan användas som ersättningsmark till andra markägare i samband med bildandet av dessa nationalparker bör om nödvändigt överföras till Naturvårdsverket. Regeringen bör där efter söka riksdagens stöd för att bilda nationalparkerna.

Regeringen bör vidare ge Naturvårdsverket medel och uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan i syfte att kraftigt öka takten i bildandet av nya nationalparker och bidra till ökat friluftsliv och utvecklingen av naturturism på lokal och regional nivå.

I översynen bör det ingå att analysera vilka befintliga naturreservat och marker som är i statlig ägo som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling.

Naturvårdsverket bör även ges 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.

För att gynna hållbar naturturism i skyddad natur bör regeringen även ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och organisationer analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur och genomföra åtgärder för att främja dessa intressen inklusive en översyn av vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken.

Regeringen bör utreda ändring av 28 b § jaktförordningen (1987:905) så att det blir möjligt att vidta åtgärder med stöd av 28 och 28 a §§ i nationalpark för att förhindra angrepp på ren. Frågan bör kunna utredas i samband med översyn av närliggande frågor, antingen beträffande åtgärder mot viltskador som föreslås eller i samband med den redan aviserade översynen av rennäringslagen.

Regeringen bör i lämplig form utreda frågan om nationalpark bör kunna bildas även i kulturskapade miljöer och på mark som inte ägs av staten. Frågan kan utredas i samband med andra närliggande frågor eller i särskild ordning.

Sveriges natur är en tillgång som inte utnyttjas till sin fulla potential. Exempel från andra länder visar att naturturism i skyddade områden som nationalparker och större naturreservat kan skapa betydande mängder arbetstillfällen och en omfattande lokal ekonomi. Skyddade områden är attraktiva för besökare, både tack vare satsningar på besöksanordningar men även genom att områden ofta präglas av attraktiv och vacker natur. Ett sätt att gynna bioekonomin är att gynna förutsättningarna för en hållbar besöksnäring och naturturism.

Nationalpark är det mest kända internationella varumärket för besöksvärda naturområden. Att utnyttja möjligheten att använda nationalparker som en satsning på lokal och regional utveckling genom naturturism ger en klar synergieffekt vid naturvårdsavsättningar. Två bra exempel på hur en nationalpark kan bidra till naturturism är Åsnens nationalpark som bildades 2018, där bland annat berörda kommuner drev projektet *Destination Åsnen* samt Tivedens nationalpark där flera boende- och aktivitetsföretag ligger i direkt anslutning till nationalparken.

Erfarenheten från större turistsatsningar visar att hela bygden ofta får en förstärkt infrastruktur, samhällsservice och nya arbetstillfällen. Ett utbyggt mobiltelefon- och fibernät till följd av en ökad efterfrågan gynnar exempelvis andra näringar i lokalsamhället.

I hela landet finns en stor potential för att bilda fler nationalparker av lämpliga områden som skulle kunna bidra till lokalt och regionalt näringsliv. De områden som bedöms ha störst potential är de som har höga natur- och upplevelsevärden, och samtidigt är lokaliserade så att besökare lätt tar sig dit. Det är även en stor fördel om annan relevant infrastruktur som hotell, vandrarhem, campingplatser, restauranger och affärer redan finns etablerade i närheten. En nationalpark kan bara inrättas på statens mark vilket ofta innebär hinder vid etablering av nationalparker.

Det finns dock flera områden som det senaste decenniet har blivit naturreservat eller där reservatsbildning pågår som skulle kunna uppfylla ovanstående kriterier och där markköp är ett alternativ.

### **10.5.1 Ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalpark**

Sveaskogs arbete med att inrätta och förvalta ekoparker har bland annat inkluderat en omfattande naturvårdande skötsel med en målsättning om att utveckla naturvärdena och ekoparkernas värde för naturturism och rekreation. Arbetet har varit framgångsrikt och resulterat i att delar av flera ekoparker har så höga natur- och kulturvärden och stor potential för ett utvecklat friluftsliv och en ökad naturturism att de är relevanta att diskutera som nationalpark.

Utredningen bedömer att om satsningar på exempelvis Naturum och ytterligare besöksanordningar görs i samband med att de blir nationalpark, så skulle de på ett mer påtagligt sätt än i dag kunna bidra

till lokal och regional utveckling. Med tanke på att syftet med att ombilda ekoparker till nationalparker är kopplat till naturturism och friluftsliv, snarare än naturvård är endast några av ekoparkerna av intresse. Kostnaden för staten är i dessa fall liten i förhållande till att bilda en nationalpark på mark som i dag är privatägd och som inte redan omfattas av några restriktioner i markanvändningen. Utredningen gör även bedömningen att Sveaskogs andra ekoparker bäst förvaltas av bolaget även i framtiden.

Utredningen har av Naturvårdsverket begärt en analys för att utreda lämpligheten och möjligheterna att bilda nationalpark av några av Sveaskogs ekoparker och i förekommande fall intilliggande naturreservat.<sup>5</sup> Naturvårdsverket bedömer utifrån internationella och nationella kriterier för nationalparker och ekoparkernas potential för naturturism och friluftsliv att det i ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö finns delar som bör bli nationalpark. Utredningen delar Naturvårdsverkets bedömning i denna del. Samråd har skett med Sveaskog.

Ekoparkerna Böda och Hornsö är inte geografiskt helt heltäckande utan är flikiga och har några ”hål”. Det går att bilda en nationalpark med enbart Sveaskogs markinnehav, men nationalparkerna skulle kunna avgränsas mer ändamålsenligt om även vissa mindre privatägda fastigheter kan ingå i nationalparken. Dessa fastigheter behöver i så fall förvärvas av Naturvårdsverket. Frivilliga förvärv underlättas om mindre delar av de kvarvarande delarna av ekoparkerna, med låga naturvärden, skulle kunna användas som ersättningsmark för att köpa dessa delar.

## Sveaskogs ekoparker

Sveaskog introducerade sitt koncept med ekoparker 2002. Ett bärande motiv var att komplettera existerande skyddsformer med en ny komponent på landskapsnivå och genom tillskapande av ekoparkerna kunde naturvårdsarbetet nu utvecklas till att även omfatta hela landskap.

Till dags dato har Sveaskog etablerat 37 ekoparker med stor variation i klimat, geologi, skogstyper och markanvändningshistoria, från

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08.

nordligt boreala fjällnära skogar till sydliga tempererade ädellövskogsområden. Den första ekoparken etablerades 2003 (Omberg) och den senaste (Öjesjöbrännan) invigdes 2014 efter den omfattande branden i Västmanland. Ekoparkernas totalareal är 241 000 hektar (varav 174 000 hektar produktiv skogsmark) och de enskilda ekoparkerna varierar i storlek från 1 100 till 22 000 hektar, med en medelstorlek på 6 500 hektar.

Ekoparkerna valdes ut baserat på kunskap inom Sveaskog om befintliga större sammanhängande områden med höga värden för biologisk mångfald, men också med hjälp av extern expertis på biologisk mångfald, skogstyper och viktiga habitat. I södra delen av landet var också områdenas betydelse för friluftsliv och närhet till befolkningscentra ett viktigt urvalskriterium.

För varje ekopark finns en ekoparksplan med målklasser för varje bestånd. I medeltal är 64 procent av arealen produktiv skogsmark inom ekoparkerna i dag klassad som naturvårdsskog, med fri utveckling eller naturvårdande skötsel. Rumsliga aspekter har delvis varit styrande i målklassningen för att skapa en infrastruktur med så god förbindelse eller spridningsmöjligheter som möjligt mellan områden med höga naturvärden. Planerna har tagits fram i diskussion med Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen och lokala intressenter för rekreation, botanik och fågelskydd, liksom med representanter för rennäringen i de fjällnära delarna.

De färdiga ekoparksplanerna ligger till grund för naturvårdsavtal utan ekonomisk ersättning som upprättats mellan Sveaskog och Skogsstyrelsen. Initiativet togs av Sveaskog för att genom 50-åriga avtal ge en långsiktig publik garanti för ekoparkernas bevarande och utveckling. I dag är alla avsatta bestånd som är avsatta för naturvård i ekoparkerna (cirka 112 000 hektar produktiv skogsmark) reglerade i dessa naturvårdsavtal och räknas av myndigheterna som formellt skydd. Även mängden hänsyn vid föryngringsavverkning på produktionsarealerna är reglerad i ekoparksavtalen. Andelen kvarlämnad hänsyn på den brukade arealen är i genomsnitt cirka 20 procent, att jämföra med cirka 10 procent på Sveaskogs avverkningar utanför ekoparkerna.

Inom ekoparkerna söker Sveaskog också öka upplevelsevärdena och underlätta för rekreation och friluftaktiviteter genom information till besökande på olika språk och iordningställande av stigar, leder och rastplatser, särskilt inom ekoparker med hög besöks-

frekvens. Sveaskog har i dag ett hundratal turistentreprenörer som är verksamma på bolagets marker och ser ekoparkerna som särskilt lämpade som arenor för friluftsverksamhet. Bolagets erfarenhet är dock att utveckling av destinationer tar tid och att avgörande faktorer är geografi och övrig service, som tillgång på matställen och övernattningsmöjligheter. Att utveckla samarbeten med turistorganisationer och kluster av företag som kan stötta varandra och samarbeta ses som framgångsfaktorer och det är främst tillgången på entreprenörer med långsiktiga ekonomiska förutsättningar som upplevs begränsa en expansion.

Ekoparkerna skiljer sig från andra områden med formellt skydd i form av reservat eller nationalparker, bland annat genom delvis annorlunda metodik i naturvårdsarbetet som bygger på tydliga målbilder, landskapsekologiska resonemang och en kombination av olika aktiva åtgärder och uppföljning. Många ekoparker har i nuläget relativt stor andel restaureringsmark som först om några decennier kommer att ha utvecklat höga naturvärden. Sveaskogs uttalade avsikt är att långsiktigt arbeta för att nå detta mål och successivt förädla ekoparkernas naturvärden.

Under senare år har andra delar av storskogsbruket lanserat egna projekt med Sveaskogs ekoparker som förebild. SCA har avsatt fem större områden som så kallade mångfaldsparker i norra Sverige och Holmen Skog arbetar efter liknande principer i sina så kallade kunskapsparker inom fyra mellansvenska och nordliga landskapsavsnitt. På samma sätt som i Sveaskogs ekoparker läggs stor vikt på aktiva åtgärder och uppföljning inom dessa områden.

### **Samverkan mellan Naturvårdsverket och Sveaskog i förvaltning av de fyra nationalparkerna och resterande delar av ekoparkerna**

Utredningen delar, efter samråd med Sveaskog, Naturvårdsverkets bedömning att Sveaskogs kvarvarande markinnehav kommer att vara del i en viktig helhet tillsammans med de tänkta nationalparkerna.<sup>6</sup> Till exempel kan leder och andra anläggningar för friluftsliv på Sveaskogs mark utanför en nationalpark komplettera nationalparkens anläggningar och förbättra möjligheterna att utveckla attraktiva destinationer för naturturism. Det kan även finnas förutsättningar för

---

<sup>6</sup> Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08, s. 2.

samverkan kring naturvårdande skötsel såväl inom de blivande nationalparkerna som i Sveaskogs kvarvarande innehav. Om skötseln görs samordnat och med gemensamma målbilder kan man få en bättre sammanlagd effekt. Eventuella etableringar av boendeanläggningar för naturturism kan dessutom med fördel lokaliseras på Sveaskogs markinnehav i direkt anslutning till nationalparken. Det finns därför starka skäl för att nationalparksförvaltaren och Sveaskog ska samverka om förvaltningen av dessa föreslagna nationalparker och Sveaskogs kvarvarande markinnehav.

På några decenniers sikt kan även troligen hela de fyra ekoparkerna kunna ingå i de nya nationalparkerna om resterande delar av ekoparkerna även fortsättningsvis sköts med målsättningen att utveckla deras naturvärden och höja deras attraktivitet för besökare.

### **Betydelse för friluftsliv och naturturism**

Om delar av de fyra utpekade ekoparkerna blir nationalparker förbättras förutsättningarna för friluftsliv och naturturism på flera sätt.

Själva bildandet av nationalparken och nationalparkernas status medför att området synliggörs och får en internationellt känd och attraktiv kvalitetsstämpel som bland annat förenklar marknadsföringen av området som besöksmål. Nationalparkens attraktionskraft kan även bidra till friluftsliv och naturturism i nationalparkens omland. Nationalparksturism kan bidra till att förlänga besökssäsongen i regioner som i dag har en kort sådan säsong.

Tillgängliggörandet av nationalparken genom information, naturvägledning och anläggningar skapar bättre förutsättningar för berikande upplevelser i områdena. Företag och föreningar kan delta i aktörsutbildningar och sluta samarbetsavtal med nationalparksförvaltaren. Samarbetsavtalen gör det bland annat möjligt för aktören att nyttja nationalparkens symbol i sin marknadsföring.

De föreslagna nationalparkerna skulle omfatta relativt stora arealer, vilket i sig ger förutsättningar att ta emot många besökare utan att områdenas naturvärden äventyras. Stora nationalparker samt att Sveaskog enligt förslaget skulle fortsätta äga återstående delar av ekoparkerna kan också göra det möjligt att många olika aktiviteter kan bedrivas i och/eller utanför nationalparken samt att till exempel längre vandrings- och cykelleder som går både i och utanför nationalparken kan etableras.

Hornsö är enligt Naturvårdsverkets bedömning det område som har störst utvecklingspotential för friluftsliv och naturturism om det skulle skyddas som nationalpark, inte minst då området i dag har färre besökare än övriga föreslagna nationalparker. Området har i stora delar en påtaglig vildmarkskaraktär och kan erbjuda såväl fina naturupplevelser som de alltmer efterfrågade kvaliteterna tystnad och mörker. En nationalpark i området bedöms förbättra förutsättningarna för friluftsliv och naturturism genom att området blir mer känt, får en högre status samt får utvecklade anläggningar för besökare.

### Nationalparksriterier

Naturvårdsverket har på utredningens uppdrag bedömt de fyra utpekade ekoparkerna mot kriterierna för nya nationalparker.<sup>7</sup> Nationalparker ska enligt kriterierna:

- var för sig och tillsammans väl representera utbredda eller unika svenska landskapstyper i ett system över landet
- omfatta hela landskapsavsnitt på normalt minst 1 000 hektar
- till sin kärna och huvuddel vara natur med ursprunglig karaktär
- vara storslagna eller särpräglade i sitt slag och vara intressanta som sevärdheter
- ha höga naturvärden
- kunna skyddas effektivt och samtidigt utnyttjas för forskning, friluftsliv och turism utan att naturvärdena skadas.

### *Representativitet och del i system av nationalparker*

Naturvårdsverkets långsiktiga nationalparksplan grundar sig på relativt omfattande analyser av hur olika nya nationalparker skulle komplettera befintliga nationalparker genom bland annat representation av viktiga landskaps- och naturtyper. En översiktlig analys av dessa aspekter för de i denna redovisning föreslagna nationalparkerna visar

---

<sup>7</sup> Naturvårdsverket, *Redovisning av analys av möjligheten att ombilda vissa av Sveaskogs ekoparker till nationalparker*, PM 2020-10-08, s. 4.



på att de nya nationalparkerna skulle komplettera Sveriges befintliga nationalparker på flera sätt:

- En nationalpark i Böda skulle innebära den första nationalparken på Öland och att flera för ön unika naturtyper skyddas som nationalpark.
- En nationalpark på Hunneberg skulle innebära att ett av Västergötlands karaktäristiska plåtåberg införlivas i nationalparksystemet.
- En nationalpark på Hornslandet skulle innebära att södra Norrlands kustland representeras av en nationalpark.
- En nationalpark i Hornsöområdet skulle innebära att ett av södra Sveriges största sammanhängande skogsområden införlivas i nationalparkssystemet. Några motsvarande skogsområden dominerade av ek och tall finns inte i någon nationalpark.

### *Storlek*

Naturvårdsverkets kriterier för nya nationalparker inkluderar ett krav att nya nationalparker ska omfatta hela landskapsavsnitt på normalt minst 1 000 hektar. I de fyra föreslagna nya nationalparkerna bedöms det vara möjligt att bilda en nationalpark med minst 1 000 hektar värdekärna. Det bör påpekas att storlekskriteriet ska ställas i relation till landskapets karaktär för att uppfylla kravet på att en nationalpark ska omfatta hela landskapsavsnitt.

När Naturvårdsverket har analyserat möjliga avgränsningar av de fyra nya nationalparker som föreslås är den totala ungefärliga storleken för de föreslagna nationalparkerna mellan 2 400 hektar och 8 600 hektar. Naturvårdsverket bedömer därmed att det är möjligt att bilda nationalparker som uppfyller storlekskriteriet på 1 000 hektar för dessa ekoparker.

Dessutom bedömer det att de föreslagna nationalparkerna Böda, Hornslandet och Hornsö på ett mycket bra sätt skulle uppfylla kravet att skydda hela landskapsavsnitt. Förslaget till nationalpark på Hunneberg skulle till delar ha en ”ringform”, dvs. att enbart bergets brant och direkt anslutande mark skyddas i den norra halvan av berget och därför uppfylla kravet på att skydda ett helt landskapsavsnitt på ett sämre, men ändå godtagbart, sätt.

*Natur med ursprunglig karaktär*

Kriteriet att nya nationalparker till sin kärna och huvuddel ska utgöra natur av ursprunglig karaktär innebär vissa utmaningar för de föreslagna områdena. De fyra områdena ligger samtliga i den södra halvan av Sverige och människor har verkat i områdena under mycket lång tid. Människans närvaro har på olika sätt påverkat och format landskapet och även bidragit till och i vissa fall även varit en förutsättning för flera av dessa områdets höga naturvärden. Det kan därför vara missledande att tala om natur av ursprunglig karaktär, vilket även gäller flera av de nuvarande nationalparkerna. Vår bedömning är att det i de fyra föreslagna nationalparkerna finns en kärna av skogar med höga naturvärden, som till stor del kan karaktäriseras som naturskog, och som på det sättet kan liknas vid ursprunglig natur. Då även en stor andel av skogarna i de föreslagna nationalparkerna utgörs av skogar med höga naturvärden och de föreslagna nationalparkerna innehåller relativt opåverkade andra naturmiljöer som stränder, sjöar, vattendrag och våtmarker bedömer Naturvårdsverket att områdena till sin kärna och huvuddel kan anses utgöras av natur av ursprunglig karaktär.

*Storslagenhet eller särprägel*

De fyra föreslagna nationalparkerna bedöms av Naturvårdsverket med god marginal uppfylla kriteriet att vara storslagna eller särpräglade i sitt slag och vara intressanta som sevärdheter.

*Naturvärden*

De fyra utpekade ekoparkerna inkluderar områden med mycket höga naturvärden. De höga naturvärdena manifesteras i många fall genom stora arealer naturreservat i och i anslutning till ekoparkerna samt utpekande av stora arealer som Natura 2000 och riksintressen för naturvård samt genom Sveaskogs utpekande som ekopark.

Naturvårdsverket bedömer att de fyra aktuella områdena med god marginal uppfyller kravet på höga naturvärden.

### *Förutsättningar för effektivt skydd*

De aktuella områdena bedöms ha mycket goda förutsättningar för att kunna skyddas effektivt och samtidigt utnyttjas för forskning, friluftsliv och turism utan att naturvärdena skadas. Då Sveaskog i de aktuella områdena har ett stort sammanhållet markinnehav är förutsättningarna goda för att bilda de föreslagna nationalparkerna utan till exempel de osäkerheter som finns vid nationalparksprojekt som förutsätter markförvärv från privata markägare.

### **Böda**

Ekopark Böda ligger på nordligaste Öland i Kalmar län och omfattar totalt 5 800 hektar mark.

En nationalpark skulle kunna omfatta större delen av ekoparken och knyta ihop de båda kustreservaten Bökakusten västra och Bökakusten östra. Men det är också möjligt att bilda en nationalpark som endast omfattar den östra och norra delen av ekoparken, från Böda backars naturreservat och upp till Trollskogens och Vargelätens naturreservat, inklusive de mellanliggande naturreservaten. Naturvårdsverkets bedömning är att åtminstone den östra och norra delen av ekoparken bör bli nationalpark. Det större alternativet är cirka 4 500 hektar varav cirka 1 900 hektar är naturreservat. Det mindre alternativet är cirka 3 400 hektar varav cirka 1 300 hektar är naturreservat.

### *Naturvärden*

Området rymmer flera olika naturtyper allt från hav och rikkärr till sanddyner och alvar. I naturreservaten Bökakusten västra och östra finns mycket gammal naturskogsartad tallskog som växer på sanddyner. Skogarna här är unika och liknande skogar finns bara på Gotska Sandön. Här finns en stor mängd hotade arter knutna till såväl ljusöppna sanddyner som de gamla tallarna. Särskilt väl företrädna artrika grupper med många hotade arter i dessa skogar är steklar, skalbaggar, svampar och kärlväxter. Gammal naturskogsartad blandskog, kalkbarrskog och rik ängstallskog varvas med områden där jordlagret ligger tunt över kalkstenen eller där kalkfattigare sand dominerar.

Många marker är präglade av tidigare utmarksbete och hyser en rik flora med sällsynta gräs och olika orkidéer som till exempel vit skogslilja och spindelblomster men också med värdefullt glest stående trädskikt och rik biologisk mångfald. Mångfalden av olika svampar är exceptionell med många hotade arter. I ekoparken finns även gamla ädellövträd och ädellövskogar med en stor mängd hotade arter av bland annat insekter, lavar och svampar samt ett rikt fågelliv. Oftast rör det sig om gamla och ihåliga ekar medan gamla, hamlade, askar och lindar är sällsynta. Viktiga områden med gamla ädellövträd är till exempel Trollskogen, Vargeslätt, Lindreservatet och Skäftekärrsområdet.

Grankullaviken är av stor vikt för fiskföryngring och de grunda havsområdena längs kusterna och norr om Öland har höga marina värden. Grunda områden och havsvikar är mycket betydelsefulla som yngelplats för många fiskarter, för fåglar och hyser ofta en stor biologisk mångfald. Förekomsten av välmående grund och havsvikar kan vara helt avgörande för många rödlistade och hotade arters fortlevnad.

### *Kulturvärden*

Öland är mycket rikt på fornlämningar från framför allt den äldre järnåldern och de bäst bevarade bebyggelselämningarna från denna tid finns i ekoparken. Järnåldersbyarna i ekoparken räknas som de bäst bevarade i norra Europa där Rosendal och Skäftekärr är de främsta. Nya lämningar hittas återkommande i samband med skogsbruk, vilket visar att den verkliga förekomsten är betydligt större än den i dag kända. I området finns även en översandning som sannolikt döljer många lämningar.

### *Värden för friluftsliv och naturturism*

Böda lockar en stor mängd besökare varav många besöker sandstränderna. I anslutning till ekoparken vid en av sandstränderna finns Sveriges största campingplats.

Turismen i området har en betydande bredd och Böda är därför ett av Sveriges mest besökta fritidsområden. Till exempel har ljusa sandbottnar tillsammans med hög vattenomsättning skapat bra dykförhållanden som gjort området populärt bland dykare. Området

innanför stranden upplevs bäst längs med de leder och stigar som leder fram genom det trolska ek- och tallandskapet. Runt ekoparken sträcker sig en fyra mil lång cykelled som passerar många naturtyper och sevärdheter. Ett tätt skogsvägnät gör det enkelt att utforska området på egen hand och i flera av områdets naturreservat finns markerade naturstigar. Ängstallskogar och många andra ställen erbjuder orkidérikedom.

I Skäftekärrs järnåldersby finns information om historien och ekoparken. Även Rosendal är ett välbesökt område med väl bevarade bebyggelselämningar.

I naturreservatet Trollskogen ligger ett nybyggt Naturum under 2019 som hade 72 000 besökare.

Vid Byrum finns Ölands finaste raukområde som består av ett hundratal raukar längs en 600 meter lång strandremsa. Från områdets västra stränder blickar besökaren ut över Blå jungfrun och imponerande solnedgångar.

I naturreservaten och i anslutning till Naturum Trollskogen finns redan i dag en etablerad infrastruktur för att ta emot besökare och det finns goda möjligheter att höja standarden och komplettera den befintliga infrastrukturen.

### *Befintligt områdesskydd*

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal finns följande naturreservat inom, eller åtminstone delvis inom, ekoparken:

- Trollskogens domänreservat. 266 hektar varav 114 hektar land.
- Bödakustens östra. 1 021 hektar varav 679 hektar land.
- Vargeslätten. 402 hektar varav 324 hektar land.
- Sjöstorp. 52 hektar, enbart land.
- Lindreservatet. 76 hektar, enbart land.
- Skeppersäng. 73 hektar, enbart land.
- Böda backar. 179 hektar, enbart land.

- Bödakusten västra. 741 hektar varav 493 hektar land.
- Idegransreservatet. 20 hektar, enbart land.

Alla dessa reservat är åtminstone till delar Natura 2000-områden (SCI).

### *Riksintressen naturvård och friluftsliv*

Relativt stora delar av ekoparken är utpekade som riksintresse för naturvård<sup>8</sup> och kustnära delar av parken är utpekade som riksintresse för friluftsliv<sup>9</sup> enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Ekoparksområdet ingår även i av riksdagen utpekade riksintresseområden för rörligt friluftsliv i enlighet med 4 kap. 2 § miljöbalken. Havsområdet utanför ekoparken är utpekad som riksintresse för naturvård.<sup>10</sup>

## Halle- och Hunneberg

Halle- och Hunneberg är två platåberg som ligger vid Vänerns sydspets i Västra Götalands län. Ekopark Halle- och Hunneberg omfattar cirka 6 700 hektar varav cirka 5 600 hektar är produktiv skogsmark.

En nationalpark i området skulle kunna omfatta Hunnebergs rasbranter samt de två större naturreservaten på Hunneberg tillsammans med anslutande marker på södra Hunneberg, motsvarande cirka 2 500 hektar landareal, varav cirka 400 hektar är i naturreservat där skogsbruk är förbjudet.

### *Naturvärden*

Naturen på Halle- och Hunneberg har en stor variation av miljöer och arter. Bergen är uppbyggda av en serie olika bergarter. Underst ligger gnejs, ovanpå ett lager av sandsten och därefter ett lager alunskiffer. Överst finns en tjock hätta av hård och svart diabas. Denna har skyddat de undre mjuka bergarterna från att vittra bort. Det är diabasen som bildar de karaktäristiska branter som bergen vänder mot den omgivande slätten och Väneren i norr.

---

<sup>8</sup> Områdena Ölands norra udde – Bödabukten, Hornsjöområdet och kuststräckan Byrum-Byxelkrok.

<sup>9</sup> Området Norra Ölands kuster.

<sup>10</sup> Området Vattenområde utanför Ölands norra udde.

Djurlivet på bergen är rikt. Utefter branterna häckar många par pilgrimsfalk. Andra intressanta fågelarter är berguv, havsörn, fiskgjuse, nötkråka och spillkråka. Däggdjursfaunan består av älg, rådjur, kronhjort, räv, mård, grävling med flera. Bergen är kända för sin stora älgstam, även om stammen minskat rejält sedan de stora hyggesområdena från 1970- och 80-talen vuxit igen.

Randskogen och rasbranterna runt bergsplåtarna ytterkanter är en unik blandskog av främst tall och ek. Längs branterna växer en av Europas största sammanhängande ädellövskogar. Skogen fridlystes år 1830 och här finns 350-åriga tallar och ännu äldre ekar. Miljöerna har ett mycket rikt växt- och djurliv med ett stort antal sällsynta arter såsom läderbagge, blylav och jättelav.

Områdets höga naturvärden är i hög grad knutna till rasbranterna och de befintliga naturreservaten. Plåtarna på Halle- och Hunneberg har en relativt låg andel äldre och biologiskt värdefull skog.

### *Kulturvärden*

Ända sedan brons- och järnåldern har människor hållit till på Halle- och Hunneberg. Under 400-talet hade folkmängden vuxit sig relativt stor och rester av borgmurar på Halleberg härstammar från denna tid. Fornborgen är Skandinavien största och byggdes som skydd i en intensiv folkvandringstid. Den fick stor betydelse under 1400–1600-talen vid danskarnas härjningar.

1351 förklarade Magnus Eriksson bergen för kronopark som de är än i dag. Gustav Vasa gjorde bergen till Konungens djurgård 1539.

Karaktäristiskt för bergen är de många torpmiljöerna och betesmarkerna. På 1600-talet fanns 28 torp och upp mot 500 slättkreatur betade i bergsskogarna. Sedan dess har många torpmiljöer planterats igen. På och runt bergen finns många kulturminnen bevarade, såsom ödetorp, stugor och odlingsminnen, kvarnar, klevlar (branta stigar i bergsklyftor), kalkgrottor, skogsjärnvägens banvall och rester från kolning och kvarndrift.

*Värden för friluftsliv och naturturism*

I området finns ett stort antal fina besöksmål, främst i anslutning till naturreservatet Halle- och Hunnebergs rasbranter som sträcker sig runt bergen. Området är mycket välbesökt och vid Bergagården på Hunneberg finns ett kungajaktsmuseum och en restaurang. Det finns ett antal utsiktspunkter i området med vidsträckt utsikt över det omgivande slättlandskapet och Vänern. De berörda kommunerna (Vänersborg, Trollhättan och Grästorp) samverkar kring områdets framtid, bland annat genom flera projekt.

Kommunernas engagemang, närheten till flera tätorter och Göteborg samt läget nära riksväg 45 ger en stor potential för besökare och naturturism.

*Befintligt områdesskydd*

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Halle- och Hunnebergs platåers naturreservat. Cirka 4 100 hektar<sup>11</sup>, enbart land.
- Halle- och Hunnebergs rasbranternas naturreservat. 1 233 hektar, enbart land.
- Grinnsjö domänreservat naturreservat. 38 hektar, enbart land.
- Öjemossarnas naturreservat. 381 hektar, enbart land.

Rasbranterna och Öjemossarna är Natura 2000-områden.

I anslutning till ekoparken vid Hunneberg i sydväst ligger Tunhems ekhagars naturreservat. Reservatet är 73 hektar stort och ligger på mark som ägs av Svenska kyrkan.

---

<sup>11</sup> Bildades som ett naturvårdsområde och saknar därför en skötselplan och skogsbruk är inte förbjudet.



### *Riksintressen naturvård och friluftsliv*

Halle- och Hunneberg är utpekade som riksintresse naturvård och som riksintresse friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Området ingår även i av riksdagen utpekade riksintresseområden för rörligt friluftsliv i enlighet med 4 kap. 2 § miljöbalken.

## **Hornslandet**

Hornslandet är en välavgränsad halvö i Bottenhavet utanför Hudiksvall. Ekopark Hornslandet omfattar cirka 6 700 hektar varav cirka 5 000 hektar produktiv skogsmark.

En nationalpark skulle kunna omfatta norra, östra samt södra delen av halvön och därmed alla naturreservaten i området med mellanliggande skogar, motsvarande cirka 4 400 hektar landareal varav cirka 650 hektar i befintliga naturreservat.

### *Naturvärden*

Halvön består av ett mäktigt urbergsmassiv som reser sig 50–75 meter över havet och når en högsta höjd av cirka 110 meter över havet. Hornslandet har en särpräglad natur och en intressant historia som ger hela området en unik karaktär. Bebyggelsen är samlad till de tre fiskelägena Arnöviken, Hölick och Kuggörnarna medan halvön i övrigt i princip saknar bebyggelse.

Naturvärdena på Hornslandet är höga, och är i stor utsträckning knutna till gammal tallskog. Ett bälte av gammal tallskog sträcker sig från de norra delarna, längs med den östra kusten och ned till Hölicks naturreservat på södra delen av halvön. Äldre tallskog finns även spridd uppe på halvön, oftast knuten till hällmarker och klapperstensfält. Tallskogen är tydligt präglad av skogsbränder. 1888 brann hela Hornslandet vilket förutom att sätta sina spår i tallskogen även ledde till självföryngrade lövskogar med björk och asp. Det finns många ovanliga och hotade arter knutna till gammal tallskog i området, till exempel den mycket sällsynta jättepraktbaggen. Sveriges äldsta kända tall, omkring 760 år gammal, växer i naturreservatet Norra Hornslandet.

Vid bildandet av en nationalpark skulle naturvärdena på sikt kunna utvecklas och stärkas i stor utsträckning. Eftersom bestånd med höga naturvärden finns spridda över halvön är förutsättningarna goda att restaurera övriga bestånd. Det kan ske med naturvårdsbränning, eller andra naturvårdande skötselåtgärder.

### *Kulturvärden*

Hornslandet har en rik kulturhistoria som bland annat är synlig genom fiskelägen, skeppsvrak samt labyrinter och gravrösen från både brons- och järnålder. I området finns ett antal spår efter tidigare nyttjande av områdets skogar, såsom fåbodmiljöer, kolbottnar och kolarkojor. Kuggörens fiskeläge är utpekad som riksintresse för kulturmiljövård enligt miljöbalken 3 kap. 6 §.

### *Värden för friluftsliv och naturturism*

Hornslandet är ett uppskattat besöksmål, för såväl Hudiksvallsbor som mer långväga besökare. Vid Hölick finns i direkt anslutning till det befintliga naturreservatet badstränder, camping, småbåtshamn och en restaurang. Ett flertal stigar och vandringsleder finns på halvön. Sportfiske i sjöarna och i havet är populärt och fågelskådningen är mycket bra året om. Enskilda besöksmål som Hölicks urbergsgrottor och Sveriges äldsta tall får många besök. Förutom besöksnäringen vid Hölicks camping finns redan i dag några naturguider som är verksamma i området.

Hornslandet har en säregen karaktär och är ett stort oexploaterat naturområde som är lättillgängligt samtidigt som det ger en känsla av orördhet. Mycket natursköna miljöer finns såväl längs stränderna som vid sjöar och våtmarker mer centralt på halvön. Att det är en halvö med bra vägförbindelse till fastlandet gör att besökare enkelt kan komma ut till vackra kust- och skärgårdsmiljöer.

### *Befintligt områdesskydd*

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal för området finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Norra Hornslandet. 112 hektar varav 111 hektar land.
- Kuggörarnas domänreservat. 51 hektar varav 25 hektar land.
- Klibbalsreservatets domänreservat. 43 hektar, enbart land.
- Lövsalen. 201 hektar varav 197 hektar land.
- Hölick. 598 hektar varav 305 hektar land.

Sveaskog äger marken i dessa naturreservat som förvaltas av Länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Dessa naturreservat är även Natura 2000-områden.

Angränsande skyddade områden är de närliggande öarna Bålsön (naturvårdsområde) respektive Agön-Kråkön (naturreservat) som ägs av Hudiksvalls kommun.

### *Riksintressen naturvård och friluftsliv*

Nästan hela ekoparken ingår i områden som är utpekade som riksintresse naturvård<sup>12</sup> och riksintresse friluftsliv<sup>13</sup> enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

### *Övriga intressen*

Av Sametingets karta över samebyar och renskötselområdet framgår att Hornslandet ingår i Voernese samebys vinterbetesmarker.

## **Hornsö**

Hornsö ekopark ligger i östra Småland och omfattar cirka 9 200 hektar skogsmark varav cirka 8 200 hektar är produktiv. Hornsö är ett stort sammanhängande skogsområde i östra Småland.

---

<sup>12</sup> Området Hudiksvallskusten.

<sup>13</sup> Området Hudiksvallskusten med Hornslandet.

En nationalpark i området skulle kunna omfatta de tre stora naturreservaten och anslutande mark med höga naturvärden samt mellanliggande områden, motsvarande mellan 7 000 och 8 600 hektar landareal, inklusive Naturvårdsverkets nuvarande innehav på cirka 1 600 hektar.

### *Naturvärden*

I ekoparken finns en mycket varierad natur. Alsterån rinner här genom ett sjölandskap och längs med ån finns på flera ställen fina sumpskogar med rikt inslag av al, ask, asp, ek och björk. Tallskog dominerar övriga skogar i området, men har en anmärkningsvärt hög lövinblandning. Särskilt anmärkningsvärd är förekomsten av skogsek och bergek i samtliga skogstyper. Här och var i hela området står månghundraåriga ekar mitt ute i skogsmarken, särskilt öster om sjön Allgunnen.

I den centrala delen av området finns ett stort sammanhängande naturskogsområde som delvis härstammar från en stor skogsbrand 1868. Forskning har visat att området har varit beskogat i minst 2 600 år och under denna period har skogarna varit glesa, mestadels till följd av frekventa skogsbränder och skogsbete. Skogarna har under denna långa tidsperiod aldrig varit så täta som i dag. Det genomsnittliga intervallet för skogsbränder är högt i området, 37 år på fastlandet och 46 år på öar i sjön Allgunnen. I det stora naturskogsområdet är det förutom gamla tallar även gott om gamla aspar, björkar och ekar.

Flera mindre naturskogsartade mycket artrika bokskogar med inslag av idegran finns i den östra delen av området.

Den stora mångfalden av olika skogstyper tillsammans med riklig förekomst av stenig mark, som gjort området svårbrukat, täta intervall av skogsbränder, ett gynnsamt varmt sommarklimat samt skogsbete i glesa skogar har skapat en mycket stor mångfald av vedlevande insekter. Hornsö ekopark och naturreservatet Allgunnen hyser tillsammans det största antalet hotade och rödlistade arter av vedskalbaggar som påträffats i Sverige. Totalt är 700 vedlevande skalbaggsarter påträffade, vilket är det högsta antalet som noterats för något område i norra Europa. Av dessa 700 arter är 185 rödlistade. Det totala antalet rödlistade skogslevande arter är långt större än så då rikedomen på framför allt skogslevande fjärilar också är stor. I stort

sett årligen hittas ännu nya insektsarter för landet och flera av dem anses vara väldigt ovanliga även i övriga Europa. Bland vedlevande skalbaggar finns ett flertal arter som har sin enda eller ojämförligt största nordiska population i Hornsöområdet.

I området finns ett stort antal rödlistade och hotade lav- och mossarter knutna till gammal ek, bok och ask. Kunskapen om svamparna i området är ännu dålig men de senaste åren har ett flertal hotade marklevande svamparter knutna till ek och bok påträffats.

Fram till slutet av 1990-talet häckade ännu vitryggig hackspett i området och i dag finns ännu goda bestånd av mindre hackspett och tjäder. Uttern har ett gott bestånd i området och lo ses årligen. Mångfalden av fladdermöss är rik.

Totalt är 473 rödlistade arter noterade från området.

### *Kulturvärden*

Spåren av svunna tiders mänsklig aktivitet är få i området som ligger i skärningen mellan tre olika kommuners utkanter. Slaggvarpar från blästbruk, tjärdalar och kolbottnar vittnar om att delar av området fungerat som råvarukälla medan lämningar efter kvarnar visar på det rinnande vattnets betydelse. Runt de fåtaliga små byarna finns lämningar av äldre bebyggelse.

### *Värden för friluftsliv och naturturism*

Vildmarkskänslan är påtaglig i området till skillnad från de allra flesta andra områden i södra Sverige. Här kan besökaren bland annat njuta av stjärnhimlen utan störande ljus. Tystnaden är oftast slående då det från de centrala delarna av området är över en mil till närmaste stora väg eller järnväg. Den som vill kan vandra i timtal i ostörd natur. Skogsvägnätet är väl lämpat för de som vill cykla korta eller långa rundor med utgångspunkt från till exempel Alsterbro eller Aboda klint.

Alsteråns och Allgunnens sportfiske är känt och Allgunnens goda vattenkvalitet gör att många fiskarter trivs här. Det fiskrika vattnet bidrar till att besökaren kan få uppleva såväl fiskgjuse som storlom, och med en del tur även uter som trivs i det friska vattnet.

Många besöker i dag Aboda klint eller Allgunnen för att fiska, men för flertalet naturintresserade nordeuropéer är området ännu

okänt. Områdets besöksanordningar ligger i huvudsak i de befintliga naturreservaten. Det finns en stor potential att utveckla befintliga anläggningar och för närvarande genomför länsstyrelsen en satsning på leder med informationsplatser i Allgunnens naturreservat.

Områdets storlek gör att många kan trivas oavsett intressen. Med bra kanalisering och zonerings kan den som söker stillhet, ro och harmoni finna sina platser samtidigt som ridning, cykling och vandring kan ske på särskilda leder.

Hornsö är den av de studerade ekoparkerna som i dag har lägst antal besökare. Men det finns en pågående diskussion i de berörda kommunerna (Högsby, Mönsterås och Nybro) om möjligheten att utveckla förutsättningarna för besöksnäring och naturturism i området. Bland annat har kommunerna fått Leader-medel för destinationsutveckling och såväl länsstyrelsens utvecklingsenhet som Region Kronoberg deltar aktivt i arbetet.

### *Befintligt områdesskydd*

Utöver Sveaskogs och Skogsstyrelsens ekoparksavtal för området finns följande naturreservat inom ekoparken:

- Ledegöl. 7 hektar, enbart land.
- Danmarksvägen. 6 hektar, enbart land.
- Bokhultet. 14 hektar, enbart land.
- Getebro. 243 hektar varav 197 hektar land.

I direkt anslutning till ekoparken finns även följande naturreservat på mark som ägs av Naturvårdsverket:

- Allgunnen. 2 263 hektar, varav 1 361 hektar land.
- Flaggölerum. 339 hektar, varav 299 hektar land.

Samtliga dessa reservat är Natura 2000-områden. De flesta reservat ingår i Natura 2000-områdena Alsteråns vattensystem eller Allgunnen.

*Riksintressen naturvård och friluftsliv*

Relativt stora delar av ekoparken och angränsande statligt ägda naturreservat ligger inom ett riksintresseområde för naturvård<sup>14</sup>.

**10.5.2 Fler nationalparker bör bildas för att gynna naturturism och landsbygdsutveckling**

Om nya nationalparker inom överskådlig tid ska kunna bidra till lokal och regional utveckling behöver arbetet med bildande av nationalparker bedrivas med högre tempo än i dag. Efter 1989 års nationalparksplan bildades 8 nya nationalparker mellan 1991 och 2002. Därefter har endast två nya nationalparker bildats.

Bildande av en nationalpark är en process som kräver samverkan och samråd med en lång rad intressenter. Därför är den processen arbets- och tidskrävande. Vill man se en utveckling med nya nationalparker som i högre grad bidrar till lokal och regional utveckling behöver således resurser för det arbetet finnas. För att arbetet med nationalparker ska kunna intensifieras bedöms Naturvårdsverket behöva vissa personella förstärkningar och mer medel till förvaltningen av befintliga och nya nationalparker. En sådan resursförstärkning är motiverad genom möjligheterna till regional utveckling och en växande bioekonomi genom att uppnå synergier i naturvårdsarbetet.

Vid utvecklingen av nya nationalparker och utveckling av naturturism kring skyddad natur är engagemang och intresse från berörda kommuner och regioner viktigt. I renskötselområdet är även engagemang och intresse från Sametinget och berörda samebyar nödvändigt. För ett framgångsrikt sådant arbete bör berörda myndigheter alltid, som i dag, samverka med dessa aktörer.

**Bildandet av nya nationalparker i Sverige**

Grundtanken med de svenska nationalparkerna är att bevara delar av vårt nationella naturarv. Sveriges nationalparker är en bärande del av landets skyddade natur. Nationalparkerna har betydelse både som skyddade naturlandskap med höga naturvärden och besöksmål för

---

<sup>14</sup> Alsteråns vattensystem.

den naturintresserade allmänheten. De är också turistattraktioner på internationell nivå.

Naturvårdsverket är ansvarig för att ta fram förslag till nya nationalparker<sup>15</sup>. Sedan 1989 finns det en nationalparksplan för Sverige som bland annat innehåller kriterier och förslag till nya och utvidgade nationalparker. Den senaste versionen av nationalparksplanen fastställdes 2008<sup>16</sup>. Sedan planen fastställdes 2008 har två nya nationalparker bildats och fyra befintliga nationalparker utvidgats. Sedan 2009 kompletteras den långsiktiga nationalparksplanen med en genomförandeplan som anger vilka områden som ska prioriteras för de kommande årens arbete<sup>17</sup>.

### Systematik för bildandet av nya nationalparker

I den långsiktiga nationalparksplanen finns Naturvårdsverkets förslag till nya och utvidgade nationalparker i Sverige. Tretton områden föreslås som nya nationalparker och för sju befintliga nationalparker föreslås utvidgningar<sup>18</sup>. Den långsiktiga nationalparksplanen kompletteras med en separat genomförandeplan som anger vilka områden som Naturvårdsverket prioriterar de kommande åren. Av de prioriterade områdena i den nuvarande genomförandeplanen har en nationalpark bildats, ett nationalparksprojekt avbrutits, två nationalparksprojekt startats upp under det senaste året (Bästräsk på Gotland och Nämndöskärgården i Stockholms län) medan arbetet med ett av de prioriterade områdena (Reivo i Norrbottens län) inte har påbörjats.

### Projekt för att bilda nya nationalparker

Det är ett omfattande och tidskrävande arbete att bilda en ny nationalpark. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker<sup>19</sup> och leder därför projekten för att bilda nya nationalparker. Projekten genomförs tillsammans med berörd länsstyrelse och i samverkan med centrala aktörer som be-

---

<sup>15</sup> 3 § 15 p. förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>16</sup> Naturvårdsverket, 2008. *Nationalparksplan för Sverige – långsiktig plan*.

<sup>17</sup> Naturvårdsverket, 2015. *Nationalparksplan för Sverige – genomförande 2015–2020*.

<sup>18</sup> Två nya nationalparker har bildats och fyra befintliga nationalparker har utvidgats sedan planen fastställdes 2008.

<sup>19</sup> 3 § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.



rörda kommuner, samebyar och Sametinget. Även andra aktörer ges under bildandeprojekten möjlighet att vara delaktiga genom att till exempel lämna förslag och ge synpunkter på utkast till utformning av nationalparken.

Nationalparksprojekten inkluderar flera tidkrävande arbetsmoment som till exempel markköp, arbete med lokal delaktighet och projektering och anläggning av nationalparksentréer och andra anläggningar och leder för besökare. Nationalparker med ett brett lokalt stöd och högklassiga besökaranläggningar tar relativt lång tid att etablera. Nationalparksprocesserna för de tre senast etablerade nya nationalparkerna har tagit mellan fem och tolv år att genomföra.

## Förvaltning av befintliga nationalparker

Sveriges nationalparker förvaltas av länsstyrelsen. Undantag från denna huvudregel är nationalparkerna i världsarvet Laponia samt nationalparken Tyresta som förvaltas av en ideell förening respektive en stiftelse.<sup>20</sup>

Flera nationalparker har särskilda förvaltningsråd. Rådet är ett sätt att arbeta med lokal delaktighet och förankring. Syftet med ett skötselråd är att skapa ett forum för dialog, diskussion och personliga möten i frågor som rör en nationalpark. Ett skötselråd kan bestå av personer med lokal kunskap om området som till exempel tidigare markägare, representanter från organisationer, föreningar och andra grupper som på olika sätt berörs av nationalparken.

Förvaltningskostnaderna inkluderar skötsel och underhåll av entréer och anläggningar för friluftslivet samt skötsel av hävdberoende naturtyper.

Förvaltningen av nationalparker finansieras i huvudsak av anslag 1:3 – åtgärder för värdefull natur. Länsstyrelserna erhåller i normalfallet inga särskilda öronmärkta medel för förvaltningen av nationalparker utan får ett sammanhållet anslag som finansierar förvaltning av både naturreservat och nationalparker. Förvaltningskostnaderna för en nationalpark beräknas i normalfallet till cirka 1–3 miljoner kronor per år.

---

<sup>20</sup> 3 § nationalparksförordningen (1987:938) och Laponiaförordningen (2011:840).

## Varumärket Sveriges nationalparker

Ett gemensamt varumärke, unikt för Sveriges nationalparker, ger möjligheten att kommunicera det gemensamma budskapet på ett effektivt sätt. När allt som görs i Sveriges nationalparker förmedlar samma sak blir Sveriges nationalparker ett tydligt, enhetligt och trovärdigt varumärke.

För att främja friluftsliv och attrahera fler besökare till Sveriges nationalparker förmedlas kunskap, information och service till naturen. Det förstärker hela upplevelsen genom att förstärka, tydliggöra och kommunicera nationalparkerna som idé och attraktion. Detta arbete sker inom ramen för varumärket Sveriges nationalparker och består bland annat av:

- Naturvägledning.
- Gemensam webbplats: [sverigesnationalparker.se](https://sverigesnationalparker.se).
- Aktörsutbildningar och samarbetsavtal.
- Visuell identitet.
- Anläggningar.

Tillgänglighet är en viktig aspekt både vad gäller information, naturvägledning och anläggningar i nationalparken. En viktig del i arbetet med tillgänglighet är att anlägga nationalparksentréer som är platser dit besökaren lätt kan hitta och ha som utgångspunkt för sitt besök. För många besökare till våra nationalparker blir entréplatsen och vägen dit den enda upplevelsen av området. För andra är entréplatsen det ställe där hen får en första presentation av området. Det är därför viktigt att entréplatsen skapar goda förutsättningar för besökare för att lyckas förmedla upplevelser av det som är national parkens unika karaktär.

Den visuella identiteten införs successivt i landets nationalparker. När den identiteten införts i en nationalpark placeras en "guldkrona" i varje nationalpark. Guldkronan bidrar på så sätt till känslan och vetskapen om att nationalparkerna är den finaste naturen.

Som en del i arbetet med varumärket Sveriges nationalparker och som ett led i arbetet med att skyddade områden ska vara en resurs för friluftslivet och naturturism kan aktörer som bedriver verksamhet i en nationalpark efter genomgången utbildningen ges rätten att

nyttja logotypen för samarbete med en viss nationalpark. Från och med år 2017 har åtta nationalparker haft flera utbildningar, vilket resulterat i att år 2019 har totalt 63 aktörer tecknat avtal för att nyttja logotypen. Syftet med aktörsutbildningar och möjligheten för aktörer att nyttja logotypen för samarbete med en viss nationalpark är att öka antalet aktörer som finns i eller i anslutning till nationalparkerna och verkar i linje med varumärkesstrategin för Sveriges nationalparker. Detta bidrar till ökade besöksantal och det i sin tur till ökad kunskap om naturen och förståelsen för betydelsen av naturvård hos allmänheten.

### **Fler nationalparker bör kunna bildas inom statens nuvarande markinnehav**

I den långsiktiga nationalparksplanen från 2008 finns Naturvårdsverkets förslag till nya och utvidgade nationalparker i Sverige. Tretton områden föreslås som nya nationalparker och för sju befintliga nationalparker föreslås utvidgningar. Den långsiktiga nationalparksplanen kompletteras med en separat genomförandeplan som anger vilka områden som Naturvårdsverket prioriterar de kommande åren.

Sedan den långsiktiga nationalparksplanen beslutades 2008 har kunskapsläget om områden som är lämpliga som nationalpark höjts avsevärt. Frågor kopplade till betydelsen av nationalparker för naturturism och friluftsliv har också blivit mer aktuella. Ett arbete med att uppdatera den långsiktiga nationalparksplanen är därför inplanerad att starta under 2021.

Inom ramen för den långsiktiga nationalparksplanen bör utredas vilka befintliga naturreservat som är i direkt statlig ägo, det vill säga ägs av Naturvårdsverket eller Statens Fastighetsverk som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling. Arbetet med att utveckla varumärket Sveriges nationalparker kan därigenom komma att utnyttjas på bättre sätt om fler områden med skyddad natur ingår. Det bedöms finnas god potential att utnyttja statens marker på bästa sätt för att gynna lokalsamhällena genom att skapa attraktionskraft till redan skyddad natur som finns där.

### 10.5.3 Flexibla föreskrifter för nationalparker och naturreservat

I Sverige omfattas cirka 11 procent av land- och sötvattenarealen av naturreservat och nationalpark. Utredningen har kommit till slutsatsen att dessa investeringar förutom att bevara höga naturvärden bör utnyttjas på bästa sätt för att främja en sådan växande bioekonomi och landsbygdsutveckling som är förenliga med syftet med skyddet. Vid sidan av de förslag som läggs avseende uppdrag till Naturvårdsverket att gynna etablering av verksamheter som kan gynna en växande besöksnäring, inte minst i glesbygd, finns skäl att se över det regelverk som omgärdar nationalparker och naturreservat. Vissa delar av dessa skyddsformer låter sig inte, trots att det kan saknas bärande naturvårdsskäl, förenas med anläggningar för naturturism.

Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att även utreda om 7 kap. 2–5 §§ miljöbalken kan inkludera naturturism som ett kompletterande sekundärt syfte för nationalparker och naturreservat. Dessutom bör 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken och 5 § nationalparksförordningen ses över för att utreda om etableringar av anläggningar för naturturism kan utgöra ett särskilt skäl för dispens från naturreservats- och nationalparksföreskrifterna. Sådana etableringar bör dock endast kunna tillåtas i de fall de inte strider mot bevarandesyftet med skyddet.

Utredningens slutsats är att skyddad natur inte ska stå i vägen för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara. Så länge natur- eller kulturvärdena inte riskeras finns det stora möjligheter för en framväxande bransch att möjliggöra för ännu fler än i dag att nyttja de kulturella ekosystemtjänster som skyddad natur bidrar med. För en levande landsbygd är det viktigt att det skapas nya arbetstillfällen i närheten där folk väljer att bo och verka. Om naturreservat och nationalparker kan ses som en resurs för orten kan acceptansen för områdesskydd och naturvårdsarbetet även komma att förbättras. Samhällsekonomiskt bedöms det sammantaget finnas stora fördelar med att modernisera regelverken kring naturreservat och nationalparker för att dessa i större utsträckning ska kunna vara till för människan.

#### 10.5.4 Åtgärder för att gynna hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat

Skogsnäringens andel av bioekonomin är i dag helt dominerande vad gäller förädlings- och exportvärde. Vad gäller sysselsättning har dock effektivisering, mekanisering och rationalisering inom både skogsbruket och skogsindustrins medfört att näringens betydelse som arbetsgivare minskat i betydelse de senaste 50 åren. Den svenska turistnäringen har å andra sidan sett en kraftig ökning, både i antalet sysselsatta och i omsättning under samma period.

Nio av tio utländska turister ser den svenska naturen som en del av sin reseanledning. Även trenden för den inhemska turismen bör, mot bakgrund av den pågående debatten om hållbart resande, alltmer komma att ske inom Sverige och till viss del till den svenska naturen. Många skyddade områden, inklusive huvuddelen av landets 30 nationalparker, ligger i landsbygdskommuner. Det finns en stor utvecklingspotential för naturturism i och i anslutning till dessa, vilket skulle kunna bidra till regional utveckling i dessa kommuner.

Regeringen har beslutat att ta fram en nationell strategi för en hållbar turism och besöksnäring, dit naturturism räknas. Naturturismföretagen tillsammans med Svensk Turism har tagit initiativ till en delstrategi för svensk naturturism med särskilt fokus på områden utanför storstäderna. Definitionen av naturturism är enligt strategin "förflyttad konsumtion i form av aktiviteter, boende, måltider och andra turismtjänster där själva naturupplevelsen är i centrum". I begreppet ingår även kulturturism. Enligt strategin är skyddade områden, särskilt nationalparker, men även områden som ekoparker och biosfärområden där naturturism kan samsas med andra näringar av strategisk betydelse. Även natur utanför formellt skyddade områden har dock stor betydelse för naturturismen. Därför behöver modeller och praxis för samverkan med privata markägare utvecklas vidare så att markägaren får del av turismens intäkter, antingen direkt via arrenden och gemensamma affärsupplägg eller indirekt via ökad konsumtion på resmålet. Enligt strategin är detta centralt för naturturismens framtid.

Naturturism är särskilt väl lämpad för småskalig verksamhet på landsbygden och kan även för den enskilde företagaren kombineras med annan näringsverksamhet. Verksamheten utvecklas extra snabbt kring turistiska noder som större skidorter, nationalparker och andra

välkända resmål. Även om en privat markägare inte i dag själv utvecklar naturturismen, förbättrar en organiserad naturturism markägarens möjligheter till kommunikation med en tydligt utpekad operatör och kan i dialog med denna påverka verksamhetens plats och inriktning.

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för Sveriges friluftsmål och Tillväxtverket är ansvarig myndighet för turismfrågor. Det saknas dock ett tydligt ansvar för frågor kopplade till naturturism, särskilt i skyddade områden. De satsningar på friluftslivet som görs i skyddade områden är viktiga för och kan användas av naturturismföretagare. Samverkan mellan Tillväxtverket, Naturvårdsverket och företrädare för naturturismföretag behöver stärkas. På så sätt kan naturturismens behov tydligare kunna inkluderas i Naturvårdsverkets arbete med skyddade områden. Omlands- och destinationsarbete kring ett skyddat område och en utvecklad besökarinfrastruktur inom det skyddade området bidrar tillsammans till naturturism, friluftsliv och lokal och regional utveckling. Här är bland annat kommunerna viktiga aktörer som i planarbetet kan möjliggöra för anläggningar i anslutning till skyddade områden. I de flesta fallen kan anläggningar för naturturism etableras i direkt anslutning till skyddade områden som nationalparker, och behöver då inte etableras i området. Men för varje område och varje etablering behöver berörda aktörer samverka och det finns i dag ingen tydlig ansvarig för detta, och bara något enstaka exempel på när det har gjorts. Behovet av och möjligheten till så kallade omlandsprojekt där förutsättningarna för naturturism och företagsamhet kring ett skyddat område analyseras och åtgärder för att stärka möjligheterna bör utredas vidare. I detta arbetet bör bland annat erfarenheterna från Omlandsprojektet Fulufjället<sup>21</sup> användas.

När statens medel används för en avsättning till naturvård bör även den potential till naturturism dessa områden kan ge utnyttjas. Marken i en nationalpark ägs alltid av staten och särskilt i dessa bör därför möjligheterna till naturturism beaktas. På så sätt kan flera syften uppnås med skyddet. Utöver skydd av biologisk mångfald och positiva effekter på friluftslivet kan skyddade områden också bli en långsiktig investering för landsbygdsföretag.

---

<sup>21</sup> *Gränsöverskridande besöksförvaltning för Fulufjällets nationalparker* bedrevs som ett samarbetsprojekt mellan nationalparksförvaltningarna för Fulufjället i Sverige och Norge 2016–2018. Målet var att skapa en gemensam besöksstrategi för att öka tillgängligheten till gränsregionens natur- och kulturarv.

Naturturismföretag har redan i dag möjlighet att nyttja skyddade områden, främst naturreservat och nationalparker, i sin verksamhet genom att exempelvis anordna vandringar, naturguidningar och vilt-skådning. I välbesökta skyddade områden kan det finnas risk för problem och konflikter kopplat till besökare. Traditionellt har detta hanterats med föreskrifter mot vissa aktiviteter. På grund av detta finns ibland begränsningar i hur naturturismföretag kan bedriva verksamhet inom skyddade områden.

Utredningen bedömer att det vanligtvis är bättre och mer effektivt att hantera problem kopplat till många besökare med andra instrument än förbud. I första hand bedömer utredningen att dessa problem bör hanteras med kanalisering, information, zonerings eller etablering av anläggningar och anordningar som löser problemet utan att olika aktiviteter behöver förbjudas. För att stimulera mer naturturism och främja den näringen bör en översyn av nu gällande föreskrifter för allmänheten enligt 7 kap. 30 § miljöbalken i landets nationalparker och de naturreservat i respektive län som har störst potential för naturturism och besökare göras så att regelverket är ändamålsenligt och inte i onödan begränsar naturturism. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram riktlinjer för en sådan översyn.

Internationellt används zonindelning, eller zonerings som det också kallas i stor utsträckning. Det innebär att vissa områden i exempelvis nationalparker avsätts för högt besöksstryck och en bred servicenivå, medan andra områden får ett striktare skydd. Flera av landets nationalparker har i dag en zonering, till exempel Björnlandet, Fulufjället och Gotska Sandön. Syftet med zoneringen i dessa nationalparker är olika och kan handla om till exempel att skapa både tysta störningsfria områden och områden för exempelvis skoteråkning. När det gäller zonering för att hantera stort besöksstryck från besökare och utveckling av naturturism i områdena finns det stor utvecklingspotential.

För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar. I mindre områden där besöken oftast är dagsbesök är behovet stort av till exempel rast- och grillplatser. I större områden som med fördel besöks under flera dagar är behovet stort av stugor, både för möjligheten att rasta men också för övernattnings. Det behövs stugor, både som är öppna för alla men även sådana som går att boka i förväg.

I dag kommer många besökare till skyddade områden med husbil, en trend som stadigt ökar. Detta innebär ofta en konflikt då det i normalfallet inte finns några särskilt iordningställda platser för husbilar. Samtidigt vore det positivt om möjligheten till övernattning i husbil kunde erbjudas i eller i anslutning till vissa nationalparker och naturreservat. Detta skulle dock kräva iordningställande av uppställningsplatser och behov av viss service. Detta skulle kunna iordningställas av förvaltaren, men med fördel skötas av lokala entreprenörer. På samma sätt saknas möjlighet att övernatta i tält i flera nationalparker, något som bör kunna erbjudas, antingen i direkt anslutning till nationalparken eller genom att det tillåts på utvalda platser i parken.

För att stugor och andra anläggningar på ett ändamålsenligt och förutsägbart sätt ska kunna nyttjas av organiserat friluftsliv och naturturismföretagare behöver åtminstone vissa av dessa kunna bokas eller arrenderas i förväg. Det behövs ett system för detta. Naturvårdsverket bör kunna stå som huvudman för ett sådant gemensamt system för alla anläggningar som uppförs av staten. Utformningen bör ske i samråd med berörda länsstyrelser.

En investering i sådan infrastruktur som beskrivs ovan innebär en blygsam kostnad i förhållande till den initiala kostnaden för markåtkomst. Sådan infrastruktur är dock en förutsättning för att nationalparker och större naturreservat ska kunna locka fler besökare och därmed komma till större nytta för lokalsamhället. Att staten på så sätt gör en handfast satsning på utveckling av det lokala näringslivet ligger helt i linje med det som bör ingå i en övergripande bioekonomisk strategi – att varje yta ska användas på bästa sätt och med hög kvalitet. Satsningar i anläggningar i skyddad natur som ligger inom renskötselområdet bör självklart ske i nära samråd med berörd sameby.

Amerikanska studier visar att för varje investerad dollar erhåller den lokala ekonomin 10 dollar tillbaka.<sup>22</sup> I Sveriges nationalparker gjordes 2,78 miljoner besök under 2019.<sup>23</sup> En finsk studie visar att det under 2019 gjordes cirka 3,22 miljoner besök i Finlands nationalparker, vilket innebär en ökning med två procent jämfört med föregående år. Dessa nationalparksbesökare beräknades ha ökat konsumtionen i närområdena med 3,7 procent och spenderande därmed totalt

<sup>22</sup> Pressmeddelande från Förenta staternas inrikesdepartement den 23 maj 2019: [www.doi.gov](http://www.doi.gov).

<sup>23</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017–2019*, rapport 6920/2020.



över 219 miljoner euro. I genomsnitt beräknades besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.<sup>24</sup> I nationalparker i attraktiva turistområden är effektiviteten än högre. Naturvårdsverket har ett uppdrag att redovisa vad satsningarna på skydd av och åtgärder för värdefull natur har inneburit för landsbygdsutveckling, sysselsättning och naturturism. Naturvårdsverket ska även redovisa arbetet med öppna data om skydd av och åtgärder för värdefull natur och hur det underlättar för landsbygdsutveckling och naturturism. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 mars 2021.<sup>25</sup>

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket som huvudman genomför ett samlat projekt för att gynna naturturism i skyddad natur. Följande åtgärder kan ingå i arbetet.

- i samverkan med Tillväxtverket och företrädare för naturturismföretagen analysera hinder och möjligheter för hållbar naturturism och ge förslag på hur kan denna verksamhet kan främjas i skyddade områden,
- genomföra en analys och kartläggning av vilka hinder som naturturismföretagare upplever för att kunna bedriva naturturism i och i anslutning till skyddade områden,
- se över vägledningarna för utformning av gränser, reservatsföreskrifter och skötselplaner så att naturturism främjas utan att syftet med områdesskyddet äventyras,
- ta fram en uppdaterad vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken i naturreservat så att de inte är onödigt inskränkande mot allmänheten, och med huvudsakligt fokus på att möjliggöra att naturreservaten kan nyttjas av friluftslivet och organiserad verksamhet, inkl. naturturism.
- ta fram en utvecklad vägledning för hur zoner och kanalisering skulle kunna användas för att ge större möjligheter för att utveckla naturturism i skyddade områden.

---

<sup>24</sup> Pressmeddelande från finska Forststyrelsen den 23 januari 2020: [www.metsa.fi](http://www.metsa.fi).

<sup>25</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket. M2019/01283/Nm.

- tillsammans med berörda länsstyrelser göra en översyn av avgränsningar, föreskrifter och skötselplaner för befintliga nationalparker och naturreservat med hög potential för naturturism i syfte att främja hållbar naturturism,
- se över hur befintliga anläggningar i naturreservat och nationalparker kan göra största möjliga nytta för både allmänheten och naturturismföretagare,
- etablera nya anläggningar som öppna dagstugor och stugor med övernattningsmöjligheter i nationalparker och vissa större naturreservat,
- ta fram ett system för hur anläggningar som öppna dagstugor och stugor med övernattningsmöjligheter ska kunna bokas eller arrenderas och en modell för prissättning,
- tillsammans med berörda länsstyrelser se över möjligheterna att etablera uppställningsplatser för husbilar i eller i anslutning till nationalparkerna och de mest välbesökta naturreservaten,
- se över föreskrifterna för landets nationalparker för att ge större möjligheter till tältning,

#### **10.5.5 Undanröj hinder för etablering av nya nationalparker i renskötseområdet**

Av 28 b § jaktförordningen följer att renskötarens rätt, att med stöd av 28 § jaktförordningen döda rovdjur för att skydda ren vid rovdjursangrepp eller när det finns skäligen anledning att befara ett sådant angrepp, inte gäller i nationalpark.

Undantaget i 28 b § jaktförordningen innebär bland annat att 28 § och 28 a § inte gäller områden som är utpekade som riksintresse för rennäringen om de ligger inom en nationalpark. Naturvårdsverkets uppfattning är att bildandet av nationalpark därmed försvårar renskötseln i området. Detta gäller särskilt om nationalparken omfattar renskötselns åretruntmarker, där kalvning äger rum.

Att en renskötare inte får skydda sina renar från rovdjursangrepp med stöd av 28 § jaktförordningen påverkar både samebyarnas enskilda intresse av att kunna bedriva en ekonomiskt bärkraftig renskötsel och det allmänna intresset av att främja samers möjlighet att

behålla och utveckla sin kultur och renskötseln som en del av denna. Utredningen bedömer att möjligheten att använda 28 § och 28 a § trots den relativt begränsade användningen är viktig för renskötseln och även har stor principiell betydelse.

I arbetet med att bilda en nationalpark i området Vålådalen-Sylarna-Helags i Jämtlands län krävde de berörda samebyarna att möjligheten till skyddsjakt med stöd av 28 § jaktförordningen skulle finnas kvar i en framtida nationalpark. Det är rimligt att tro att samma krav kommer att komma från berörda samebyar i framtida försök att bilda nationalparker i renskötselområdet. Eftersom det i praktiken är mycket svårt för Naturvårdsverket att gå vidare med nationalparksprocessen när någon sameby eller kommun motsätter sig det är det utredningens bedömning att det kommer vara mycket svårt att bilda nya nationalparker i renskötselområdet så länge inte 28 § jaktförordningen ändras.

Utredningen gör bedömningen att en ändring av 28 b § jaktförordningen så att 28 § jaktförordningen skulle gälla för att skydda ren i nationalpark förbättrar förutsättningarna för att bedriva renskötsel i befintliga nationalparker. Dessutom förbättras förutsättningarna att etablera nya nationalparker och utvidga befintliga nationalparker i renskötselområdet. En förändring som möjliggör att använda 28 § jaktförordningen för att skydda ren i nationalpark bedöms inte påverka rovdjursarternas bevarandestatus eller jaktens omfattning i nationalparker i stort, varför ändringen kan försvaras även från det perspektivet. Undantaget från 28 b § andra meningen jaktförordningen bör endast gälla renskötande samers rätt att skydda ren inom samebyn.

Frågan bör kunna utredas i samband med översyn av närliggande frågor, antingen beträffande åtgärder mot viltskador som föreslås eller i samband med den aviserade översynen av rennäringslagen.

### 10.5.6 Framtidens nationalparker

Utredningens förslag om att delar av fyra ekoparker ombildas till nationalparker, med en förvaltning av nationalpark och resterande ekopark i samverkan mellan staten och Sveaskog, kan också ses som ett sätt att testa nya vägar framåt både i utvecklingen av naturturism i skyddade områden och av nationalparksinstitutet som sådant.

Nationalparksbegreppet är gammalt i Sverige. De första nationalparkerna inrättades redan år 1909 och regelverket som omgärdar institutet har i princip inte utvecklats sedan dess. Nationalparks-kriteriet om naturligt tillstånd och ursprunglig karaktär kan med fog ifrågasättas som föråldrat. Det finns knappast någon natur i Sverige som inte på något sätt har brukats av människan, även om detta brukande inte lämnat några i allmänhet lätt igenkännbara spår efter sig. Ursprunglighetskriteriet kan då uppfattas som ett osynliggörande av de människor som levt och verkat i de miljöer som avses, till exempel ursprungsbefolkningar.

Utredningen ser en möjlighet i att lagstiftaren överväger att modernisera och utveckla nationalparksinstitutet i flera avseenden för att göra skyddsformen bättre anpassad för dagens och framtidens samhälle. Nationalparker skulle då bättre kunna bidra till landsbygdsutvecklingen och vara en tillgång för lokalsamhället samtidigt som Sveriges natur skulle kunna tillgängliggöras och upplevas av fler än i dag.

Om nationalparker exempelvis skulle kunna bildas i kulturskapade naturmiljöer, såsom fåbodskogar eller trädklädda betesmarker, med mycket höga natur- och upplevelsevärden skulle nationalpark som varumärke kunna bidra till naturturism och landsbygdsutveckling även i denna typ av miljöer. Det finns inga bärande skäl till att dessa miljöer inte skulle kunna ha motsvarande kvalitéer, för naturvård, friluftsliv och naturturism, som dagens nationalparker, som gör anspråk på att bevara områden i dess naturliga tillstånd. Genom att kunna lyfta fram även ett historiskt brukande av naturen som ett skäl till områdets kvalitéer som värdefull natur- och kulturmiljö skulle till exempel ett traditionellt samiskt brukande av ett område, tillsammans med höga naturvärden, kunna motivera både nationalparksbildning och föreskrifter för att upprätthålla detta brukande. På samma sätt kan andra unika delar av Sveriges övriga kulturlandskap lyftas fram, bevaras och långsiktigt förvaltas för framtida generationer inom nationalparksinstitutet. Samhällsekonomiskt bör en bevarandeform, som innebär en destination för en hållbar besöksnäring, vara att föredra. Utredningen ser en framtida utveckling av nationalparksinstitutet i denna riktning som ett utvecklingsområde med potential.

Nationalparksbegreppet och även det statliga ägandet som förut-sättning bär ett nationalromantiskt drag över sig. Det statliga ägan-det som en förutsättning för inrättande av en nationalpark bygger

även på förvaltningspraktiska skäl. Det är exempelvis enklare att uppföra och förvalta statligt ägda anläggningar som Naturum på statens egen mark.

Det statliga ägandet som krav försvårar dock nationalparksbildning i mer kulturskapade naturmiljöer i och med att dessa ofta är privat ägda. Ett skydd av ett sådant område kan omfatta ett stort antal fastigheter och ägare. Många av dessa fastigheter kan också ha varit ägda av samma släkt under mycket lång tid, något som kan innebära att det finns starka känslomässiga band till ägandet. Kravet på statligt ägande kan då utgöra ett direkt hinder för att bilda och förvalta nationalparker, särskilt om skyddsformen skulle omfatta även kulturpräglade landskap. Detta knyter även an till den mark ovan odlingsgränsen där statens äganderättsanspråk är ifrågasatt och där framtida nationalparksbildningar kan komma att ifrågasättas av det skälet.

Om nationalparker även skulle kunna bildas på privatägd mark skulle den form av samverkan mellan Sveaskog och staten, som utredningen föreslår ovan, kunna underlättas och genomföras även mellan staten och andra aktörer. Det skulle då vara möjligt för till exempel skogsbolag, som arbetar med liknande privata initiativ som Sveaskog, att få en nationalpark på egen mark. Att ge en sådan möjlighet till privata markägare med höga naturvårdsambitioner skulle kunna vara ett incitament för ett långsiktigt bevarande och restaurering av vissa naturmiljöer, som inte är lämpliga för skogsbruk på grund av dess naturvärden eller dess värden som besöksmål. Staten skulle då kunna belöna även andra värdefulla privata initiativ genom att ge dessa status som nationalpark. En nationalpark är ett mycket starkt varumärke och att äga områden som kvalificerar sig för denna skyddsform bör ses som ett kvitto på ett synnerligen framgångsrikt naturvårdsarbete där. Det går i sammanhanget givetvis att även lyfta fram andra ägarkategorier, som Svenska kyrkan, olika samfälligheter eller allmänningar.

Det enda rimliga alternativet till direkt statlig ägande är en mycket stabil markägare som kan förväntas upprätthålla långsiktigheten under många generationer. För mark som i dagsläget är enskilt ägd skulle då exempelvis en stiftelse kunna bildas för att säkra långsiktigheten.

Utredningen ser framför sig en liknande utformning som för dagens naturreservat med inskränkningar för att uppnå syftet med nationalparken, förpliktelser för ägare och innehavare av särskild rätt

till fastighet att tåla åtgärder för att uppnå syftet och intrångsersättning i enlighet med 31 kap. miljöbalken och expropriationslagen.

Att staten köper mark inför en nationalparksbildning utesluts givetvis inte för att möjligheten öppnas för privat ägande. Det finns som nämnts vissa förvaltningsfördelar med ett statligt ägande för nationalparker som innehåller satsningar på anläggningar och anordningar och med många besökare. Det måste dock beaktas att det kan finnas många och starka skäl till att en markägare inte vill eller kan frånhända sig lagfarten. Den historiska förankringen på platsen, juridiska hinder, urfolksrättigheter som inte kan överlåtas eller för att kunna tillgodoräkna sig området som en naturvårdsavsättning i olika frivilliga marknads-certifieringar, för att nämna några.

Ett alternativ till att ägandekriteriet förändras är att det tillämpas på ett annat sätt. Exempelvis genom samägande eller genom att en nationalpark bildas över en del av ett område samtidigt som andra delar, med motsvarande kvalitéer, kvarstår i privat ägande under en annan skyddsform som medger olika former av brukande.

Värdet av att hela samhället tillsammans tar ansvar för natur- och kulturmiljövården skulle kunna belysas genom att möjliggöra ägande för andra än staten i områdesskydd av den högsta klassen. Då är ett direkt statligt ägande av marken som en förutsättning för nationalpark inte relevant.

Det finns givetvis berättigade farhågor om att Sveriges nationalparker som varumärke långsiktigt urholkas och tappar sitt värde genom alltför drastiska förändringar. Risken för en devalvering bör dock kunna hanteras genom att upprätthålla strikta kvalitetskrav vid urvalet av nationalparker och vid upprättandet av deras skötselplaner. Av samma skäl bör höga krav ställas på förvaltningen av parken och naturvårdsmyndigheterna bör fortfarande ha huvudansvaret för förvaltningen. På inget sätt påverkar äganderätten till marken äganderätten till varumärket Sveriges nationalparker. Det finns inte heller något skäl till att urvalet av nationalparker i framtiden, trots dessa reformer, ska ske vid sidan av Naturvårdsverkets långsiktiga nationalparksplan.

Reformerna som utredningen skisserat ovan kräver dock relativt omfattande förändringar, bland annat i miljöbalken, vilka bör utredas nogsamt och i särskild ordning.

# 11 Nyckelbiotoper

## 11.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i uppdrag att analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper och områden som är av betydelse för grön infrastruktur identifieras och registreras samt statens roll i arbetet med nyckelbiotoper och grön infrastruktur. I detta kapitel beskrivs nyckelbiotopsregistreringens bakgrund och syfte samt vilken betydelse begreppet fått.

## 11.2 Inventering av nyckelbiotoper

Begreppet nyckelbiotop och dess betydelse för skogsbruket har diskuterats inom skogssektorn under en längre tid. Som kommer att beskrivas nedan var syftet med inventeringen av nyckelbiotoper ursprungligen just en inventering av små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter i skogen i syfte att komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer. Begreppet har därefter fått en vidare innebörd än vad som ursprungligen avsågs och blivit ett, i vissa avseenden, kontroversiellt begrepp bland annat för att marknadscertifieringarna har infört krav i sina standarder som innebär att nyckelbiotoper inte får avverkas.

Kunskap om områden med höga naturvärden är ett viktigt underlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Exempelvis lyfter Riksrevisionen i sin granskningsrapport fram att kunskap om skyddsvärda områden är en förutsättning för ett strategiskt skyddsarbete, minimerar akuta hot mot skyddsvärda områden

och ökar förutsättningarna för relevanta markägarinitiativ till formellt skydd eller frivilligt bevarande.<sup>1</sup>

Sedan inventeringen startade har totalt cirka 69 400 nyckelbiotoper registrerats med en inventerad areal av nära 245 500 hektar varav nära 209 500 hektar utgörs av produktiv skogsmark.<sup>2</sup> I avsnitten nedan beskrivs Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper.

### 11.2.1 Nationell nyckelbiotopsinventering

I 1990-års budgetproposition framhölls att kännedom om naturvärdena i skogen var bristfällig, särskilt beträffade de små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter. Detta ansågs ha betydelse för de åtgärder som de naturvårdande myndigheterna kan aktualisera i samband med att en avverkningsanmälan lämnas in. Kunskaperna om dessa biotoper framhölls även som viktiga då andra skogsbruksåtgärder planerades utan att myndigheterna är inblandade. Vidare angavs att större hänsyn till dessa biotoper förväntades behövas tas i framtiden. För att möjliggöra detta måste kunskapsunderlaget ökas både hos myndigheterna och markägarna. Skogsstyrelsen tilldelades därmed medel i budgeten för en "försöksverksamhet med inventering av värdefulla småbiotoper".<sup>3</sup> Skogsstyrelsen inledde verksamheten med två års försöksverksamhet där en inventeringsmetodik utvecklades och det naturvårdsbiologiska begreppet *nyckelbiotop* började användas.<sup>4</sup>

År 1993 påbörjade Skogsstyrelsen en fullskalig nyckelbiotopsinventering (NBI) i hela landet på småskogsbrukets marker. Inventeringen finansierades med särskilda projektmedel i Skogsstyrelsens regleringsbrev för slutförande av inventering av bland annat småbiotoper.<sup>5</sup> I motiven till den nya skogspolitiken kommenterades inventeringen på följande sätt:

Den skogspolitik som jag har förordat i det föregående bygger på en ökad frihet för skogsägarna utan ingripande från myndigheterna med föreskrifter och förbud. Samtidigt ökar kraven på att skogsbruket skall be-

---

<sup>1</sup> Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, RiR 2018:17, s. 7.

<sup>2</sup> Uppgift från Skogsstyrelsen 2020.

<sup>3</sup> Prop. 1989/90:100, bilaga 11 s. 36.

<sup>4</sup> Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotopsinventeringen 1993-1998 slutrapport*, meddelande 1-1999 En mer utförlig beskrivning finns i Nitare, J. 2011. *Barrskogar – Nyckelbiotoper i Sverige*.

<sup>5</sup> Regeringsbeslut 1993-06-10, Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende anslag inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde.



drivas i samklang med de naturgivna förutsättningarna och på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden värnas. Kunskaperna hos landets skogsägare varierar kraftigt. De stora skogsföretagen har under de senaste åren förstärkt sina staber med ekologisk kompetens. Samtidigt har omfattande utbildning av övriga anställda påbörjats. [...]

Underlaget för planering av verksamheten för den enskilda skogsägaren behöver inte vara så omfattande som för de större företagen. Enklare tillståndsredovisningar eller skogsbruksplaner har hittills varit tillräckliga. Jag har i det föregående förordat att skogsägarna själva i fortsättningen skall få avgöra om och när de vill skaffa sig en skogsbruksplan. Däremot skall det krävas att det vid anmälan om avverkning skall lämnas uppgifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningen. Visserligen skall det då inte kunna ställas större krav på skogsägaren än vad som är rimligt bl.a. med hänsyn till utbildning och kunskaper. Men den nya politiken bygger, som också kommittén har påpekat, på att kunskaperna om naturvård och ekologi är högre än för närvarande. Det gäller både i fråga om teoretiska kunskaper och kunskaper om var på skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns.

[...]

I skogsvårdsorganisationens regi pågår sedan några år inventeringar av skyddsvärda nyckelbiotoper och sumpskogar. Dessa inventeringar finansieras med skogsvårdsavgiftsmedel. Det är angeläget att de fullföljs så snabbt som möjligt. Till Skogsstyrelsens förfogande bör därför ställas sammanlagt 115 miljoner kronor för högst en fyraårsperiod. Medlen bör finansiera fortsatt inventering inom ramen för ett tidsbegränsat projekt. Några utfästelser om ytterligare medel för ändamålet bör inte ges.

Insatserna för bevarande av en biologisk mångfald kräver samordning av det material och kunskaper som finns i befintliga och pågående naturinventeringar. En sådan samordning bör ske i landskapsformat. Det är angeläget att inventeringsmaterialet ses i ett större perspektiv, eftersom det inte är möjligt att bevara den biologiska mångfalden genom åtgärder som planeras med utgångspunkt i bedömningar rörande ett enskilt arbetsobjekt.

Ökade kunskaper om vilka områden som bör skyddas och hur detta skall göras, byggda på förhållandena i större områden, möjliggör ökad flexibilitet och kan minska behovet av reservatsavsättningar. Dessa kunskaper gör det också möjligt att t.ex. avsätta reservat eller upprätta civilrättsliga avtal där det är mest angeläget. Inskränkningar i markägarens förfoganderätt skall härigenom inte behöva tillgripas i onödigt stor omfattning och för onödigt lång tid.

Inom storskogsbruket initieras nu på flera håll en verksamhet grundad på denna syn. Det faller sig naturligt med de omfattande skogsarealer som här finns hos resp. skogsägare. Det är angeläget att verksamheten för skydd av den biologiska mångfalden kan bedrivas enligt samma principer inom småskogsbruket. Det är emellertid inte praktiskt möjligt att låta varje enskild skogsägare medverka i finansieringen av den uppgiftssammanställning som då behövs och som i huvudsak måste bygga på de olika inventeringarna som redan genomförs. Jag förordar i stället att skogsvårdsmyndigheten anvisas vissa medel för ändamålet. Som jag har antytt kommer en bättre samordning att leda till rationellare åtgärder som även minskar kostnaderna för den enskilde skogsägaren. Denne bör i gengäld, som jag har anfört i det föregående, förutsättas ha en positiv inställning till att utan särskild ersättning skydda mindre biotoper.

Detta innebär således att den skogliga myndigheten i sin myndighetsutövning inte endast skall ta hänsyn till förhållandena på den enskilda fastigheten, utan även väga in förhållandena i större områden i syfte att minimera inskränkningarna i markägarnas förfoganderätt.<sup>6</sup>

Den landsomfattande inventeringen, NBI, pågick till år 1998, efter att ytterligare medel tillskjutits för färdigställandet. Den inventering som Skogsstyrelsen genomförde under dessa år berörde en areal om cirka 11,9 miljoner hektar, vilket alltså utgör en av de största naturvärdesinventeringarna i världen. Under inventeringsperioden registrerade Skogsstyrelsen cirka 40 000 nyckelbiotoper med en totalareal på cirka 120 000 hektar. Till stor del genomfördes förtydningen inför fältinventeringen genom analyser av bland annat infraröda flygbilder i stereoinstrument. Varje registrerad nyckelbiotop är dock resultatet av ett fältbesök. Den totala kostnaden för NBI uppgick till cirka 96 miljoner kronor och inventeringen förbrukade sammanlagt cirka 29 000 tjänstgöringsdagar. Kostnaden för inventeringen motsvarar därmed cirka 8 kronor per inventerad hektar eller cirka 1 000 kronor för varje hektar produktiv skogsmark som registreras som nyckelbiotop. Varje tjänstgöringsdag motsvarade cirka 410 inventerade hektar.

Stor- och mellanskogsbruket förväntades ansvara för att inventera det egna skogsinnehavet och stå för kostnaderna för inventeringen inom ramen för sektorsansvaret, utan någon uttrycklig förpliktelse om detta. Mellanskogsbruket fick ett visst ekonomiskt stöd, med som mest 75 procent av inventeringskostnaden enligt en med markinnehavet avtagande skala. Skogsstyrelsen skulle ansvara för kontroll och behövlig utbildning för inventeringen på stor- och mellanskogs-

---

<sup>6</sup> Prop. 1992/93:226 s. 72–75.

brukets markinnehav som därmed skedde med nyckelbiotopsmetodiken. Storskogsbruket ansvarade själva för naturvärdesinventeringar och har i dialog med Skogsstyrelsen använt sig av, eller utformat snarlika metoder, som används vid NBI.

Med småskogsbruket avses i detta sammanhang markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Till mellanskogsbruket räknas skogsägare med 5 000–20 000 hektar skog. Till storskogsbruket räknas de fem största skogsbolagen Sveaskog, SCA Skog, Bergvik Skog AB<sup>7</sup>, Holmen Skog och Statens fastighetsverk. Exempel på ägare som ingår i mellanskogsbruket är större privata enskilda skogsägare, allmänningar, aktiebolag, stiftelser, besparingsskogar, kommuner och Svenska kyrkan. De två sistnämnda fick dock inget ekonomiskt bidrag.<sup>8</sup>

Efter att NBI avslutats år 1998 hade cirka 0,8 procent av den produktiva skogsmarken klassats som nyckelbiotop. Under år 2000 genomfördes en kontrollinventering vars stickprovsresultat indikerade att i storleksordningen 3,6 procent av den produktiva skogsmarken utgjordes av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen fick därför möjlighet att nyttja högst 10 miljoner kronor per år från ramanslaget för kostnader för *intrångsersättningar och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet* i syfte att täcka kostnaderna för ”en förbättrad biotopinventering”.<sup>9</sup> Mot denna bakgrund har Skogsstyrelsen utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar mellan åren 2001–2006 på småskogsbrukets marker. Ytterligare cirka 10 600 nyckelbiotoper med en sammanlagd areal om cirka 37 000 hektar avgränsades och registrerades under denna period.<sup>10</sup>

Efter år 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts av Skogsstyrelsen. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper har dock fortsatt i viss omfattning i samband med annan verksamhet, exempelvis vid tillsyn före avverkning.

I maj 2018 fick Skogsstyrelsen i uppdrag av regeringen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. I uppdraget

<sup>7</sup> Bergvik Skog AB finns inte längre som bolag utan är numera uppdelat mellan de största tidigare aktieägarna.

<sup>8</sup> Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotopsinventering 1993–1998*, meddelande 1-1999 s. 14.

<sup>9</sup> Regeringsbeslut 2000-12-14, Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Skogsvårdsorganisationen, m.m. inom utgiftsområde 23 Jord och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, (rskr. 2000/01:87), N2000/10165/ESB (delvis), N2000/10320/ESB, ramanslag 41:2 anslagspost 4.

<sup>10</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper – Resultat till och med 2006*, meddelande 2007-3.

ingick dels att applicera en utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.<sup>11</sup> I budgetpropositionen för 2018 beslutades om medel för detta under tio års tid. I riksdagens beslut om budget för 2019 togs däremot regeringens satsning på inventering av nyckelbiotoper bort. Regeringen beslutade därefter i juni 2019 att avveckla uppdraget till Skogsstyrelsen om den utökade nyckelbiotopsinventeringen.<sup>12</sup>

Under åren 1993–1998 och 2001–2006 då systematisk inventering utfördes samt delar av 2018 då det avslutade regeringsuppdraget genomfördes har cirka 56 200 nyckelbiotoper registrerats omfattande cirka 155 000 hektar produktiv skogsmark.

### 11.2.2 Registrering av nyckelbiotoper vid andra verksamheter

Vid sidan av den systematiska inventeringen NBI har nyckelbiotoper registrerats löpande av Skogsstyrelsen när de påträffas i samband med andra verksamheter, bland annat vid tillsyn i samband med avverkningsanmälan.

#### *Nyckelbiotopsregistrering i samband med tillsyn*

När en underrättelse om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen sker en automatisk granskning då en mindre andel av ärendena sällas bort utan vidare åtgärd. Dessa ärenden hamnar på en egen lista i handläggsystemet och handläggarna tar inte upp dessa för granskning. De återstående ärendena granskas manuellt av handläggare på distrikt inne på kontoret.

När en underrättelse om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen gör handläggaren en granskning med stöd av tillgängligt material i GIS-systemet och systemet för ärendehandläggning (Navet). De olika distrikten har också lokalkännedom och kan ha gjort observationer tidigare i eller nära ett område som anmälts för avverkning.

Utfallet av granskningen kan bli att området inte bedöms innehålla några höga naturvärden vilket leder till att områdets naturvärden inte utreds ytterligare.

---

<sup>11</sup> Regeringsbeslut 2018-05-17, N2018/0314/SK m.fl., *Uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper*.

<sup>12</sup> Regeringsbeslut 2019-06-27, N2019/02259/SMF, *Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen*.

Området kan behöva besökas i fält om det utifrån kartunderlag eller annan tillgänglig information finns indikationer på att det kan finnas höga naturvärden och det är osäkert om åtgärden i så fall kan orsaka skada på naturmiljön. Ytterligare utredning av aktuella naturvärden i fält kan vara nödvändigt för att avgöra vilka anpassningar av åtgärden som kan komma att krävas.

Den metod som Skogsstyrelsen i dagsläget använder för att bedöma och utreda om ett område har höga naturvärden vid ett sådant fältbesök är nyckelbiotopsinventering. Identifierade höga naturvärden dokumenteras antingen genom att en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärden registreras i nyckelbiotopsregistret, samt kopplas till avverkningsärendet. Efter inventering beskriver Skogsstyrelsen eventuella nödvändiga anpassningar i en vägledning eller meddelar föreläggande eller förbud enligt 35 § skogsvårdslagen. Om utredningen däremot visar att den tillsynade åtgärden inte kan utföras i enlighet med skogsvårdslagen utan att orsaka skada på naturmiljön tas ärendet upp för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta sker normalt inom sex veckor. Om det område som omfattas av tillsyn inte är tillgängligt att inventera på grund av snötäckt mark eller av annan anledning inleds en dialog med markägaren om att vänta med avverkning så att Skogsstyrelsens utredning kan utföras vid tillräckligt goda förhållanden. I regel kommer Skogsstyrelsen och markägaren överens om att avvakta med avverkningen.

Det finns även en möjlighet för Skogsstyrelsen att meddela förbud om avverkning inom en viss tid med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket. Att Skogsstyrelsen fattar ett sådant beslut är ovanligt och bestämmelsen har endast tillämpats vid några enstaka tillfällen. Om en avverkningsanmälan berör ett område med höga naturvärden ska alltid förutsättningarna för formellt skydd undersökas. Det specifika området värderas då utifrån den nationella strategin för formellt skydd av skog av områdesskyddshandläggare på distriktet.

Under åren 2007–2016 har det vid 2 272 ärenden, där avverkningsanmälningar fältbesökts inom ett år, identifieras och registrerats 2 381 nyckelbiotoper. Detta motsvarar en andel på 0,33 procent av samtliga inkomna avverkningsanmälningar under perioden. Under perioden 2007–maj 2020 har sammanlagt 3 215 nyckelbiotoper omfattande cirka 18 300 hektar produktiv skogsmarks registrerats i samband med tillsyn av avverkningsanmälningar.

*Nyckelbiotopsregistrering i samband med tillståndsprövning  
för avverkning av fjällnära skog*

Enligt 15 § skogsvårdslagen får avverkning i fjällnära skog inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Enligt 18 § skogsvårdslagen gäller att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. Vidare ska ärendet handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts, dock finns det ingen så kallad sexveckorsregel för dessa ärenden som det gör för avverkningsanmälan och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Det finns inget krav på att ansökta områden ska fältbesökas men ofta är det nödvändigt. Nuvarande praxis inom myndigheten innebär oftast att fältbesök före avverkning sker i syfte att kvantifiera och bedöma förekommande miljövården och hänsynsbehov till rennärningen. Vid fältbesök görs även en bedömning om området utgör produktiv skogsmark, går att föryngra efter avverkning samt om den ansökta avverkningsformen och föryngringsmetoden är lämplig. Vid fältbesöket görs anteckningar om iakttagelser och ställningstaganden som görs och som används vid beslutsprocessen.

Tillstånd till avverkning som är oförenligt med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården får inte ges. Skogsstyrelsens tolkning av bestämmelsen och handläggning innebär att nekande av tillstånd till föryngringsavverkning oftast motiveras med att berörd del utgör ett "område med mycket stor betydelse för flora och fauna". Nivån på benämningen vilar till stor del på begreppet nyckelbiotop. Begreppet nyttjas i enlighet med en intern arbetsrutin från 2015<sup>13</sup>, då annan enhetlig och förankrad metod saknas på Skogsstyrelsen.

Områden där tillstånd till avverkning inte får ges på grund av höga naturvärden och där avverkning är oförenlig med naturvårdens intressen markeras på beslutskarta samt i handläggarstödet Navet.

---

<sup>13</sup> Skogsstyrelsen, PM Skog 2/15, *Hantering och tillämpning av 18 och 19 §§ SvL* – intern riktlinje hos Skogsstyrelsen.

Vid behov markeras de även i fält till exempel då tillstånd till avverkning medges på delar av det ansökta området.

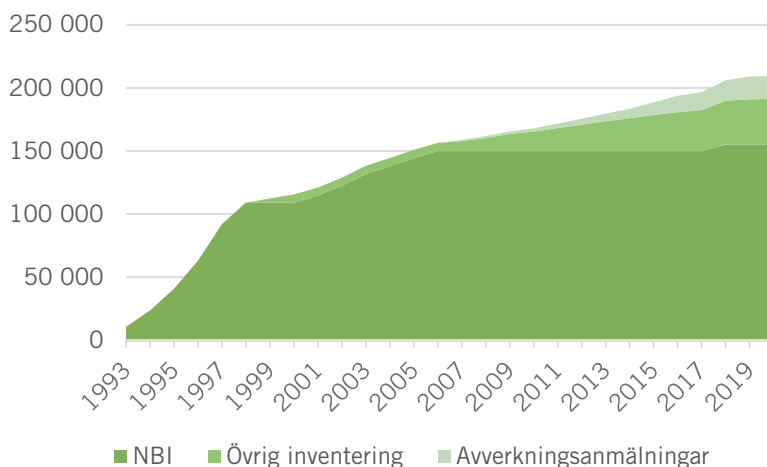
Under åren 2007–2016 har 112 ansökningar om tillstånd till avverkning av fjällnära skog resulterat i att nyckelbiotop identifierats och registrerats. En stor del av dessa registreringar har skett under de senare åren vilket förklaras bland annat av den nya rutin som tillkom år 2015. Under år 2015 och 2016 resulterade knappt var tionde ansökan i att en nyckelbiotop identifierades under fältbesök.

### *Registrering av nyckelbiotoper i annan verksamhet*

Det förekommer att Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper även i andra delar av sin verksamhet, bland annat inom uppdragsverksamheten. Mellan åren 2007–maj 2020 har cirka 7 800 nyckelbiotoper omfattande cirka 30 000 hektar produktiv skogsmark registrerats i övrig verksamhet.

**Figur 11.1 Areal av Skogsstyrelsen registrerad nyckelbiotop (1993–maj 2020)**

Fördelad på olika verksamheter (produktiv skogsmark, hektar)



*Källa:* Uppgift från Skogsstyrelsen 2020.

NBI har i detta urval beskrivits som de registreringar som gjorts under perioderna med regeringsuppdrag, åren 1993–1998 och mellan åren 2001–2006 då systematisk inventering utfördes samt delar av 2018. Övrig inventering redovisas här under de övriga åren då inventering skett i den löpande verksamheten. Från år 2007 är det möjligt att särredovisa den delmängd registreringar som skett i samband med avverkningsanmälan. I kategorin avverkningsanmälningar innefattas även tillståndsansökningar.

*Skogsstyrelsen ska upphöra att registrera nyckelbiotoper vid tillsyn*

Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/-ansökan har varit ifrågasatt av delar av skogsnäringen och omdiskuterad under en längre tid. En aspekt som lyfts är bland annat att det är svårare att hantera situationer när nyckelbiotopen upptäcks och registreras i ett sent skede inför avverkning.<sup>14</sup> Markägaren har då redan planerat för att avverka och i vissa fall kan även avtal ha tecknats med en virkesköpare. De åtaganden som många virkesköpare gjort inom ramen för certifiering medför att en registrering innebär att det blir mycket svårt att sälja virket som avverkats i en nyckelbiotop. Från bland annat naturvårdsorganisationer har denna inventering och registrering framhållits som viktig för bevarandet av skogar med höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har nyligen utrett frågan om deras registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/-ansökan.<sup>15</sup> Där konstateras bland annat att det är otydligt om registreringen ingår som en del av tillsynsverksamheten när Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med tillsyn. Vidare konstateras att Skogsstyrelsens roll vid nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad och att tilltron till Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet kan ta skada om det är otydligt om vad som ingår och vilka befogenheter myndigheten har. Sammantaget bedömdes att det kan vara olämpligt att Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Skogsstyrelsens utredning drog bland annat följande slutsatser och rekommendationer:

- Det behövs ett samlat, landsomfattande, kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.

---

<sup>14</sup> Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016.

<sup>15</sup> Skogsstyrelsen, *Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. Syntes och rekommendationer*, rapport 2/2020, s. 32–39.



- Nyckelbiotopsbegreppet bör bibehållas och Skogsstyrelsen bör fortsätta att äga och förvalta begreppet, stå för definition och uttolkning, samt även tillhandahålla inventeringsmetoden för intressenter som vill använda begreppet och göra databasen tillgänglig. Det behöver förtydligas hur begreppet och databasen ska förvaltas.
- Skogsstyrelsen bör upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen bör fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter. Skogsstyrelsen bör även framhålla nyttan med den befintliga nyckelbiotopsdatabasen som kunskapsunderlag.
- Skogsstyrelsen kan inte, inom ramen för tillsynen, kontrollera de åtaganden som gjorts med koppling till certifieringssystemen om att bevara områden med höga naturvärden. Skogsstyrelsen bör förtydliga myndighetens förhållningssätt till skogscertifiering och kommunicera det.

Mot bakgrund av utredningen fattade Skogsstyrelsens styrelse i december 2019 ett beslut om att myndigheten ska ”ta fram ett utvecklat arbetssätt för en allsidig utredning vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar så att Skogsstyrelsen kan upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan senast 31 december 2020.”<sup>16</sup>

Det finns inte något beslut om att upphöra med registrering av nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter, till exempel i samband med områdesskydd eller i uppdragsverksamheten.

---

<sup>16</sup> Skogsstyrelsens protokoll 2019-12-19, nr 8, § 7.

### 11.3 Begreppet nyckelbiotop

Begreppet nyckelbiotop är inte författningsreglerat och används inte i föreskrifter eller allmänna råd kopplat till skogsvårdslagen.<sup>17</sup> Skogsstyrelsen har definierat begreppet enligt följande.

En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.<sup>18</sup>

Resultaten från inventeringarna, som omfattar både nyckelbiotoper och *objekt med naturvärden*<sup>19</sup>, är ett kunskapsunderlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det vid tidpunkten för inventeringen bedömdes finnas biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Informationen om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden är kunskapsunderlag för myndigheternas beslut om formellt skydd och för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar samt annan planering som miljöhänsyn inom skogsbruket. Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen används även för handläggning av andra myndighetsärenden, exempelvis vid bildande av naturreservat, samt för kommuner och länsstyrelser i olika planarbeten eller tillståndsprövningar.<sup>20</sup>

I och med att kunskapsunderlaget i databasen med tiden utvecklats har även användningsområdena av resultatet, och antalet intresserade aktörer, ökat.

#### 11.3.1 Skogsstyrelsens bedömning av en nyckelbiotop

Vid inventering av nyckelbiotoper används en gemensam metod för hela landet.<sup>21</sup> Skogsstyrelsen har eftersträvat en enhetlig bedömning över landet och mellan inventerare. Under år 2018–2019 har en utvecklad metod tagits fram för nordvästra Sverige som tar hänsyn till

---

<sup>17</sup> Däremot hänvisas till begreppet nyckelbiotop i det allmänna råd som Skogsstyrelsen meddelat angående förutsättningarna för samrådsplikt enligt miljöbalken, se allmänt råd till 4 § i SKSFS 2013:3

<sup>18</sup> Skogsstyrelsen, *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017.

<sup>19</sup> Se nedan för beskrivning av objekt med naturvärden.

<sup>20</sup> Skogsstyrelsen, *Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. Syntes och rekommendationer*, rapport 2/2020.

<sup>21</sup> Skogsstyrelsen, *Handbok Nyckelbiotopsinventering*, 2020-02-24.

de lokala och regionala förutsättningarna vilket medför vissa skillnader mellan olika regioner.

Skogsstyrelsen har dessutom utarbetat en särskild rutin för arbetet med inventering av nyckelbiotoper i syfte att få en enhetlig hantering av nyckelbiotoper inom verksamheten.<sup>22</sup> Till rutinen har Skogsstyrelsen tagit fram särskilda PM som utvecklar frågor som rör de olika kärnprocesserna (inventering, rådgivning, tillsyn, ekonomiska stöd, områdesskydd, uppdragsverksamhet och geodataförsörjning).

Det är alltid en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärde som avgör om ett område är nyckelbiotop eller inte. Bedömningen av området görs alltid i fält och grundas på vissa huvudfaktorer som strukturer, arter, skogshistorik, störning och fysiska faktorer. Den relativa betydelsen av dessa huvudfaktorer kan variera mellan olika slags nyckelbiotoper och det är inte ett absolut krav att samtliga faktorer förekommer. Det finns drygt 50 olika nyckelbiotopstyper vilka beskrivs i metoden.<sup>23</sup> I vissa fall krävs till exempel inte död ved som struktur för att ett område ska utgöra en nyckelbiotop. Områdets egenskaper bedöms också utifrån ett stort antal detaljfaktorer, till exempel trädslagsblandning, volym, beståndsålder, bonitet, markslag, fuktighet, vegetationstyp och gamla/grova träd.

Förekomst av rödlistade eller hotade arter i ett skogsbestånd innebär inte per automatik att området utgör en nyckelbiotop. Ett stort antal av rödlistade arter<sup>24</sup> i ett område signalerar normalt att området bör bedömas vara en nyckelbiotop, särskilt vid förekomst av hotade arter enligt rödlistan. Likväl kan ett naturskogsartat bestånd, utan fynd av rödlistade arter eller signalarter, också registreras som nyckelbiotop. Förekomst av arter med utpräglat landskapsekologiska krav, till exempel många fåglar och däggdjur, tas inte med vid bedömningen.

Skogsstyrelsens ambition i inventeringen har varit att bedömningen ska ske så enhetligt som möjligt över hela landet. I praktiken finns det dock en viss spridning i bedömningarna vilket tydligast framkommit vid genomförda kontrollinventeringar. Det beror enligt Skogsstyrelsen bland annat på varierande naturgeografiska, ekologiska och skogshistoriska förutsättningar samt de olika inventerarnas individuella kunskaper och erfarenheter. Även väder och tid på året påverkar förutsättningarna för en inventering. Genom årliga dokumente-

---

<sup>22</sup> Skogsstyrelsen, *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017.

<sup>23</sup> Skogsstyrelsen, *Handbok. Nyckelbiotopsinventering 2020-02-24*.

<sup>24</sup> Se kapitel 3.6.3 angående rödlistan.

rade kalibreringsövningar och kontinuerlig fortbildning strävar Skogsstyrelsen efter så säkra och enhetliga bedömningar som möjligt.

### 11.3.2 Kompetenskrav för inventerare av nyckelbiotoper

Sedan nyckelbiotopsinventeringen påbörjades i början av 90-talet har cirka 450 handläggare registrerat och fört in nyckelbiotoper i det nationella registret.<sup>25</sup> Som nämnts i det föregående ställer arbetet med inventeringen höga krav på inventeraren. Samtliga av de handläggare som registrerat nyckelbiotoper har genomgått olika utbildningsinsatser för att nå upp till de krav som myndigheten ställer för att få behörighet att registrera. Skogsstyrelsen har tagit fram följande formella krav för att inventera och registrera nyckelbiotoper.<sup>26</sup>

- Högskoleexamen inom skog eller biologi eller motsvarande grundutbildning utan högskolestatus.
- Högskoleutbildning i ämnet naturvårdsbiologi (Naturvårdsbiologi/ekologi med huvudinriktning på landmiljöer, inkluderat mekanismer bakom och förutsättningar för bevarande av mångfald i skogen) minst 15 högskolepoäng eller motsvarande utbildning utan högskolepoäng.
- Skogsstyrelsens grundutbildning för nyckelbiotopinventerare i tre dagar.
- Skogsstyrelsens utbildning i signalartskännedom under två dagar.
- Genomfört klassificering, avgränsning och registrering av minst fem nyckelbiotoper av skiftande karaktär under handledning.
- Deltagande i kalibrering nyckelbiotoper varje kalenderår.

För närvarande finns cirka 150 personer inom Skogsstyrelsen som kan arbeta med nyckelbiotopsinventering.

---

<sup>25</sup> Information i mail från Skogsstyrelsen 2020-06-04.

<sup>26</sup> Skogsstyrelsen, *Anvisning - Kompetens och utbildning*, Protokoll H81/2019.

### 11.3.3 Externt ifrågasättande av nyckelbiotop

Om Skogsstyrelsens bedömning av ett område ifrågasätts kan ytterligare en fältbedömning göras av en erfaren inventerare från ett annat distrikt. Det görs endast under förutsättning att Skogsstyrelsen anser det befogat. I mera komplicerade eller principiella fall ska två erfarna inventerare delta. Om inventerarna gör olika bedömningar kan inventerare/specialister från en oberoende bedömningsgrupp inom Skogsstyrelsen konsulteras. I de fall bedömningen ändras på så sätt att området inte ska anses utgöra en nyckelbiotop ska området tas bort från registret. Skogsstyrelsen har följt upp myndighetens hantering av ifrågasättanden. I de flesta fall har det inte gjorts några större förändringar av Skogsstyrelsens tidigare bedömningar i de fallen.<sup>27</sup>

## 11.4 Resultatet av nyckelbiotopsinventeringen

### 11.4.1 Kunskapen om skogens naturvärden har ökat

Kunskapen om naturvärden i skogen har ökat betydligt sedan nyckelbiotopsinventering påbörjades i början av 1990-talet. Denna kunskapsökning beror bland annat på de erfarenheter som utvecklats inom själva nyckelbiotopsinventeringen, till exempel har den landsomfattande inventeringen bidragit till en kraftigt ökad kunskap om signalarters och vissa rödlistade arters miljökrav. Kunskapen har även ökat genom riktade inventeringar av särskilt svårbedömda skogstyper och genom den forskning som bedrivits om nyckelbiotoper.<sup>28</sup>

Särskilt har kunskapen ökat om skogstyper där naturvärdena inte är så uppenbart knutna till gamla träd och död ved. Det gäller till exempel kalkbarrskogar och sandtallskogar vars naturvärden missades i början av inventeringen på grund av bristande kunskap och erfarenhet av naturvärden i dessa skogstyper. Det gäller även torrare miljöer generellt, till exempel glesa tallskogar, som har betydelse för solälskande insekter snarare än för fuktkrävande mossor, lavar och svampar vilket inledningsvis var de dominerande signalarterna som inventerarna letade efter. Därför kompletterades nyckelbiotopsmetodiken i slutet av 90-talet med vissa arter av insekter, och omisskännliga spår av dessa

---

<sup>27</sup> Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 21.

<sup>28</sup> Gustafsson, L. och Hannerz, M. 2018. *20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten*. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) Uppsala. s. 134.

arter för att på ett säkrare sätt kunna bedöma naturvärdena i torrare skogstyper.

Nyckelbiotopsinventeringen har även bidragit till ett ökat antal kunniga inventerare och en ökad kompetens hos dessa för bedömning av naturvärden i skogen. Genom att personal som arbetet med Skogsstyrelsens inventering under åren bytt arbetsplats finns numera kompetensen spridd i olika företag, myndigheter och organisationer.

### 11.4.2 Förekomst av nyckelbiotoper

#### *Registrerade nyckelbiotoper*

Arealen nyckelbiotoper, registrerade av de större skogsbolagen, mellanstora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen.<sup>29</sup> Den högsta andelen produktiv skogsmark som är registrerad som nyckelbiotop finns i Stockholms och Gotlands län. De största arealerna registrerade nyckelbiotoper återfinns i Norrbottens och Jämtlands län. Lägst areal nyckelbiotoper finns i Västmanlands och Blekinges län med cirka 4 000 hektar. Det nyregistreras ungefär 4 000 hektar nyckelbiotoper per år i landet.

#### *Oregistrerade nyckelbiotoper*

Skogsstyrelsen genomförde under fältsäsongen år 2000 en kontrollinventering av dittills utförda nyckelbiotopsinventeringar. Resultaten av kontrollinventeringen visade att nyckelbiotoper omfattade 3,6 procent av den produktiva skogsmarksarealen (4,4 procent i norra Sverige och 2,1 procent i södra Sverige).<sup>30</sup> Detta innebär att cirka 800 000 hektar produktiv skogsmark bedömdes utgöras av nyckelbiotoper. Osäkerheten i skattningen var dock betydande. Under 2018 genomfördes inom nordvästra Sverige återinventering av de områden som ingick i kontrollinventeringen år 2000. Resultaten visar att det i den delen av landet finns större arealer nyckelbiotoper än vad den tidigare skattningen visade.

---

<sup>29</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper. Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 6.

<sup>30</sup> Skogsstyrelsen, *Kontrollinventering av nyckelbiotoper år 2000*, meddelande 3-2001.

Nya skattningar indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.<sup>31</sup> En betydande del av dessa kan dock förväntas återfinnas i områden som är frivilligt avsatta. Därtill finns det 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper som nämndes i inledningen av avsnittet.

### 11.4.3 Objekt med naturvärden

Objekt med naturvärden är skogsområden som inte uppfyller kraven på att vara nyckelbiotop men som ändå kan vara viktiga för den biologiska mångfalden och kan utvecklas till nyckelbiotoper inom relativt kort tid. Objekt med naturvärde ingår också tillsammans med nyckelbiotop i begreppet värdekärna som definieras i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens strategi för formellt skydd av skog som utredningen redogjort för. Objekt med naturvärde definieras på följande sätt<sup>32</sup>:

Ett objekt med naturvärden är ett skogsområde som innehåller höga naturvärden idag i form av strukturer eller naturvårdsarter, som är kopplade till historiken eller den fysiska miljön. Naturvärden når inte upp till den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen har inventerat och registrerat dessa områden främst på små- och mellanskogsbrukets marker. Informationen om objekt med naturvärden används bland annat som underlag vid arbete med områdesskydd och av skogsägarna vid planering av skogsbruk och frivilliga avsättningar. Storskogsbruket använder inte alltid begreppet objekt med naturvärden, i vissa fall används likartade begrepp. Varken storskogsbrukets objekt med naturvärden eller likartade begrepp finns registrerade i Skogsstyrelsens nyckelbiotopsdatabas.

I Skogsstyrelsens databas fanns år 2015 cirka 43 000 registrerade objekt med naturvärden med en areal av cirka 105 000 hektar produktiv skogsmark.<sup>33</sup> Bedömningen av nedre kvalitetsgränser för objekt med naturvärden har varierat inom landet och över tid. Även prioriteringen av det dagliga arbetet med att inventera och registrera objekt

---

<sup>31</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 35.

<sup>32</sup> Skogsstyrelsen, *Handbok. Nyckelbiotopsinventering* 2020-02-24, s. 13.

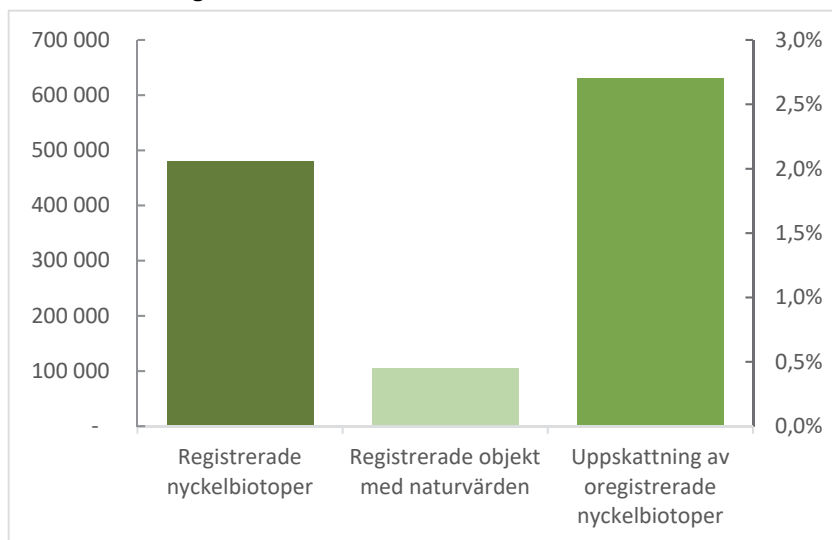
<sup>33</sup> Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 46.

med naturvärden har varierat regionalt, vilket kan innebära att förekomsten är underskattad.

Nyckelbiotopsinventeringen startade för drygt 25 år sedan och objekt med naturvärden förväntas utvecklas till nyckelbiotoper inom inte alltför avlägsen tid. Vid senare återbesök bedöms därmed objekt med naturvärden, enligt uppgifter från inventerare, ganska ofta som nyckelbiotoper. Om det beror på att naturvärdena utvecklats eller att bedömningar av naturvärdena och kunskapen hos de som inventerar har förändrats är svårt att säga.<sup>34</sup> I samband med framtagandet av den utvecklade metoden för nordvästra Sverige analyserades denna frågan närmare, men med de underlag som fanns tillgängliga då gick det inte att dra någon entydig slutsats om hur kravnivån utvecklats över tid inom nordvästra Sverige.<sup>35</sup>

**Figur 11.2 Indikativ uppskattning av förekomst av nyckelbiotoper och registrerade objekt med naturvärden**

Hela landet (hektar produktiv skogsmark, samt andel av produktiv skogsmark)



*Källa:* Underlagsrapport – Nyckelbiotoper

Uppskattningen av oregistrerade nyckelbiotoper innehåller en betydande felmarginal och avser produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Inom formellt skydd finns sannolikt en stor mängd oregistrerad nyckelbiotop.

<sup>34</sup> Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 92.

<sup>35</sup> Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 2019/12.



#### 11.4.4 Nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna

I en skogsbruksplan kan skogsägare peka ut frivilliga avsättningar. Skogsbruksplaner görs normalt av skogsbruksplanläggare som vanligtvis inte har den utbildning som motsvarar den som krävs av de som utför inventering av nyckelbiotoper. Påträffade nyckelbiotoper blir därför endast i undantagsfall klassade som nyckelbiotoper i dessa sammanhang. Det är därför troligt att det finns många oregistrerade nyckelbiotoper i de frivilliga avsättningarna. Cirka 222 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper bedöms finnas i de största skogsägarnas frivilliga avsättningar, med en koncentration mot nordvästra Sverige.<sup>36</sup>

I en undersökning av frivilliga avsättningar år 2007 bedömdes 20 procent av småskogsbrukets frivilliga avsättningar utgöra områden som motsvarar kriterierna för en nyckelbiotop och 27 procent utgjorde objekt med naturvärden.<sup>37</sup> I en undersökning 2011 bedömdes cirka 62 procent av alla frivilliga avsättningar vara *områden med utvecklade värden*.<sup>38</sup> I begreppet områden med utvecklade värden ingick i detta sammanhang nyckelbiotop, objekt med naturvärde samt skyddszon.

Inventering av nyckelbiotoper har genomförts i mer begränsad omfattning i nordvästra Sverige. I detta område finns det omfattande frivilliga avsättningar. Med tanke på det historiska mer begränsade brukandet och förekomsten av naturskogsartade skogar i området utgör sannolikt en stor del av de frivilliga avsättningarna av nyckelbiotoper, även om de inte har registrerats.

---

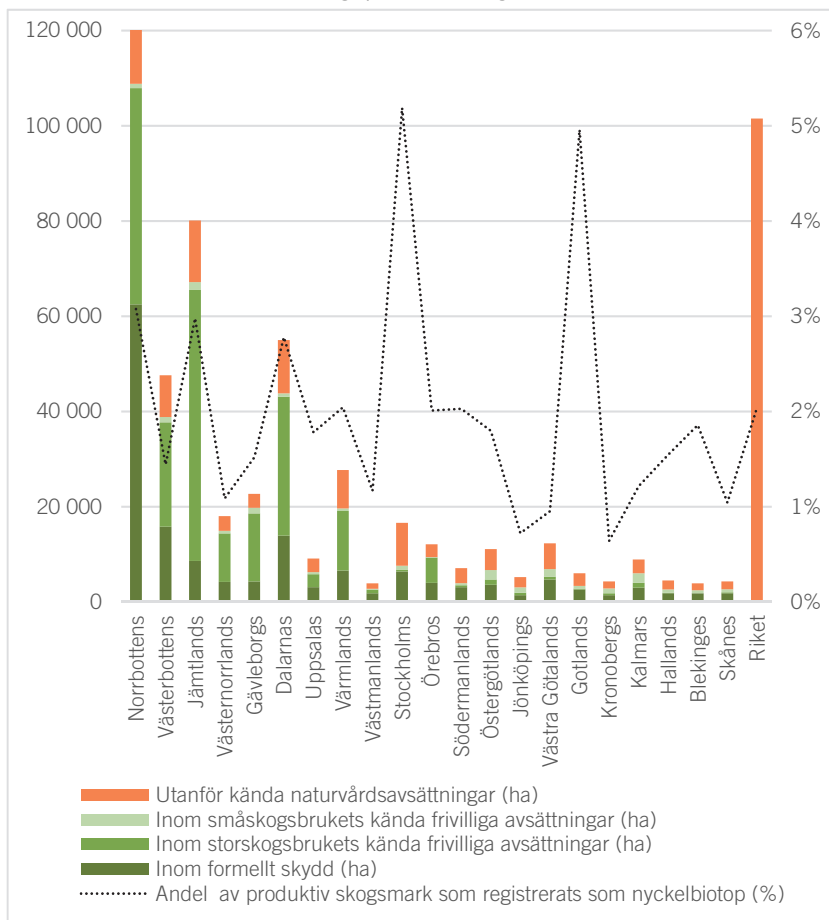
<sup>36</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper. Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, 2020-02-14, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 35.

<sup>37</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, meddelande 3-2008, s. 16.

<sup>38</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, rapport 5/2012, s 16.

**Figur 11.3 Registrerade nyckelbiotoper**

Länsvis redovisning (produktiv skogsmark, hektar samt andel)



**Källa:** Underlagsrapport – Nyckelbiotoper samt uppgift från Skogsägarplaner AB. Produktiv skogsmark är hämtad från Riksskogstaxeringen, 2017.

Storskogsbruket redovisar sina frivilliga avsättningar till Skogsstyrelsen vilket möjliggjort att dessa kunnat jämföras med nyckelbiotopsdatabasen.

Småskogsbruket redovisar inte öppet sina frivilliga avsättningar. Sammanställningen har därför gjorts av skogsbruksplaner omfattande cirka 3,2 miljoner hektar från de fyra skogsägarföreningarnas medlemmar. Med hänsyn till att endast cirka 30 procent av den enskilt ägda skogen ingår i sammanställningen över småskogsbrukets frivilliga avsättningar är arealen registrerade nyckelbiotoper utanför kända naturvårdsavsättningar sannolikt överskattad.

Av sammanlagt cirka 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper återfinns cirka 33 procent inom formellt skydd, 42 procent inom storskogsbrukets frivilliga avsättningar och 4 procent inom den delmängd av frivilliga avsättningarna bland småskogsbruket som är kända för utredningen. 101 514 hektar eller cirka 21 procent av de registrerade nyckelbiotoperna återfinns därmed utanför kända naturvårdsavsättningar.

### 11.4.5 Nyckelbiotoper är skogsbiologiska värdekärnor

Nyckelbiotoper har varit föremål för forskning. Det finns ett relativt stort antal vetenskapliga artiklar som handlar om jämförelser mellan nyckelbiotoper och produktionsskog samt kanteffekter och artinnehåll. De artgrupper som dominerar i undersökningarna är lavar, svampar och mossor.

Följande slutsatser dras i en syntesrapport som omfattar 70 vetenskapliga arbeten och 19 andra rapporter om forskning om nyckelbiotoper från Sverige, Norge, Finland och Baltikum:<sup>39</sup>

- Nyckelbiotoper har oftast högre förekomst än omgivande skog av såväl alla arter som rödlistade arter, det vill säga de har ett högt naturvärde och är därmed viktiga för bevarandet av floran och faunan.
- Naturvårdsintressanta arter påverkas negativt när avverkningar sker i nära anslutning till nyckelbiotoperna.
- Nyckelbiotoperna kan utgöra ett viktigt nätverk som kan bidra till att arter kan sprida sig i ett fragmenterat skogslandskap.
- Naturvårdskategorier som nyckelbiotoper, hänsynsytor, och reservat men även gammal produktionsskog kompletterar varandra och fyller olika funktioner i skyddet av skogslevande arter
- Nyckelbiotoper kan vara kostnadseffektiv naturvård eftersom de trots att de är virkesrika och därmed ekonomiskt värdefulla, har betydligt fler naturvårdsintressanta arter än reservat<sup>40</sup>, hänsynsytor och gammal produktionsskog.
- Många nyckelbiotoper har påverkats kraftigt av dimensionsavverkning men en del även av kalavverkning för mer än hundra år sedan.
- Antalet rödlistade arter är högre i nyckelbiotoper i norra än i södra Sverige.
- En ny gallringsform – naturvårdsgallring<sup>41</sup> – verkar ha god effekt på olika typer av arter i sydliga lövskogar.

<sup>39</sup> Gustafsson, L. och Hannerz, M., 2018. *20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten*. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) Uppsala, s. 134.

<sup>40</sup> Det bör dock anmärkas att många reservat är bristfälligt inventerade i detta avseende.

<sup>41</sup> Naturvårdsgallring är en typ av naturvårdande skötsel som innebär att man gynnar de prioriterade naturvärdena i ett område avsatt för naturvård genom aktiva skötselåtgärder.

Att skydda nyckelbiotoper är enligt viss forskning det mest kostnadseffektiva sättet att skydda rödlistade arter.<sup>42</sup> Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.<sup>43</sup> Resultaten från projektet *Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden* stödjer slutsatsen att nyckelbiotoperna har rika förekomster av signalarter och andra rödlistade arter.<sup>44</sup>

#### 11.4.6 Avverkning av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper

En sammanställning av de analyser Skogsstyrelsen gjort visar att det i genomsnitt har slutavverkats ungefär 200 hektar registrerade nyckelbiotoper per år sedan 2003.<sup>45</sup> De nyckelbiotoper som inte identifierats i nyckelbiotopsinventeringen och varken upptäcks av markägaren eller dennes ombud, i samband med avverkningsplanering eller av Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälan eller ansökan om tillstånd till avverkning riskerar att förlora sina naturvärden vid avverkning utan att kännedom om dessa funnits tillgänglig.

Omfattningen av skador på oregistrerade nyckelbiotoper är svårbedömd. Resultat från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning indikerar att det kan handla om i storleksordningen 1,3 procent av den areal som berörs av anmälan eller ansökan om avverkning som utgör oregistrerad nyckelbiotop. Skogsstyrelsen uppskattar att knappt 2 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper har föryrngringsavverkats årligen under 2008–2014.<sup>46</sup> Den finns dock en stor osäkerhet vid skattningen av detta.

Någon analys av hur stora arealer som tillkommit som nyckelbiotop genom att naturvärden utvecklats är inte gjord för Sverige som helhet. Nyttillkomna nyckelbiotoper lär dock ha betydligt lägre naturvärden än nyckelbiotoper med längre kontinuitet, bland annat på

<sup>42</sup> Wikberg, S. m.fl., 2009, *Cost-effectiveness of conservation strategies implemented in boreal forests: The area selection process*, Biological Conservation 142, 614–624.

<sup>43</sup> Timonen, J., m.fl., 2011, *Hotspots in cold climate: Conservation value of woodland key habitats in boreal forests*, Biological Conservation 144, 2061–2067.

<sup>44</sup> Skogsstyrelsen, *Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden. Metodik och genomförande*, rapport 1:2016.

<sup>45</sup> Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 44.

<sup>46</sup> Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 45.

grund av att naturvårdsintressanta arter inte har hunnit etablera sig i området i någon omfattning.

Inom ramen för framtagandet av den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige gjordes fördjupade inventeringar i den delen av landet hösten 2018. En analys av de resultaten visar att 55 000 hektar skog med tydliga naturskogskvaliteter har avverkats i nordvästra Sverige mellan åren 2000 och 2018.<sup>47</sup> Detta bedöms utgöra 12 procent av den totala arealen nyckelbiotop som fanns i nordvästra Sverige år 2000. Samtidigt konstateras i analysen att stora arealer tillkommit, troligen framför allt genom att naturvärdena utvecklats i de berörda områdena och att totalarealen nyckelbiotoper i nordvästra Sverige är i samma storleksordning 2000 som 2018.<sup>48</sup>

För att det ska finnas förutsättningar för att nya nyckelbiotoper ska kunna uppstå under en viss tidsperiod krävs det att det finns skog med skoglig kontinuitet och/eller särskilda strukturer såsom en stor mängd naturvärdesträd och/eller död ved så att den arealen under tidsperioden kan utveckla kvaliteter för att komma över den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper. De förutsättningarna fanns i nordvästra Sveriges kontinuitetsskogar så att det kunde utvecklas en stor areal nya nyckelbiotoper mellan 2000 och 2018. Detta säger dock inget om situationen i framtiden i nordvästra Sverige. Kontinuitetsskogar avverkas och nya kontinuitetsskogar kan ju per definition inte uppstå inom rimlig tid. Resultaten från nordvästra Sverige säger heller ingenting om möjligheten för nyskapande av nyckelbiotoper i övriga delar av Sverige, där andelen kontinuitetsskog är mycket lägre än i nordvästra Sverige. I detta sammanhang bör dock beaktas att höga naturvärden, motsvarande nyckelbiotop, normalt tar mycket lång tid att utvecklas i områden som föryngringsavverkats.

---

<sup>47</sup> Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019, s. 39.

<sup>48</sup> Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019, s. 42.

## 11.5 Nyckelbiotopernas roll i myndigheternas arbete

Nyckelbiotopsbegreppet är i stor utsträckning integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet. Som nämnts finns en särskild rutin för arbetet med nyckelbiotoper.<sup>49</sup> I rutinen finns följande beskrivning av myndighetens arbete med nyckelbiotoper:

Skogsstyrelsen ska inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga verka för att natur- och kulturvärden i nyckelbiotoper bevaras och utvecklas. Vi ska inte medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. Avsteg från denna linje är endast möjliga i undantagsfall då det är uppenbart att vår medverkan i en problemlösning kan förhindra att nyckelbiotoper till väsentliga delar blir avverkade eller på annat sätt negativt påverkade. Ett skäl för avsteg från denna linje kan vara när nyckelbiotopen bidrar till att tydligt låsa in brukandet av annan produktiv skogsmark. I dessa fall kan en stickväg genom nyckelbiotopen vara önskvärd och vi bör bidra med vår kunskap kring hur detta kan göras med så liten negativ påverkan på naturvärdena som möjligt. Sådana avsteg från rutinen ska beslutas av närmaste chef samt dokumenteras som en avvikelse.

### 11.5.1 Nyckelbiotoper utgör tillsynsobjekt för Skogsstyrelsen

Åtgärder som väsentligt kan förändra naturmiljön ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.<sup>50</sup> Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter anmälas för samråd.<sup>51</sup>

Kriterierna för områden där samrådsplikt aktualiseras överensstämmer således med hur begreppet nyckelbiotop definieras, vilket även framgår av det allmänna råd som Skogsstyrelsen meddelat i anslutning till föreskriften.

Föreskrifterna gäller oavsett om naturvärdena är dokumenterade som nyckelbiotop i ett register eller inte. Det är påverkan på naturmiljön som avgör om anmälan för samråd ska göras, inte om området

<sup>49</sup> Skogsstyrelsen, *Rutin – Arbete med nyckelbiotoper*, H-46/2017, s. 1.

<sup>50</sup> Samrådsförfarandet beskrivs mer utförligt i kapitel 6.2.2. och 13.5.5.

<sup>51</sup> 4 § SKSFS 2013:3.

är registrerat som nyckelbiotop. När det gäller åtgärder i skog som har naturvärde som nyckelbiotop ska anmälan om samråd därför göras, i såväl registrerade som oregistrerade nyckelbiotoper. Den som i enlighet med 14 § skogsvårdslagen underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning anses även ha gjort en anmälan för samråd för åtgärden enligt miljöbalken.<sup>52</sup> Samrådsplikten omfattar emellertid alla skogsbruksåtgärder, även exempelvis gallring, röjning, uttag av död ved eller vindfällan och avverkningsar under 0,5 hektar, som annars inte omfattas av någon underrättelseskyldighet.

### 11.5.2 Nyckelbiotopernas roll i nationell strategi för formellt skydd av skog

Den nationella strategin för formellt skydd av skog, fastställd 2005 och reviderad 2017, utvecklar hur den värdebaserade ansats som ligger till grund för naturvårdspolitiken bör komma till uttryck vid myndigheternas arbete med formellt skydd av skogsmark.<sup>53</sup> I första hand ska staten ta ansvar för att bevara de skogsbiologiskt mest skyddsvärda objekten. Vid urvalet av dessa områden är även friluftssintressen, övriga miljö kvalitetsmål och andra bevarandevärden viktiga. Avsikten med ett värdebaserat arbetssätt är att arbeta planmässigt så att det är skogarna med de högsta naturvärdena som skyddas formellt eller avsätts frivilligt. Strategins mål är att naturvärdena i dessa områden inte ska försämrats och att formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att skyddsvärda områden bevaras.

I strategin anges att grundkravet för att ett område ska prioriteras för formellt skydd är att det utgår från en skogsbiologisk värdekärna. Naturvårdsavtal kan under vissa förhållanden även tecknas för områden med höga sociala värden utan skogsbiologisk värdekärna, liksom för områden som bedöms ha stor betydelse för uppfyllandet av åtgärdsprogram för hotade arter. Förutom värdekärnan kan även en mindre andel utvecklingsmark och arronderingsmark ingå i ett for-

---

<sup>52</sup> 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Se även kapitel 13.5.6.

<sup>53</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*.

mellt skydd. I normalfallet ska minst 70 procent av ett naturreservat utgöras av värdekärna.<sup>54</sup>

En skogsbiologisk värdekärna definieras i strategin som ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Storleken på en värdekärna varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Enligt strategin ingår nyckelbiotoper och objekt med naturvärden normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

Inför inrättande av områdesskydd inventeras området med omgivningar på nytt och värdekärnor, utvecklingsmark, skyddszoner och arronderingsmark dokumenteras mer i detalj. Det har då ingen betydelse om en värdekärna är registrerad som nyckelbiotop eller inte, det är de faktiska förhållandena i naturen som är avgörande.

Anledningen till att strategin prioriterar befintliga värdekärnor är att det tar lång tid för de flesta typer av skogliga värdekärnor med dess innehåll av strukturer såsom gamla träd och grov död ved att bildas. Befintliga skogsbiologiska värdekärnor prioriteras för skydd framför utvecklingsmark då det enligt strategin är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att tillåta avverkning för att senare återskapa värdefulla områden.

De områden som utgörs av registrerade nyckelbiotoper värderas enligt gemensamma rekommendationer som tagits fram av de värderingsbolag som upphandlats av Naturvårdsverket. Ersättning ska utgå för marknadsvärdesminskningen och i den bedömningen utgår värderaren från att ersättning för nyckelbiotopen skulle erhållas inom ett till två år med hänsyn till den administration som en sådan avverkning skulle kräva. Vid denna bedömning används den högre prislistan för certifierat virke. Alternativet skulle vara att använda en prislista för icke certifierat virke och förlägga den tänkta avverkningen år ett.

---

<sup>54</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*, s. 38.



### 11.5.3 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras för formellt skydd av skog

Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog finns en prioriteringsgrund som avser brukningsenheter med hög andel nyckelbiotop. Enligt de kriterier som fastställts i strategin avses med detta begrepp brukningsenheter där mer än 5 procent och minst 3 hektar av den produktiva skogsmarksarealen utgörs av nyckelbiotoper. Vidare gäller att arealen också ska utgöra ett betydande ekonomiskt värde för fastigheten.

Under åren 2012–2015 inrättades 50 procent av de beslutade biotopskydden och överenskomna naturvårdsavtalen på fastigheter med en nyckelbiotopsandel överstigande 5 procent och där nyckelbiotopsarealen utgjorde minst 3 hektar.<sup>55</sup>

I den reviderade strategin 2017 anges ett nationellt mål för formellt skydd av nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Till 2020 ska enligt målet minst 12 000 hektar nyckelbiotop på små och medelstora brukningsenheter (upp till 5 000 hektar) där arealen nyckelbiotop utgör mer än 5 procent av arealen ges formellt skydd. Inom brukningsenheten behöver arealen nyckelbiotop dock sammanlagt överstiga 3 hektar. Myndigheterna förväntas i första hand prioritera brukningsenheter där andelen nyckelbiotop utgör väsentligt mer än 5 procent av arealen produktiv skogsmark. Om det på en nyckelbiotopsrik brukningsenhet finns flera nyckelbiotoper kan någon eller flera av dessa objekt prioriteras för formellt skydd. Under perioden 2016–2019 har närmare 7 900 hektar registrerade nyckelbiotoper på sådana brukningsenheter skyddats genom naturreservat (cirka 3 400 hektar) samt genom biotopskyddsområde och naturvårdsavtal (totalt knappt 4 500 hektar).<sup>56</sup> Det är därmed inte troligt att målet om 12 000 hektar kommer att uppnås till år 2020. I områden där en reservatsprocess inletts inventerar emellertid inte Skogsstyrelsen efter nyckelbiotoper. Detta innebär i praktiken att stora arealer oregistrerade nyckelbiotoper förmodligen skyddats formellt under perioden, trots att de inte framgår av denna statistik.

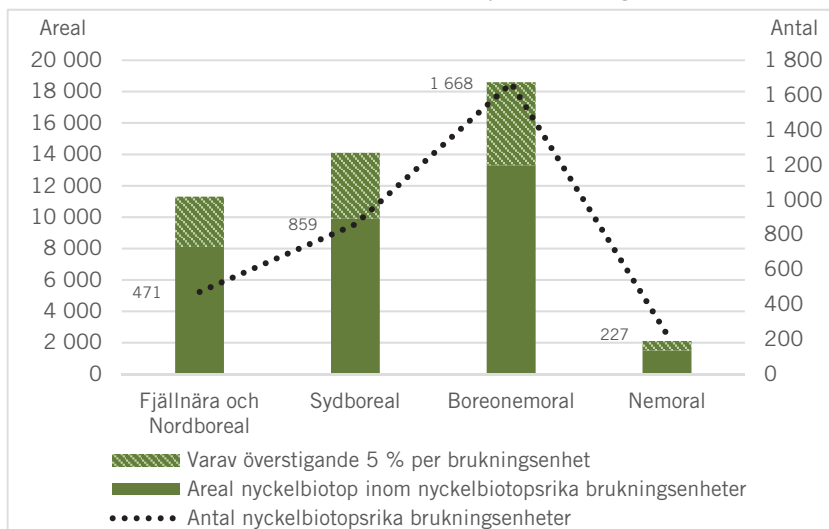
---

<sup>55</sup> Skogsstyrelsen, *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*, rapport 7/2016, s. 44.

<sup>56</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*, rapport 6919, s. 475.

**Figur 11.4 Nyckelbiotopsrika brukningsenheter utanför formellt skydd**

Areal och antal december 2018 (produktiv skogsmark)



Källa: Underlagsrapport – Nyckelbiotoper.

Nyckelbiotopsrik brukningsenhet innebär att mer än 5 procent av arealen är registrerad nyckelbiotop, dock minst 3 hektar, och inte omfattas av formellt skydd. Oregistrerade nyckelbiotoper ingår ej. Sammanlagt finns det 3 225 nyckelbiotopsrika brukningsenheter med totalt 32 800 hektar nyckelbiotop. Av denna areal överstiger 13 300 hektar 5 procent av arealen.

### 11.5.4 Biotopskyddsområden och nyckelbiotoper

Möjligheten att bilda biotopskyddsområden eller att teckna naturvårdsavtal för kända nyckelbiotoper prövas av Skogsstyrelsen enligt myndighetens rutin för bildande av biotopskyddsområden<sup>57</sup> och den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Det finns inte någon formell koppling mellan det naturvårdsbiologiska begreppet nyckelbiotop och områdesskyddet biotopskyddsområde. De olika naturvärden som kan innebära att ett område klassificerats som nyckelbiotop överensstämmer dock i princip med de särskilt skyddsvärda markområden där Skogsstyrelsen har delegerats beslutanderätt för att bilda biotopskyddsområden. Biotoptypen *äldre naturskogsartade skogar* definieras enligt Skogsstyrelsens allmänna råd<sup>58</sup> som ”äldre skogar som uppkommit genom naturlig föryngring. I områdena har ingen eller endast obetydlig avverkning skett under de

<sup>57</sup> Skogsstyrelsen, *Rutin – Bildande av biotopskyddsområden*, H-28/2014, s. 5.

<sup>58</sup> SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

senaste 30 åren eller så bedöms områdena ha varit kontinuerligt trädbevuxna i flera trädgenerationer. Där finns ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved.” Biotoptypen *mark med mycket gamla träd* innehåller även de naturvärden som är typiska för en nyckelbiotop: ”Gran, tall, ek och bok är normalt mycket gamla träd när de uppnått en ålder som är minst dubbelt så hög som lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning. Övriga trädslag bör normalt ha uppnått en ålder av minst 100 år. Med mark avses här det område som behövs för att bevara träden eller de trädanknutna arter som lever i marken, på träden eller i träden.”

## 11.6 Nyckelbiotopernas roll för skogsbruket

### 11.6.1 Certifieringen

De två svenska certifieringssystemen för skogssektorn, FSC och PEFC, har översiktligt beskrivits i kapitel 4.5. Båda certifieringssystemen är kopplade till begreppet nyckelbiotop på så sätt att alla skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper är helt eller delvis förbjudna i dessa områden.

Enligt FSC:s svenska skogsbruksstandard ska nyckelbiotoper undantas från alla skogsbruksåtgärder, förutom åtgärder påkallade för att bevara eller främja biotopens naturliga eller hävdbebyggande biologiska mångfald.<sup>59</sup> De skogsägare som är certifierade enligt FSC har därmed accepterat att inte avverka nyckelbiotoper. Enligt PEFC får i nyckelbiotoper endast åtgärder för att bevara eller förstärka biologisk mångfald utföras.<sup>60</sup> Enligt PEFC får dock, när andelen nyckelbiotoper överstiger PEFC:s krav på fem procent frivilliga avsättningar för naturvård, och staten inte är beredd att ersätta markägaren, avverkning med förstärkt hänsyn göras under vissa angivna förutsättningar.<sup>61</sup>

Certifieringssystemen innehåller även krav på markägaren att prioritera nyckelbiotoper vid egna avsättningar för naturvårdsändamål.<sup>62</sup> Det finns inget krav enligt någon av certifieringarna på att nyckel-

<sup>59</sup> FSC standard för skogsbruk i Sverige (2020 utkast), princip 6.4.1.

<sup>60</sup> Svenska PEFC:s skogsstandard (2017–2022), 5.1.4.

<sup>61</sup> Svenska PEFC:s skogsstandard (2017–2022), 5.1.6.

<sup>62</sup> PEFC 5.1.3 och FSC 6.5.1.

biotopen ska vara inventerad eller registrerad av Skogsstyrelsen. Det är skogens naturvärden som nyckelbiotop som är avgörande.

Enligt certifieringssystemet FSC ligger ansvaret på markägaren själv att ta reda på var i skogen nyckelbiotoperna finns, vilket kräver fältinsatser av personer med rätt kunskap. FSC konstaterar att det kan finnas olika uppfattningar om vad som är en nyckelbiotop, men att Skogsstyrelsen som myndighetsrepresentant har sista ordet.<sup>63</sup>

Certifieringssystemen innehåller ingen egen definition av nyckelbiotop utan hänvisar till sådana nyckelbiotoper som överensstämmer med Skogsstyrelsens definition och metodik från år 1995. Skogsstandarderna enligt certifieringssystemen kräver således inte att nyckelbiotoper är registrerad för att den ska undantas från skogsbruk utan endast att det aktuella området uppfyller Skogsstyrelsens definition och metodik.

Om en virkesköpare enbart handlar med certifierade skogsbrukare kan även den förädlade produkten bära FSC certifieringens varumärke. Även om inte all råvara omfattas av skogsbrukscertifieringen finns det regler som tillåter certifiering av en produkt från olika råvarukällor – den så kallade spårbarhetscertifieringen. För att en produkt som kommer från delvis certifierad och delvis icke certifierad skogsråvara ska få bära FSC varumärke *FSC Mix*, krävs att virkesköparen garanterar att inget virke har oacceptabelt ursprung, vilket innefattar virke från avverkningar som hotar höga naturvärden.

För PEFC del krävs att virkesköparen som vill använda PEFC:s varumärke innehåller minst 70 procent certifierad råvara. För den återstående delen krävs att virkesköparen har ett system för att kontrollera att ingen icke certifierad råvara från skogen härrör från så kallade kontroversiella källor.

Spårbarhetscertifieringen kräver en riskbedömning som i korthet går ut på att virkesköparen måste ha kännedom om råvarans ursprung. Även när råvaran inte kommer från en certifierad skogsbrukare krävs att virkesköparen har tillgång till dokumentation som visar att råvaran inte kommer från ett kontroversiellt ursprung.

Om det rör sig om virke från en registrerad nyckelbiotop, och detta framgår av den dokumentation som föranleds av en avverkningsanmälan, blir detta en indikation för virkesköparen om att källan

---

<sup>63</sup> FSC uppger på sin hemsida (augusti 2020): "Skogsstyrelsen har som myndighetsrepresentant sista ordet, även om skyldigheten att hitta nyckelbiotoperna ligger hos skogsägaren." Denna uppfattning kommer dock inte till uttryck i skogsbruksstandarden.

är oacceptabel eller kontroversiell enligt de båda certifieringssystemen. Detsamma gäller för en oregistrerad nyckelbiotop. I det senare fallet är det emellertid inte lika uppenbart att området hyser sådana värden att det enligt Skogsstyrelsen utgör en nyckelbiotop.

### 11.6.2 Småskogsbruket

För småskogsbrukets del har nyckelbiotopsregistreringen de senaste decennierna varit mycket kontroversiell och föremål för en intensiv debatt. Det har påpekats att Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper samt myndighetens ställningstagande om att dessa områden bör bevaras medför en handlingsdirigerande effekt redan i samband med registreringen. I fjällnära skog har myndigheten även hänvisat till registrerade nyckelbiotoper för att avslå ansökningar om avverkning. Vidare har framhållits att Skogsstyrelsen har en uttalad policy om att inte medverka till avverkning av områden som klassats som nyckelbiotoper vilket återspeglas i myndighetens rådgivning och myndighetsutövning. När Skogsstyrelsen trots denna policy inte fattar något beslut för att förhindra avverkning såsom till exempel beslut om förelägganden med försiktighetsmått, förbud eller inrättande av områdesskydd skapas en osäkerhet för markägaren om vilka åtgärder som får vidtas. Att de certifierade virkesköparna inte köper virke från nyckelbiotoper medför att det inte finns någon avsättning för virke från nyckelbiotoper och att det inte går att få lönsamhet i en sådan avverkning oavsett om något förbud meddelas eller inte. Enligt utredningens uppfattning upprätthålls Skogsstyrelsens policy därmed utan att markägaren får ersättning för den ekonomiska förlust som registreringen i praktiken medför för dem.

Att en nyckelbiotop kan registreras av Skogsstyrelsen så sent som vid den tillsyn som följer vid en avverkningsanmälan kan innebära att en förväntad och nödvändig inkomst uteblir för markägaren.

### 11.6.3 Stor- och mellanskogsbruket

Som nämnts ovan har storskogsbruket utfört sina egna nyckelbiotopsinventeringar. De har använt sin egen metodik men Skogsstyrelsen har ansvarat för kontroll och viss utbildning. Stor- och mellan-

skogsbruket har också ett betydligt större utrymme att fördela sina frivilliga avsättningar till områden som utgörs av nyckelbiotoper.

## Sveaskog

Sveaskog har tidigare genomfört riktade nyckelbiotopsinventeringar men i dagsläget är nyckelbiotopsinventering en integrerad del av den ordinarie naturvärdesbedömningen. Innan en gallring, föryngringsavverkning eller ett vägbygge planeras bedöms skogen med Sveaskogs egen metod för naturvärdesbedömning. Syftet är då att ta ställning till om skogen är en nyckelbiotop som ska avsättas, en naturvärdeslokal som också ska avsättas eller om skogen i fråga är en produktionskog som ska brukas. Naturvärdeslokal motsvarar Skogsstyrelsens begrepp objekt med naturvärden. Äldre naturvärdesbedömningar kvalitetssäkras i riktade inventeringar i samband med att till exempel en ekopark<sup>64</sup> inrättas eller om det finns andra anledningar att se över naturvärdena i ett landskapsavsnitt.

Oavsett inom vilken process som en nyckelbiotop identifieras har Sveaskog som policy att alltid avsätta nyckelbiotopen för naturvård. Bolaget har även som ambition att aldrig byta ut en nyckelbiotop när bolaget byter ut frivilliga avsättningar för att förbättra de totala avsättningarna. Sveaskog har cirka 116 000 hektar registrerade nyckelbiotoper på sina marker. Därutöver finns en mängd oregistrerade nyckelbiotoper bland bolagets naturvärdeslokaler. Anledningen till det är att bolaget historiskt sett inte lagt stor vikt vid att definiera den exakta gränsen mellan nyckelbiotoper och naturvärdeslokaler eftersom de sistnämnda också avsätts. Sveaskog har under senaste tio åren identifierat närmare 60 000 hektar nya nyckelbiotoper på sin mark.

Med hjälp av regelbundna fältkalibreringar kan bolaget försäkra sig om att de egna nyckelbiotopsbedömningarna ligger i linje med Skogsstyrelsens. Även om Sveaskogs metodik skiljer sig åt från myndighetens är mycket av det centrala bedömningsgrunderna lika.

Vad gäller avverkningsuppdrag på annan mark gör Sveaskog även en naturvärdesbedömning. Utgör området en nyckelbiotop enligt bolagets bedömning avsåger sig bolaget uppdraget.

---

<sup>64</sup> Stora sammanhängande landskap med höga naturvärden och möjlighet till rekreation på Sveaskogs mark. Ekoparken har en skräddarsydd skötselplan som är fastlagd i ett formellt 50-årigt avtal mellan Skogsstyrelsen och Sveaskog. I planen anges mål för olika delområden samt vilka områden som är avsatta för naturvård och var skogsbruk bedrivs.

## Privata skogsbolag

Alla skogsbolag genomförde, på egen bekostnad, riktade inventeringar av nyckelbiotoper enligt det mandat storskogsbruket fick när den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen initierades. Samtliga stora skogsbolag jobbar fortfarande kontinuerligt med att bedöma naturvärden i fält, enligt i princip samma modell; dels genom riktade inventeringar som utförs av specialister i områden där man av olika skäl antar att det förekommer höga naturvärden, dels genom naturvärdesbedömning som utgör en del av den operativa planeringen inför avverkning både på egen och annans mark. Den senare sker i fält innan beslut fattas om ett område ska avverkas eller inte och hur avverkningen ska utformas.

Alla företag beskriver att de har en rutin som beskriver processen för att löpande förbättra de frivilliga avsättningarnas kvalitet. I de fall en tidigare okänd nyckelbiotop identifieras och denna sammantaget har högre naturvärden än en befintlig frivillig avsättning som inte håller nyckelbiotopsklass, kan ett byte göras i syfte att förbättra de frivilliga avsättningarnas naturvärdeskvalitet i ett landskapsperspektiv. Detta sker i varierande omfattning inom skogsbolagen och är relaterat till interna målsättningar, medel och arbetssätt.





## 12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

### 12.1 Utredningsuppdraget

Utredningsdirektivet anger bland annat att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad. Därför har ett uppdrag lämnats om att en analys bör ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper.

#### 12.1.1 Utredningens utgångspunkter

I syfte att kartlägga höga naturvärden har Skogsstyrelsen under många år inventerat och registrerat nyckelbiotoper. Inventeringen av naturvärdena har sitt ursprung i den svenska skogspolitiken som innebär att markägaren ska ta ett större ansvar för naturvärden och därmed bland annat naturvårdsavsättningar av skog. När 1993 års skogspolitiska beslut implementerades ansåg regeringen att staten under en begränsad tid skulle utföra och finansiera den naturvärdesinventering som krävdes på småskogsbrukets marker. Stor- och mellanskogsbruket förväntades ansvara för att inventera det egna skogsinnehavet och stå för kostnaderna för inventeringen inom ramen för sektorsansvaret. Mellanskogsbruket fick ett visst statsbidrag. Storskogsbruket har således själva bekostat och utfört naturinventeringar för en planläggning av sina markinnehav och områden med höga naturvärden är offentliggjorda.

Att inventeringen ska utföras har således ett uttryckligt politiskt stöd och har också utgjort en grund i den svenska skogspolitiken. Det har också varit tydligt att politiken har ansett att inventeringen

på småskogsbrukets marker är viktig för skogspolitikens genomförande och ska finansieras av staten. Den närmare utformningen av inventeringen har dock överlämnats åt Skogsstyrelsen.

Utredningen har uppfattat att det främst är den inventering och registrering av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen utfört på småskogsbrukets marker, tillsammans med den mycket höga graden av certifiering bland virkesköparna, som föranlett den pågående debatten och som legat till grund för denna utrednings direktiv. Hur stor- och mellanskogsbruket inventerat naturvärden har utredningen i detta avseende inte uppfattat som problematisk på samma sätt.

Som nämnts i kapitel 4.5 utgör skogscertifieringen ett marknadsstyrt system som skogsägaren ansluter sig till frivilligt. En certifierad skogsägare ska följa ett omfattande regelverk där kravet på att inte avverka nyckelbiotoper utgör ett krav av många.

Enligt FSC, Forest Stewardship council, är kravet absolut och utan koppling till hur stor andel av markägarens skogsmark som utgörs av nyckelbiotop. Enligt PEFC, Programme for Endorsement of Forest Certification, finns en särskild rutin för hur nyckelbiotoper, utöver de fem procent av arealen som ska avsättas frivilligt, ska hanteras för att kunna avverkas inom ramen för certifieringen.

Det innebär i sig att Skogsstyrelsens metodik för att klassificera ett område som nyckelbiotop får avgörande betydelse även för vad som får avverkas eller inte av en certifierad skogsägare. För en icke certifierad skogsägare kan certifieringens regler innebära utebliven försäljning då ett område registrerats som nyckelbiotop och virkesköparen då får kännedom om myndighetens bedömning av skogens naturvärden. Även om det är certifieringsorganen som satt upp regler om vilket virke som efterfrågas eller inte kan det uppfattas som att de ekonomiska konsekvenserna av en utebliven avverkning är en följd av Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering. Det blir särskilt påtagligt när ett område klassas som nyckelbiotop först i samband med att en skogsägare som valt att inte ingå i någon certifiering avsett att avverka det. De certifierade virkesköparna förlitar sig nämligen på myndighetens bedömning av områdets naturvärden.

Mot bakgrund av hur strukturen för virkesköpare i Sverige ser ut innebär därmed klassificeringen och registreringen av en nyckelbiotop att området på grund av marknadsekonomiska styrmedel undantas från skogsbruk. Någon ersättning garanteras inte enbart genom att naturvärden identifieras.

Hur Skogsstyrelsen har valt att definiera begreppet nyckelbiotop och tillämpa det har aldrig varit avsett att medföra ett mer eller mindre absolut avverkningsförbud på det sätt certifieringsreglerna innebär. Certifieringssystemen har således anammat ett begrepp som inte gör anspråk på att medföra de verkningar som certifieringssystemet själv ger det.

På det sätt som certifieringen har kommit att använda Skogsstyrelsens begrepp nyckelbiotop har det i praktiken inneburit att staten tagit ansvar för och delvis bekostat certifieringens och småskogsbrukets möjlighet att upprätthålla kravet på att avverkning inte ska ske av skogar med höga naturvärden och att virke inte får köpas från kontroversiella källor.

I sammanhanget bör även nämnas att Skogsstyrelsens resultat av inventering och register över nyckelbiotoper används av andra myndigheter och kommuner inför bland annat planering av infrastrukturprojekt och kommunala naturvårdsplaner. Även privata aktörer kan använda sig av registret och uppgifter om nyckelbiotopers placering vid framtagande av till exempel miljökonsekvensbedömningar med mera. Att andra aktörer kan använda sig av befintliga uppgifter om naturvärden i stället för att var och en ska utföra en egen inventering är självklart en fördel ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utredningen har inte kunnat se att den här användningen skulle påverka markägarens brukande av sin fastighet i någon större utsträckning. Däremot har detta inte varit det ursprungliga syftet med inventering av nyckelbiotoper. Att underlaget i registret används av olika aktörer med olika syften ställer också ett högre krav på att informationen i registret är korrekt, kvalitetssäkrad och uppdaterad.

I det följande kommer utredningen att redogöra för de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att inventera nyckelbiotoper samt Skogsstyrelsens förutsättningar att använda begreppet nyckelbiotop som grund för samrådsskyldighet enligt miljöbalken. Utredningens analys och förslag i dessa delar omhändertar i allt väsentligt de negativa konsekvenser för enskilda markägare som utredningsdirektivet pekat ut som särskilt angelägna att utreda. Frågan om en registrering av en nyckelbiotop innebär ett ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är under pågående prövning. Utredningen har därför valt att inte närmare analysera alla de möjliga äganderättsliga aspekterna av att ett område pekas ut som en nyckelbiotop. Analysen har i stället fokuserat på den grundläggande förvaltningsrätts-

liga frågan om Skogsstyrelsen haft stöd för inventeringen och hur inventeringsresultatet bör hanteras framåt.

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

**Bedömning:** Skogsstyrelsen har saknat bemyndigande att föreskriva om samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i områden som har stor betydelse för skogens flora och fauna (nyckelbiotoper).

**Förslag:** 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, bör omedelbart upphävas.

Skogsstyrelsen bör vidta en översyn över föreskriften i sin helhet.

Som framgår i kapitel 11.5 har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter om när en skogsbruksåtgärd alltid ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I föreskriften anges följande.<sup>1</sup>

Skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.

Både av ordalydelsen och av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att kriterierna för den typ av skogsområde som omfattas av föreskriften om samråd motsvarar de för nyckelbiotoper. Skogsområdet behöver emellertid inte vara registrerat som nyckelbiotop av myndighet för att omfattas av samrådsplikten enligt föreskriften. Det är de befintliga naturvärdena som är avgörande, vare sig de är kända för myndigheten eller inte.

På fråga från den som vill vidta en skogsbruksåtgärd måste dock Skogsstyrelsen kunna ge besked om samråd enligt miljöbalken krävs eller inte. Att ett område har registrerats som nyckelbiotop borde i detta sammanhang kunna utgöra en presumtion för att samrådsplikt

<sup>1</sup> Se 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3.

gäller. En markägare som får en nyckelbiotop utpekad och registrerad inom sin fastighet får besked om detta av Skogsstyrelsen. I detta besked informeras uttryckligen markägaren om att det råder samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i en nyckelbiotop, oavsett om den är registrerad eller inte.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska även vissa särskilt utpekade skogsbruksåtgärder alltid anmälas för samråd enligt miljöbalken, oavsett var dessa vidtas, bland annat maskinell askåterföring och anläggande av vissa skogsbilvägar.

Vid sidan av de särskilt utpekade åtgärderna som alltid ska anmälas för samråd ska enligt huvudregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken alla åtgärder som *kan komma att väsentligt ändra naturmiljön* anmälas. I dessa fall krävs därmed en prövning av åtgärdens påverkan på naturmiljön redan för att avgöra om åtgärden ska anmälas för samråd oavsett om de sker i en nyckelbiotop eller inte.

Enligt 6 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd framgår att en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen även är att anse som en anmälan för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär att Skogsstyrelsen hanterar ett ärende om samråd avseende skogsbruksåtgärderna *föryngringsavverkning, uttag av skogsbränsle och viss dikning*, som kräver underrättelse enligt skogsvårdslagen inom ramen för samma förfarande som gäller för dessa skogsbruksåtgärder i allmänhet. För de särskilt utpekade åtgärderna som alltid ska anmälas för samråd enligt föreskriften finns en särskild blankett att tillgå. Där kan även anges åtgärder som inte omfattas av obligatorisk anmälningskyldighet.

### **12.2.1 Skogsstyrelsen verkar under samrådet för att markägaren inte ska avverka nyckelbiotoper**

Av Skogsstyrelsens rutiner för handläggning av nyckelbiotoper följer att Skogsstyrelsen, inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga, ska verka för att natur- och kulturvärden i nyckelbiotoper bevaras och utvecklas. Vidare framgår att Skogsstyrelsen inte ska medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper och att avsteg från denna linje bör ske endast i undantagsfall. Skogsstyrelsen ska även i samband med en avverkningsanmälan i första hand verka för

att markägaren återkallar sin anmälan/ansökan i den del den berör nyckelbiotopen och avsätta området för naturvård frivilligt.<sup>2</sup>

I de situationer då markägaren kvarstår med sin anmälan om att vidta en skogsbruksåtgärd som kan skada nyckelbiotopens naturvärden undersöker Skogsstyrelsen i första hand möjligheterna till att bilda formellt skydd.

I vissa fall när Skogsstyrelsen får kännedom om att en föryngringsavverkning kommer utföras ska myndigheten, enligt rutinen, meddela ett förbud mot avverkning enligt skogsvårdslagen på den del, upp till intrångsbegränsningen, som bedöms som mest värdefull ur naturvärdessynpunkt.

Förelägganden och förbud mot åtgärder, med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken meddelas, som framgår av kapitel 13.5.8, endast i undantagsfall.

### 12.2.2 Samrådsplikten är straffsanktionerad

Det finns en straffrättslig koppling till samrådsplikten. Straffstadgandet i 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken anger att brottet *otillåten miljöverksamhet* omfattar situationer där en åtgärd vidtas utan att en verksamhet eller åtgärd anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller av föreskrifter meddelade med stöd av den bestämmelsen. Straffsanktionen avser således både åtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten enligt föreskrifter och den som följer direkt av lydelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken. I praktiken innebär det att åtgärder som inte kräver en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen men som kräver en anmälan om samråd straffsanktioneras. Förekommande exempel är gallring och röjning i nyckelbiotoper.

I de avgöranden utredningen tagit del av avseende detta straffstadgande synes områdets klassning som nyckelbiotop få en avgörande betydelse. I dessa fall har det i stämningsansökan angetts att gärningen består av att åtgärder vidtagits i en nyckelbiotop utan att de har föregåtts av en anmälan om samråd. Domstolen synes utgå från att det är registreringen som utgör grund för bedömningen av om området omfattas av samrådsplikt och inte områdets naturvärden. Det framgår sällan om domstolen gjort någon självständig prövning, mot

---

<sup>2</sup> Skogsstyrelsen, *Rutin – Arbete med nyckelbiotoper*, version 4.0.

de beviskrav som uppställs i brottmål, av om områdets naturvärden innebär att samrådsplikt föreligger för åtgärden.<sup>3</sup>

Till skillnad mot uppgifter som lämnas i en underrättelse enligt skogsvårdslagen är uppgifterna som lämnas i en anmälan om samråd straffsanktionerade. Enligt 29 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken omfattar brottet *försvårande av miljökontroll* den som lämnar en oriktig uppgift som från miljösynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn om uppgiften finns i en anmälan som ska ges in till myndigheten enligt miljöbalken.

Detta straffbud har såvitt känt aldrig tillämpats i detta sammanhang, men kan innebära att redan en oriktig uppgift, i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen eller i en anmälan om samråd, avseende en åtgärd som ska vidtas i ett område där samrådsplikt föreligger är straffbar. Oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning är i sig inte straffsanktionerat. Som utredningen har redogjort följer det av 6 § i förordningen om anmälan för samråd att den som underrättat Skogsstyrelsen om en avverkning också anmält åtgärden för samråd. Bestämmelsen kan enligt sin ordalydelse tolkas på så sätt att den markägare som lämnar oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning därmed också lämnar oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd. Hur nämnda straffstadgande om försvårande av miljökontroll ska tillämpas i ett sådant fall är oklart.

### **12.2.3 Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsplikt i nyckelbiotoper saknar stöd i myndighetens bemyndigande och bör upphävas**

Som ovan angivits finns det en föreskrift som är meddelad av Skogsstyrelsen och som reglerar samrådsskyldigheten enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Den del av föreskriften som är relevant att analysera i denna utredning rör 4 § som anger att samråd ska ske i områden som definieras på samma sätt som begreppet nyckelbiotop. Föreskriften har i denna del betydelse både vad avser Skogsstyrelsens hantering av ärenden samt för det straffbara området beträffande åtgärder i en nyckelbiotop.

---

<sup>3</sup> Se t.ex. Mora tingsrätts dom den 12 oktober 2017 i mål B 323-17 (varken hovrätten eller Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd), Kalmar tingsrätts dom den 16 oktober 2019 i mål B 1469-19, Ångermanlands tingsrätts dom den 23 november 2017 i mål B 1905-17.

Enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Av 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken framgår därmed att anmälningsskyldighet får föreskrivas

- i *hela landet* eller *delar av landet*
- för *särskilda slag* av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Regeringen har utnyttjat sin delegationsrätt genom förordning (1998:904) om anmälan för samråd. I 7 § i förordningen har regeringen bemyndigat Skogsstyrelsen att föreskriva om anmälningsskyldighet i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön och ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder.

Regeringen har därmed delegerat till Skogsstyrelsen att föreskriva om anmälningsskyldighet för

- särskilda slag av skogsbruksåtgärder som kan medföra skada på naturmiljön<sup>4</sup>
- som ska utföras på skogsmark.

Varken i det bemyndigande till regeringen, som framgår av miljöbalken, eller regeringens bemyndigande till Skogsstyrelsen, som framgår av förordningen om anmälan för samråd, finns därmed någon möjlighet att låta en viss naturmiljö utgöra ett obligatoriskt samrådsobjekt. Enligt 12 kap. 6 § andra stycket får föreskrifter endast omfatta hela eller geografiskt avgränsade delar av landet. Regeringen har inte heller bemyndigat Skogsstyrelsen att peka ut vissa delar av landet för obligatorisk anmälan om samråd.

Skogsstyrelsens föreskrifter på området förefaller ha gått längre än vad bemyndigandet tillåter. Enligt 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter

---

<sup>4</sup> Bemyndigandet i 7 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd bör tolkas som att Skogsstyrelsen är begränsade till att föreskriva om särskilda slag av skogsbruksåtgärder och inte att alla skogsbruksåtgärder ska anses vara av särskilt slag.



och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, omfattar, anmälningsplikten ”skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter”.

Skogsstyrelsens föreskrift innehåller i denna del därmed utpekande av

- alla skogsbruksåtgärder
- inom skogsmark
- som utgör en viss slags naturmiljö.

Föreskriftens utpekande av att anmälan om samråd alltid ska ske för alla skogsbruksåtgärder inom områden som enligt Skogsstyrelsens metodik uppfyller kraven för att utgöra en viss naturmiljö saknar därmed stöd i lag.<sup>5</sup> Det är rimligt att anta att de områden som utgör nyckelbiotoper även uppfyller kraven på en sådan naturmiljö där de flesta skogsbruksåtgärder kan komma att medföra en väsentlig förändring och därmed ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Någon rätt att föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd för alla skogsbruksåtgärder inom en viss naturmiljö har dock inte funnits. Det är inte heller möjligt för regeringen att ge Skogsstyrelsen rätt att föreskriva om samråd på detta sätt.

Det bedöms ligga utanför denna utrednings uppdrag att föreslå förändringar i 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Som ovan angivits får föreskriften betydelse för avgörandet om en viss åtgärd är straffsanktionerad som anmälningspliktig. Det är därmed av synnerlig vikt att föreskriften skyndsamt ses över och upphävs i de delar där myndigheten överskridit sitt bemyndigande.

---

<sup>5</sup> Skogsstyrelsens rättsenhet har till utredningen bekräftat att föreskriften i denna del förefaller överskrida det bemyndigande som myndigheten fått från regeringen.

## 12.3 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden

**Bedömning:** Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper bör bedömas som ärendehandläggning i förvaltningslagens mening. Registreringen av en nyckelbiotop bör därför utgöra ett förvaltningsbeslut.

Skogsstyrelsen kan inte anses ha haft tillräckligt stöd i regleringsbrev eller nuvarande och tidigare myndighetsinstruktioner för en generell nyckelbiotopsinventering.

Det kan därför inte anses klarlagt att Skogsstyrelsen haft tillräckligt stöd i rättsordningen för inventeringen.

### 12.3.1 Inventeringen styrs av förvaltningslagen

Den inventering som Skogsstyrelsen utfört av nyckelbiotoper på småskogsbrukets marker har inget särskilt reglerat författningsstöd. Hur den utförs styrs därför i huvudsak av förvaltningslagen i tillämpliga delar. Inventering av nyckelbiotoper har skett sedan början på 1990-talet och har därmed i stora delar utförts under en tid då den äldre förvaltningslagen var tillämplig. Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft.

Förvaltningslagen är tillämplig på myndigheters handläggning av ärenden. Uttrycket ärende definieras dock inte i lagen. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.

Om ett förfarande inte innebär ärendehandläggning kan en myndighets agerande utgöra annan förvaltningsverksamhet. Vid annan förvaltningsverksamhet tillämpas bara vissa av förvaltningslagens bestämmelser, bland annat kravet på legalitet. Kravet på legalitet ska således vara uppfyllt oavsett om det är ärendehandläggning eller annan förvaltningsverksamhet.

Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, det som vanligen brukar betecknas fak-

tiskt handlande, är i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande som tydligt illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan biljettkontroll, debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande.

När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet i 6 § förvaltningslagen ger myndighetens besked inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte.<sup>6</sup> Ett undantag från denna princip gäller dock i de fall då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning. När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.

### **12.3.2 Nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen**

Som redogjorts ovan utför Skogsstyrelsen inventering av nyckelbiotoper enligt en metodik och en rutin framtagen av myndigheten. Det är Skogsstyrelsen som har definierat vad som utgör en nyckelbiotop. Av definitionen framgår att begreppet nyckelbiotop utgörs av en samlad bedömning av olika förhållanden. Det är således inte enbart en fråga om en kartläggning av faktiska förhållanden i naturen.

Innebär den slutliga bedömningen av Skogsstyrelsens handläggare att området utgör en nyckelbiotop förs området in i myndighetens

---

<sup>6</sup> Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

verksamhetsstöd tillsammans med uppgifterna om vilka naturvärden som legat till grund för bedömningen och tilldelas ett unikt ärendenummer. Information om detta skickas även ut till markägaren. Syftet med informationen är att markägaren ska uppmärksammas på naturvärdena som identifierats inom fastigheten.

Skogsstyrelsen har utrett frågan om nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning eller faktisk verksamhet.<sup>7</sup> I utredningen konstateras att det faktum att myndigheten identifierat en nyckelbiotop inte får några rättsverkningar, som inte även annars skulle följt av de naturvärden som finns på platsen. Skogsstyrelsen ansåg inte heller att en registrering kan ligga till grund för ett senare avgörande från myndigheten och att förekomsten av en registrerad nyckelbiotop inte heller utgör ett rättsfaktum vid tillämpning av rättsregler. Vidare ansåg myndigheten att den kommunikation som föranleds av en registrering inte innebär rättsverkningar för den enskilde. Skogsstyrelsen framhåller i sin utredning att syftet med inventeringen inte är att den ska utgöra annat än ett kunskapsunderlag för markägare och myndighet.

Av skogsvårdslagen följer bland annat att skogen ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Av miljöbalken följer bland annat att alla som vidtar en åtgärd ska iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att förebygga att åtgärden medför skada eller olägenhet för miljön. I de båda lagarna och de föreskrifter som är meddelade med stöd av dem finns ytterligare bestämmelser vad avser naturmiljön i ett område som är av särskild betydelse för biologisk mångfald.

Genom att myndigheten vid en nyckelbiotopsinventering gjort bedömning att det på en enskilds fastighet finns "ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna" har den enskilde upplysts om Skogsstyrelsens uppfattning om naturvärdena inom fastigheten. Dessutom innehåller bedömningen en upplysning om att det där "finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter" som kan ställa ytterligare krav på särskild hänsyn. I de lagstiftningar som reglerar skogsbruket, skogsvårdslagen och

---

<sup>7</sup> Skogsstyrelsens rättsenhet, *Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper*, 2020-01-27, bilaga 1 till rapport 2020/2 Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar – Syntes och rekommendationer.

miljöbalken, finns bindande krav för hur den som avser att avverka skog ska förhålla sig till naturvärdena i skogen.

Skogsstyrelsen kan, vid sidan av nyckelbiotopsinventering, i andra sammanhang ge uttryck för de förväntningar som dessa lagar ställer på skogsägaren. I det enskilda fallet sker detta framför allt genom vägledning i samband med tillsyn. Högsta förvaltningsdomstolen har beträffande sådan vägledning, som innehåller en bedömning från myndigheten om vad markägaren bör göra för att uppfylla skogsvårdslagens krav, uttalat följande.<sup>8</sup>

Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form.

I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut och i vissa fall är det endast underförstått att så ansetts vara fallet (jfr t.ex. RÅ 2010 ref. 29, RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2019 ref. 17).

Mot denna bakgrund och med beaktande av att vägledningen inte har lämnats med stöd av Skogsstyrelsens allmänna serviceskyldighet utan har tillkommit inom ramen för myndighetens tillsyn och som en följd av ett författningsreglerat krav att underrätta myndigheten om en planerad avverkning, får vägledningen enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt att den utgör ett förvaltningsbeslut.

Till skillnad från vägledning i samband med tillsyn kan en nyckelbiotopsinventering, och den vägledande information som lämnas i samband med denna, ske helt utan föregående initiativ från markägaren. Bedömningen om att området vid inventeringstidpunkten utgjorde en nyckelbiotop är inte rättsligt bindande i något avseende. I stället kan bedömningen ligga till grund för ett senare beslut, som utgör ett verkligt handlingsdirektiv, eller tjäna som rättsfaktum vid tillämpning av olika rättsregler, oavsett om detta varit Skogsstyrelsens avsikt med registreringen eller inte. I dessa avseenden är en vägledning i samband med tillsyn enligt skogsvårdslagen snarlik den information som lämnas i samband med att en nyckelbiotop identifieras. Myndighetens bedömning i de båda fallen kan anses förmedla till markägaren att

---

<sup>8</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom 6 mars 2020 i mål 5893-18.

Skogsstyrelsen kan fatta ett för markägaren bindande beslut, genom förelägganden och förbud med stöd av skogsvårdslagen eller miljöbalken, om inte markägaren följer de rekommendationer och råd som lämnas då denne ska utföra en åtgärd.

I sammanhanget bör även Skogsstyrelsens policy kring nyckelbiotoper beaktas. Den innebär att myndigheten inte ska medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. Oavsett hur kommunikationen med markägaren i det enskilda fallet sett ut finns det skäl att se det besked som lämnas efter en nyckelbiotopsregistrering i ljuset av Skogsstyrelsens allmänna förhållningssätt som kommer i uttryck genom denna policy. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har uttalat att information som lämnas i olika form och med olika adressat kan utgöra ett konglomerat av uttalanden som sammantaget utgör ett förvaltningsbeslut.<sup>9</sup> I det aktuella fallet bestod uttalandena bland annat av en informationsskrivelse, ett pressmeddelande och ett analysresultat som offentliggjorts av Livsmedelsverket och adresserats tillsynsmyndigheter, näringsidkare i branschen och allmänhet. I skrivelsen redovisas bland annat verkets bedömning av huruvida en på marknaden förekommande olivolja var otjänlig och inte fick säljas. Den information som lämnades var i detta fall avsett att tjäna som underlag för den myndighetsutövning som kommunerna förväntades utöva i sin livsmedelstillsyn samt information till näringsidkare och konsumenter. Domstolen fann att det rört sig om ärendehandläggning hos Livsmedelsverket.

I likhet med Livsmedelsverkets bedömning av den otjänliga olivoljan utgör en nyckelbiotopsklassificering en bedömning i ett enskilt fall som kan få direkta konsekvenser för senare tillsynsbeslut och för hur enskilda förväntas agera. Bedömningen är inte i någon av de båda fallen i och för sig bindande i något rättslig avseende eftersom den är gjord vid sidan av ett formellt beslutsförfarande. Det är inte heller myndighetens bedömning i sig, utan de faktiska förhållandena, som ska anses utgöra grunden för ett senare beslut. För en nyckelbiotopsklassificering torde dock kopplingen till ett senare tillsynsbeslut vara än tydligare, eftersom det är samma myndighet som ligger bakom både den första bedömning av ett områdes samlade naturvärden som även kan fatta ett eventuellt senare formellt beslut avseende dessa.

---

<sup>9</sup> RÅ 2004 ref. 8.

En nyckelbiotopsinventering utgör inte en ren administrativ service från myndigheten till allmänheten (exempelvis hänvisning av en enskild till en annan myndighet eller hänvisningar till en blankett). Inte heller kan det anses att inventeringen utgör en informationsverksamhet som inte berör frågor om enskildas rättigheter och skyldigheter utan bara innehåller upplysningar om faktiska förhållanden. Inventeringens koppling till Skogsstyrelsens och andra myndigheters rättsligt reglerade beslutsfattande, exempelvis vid tillsyn, medför nämligen att den information som lämnas innebär att myndigheter drar slutsatser om faktiska förhållandens förenlighet med de rättsregler som kan aktualiseras vid en åtgärd från den enskilde.

Trots att det saknas direkta rättsföljder till följd av att ett område vid något tillfälle bedömts som en nyckelbiotop, bör därför de indirekta effekterna av denna bedömning medföra att det därigenom fattats ett för den enskilde och för myndigheter handlingsdirigerande beslut av Skogsstyrelsen. Det går även att betrakta beslutet som en för myndigheten icke bindande förprovning av områdets betydelse för flora och fauna.

Den slutliga bedömningen av att ett område utgör en nyckelbiotop bör följaktligen anses utgöra ett beslut i förvaltningslagens mening. Att Skogsstyrelsen dokumenterar en nyckelbiotop med ärendenummer tillsammans med underlaget för bedömningen och kommunicerar detta med markägaren talar för att myndigheten tillämpar de relevanta delarna av förvaltningslagen.<sup>10</sup> Att myndigheten, på initiativ av markägaren, medger en omprovning av en nyckelbiotop enligt en särskild rutin talar även för att bedömningen ansetts vara ett beslut av myndigheten. Det kan annars svårigen förklaras varför en rätt till omprovning i särskild ordning skulle finnas för en enskild.<sup>11</sup>

Utredningens rättsliga bedömning i denna del har dock inte delats av Kammarrätten i Göteborg som under hösten 2020 bedömt att nyckelbiotopsregistrering inte utgjorde ett förvaltningsbeslut.<sup>12</sup> Domen har vid detta betänkandes tryckning inte vunnit laga kraft. Frågan prövas även av kammarrätten i Kammarrätten i Jönköping som ännu inte meddelat dom i målet.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Se t.ex. 25, 33, 38 §§ förvaltningslagen.

<sup>11</sup> Se även Justitieombudsmannens resonemang i JO 2008/09 s. 377 (4746-2006) som förefaller utgå från att nyckelbiotopsinventering utgör ärendehandläggning, eftersom JO annars inte haft anledning att pröva möjligheten till omprovning enligt förvaltningslagen av en nyckelbiotopsregistrering.

<sup>12</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

<sup>13</sup> Kammarrätten i Jönköpings mål nr 638-20.

### 12.3.3 Inventering av naturvärden är inte alltid ärendehandläggning

Kartläggning av nyckelbiotoper består av tre moment: förberedelser, fältarbete och efterarbete. Syftet med den nationella kartläggningen är att identifiera, avgränsa och registrera nyckelbiotoper i hela landet. När det gäller nyckelbiotopsinventering bör ärendehandläggningen anses inledd i det stadium då myndigheten går från ett förberedelsestadium. Innan dess finns det inte någon enskild som berörs av inventeringen och förutsättningarna att meddela ett beslut saknas. Fältinventeringen bör bedömas som en del av ärendehandläggningen eftersom det är i detta skede som de faktiska förutsättningarna för det efterföljande beslutet samlas in i form av identifiering av olika huvudfaktorer (exempelvis strukturer, arter och skogshistorik) och detaljfaktorer (som trädslagsblandning, beståndsålder och fuktighet). Efterarbetet utgör en del av beslutsprocessen och är den del av ärendehandläggningen som avslutas med ett beslut.

Det finns däremot inte alltid anledning att se *enbart en inventering* av olika förekomster i naturen som ärendehandläggning. En inventering, vars resultat inte har någon omedelbart handlingsdirigerande effekt och som inte följs av något ställningstagande från myndighetens sida utgörs rimligen i stället av annan förvaltningsverksamhet, eller så kallat faktiskt handlande. För det fall information om de identifierade naturvärdena meddelas markägaren, exempelvis genom att myndigheten tar direkt kontakt eller genom att informationen tillgängliggörs i en digital sammanställning som markägaren har tillgång till, bör detta anses utgöra en del av myndighetens service och rådgivning och inte som ärendehandläggning.

Inventering av de delar som utgör kunskapsunderlaget inför den samlade bedömningen, (huvudfaktorer och detaljfaktorer) har inte i sig någon handlingsdirigerande effekt, vare sig de är sedda för sig eller tillsammans. Endast genom en samling fakta, av exempelvis strukturer i skogen, trädslagsblandning och skogshistorik följer inga särskilda krav på markägaren. De krav som kan komma att aktualiseras kräver en bedömning av vad dessa faktorer sammantaget innebär inom ett område, till exempel om det råder samrådsplikt enligt miljöbalken eller om något krav på hänsyn följer av skogsstyrelsens föreskrifter. En sådan inventering, utan en samlad bedömning mot ett visst på



förhand uppställt krav, bör betraktas på samma sätt som andra karteringar av landskapet, i detalj eller på en aggregerad nivå.

För myndighetens faktiska handlande genom en sådan inventering blir endast de allmänna delarna av förvaltningslagen därmed tillämpliga. Samma resonemang bör gälla för den omfattande insamlingen av kunskap om olika förekomster i naturen, som genomförs av andra myndigheter. Om inventering sker i fält eller på annat sätt bör i sammanhanget sakna betydelse.

#### 12.3.4 Möjligheten att överklaga en registrering av nyckelbiotop

Att ett visst handlande från en myndighets sida utgör ett beslut under ärendehandläggning, till skillnad från faktisk verksamhet, innebär inte med nödvändighet att beslutet är möjligt att överklaga.

I några fall har markägare överklagat en nyckelbiotopsregistrering till domstol. Dessa överklaganden har prövats av allmän förvaltningsdomstol. I de överklagade avgöranden som utredningen tagit del av där frågan prövats med stöd av den äldre förvaltningslagen<sup>14</sup> har domstolarna i samtliga fall kommit fram till att inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är ett överklagbart beslut.<sup>15</sup>

Sedan juli 2018 har förvaltningslagen en annan utformning, bland annat avseende bestämmelsen om överklagande som numera regleras i 41 § förvaltningslagen. Enligt den bestämmelsen får ett myndighetsbeslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen ger uttryck för de principer som kommit till genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Hur myndigheten har rubricerat handlingen saknar betydelse. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller

---

<sup>14</sup> SFS 1986:223.

<sup>15</sup> Se bl.a. Förvaltningsrätten i Falun, dom 2013-12-11 i mål nr 2393-13, Förvaltningsrätten i Härnösand dom 2017-05-10 i mål nr 859-17 och Förvaltningsrätten i Umeå dom 2017-09-01 i mål nr 1664-17 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 16 mars 2016 mål nr 26323-15 (där överinstanserna inte meddelade prövningstillstånd)

bortse från – är alltså överklagbart enligt bestämmelsen, om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser. Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan för att ett beslut ska få överklagas.<sup>16</sup> Frågan om ett beslut är överklagbart ska inte avgöras i förhållande till beslutets adressat. Prövningen avser i stället om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas.<sup>17</sup>

Förvaltningsrätten i Malmö har nyligen prövat frågan om registrering av nyckelbiotop.<sup>18</sup> Domstolen bedömde till skillnad från tidigare avgöranden att Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop utgör ett överklagbart beslut. Med hänvisning till bland annat denna utrednings kommittédirektiv konstaterade domstolen att införandet av certifieringsstandarder i fråga om nyckelbiotoper inom virkesindustrin har inneburit att virke från nyckelbiotoper kommit att undantas eller i vart fall ge sämre avkastning. Det ansågs inte heller orimligt att certifieringskraven skulle kunna medföra en försämrad ekonomisk säkerhet och försämrade möjligheter till fastighetsbildningsåtgärder. Enligt domstolen fanns det därför en direkt koppling mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och skogsägarens faktiska möjligheter att framöver nyttja sin skog. Beslutet om registrering var därför ett överklagbart beslut.

Skogsstyrelsen överklagade domen. Kammarrätten i Göteborg ansåg till skillnad från förvaltningsrätten att registreringen av en nyckelbiotop inte utgjorde ett förvaltningsbeslut. Enligt domstolen var registreringen inte avsedd att ha några verkningar för markägaren. Eventuella verkningar uppstod enligt domstolen redan på grund av den omständigheten att markförhållandena utgör en nyckelbiotop. Funktionen hos registreringen var inte heller att påverka faktiska förhållanden, eftersom området inte blir en nyckelbiotop genom registreringen, utan är det om området uppfyller vissa krav när det gäller flora och fauna. Då registreringen inte utgjorde ett förvaltningsbeslut avvisades fastighetsägarens överklagande.

Även Förvaltningsrätten i Jönköping bedömde nyligen att en informationsskrivelse som bland annat innehöll en redogörelse för praxis

<sup>16</sup> Se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 253 och 332 samt bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och HFD 2018 ref. 23.

<sup>17</sup> HFD 2019 ref. 21.

<sup>18</sup> Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-24 i mål nr 9753-19 och Kammarrätten i Göteborg dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

och syftet med nyckelbiotoper sett tillsammans med registreringen av en nyckelbiotop ansågs vara ett överklagbart beslut.<sup>19</sup> Registreringarna var enligt uppgift från Skogsstyrelsen utförd 1998 och 2004. Domstolen konstaterade att det föreligger direkta verkningar av att få en nyckelbiotop registrerad på sin fastighet eftersom det föreligger ett krav på samråd med Skogsstyrelsen vid en skogsbruksåtgärd i ett nyckelbiotopsområde. Dessutom kan ekonomiska förluster på grund av certifieringssystemet uppstå. Dessa verkningar var enligt domstolen av sådant kvalificerat slag att Skogsstyrelsens information samt registrering av nyckelbiotoperna tillsammans skulle ses som ett överklagbart beslut. I sak ansåg dock domstolen att det inte fanns anledning att ifrågasätta Skogsstyrelsens bedömning att området utgjorde en nyckelbiotop. Domen är överklagad till Kammarrätten i Jönköping, som vid detta betänkandes avlämnande meddelat prövningstillstånd men ännu inte dom i målet.

Av relevans för frågan om en nyckelbiotopsregistrering är möjligt att överklaga är även Högsta förvaltningsdomstolens, i det föregående refererade, dom om rätten att överklaga en vägledning som Skogsstyrelsen lämnat en markägare i samband med tillsyn enligt skogsvårdslagen.<sup>20</sup> I vägledningen uppmanades markägaren bland annat att tillse att skador inte uppstod vid vattendrag och att denne skulle spara skyddszoner samt avstå från förröjning. Dessutom lämnade Skogsstyrelsen en upplysning om att förelägganden eller förbud kunde meddelas om kraven enligt skogsvårdslagen inte följdes. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att vägledningen avsåg råd och anvisningar om vad som krävs enligt skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter och innebar i sig ingen rätt att avverka. Det aktuella regelverket, skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter, innehåller inte någon skyldighet att under vissa förutsättningar meddela förbud eller förelägganden. Då det inte ur författningsregleringen kan härledas något krav på att vidta viss åtgärd omfattas inte Skogsstyrelsens ställningstaganden i vägledningen av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. För att råd och anvisningar, som i och för sig kan anses utgöra ett beslut, ska vara överklagbara krävs enligt domstolen att de ska vara av tillräckligt ingripande karaktär, vara ägnade att uppfattas som bindande och hos de berörda skapa

<sup>19</sup> Förvaltningsrätten i Jönköpings dom 2020-02-11 i mål nr 4997-19. Domen är överklagad till Kammarrätten i Jönköping, mål nr 638-20.

<sup>20</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål nr 5893-18.

intrycket av att det är fråga om ett ingripande i det enskilda fallet. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att vägledningen i detta fall utformats på ett sätt som inte kunde uppfattas som bindande och som inte kunde utläsas på annat sätt än att markägaren kunde tillgodose naturvårdsintressena även på andra sätt än de som angavs i vägledningen. Det beslut som vägledningen utgjorde fick därmed inte överklagas.

Då rätten att överklaga en nyckelbiotopsregistrering för närvarande är under rättslig prövning ser utredningen inget skäl att uttala sig i frågan.

### 12.3.5 Inventering måste uppfylla kravet på legalitet

Gemensamt för all handläggning enligt förvaltningslagen är att en myndighet, enligt 5 § förvaltningslagen, endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen, som innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.<sup>21</sup> Exempel på sådant författningsstöd kan vara allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion, myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat. Kravet på stöd i rättsordningen kan även vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis från regeringen i myndigheternas regleringsbrev. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande.

#### *Stöd för nyckelbiotopsinventering i lag eller förordning?*

Det finns ingen lag som kan anses ge Skogsstyrelsens ett bemyndigande att inventera landets skogar efter nyckelbiotoper. I olika lagförarbeten har däremot riksdagen ställt sig bakom skrivningar som uttalat sig om planerad, pågående och framtida nyckelbiotopsinventering. I den proposition som föregick 1993-års skogspolitiska beslut finns tydliga uttalanden om förtjänsten och nödvändigheten av en

---

<sup>21</sup> Jfr. 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen.

riksomfattande inventering efter skyddsvärda nyckelbiotoper.<sup>22</sup> I budgetpropositioner har även riksdagen ställts sig bakom finansiering av utveckling av metoden och en riksomfattande nyckelbiotopsinventering.<sup>23</sup> De uttalanden som gjorts i förarbetena har emellertid inte kommit till uttryck i något uttryckligt lagstöd för en inventering av landets skogar.

I de förordningar som avser Skogsstyrelsens verksamhet, vid sidan av Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion som behandlas nedan, finns inget bemyndigande från regeringen att inventera landets skogar vid sidan av myndighetens uppgifter vid exempelvis tillsyn och områdeskydd.

### *Stöd för nyckelbiotopsinventering i Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion?*

Enligt 1 § i Skogsstyrelsens instruktion<sup>24</sup> har myndigheten till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Enligt 2 § samma förordning ska myndigheten

1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har ansetts som tillsynsmyndighet följs,
2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,
3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,
4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,

---

<sup>22</sup> Prop. 1992/93:226 s. 72–75 som refereras utförligt ovan.

<sup>23</sup> Prop. 1989/90:100 bil 11 s. 36, prop. 2000/2001:1 uo 23, s. 20.

<sup>24</sup> Förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen (tidigare SFS 2007:1046, 2005:1160, 1995:1335, SFS 1993:1272, 1988:855).

6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, och
7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitik som riksdagen har fastställt.

Skogsstyrelsen har till utredningen uppgett att myndigheten historiskt sett grundat sin inventering av nyckelbiotoper på uppdraget i 2 § punkten 2 i instruktionen som avser inventering, uppföljning och utvärdering avseende hur landets skogar sköts i förhållande till de skogspolitiska mål som fastställts av riksdagen. Denna punkt i instruktionen tillkom 2009 och har inte haft någon motsvarighet i de tidigare instruktionerna. I de myndighetsinstruktioner som gällt från 1988 nämns inte inventering i motsvarande sammanhang. Klart är därför att den inventering som skett före år 2009 inte kan ha haft sitt stöd i denna del av instruktionen.

Uppdraget, enligt 2 § punkten 2, i instruktionen kan enligt utredningen uppfattas på så sätt att den inventering som avses ska ta sikte endast på hur *skogen sköts*. Med ett sådant synsätt skulle denna del av instruktionen avse åtgärder som till exempel den hänsynsuppföljning Skogsstyrelsen utför. Hänsynsuppföljningen är en del av Skogsstyrelsens ansvar inom Sveriges officiella statistik. Den görs av Skogsstyrelsen för att kunna beskriva den hänsyn som tas. Uppgifterna bidrar även till uppföljningen av miljökvalitetsmålen och det skogspolitiska miljömålet. Enligt utredningen är det tveksamt om denna punkt i instruktionen ensamt kan läggas till grund för inventering och registrering av nyckelbiotoper som sker utan samband med någon annan del av myndighetens uppgifter.

Skogsstyrelsen ska också, enligt punkten 3, bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Även om Skogsstyrelsens förutsättningar att utföra detta uppdrag är beroende av kunskap om naturvärden i skogen, bör inte denna bestämmelse anses innebära författningsstöd för en nationell inventering av nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska även, enligt punkten 4 i samma bestämmelse, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Såsom generationsmålen och miljökvalitetsmålen är uttryckta finns ingen uttrycklig koppling mellan dessa och behovet av att inventera och registrera nyckelbiotoper. I för-

arbetena uttrycks inte heller någon direkt koppling mellan begreppen eller nödvändigheten i att inventera och registrera nyckelbiotoper för att leva upp till dessa mål.

Av preciseringarna till miljökvalitetsmålet *Levande skogar* framgår bland annat att ”Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur och Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer”. Enligt utredningen bör det vara nödvändigt att ha någon typ av lägesbundna data över skogar med höga naturvärden för att kunna uppnå och följa upp dessa preciseringar. Uppdraget att *verka för* att uppnå ett mål är dock förhållandevis allmänt hållet och det skulle enligt utredningens bedömning innebära en allt för långtgående tolkning av detta uppdrag i instruktionen för att anse att det skulle rymma utförande av en nationell inventering av just nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska också, enligt punkten 6 medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser. De statliga myndigheter som anges i hushållningsförordningen<sup>25</sup> har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa. Enligt hushållningsförordningen har Boverket samordningsansvar för statliga myndigheters arbete med underlag för tillämpningen av bland annat 3 och 4 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar enligt hushållningsförordningen för planeringsunderlag för riksintressen.

Utredningen bedömer att det inte kan anses klarlagt att en generell nyckelbiotopsinventering har sitt stöd i myndighetens nuvarande instruktion eller i de instruktioner som tidigare gällt.

---

<sup>25</sup> Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten.

*Stöd för nyckelbiotopsinventering i särskilda regeringsuppdrag och i myndighetens regleringsbrev?*

Det finns en allmän uppfattning om att de nationella nyckelbiotopsinventeringarna som skett under mitten av 90-talet och början av 2000-talet skett på regeringens uppdrag.<sup>26</sup> Något sådant formellt uppdrag har utredningen dock inte kunnat hitta. Däremot har det funnits uttryckliga hänvisningar till den utförda eller pågående nyckelbiotopsinventeringen i förarbetena till de olika reformerna av skogsvårdslagstiftningen. Som utredningen konstaterat har det således funnits en politisk förankring för den utförda inventeringen.

I maj 2018 beslutade dock regeringen att ge Skogsstyrelsen i formellt uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.<sup>27</sup> I uppdraget ingick dels att applicera utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet. Nyckelbiotopsinventeringen hade till syfte att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet. Av regeringsbeslutet framgick att vad som utgör en nyckelbiotop skulle definieras av Skogsstyrelsen. Uppdraget återkalldes av regeringen i juni 2019.<sup>28</sup>

Motsvarande formaliserade regeringsuppdrag har inte funnits för vare sig de nationella inventeringarna mellan åren 1993–1998 och 2001–2006 eller för övriga perioder Skogsstyrelsen utfört nyckelbiotopsinventeringar.

År 1993 tilldelades däremot särskilda medel till Skogsstyrelsen vilka, enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev, fått användas till projektmedel för slutförande av inventeringarna av småbiotoper och sumpskogar med sammanlagt högst 29 miljoner kronor. Av regleringsbrevet framgår vidare: ”Tillgängliga medel för inventeringar av nyckelbiotoper skall i första hand disponeras för inventeringar på småskogsbrukets marker. Skogsstyrelsen skall svara för kontroll och behövlig utbildning avseende motsvarande inventering på storskogsbrukets

---

<sup>26</sup> Samma bedömning har gjorts av förvaltningsrätten i Jönköpings i mål 4997-19 och förvaltningsrätten i Malmö i mål 9753-19 som fann att dessa uppdrag utgjort stöd i rättsordningen för nyckelbiotopsinventering. Båda domarna är överklagade. Se även t.ex. denna utrednings direktiv, s. 8.

<sup>27</sup> Regeringsbeslut, 2018-05-17, N2018/03141/SK m.fl., *Uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper*.

<sup>28</sup> Regeringsbeslut 2019-06-27, N2019/02259/SMF, *Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen*.



marker.” I regleringsbrevet från 1993 anges även under rubriken ”Verksamhetsmål” att inventeringarna av nyckelbiotoper och sumpskogar ska fullföljas och redovisas.

Av regleringsbrevet för år 2001 framgår att ”högst 10 miljoner kronor får disponeras för att täcka kostnaderna för förbättrad biotopsinventering” med vilket får förstås nyckelbiotopsinventeringen. Motsvarande skrivningar återfinns i regleringsbreven för åren 2002–2016. Anslagen har därefter ingått i myndighetens förvaltningsanslag. I de sammanhang då biotopsinventering omnämnts i regleringsbreven har det varit i dess finansiella del som anger villkoren för användning av myndighetens anslag. I regleringsbrevens verksamhetsdel, där normalt sett särskilda uppdrag och komplement till myndighetsinstruktionen anges, saknas hänvisningar till nyckelbiotopsinventeringen. Det kan därför ifrågasättas om regleringsbrevens anslagsstyrning kan anses utgöra ett tillräckligt stöd i rättsordningen för ärendehandläggning som ligger utanför Skogsstyrelsens verksamhet som det kommer i uttryck i myndighetens instruktion.

### *Stöd för nyckelbiotopsinventering vid tillsyn enligt skogsvårdslagen?*

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet över efterlevandet av skogsvårdslagen, och de med stöd av lagen meddelade föreskrifterna.

Tillsyn kan initieras genom att markägaren lämnar in en under rättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Tillsyn kan också initieras av att Skogsstyrelsen på något sätt uppmärksammas på förhållanden inom myndighetens tillsynsområde. Att granska en anmälan, antingen vid skrivbordet eller ute i fält, är tillsyn.

Tillsyn ska av myndigheten hanteras som ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Vad som ska utredas och prövas inom ramen för ett tillsynsärende avgörs av den frågan som anmälan eller ansökan avser eller av de uppgifter som kommit till myndighetens kännedom på annat sätt. Skogsstyrelsen ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Vid tillsyn, oavsett om den initieras av markägaren, Skogsstyrelsen eller av annan, kan myndigheten bli uppmärksam på förekomst av höga naturvärden i det område som tillsynsärendet avser. Det kan ske genom uppgifter som markägaren själv lämnar, tips från allmänheten, genom att myndigheten inhämtar uppgifter från register eller

granskar geografiska data. Det kan även ske genom att myndigheten identifierar naturvärden i samband med ett besök i fält eller att information lämnats av annan.

Vilka naturvärden som ska kartläggas i ett tillsynsärende måste dock ha stöd i den lagstiftning som Skogsstyrelsen utövar tillsyn över. I fråga om skogsvårdslagen regleras den hänsyn som ska tas vid en åtgärd i 30 § skogsvårdslagen och tillhörande förordning och Skogsstyrelsens föreskrifter. Bland annat ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.<sup>29</sup> Vad som avses med hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar är angivet i Skogsstyrelsens allmänna råd. Med hänsynskrävande biotoper avses bland annat strand- och sumpskogar med naturskogskaraktär, äldre hållmarksskog, äldre trädbestånd med påtagligt stor mängd hänglav eller död ved och urskogsrester. Begreppet nyckelbiotop finns endast med i fråga om de allmänna råden om kvävegödsling. I övrigt finns inte begreppet nyckelbiotop med i föreskrifterna till skogsvårdslagen även om begreppet innefattar de hänsynskrävande biotoperna som där anges.

Som beskrivits ovan följer inventeringen av nyckelbiotoper en av Skogsstyrelsen bestämd metodik i syfte att bedöma om ”ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna”. Att inventera naturvärden för att kunna bedöma om området i fråga utgör en nyckelbiotop synes inte vara nödvändigt för att utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen. Det finns däremot anledning att inventera skogen för att identifiera de naturvärden som svarar mot myndighetens tillsynsuppdrag.

### *Stöd för nyckelbiotopsinventering vid tillsyn enligt miljöbalken?*

Skogsstyrelsen är även tillsynsmyndighet över vissa angivna delar av miljöbalken. Den del av tillsynsuppdraget, som är av särskild betydelse i sammanhanget, avser tillsyn över skogsbruksåtgärder som kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Som beskrivits ovan har Skogsstyrelsen föreskrivit att kriterierna för när skogsbruksåtgärder ska anses samrådspliktiga är när de utförs i en nyckelbiotop. Enligt utred-

---

<sup>29</sup> Se 7 kap. 17 § SKSFS 2011:7.

ningens bedömning har dock detta skett i strid med myndighetens bemyndigande.

Vid tillsyn enligt miljöbalken kan det enligt den nu gällande föreskriften och Skogsstyrelsens nuvarande tillämpning vara motiverat att inventera och bedöma vilka områden som uppfyller kraven för nyckelbiotop och hur dessa skulle påverkas av den åtgärd som är föremål för samråd. Om det inte redan framgår av tillgängligt kunskapsunderlag kan det därför i dessa ärenden finnas anledning att inventera en skogsmiljö efter nyckelbiotoper i samband med att en åtgärd anmälts för samråd. Som utredningen redogjort för bör dock de föreskrifter upphävas som anger att samrådsplikt råder för åtgärder i ett område som motsvarar beskrivningen av en nyckelbiotop. Att föreskrifterna upphävs skulle medföra att det inte är nödvändigt att inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken identifiera en nyckelbiotop.

På samma sätt som vid tillsyn enligt skogsvårdslagen är det dock den anmälda åtgärden som begränsar omfattningen av utredningen. Den inventering som krävs för tillsynen enligt miljöbalken bör därför vara begränsad till det område och den åtgärd som samrådet avser. Att samrådsplikt i dag är föreskrivet för vissa naturmiljöer kan dock inte ensamt anses ha motiverat en nyckelbiotopsinventering innan en åtgärd ska vidtas och ett tillsynsärende aktualiserats.

### *Stöd för nyckelbiotopsinventering i myndighetens serviceskyldighet och rådgivning?*

Likt andra myndigheter har Skogsstyrelsen en skyldighet enligt förvaltningslagen att lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.<sup>30</sup>

Av myndighetsinstruktionen följer vidare att Skogsstyrelsen ska bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Av 1 § skogsvårdslagen följer bland annat att landets skogar ska skötas så att de uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

---

<sup>30</sup> 6 § förvaltningslagen.

Inom ramen för myndighetens rådgivningsverksamhet kan det därmed finnas skäl att genom allmän information, eller i ett ärende, lämna uppgifter om områden som bedöms vara av betydelse för biologisk mångfald och hur skogen bör skötas för bevarandet av denna. Det finns dock inte någon skyldighet att inventera skogar efter nyckelbiotoper endast i detta syfte och varken förvaltningslagen eller myndighetsinstruktionen innehåller något bemyndigande som motiverar nyckelbiotopsinventering.

*Stöd för nyckelbiotopsinventering i myndighetens roll inom statistikproduktion och som miljömålsmyndighet?*

Skogsstyrelsen är statistikansvarig myndighet inom Sveriges officiella statistik angående produktion, sysselsättning samt miljö och sociala frågor i skogsbruket.<sup>31</sup> Inom sitt uppdrag producerar skogsstyrelsen statistik om bland annat miljöhänsyn vid föryngringsavverkningar. Det finns emellertid ingen statistikprodukt som har koppling till nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås. Skogsstyrelsen är miljömålsmyndighet och ska enligt sin instruktion samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. I det uppdraget ingår bland annat att ta fram indikatorer för uppföljning av Levande skogar och de preciseringar till miljömålet som regeringen beslutat om. Flera av dessa indikatorer berör nyckelbiotoper och förutsätter en god kunskap om dessa. Som indikatorer för uppföljning av preciseringen *grön infrastruktur* har avverkade och registrerade nyckelbiotoper införts. För preciseringen *hotade arter* och *återställda livsmiljöer* används den biologiska mångfalden i nyckelbiotoper som mått.<sup>32</sup> Inom arbetet med uppföljning av miljömålet ingår emellertid inte att inventera nya nyckelbiotoper.

Utredningens bedömning är att Skogsstyrelsens verksamhet i form av statistikansvarig myndighet eller miljömålsmyndighet inte ger förvaltningsrättsligt stöd för att nyckelbiotoper inventeras och registreras.

---

<sup>31</sup> Förordning (2001:100) om den officiella statistiken, bilaga.

<sup>32</sup> Skogsstyrelsens rapport 2019:1 – Indikatorer för miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

*Sammanfattande bedömning angående stöd i rättsordningen för nyckelbiotopsinventering*

En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö vid inventeringstidpunkten har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Inventering efter nyckelbiotoper sker enligt en fastslagen metodik.

Utredningen har bedömt att det i huvudsak finns två bemyndiganden som kan ge stöd i rättsordningen för ärendehandläggning i form av nyckelbiotopsinventering. Genom särskilda uppdrag från regeringen eller vid tillsyn enligt miljöbalken. Således är det endast under ett särskilt uppdrag som en inventering bör ske vid sidan av ärendehandläggning i övrigt. Som framgår av kapitel 12.2 ovan utgör nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ett tillsynsobjekt där samrådsplikt enligt miljöbalken råder. I dessa tillsynsärenden finns det därför skäl att i ärendet pröva naturvärdena i skogen mot kriterierna för nyckelbiotop. Av kapitel 12.2.3. framgår dock att Skogsstyrelsen saknat bemyndigande för denna föreskrift och att den därför bör upphävas (eller i vart fall inte tillämpas).

För övriga myndighetsuppgifter, som tillsyn enligt skogsvårdslagen eller vid rådgivning, kan existerande kunskap om förekomst av nyckelbiotoper vara ett stöd i handläggningen. Dessa förvaltningsuppgifter kan dock inte i sig anses utgöra ett stöd i rättsordningen för inventering i syfte att göra en specifik, på förhand bestämd, naturvärdesbedömning av skogen utan koppling till de rättsregler som Skogsstyrelsen har att tillämpa vid den tidpunkt då inventeringen utförs.

Legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten har utvecklats under de senaste decennierna, mycket till följd av europarättens inflytande i Sverige. Utredningens uppfattning är att det inte utan ett särskilt uppdrag från regeringen i dag är förenligt med legalitetsprincipen att utföra den ärendehandläggning som en nyckelbiotopsinventering innebär. Det har dock skett en utveckling mot allt högre formella krav på stöd i rättsordningen för myndigheters verksamhet, samtidigt har registreringen fått alltmer påtagliga konsekvenser för enskilda. Det är därför svårt att med säkerhet fastställa huruvida inventeringen i varje enskilt fall, när den utfördes, kan anses stått i överensstämmelse

med den då gällande förvaltningslag och förvaltningsrättslig praxis i fråga om legalitet.

*Pågående rättsprocess i fråga om legalitet*

Även frågan om legalitet för registrering av nyckelbiotoper har prövats i ovan nämnda avgörande från Förvaltningsrätten i Malmö<sup>33</sup>. Domstolen bedömde att Skogsstyrelsens arbete med att inventera och registrera nyckelbiotoper inte hade stöd i myndighetens instruktion. Vidare ansåg domstolen att det stöd som fanns i ett (förmodat) regeringsbeslut för uppdraget att inventera och registrera nyckelbiotoper inte kunde anses tillräckligt. Enligt domstolen innebar nämligen registrering av nyckelbiotoper ett sådant ingrepp i den enskildes äganderätt att dess maktutövning, enligt regeringsformens bestämmelser, kräver stöd i lag. Domen överklagades av Skogsstyrelsen. Som redogjorts för ovan ansåg kammarrätten att registreringen av en nyckelbiotop inte utgjorde ett förvaltningsbeslut vilket medförde att överklagandet från fastighetsägaren avvisades. I och med den utgången prövade aldrig kammarrätten frågan om legalitet. Domen har vid detta betänkandes tryckning inte vunnit laga kraft.

Utredningen har under pågående prövning av frågan i domstol inte funnit skäl att närmare analysera hur nyckelbiotopsinventering förhåller sig till egendomsskyddet och om en bedömning av naturvärden avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Genom utredningens slutsatser i övrig beträffande legalitetsfrågan har en sådan analys inte heller varit nödvändig.

---

<sup>33</sup> Förvaltningsrätten i Malmö dom 2020-02-24 i mål nr 9753-19, Kammarrätten i Göteborg, dom 2020-10-14 i mål nr 1727-20.

## 12.4 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att registrera naturvärden

I samband med den nationella inventeringen av nyckelbiotoper har ett särskilt register tillskapats. Under de systematiska nationella inventeringarna har cirka 56 200 nyckelbiotoper, omfattande omkring 155 000 hektar produktiv skogsmark, registrerats. I ett eget register finns de nyckelbiotoper som stor- och mellanskogsbruket frivilligt har redovisat till Skogsstyrelsen omfattande cirka 270 000 hektar produktiv skogsmark.

Vid sidan av de nyckelbiotoper som registrerats under nationell inventering har ytterligare 13 200 nyckelbiotoper omfattande cirka 54 000 hektar produktiv skogsmark förts in i registret av Skogsstyrelsen i samband med annan verksamhet, till exempel vid tillsyn eller under uppdragsverksamhet. Från och med år 2007 har den andel av nyckelbiotoper som registrerats i samband med avverkningsanmälan särredovisats. Fram till augusti 2020 har cirka 18 000 hektar produktiv skogsmark registrerats i samband med att en avverkningsanmälan inkommit till Skogsstyrelsen.<sup>34</sup>

Registrering av nyckelbiotoper och objekt med naturvärden sker i Skogsstyrelsens handläggarstöd Navet, snarast möjligt efter inventeringen. Alla nyckelbiotopsinventerare har behörigheter till detta system. När en nyckelbiotop eller objekt med naturvärden har registrerats, publiceras den av inventeraren och blir då tillgänglig i Skogsstyrelsens interna och externa karttjänster.

I registret kan följande status registreras för ett objekt: nyckelbiotop, objekt med naturvärden, spolierad och avförd.

### 12.4.1 Nyckelbiotopsregistret innehåller personuppgifter

En myndighets möjlighet att föra register styrs av olika regelverk beroende på om registret innehåller personuppgifter eller inte. Om det inte rör sig om personuppgiftsbehandling ställer bland annat förvaltningslagen, arkivlagen och offentlighets- och sekretesslagen vissa krav på registerföring. Syftet är att hålla allmänna handlingar tillgängliga.

---

<sup>34</sup> Uppgift från Skogsstyrelsen, augusti 2020.

Om ett register innehåller personuppgifter utgör i stället EU:s dataskyddsförordning<sup>35</sup> den primära rättsliga regleringen. Det innebär att personuppgiftsbehandling endast får ske när det är tillåtet enligt dataskyddsförordningen och eventuell kompletterande nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen gäller för behandling av personuppgifter som rör levande personer. Definitionen av vad som avses med en personuppgift finns i artikel 4.1. Det avgörande vid bedömningen av om en uppgift utgör en personuppgift är enligt artikeln om uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person.

Fastighetsbeteckningar kan exempelvis utgöra personuppgifter om de kan kopplas till ägaren av fastigheten. I Sverige framgår ägandet av en fastighet av den lagfart som finns registrerad och där framgår bland annat namn och personnummer. Av nyckelbiotopsregistret framgår inom vilken eller vilka fastigheter den är belägen. Följaktligen innehåller nyckelbiotopsregistret personuppgifter.

#### **12.4.2 Personuppgifter får endast samlas in för vissa ändamål och kräver rättslig grund**

Enligt artikel 5.1.b i dataskyddsförordningen får endast personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Av artikel 6 i dataskyddsförordningen framgår att all behandling av personuppgifter kräver en rättslig grund. Den rättsliga grund som en myndighet kan åberopa för behandling av personuppgifter utgörs i huvudsak av att

- behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller
- behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

---

<sup>35</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Ofta förkortad GDPR från den engelska benämningen The General Data Protection Regulation.



Vidare måste dessa grunder, enligt artikel 6.3, vara fastställda i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter. Det innebär att grunden måste återfinnas i EU-rätten eller i den nationella rätt som ger myndigheten en skyldighet, en uppgift eller ett uppdrag.

Det finns inte något krav på att den rättsliga grunden ska vara formulerad i lag. Det krävs dock att den ska vara tydlig, precis och dess tillämpning förutsägbar för personer som omfattas av den.<sup>36</sup> Utredningen har ovan konstaterat att det går att ifrågasätta vilket stöd i rättsordningen som nyckelbiotopsinventeringen har. Klart är att registreringen inte följer av någon rättslig förpliktelse för Skogsstyrelsen att hantera personuppgifter i form av ett nyckelbiotopsregister. Skogsstyrelsen har uppgett att registret förs med stöd av bestämmelserna som gäller uppgifter av allmänt intresse och myndighetsutövning, i artikel 6.1 e.

Det som föranleder personuppgiftsbehandlingen enligt artikel 6.1 e ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Arbetsuppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen ska ha stöd i tillämplig rättsordning. Den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, till exempel behandling av känsliga personuppgifter, kräver emellertid att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart.<sup>37</sup>

När det gäller den rättsliga grund som utgör skälet för personuppgiftsbehandling ställer dataskyddsförordningen upp ett krav på proportionalitet. För svenskt vidkommande har kravet ansetts motsvara det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en

---

<sup>36</sup> Se skäl 41 i dataskyddsförordningens preambel.

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:105 s. 51.

rättsstat. Följaktligen har utgångspunkten varit att dataskyddsförordningens motsvarande krav är uppfyllt i fråga om de uppgifter av allmänt intresse och den myndighetsutövning som fastställs i enlighet med svensk rätt. I lagmotiven uttrycks därför att en myndighet därmed inte behöver göra någon proportionalitetsbedömning avseende regleringen av den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen, utan kan utgå från att svensk rätt uppfyller detta krav.<sup>38</sup> Så länge de förvaltningsrättsliga förutsättningarna beträffande legalitet för nyckelbiotopsinventering finns anses därmed även personuppgiftsbehandlingen uppfylla kravet på rättslig grund.

Kammarrätten i Jönköping har prövat frågan om Skogsstyrelsens registrering och webpublicering av koordinaterna för en underrättelse om avverkning var förenlig med dataskyddsförordningen.<sup>39</sup> Domstolen konstaterade att koordinaterna indirekt kunde härledas till en person och därför var att anse som personuppgifter. Dessa uppgifter var dock inte att anse som integritetskänsliga. Skogsstyrelsen ansåg att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen utgick från 1 § i skogsstyrelsens instruktion, som innebär att myndigheten har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Då den enskilde, genom sin underrättelse om avverkning till Skogsstyrelsen, kunnat förutse behandlingen av dessa ansåg inte domstolen att publiceringen var ett oproportionellt intrång i privatlivet. Behandlingen ansågs adekvat, korrekt och proportionell i förhållande till Skogsstyrelsens uppgift enligt myndighetsinstruktionen.

Utredningen konstaterar att frågan om legalitet för nyckelbiotopsinventeringen är nära förknippad med Skogsstyrelsens lagliga möjligheter att föra ett register över de uppgifter som insamlas och att ytterligare analys kan krävas i detta avseende. Denna utredning har dock inte primärt i uppdrag att närmare granska det nuvarande nyckelbiotopsregistrets överensstämmelse med dataskyddsförordningen. Det framstår dock som lämpligt att en översyn görs i detta avseende om inte utredningens förslag i övrigt genomförs.

---

<sup>38</sup> Prop. 2017/18:105 s. 50.

<sup>39</sup> Kammarrätten i Jönköpings dom den 29 augusti 2019 i mål 919-19.

## 12.5 Proportionalitet i myndighetsutövning

Av 5 § förvaltningslagen följer den så kallade proportionalitetsprincipen som innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.

Enligt bestämmelsens förarbeten är proportionalitetsprincipens tillämpningsområde avgränsat till situationer där den enskilde har ett verkligt rättssäkerhetsbehov. Myndigheterna bör alltså inte åläggas en skyldighet att i detalj väga en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse.<sup>40</sup>

Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Det bör alltså krävas att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Avsikten är alltså inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella.

Bestämmelsen tar inte bara sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfattar alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda.

Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i bland annat 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen, som anger att varje medborgares egendom är tryggad bland annat genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Nyckelbiotopsinventeringen har fått andra effekter än vad som ursprungligen var avsett. Det ursprungliga syftet med inventeringen var att inhämta kunskap om var på småskogsbrukets marker det finns skogar med höga naturvärden. Underlaget var tänkt att användas som kunskapsunderlag av såväl Skogsstyrelsen som berörda markägare för att leva upp till det ökade miljöansvaret i den nya skogspolitiken. Detta ursprungliga syfte bör enligt utredningen vara helt oproblematiskt i proportionalitetshänseende.

---

<sup>40</sup> Prop. 2016/17:180 s. 62.

Som beskrivits har certifieringssystemen anammat begreppet nyckelbiotop och kommit att använda det i sina regelverk på ett sätt som i många fall i praktiken innebär ett hinder att avverka skog även för skogsägare som inte anslutit sig till certifieringen. Skogsstyrelsen har varit medveten om denna effekt men har inte som regel meddelat förbud mot avverkning i samband med en registrering eller i detta sammanhang erbjudit markägaren ett formellt skydd av marken. Även om det inte varit myndighetens direkta avsikt med inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper att hindra avverkningsen är det denna effekt som myndighetens åtgärd fått. Som nämnts framgår det även i myndighetens rutin att myndigheten aktivt ska verka för att en nyckelbiotop inte avverkas. Det bör påtalas att Skogsstyrelsens rådgivning kring hur en nyckelbiotop bör hanteras för att markägaren ska bidra till sektorsansvaret för miljön och uppfylla sina skyldigheter enligt miljöbalken är väl förenligt med myndighetens uppdrag. Enligt sin instruktion ska Skogsstyrelsen bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas för att uppnå de skogspolitiska målen och verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås.

Att förbjuda avverkning är möjligt för Skogsstyrelsen men då med stöd av bestämmelser i skogsvårdslagen eller miljöbalken och med rätt till ersättning under vissa förutsättningar. Vid ett sådant förfarande finns det också en uttrycklig möjlighet för markägaren att överklaga beslutet. Det är dock inte detta förfarande som i första hand används av Skogsstyrelsen när en nyckelbiotop registreras eller när myndigheten vill förhindra avverkning.

Då inventering och registrering av nyckelbiotoper kan innebära ett indirekt hinder mot avverkning där möjlighet till ersättning saknas är det rimligt att vid överväganden om fortsatt inventering beakta om inventeringens effekter blivit mer ingripande än vad som åsyftats. Det kan enligt utredningen ifrågasättas om Skogsstyrelsens nuvarande inventering och registreringen av nyckelbiotoper är ett proportionerligt intrång i vissa markägares möjlighet att bruka marken. De certifierade skogsägarna är medvetna om certifieringssystemens regler och har frivilligt åtagit sig att inte avverka nyckelbiotoper. Skogsstyrelsens inventering och registrering gör dock inte skillnad på certifierade eller icke certifierade skogsägare. I detta sammanhang bör man därför särskilt beakta effekterna för de markägare som inte är certifierade. I sammanhanget bör även vägas in att det är marknads certi-

fieringsorganen själva som valt att tillämpa nyckelbiotopsbegreppet synonymt med vissa interna begrepp i respektive certifieringsstandard och att Skogsstyrelsen inte haft någon roll i den processen.

## 12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

**Förslag:** Skogsstyrelsen bör inte längre inventera och registrera nyckelbiotoper vid sidan av myndighetens ärendehandläggning som utmynnar i ett förvaltningsbeslut.

Alla delar av registret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa utifrån de förutsättningar som rådde vid inventeringstillfället bör gallras.

Det innebär bland annat att begreppet *nyckelbiotop* och *objekt med naturvärde* tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret. Registret bör i stället kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning där sådan kunskap kan vara relevant.

En gallringsföreskrift bör därför meddelas för att möjliggöra att endast de uppgifter i nyckelbiotopsregistret som har stöd i rättsordningen kvarstår.

Skogsstyrelsen bör fortsatt kunna inventera och bedöma nyckelbiotoper mot betalning inom sin uppdragsverksamhet.

Utredningens analys av Skogsstyrelsens användning av begreppet nyckelbiotop kan sammanfattas på följande sätt. Skogsstyrelsen har inventerat skogsmark, företrädesvis inom det privatägda småskogsbruket, efter värdefulla småbiotoper – nyckelbiotoper. Myndigheten har utvecklat en relativt avancerad metodik där en sammanvägd bedömning av naturvärdena kan resultera i en klassificering som antingen *nyckelbiotop* eller *objekt med naturvärde*. Dessa registreras därefter på fastighetsnivå.

Metodikerna har använts i skilda sammanhang och Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister innehåller därmed bedömningar av om ett område utgör nyckelbiotop som gjorts inom ramen för bland annat nationell naturvärdesinventering (NBI), uppdragsverksamhet och tillsynsverksamheten. Utredningens bedömning är att klassificering och

registrering av nyckelbiotoper på det sätt som skett utgör ärendehandläggning i förvaltningslagens mening.

Kunskap om biologiskt värdefull skog är en bärande del av svensk skogspolitik, både beträffande markägarens möjlighet att bedriva ett hållbart skogsbruk och för myndigheternas uppgifter inom ramen för rådgivning, planering, tillsyn och områdesskydd. Sådan kunskap är även en förutsättning för att Sverige ska kunna följa upp nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Nyckelbiotopsmetodiken bedöms utgöra en mycket effektiv metod för att bedöma ett områdes sammanlagda värde för biologisk mångfald. Metoden används i dag även av flera andra länder och dess värde har bekräftats i flera vetenskapliga studier.

Frågan om det finns skäl att fortsätta registrera nyckelbiotoper måste dock prövas mot de rättsliga förutsättningarna. Det finns tvivel om ärendehandläggning i form av nyckelbiotopsregistrering uppfyller kraven på legalitet, då utredningens slutsatser är att det inte kan anses klarlagt om det finns tillräckligt stöd i rättsordningen för denna verksamhet för Skogsstyrelsen. Utgångspunkten för ärendehandläggning som innebär att identifiera områden som vid en samlad bedömning når upp till en viss naturvärdesnivå måste vara att det finns ett skäl till att prövningen skett på det sättet och att det finns en avsikt att ta tillvara resultatet av inventeringen.

Något uttalat syfte med att det endast är relevant att registrera naturvärden som når upp till just den kvalitet som ingår i nyckelbiotopsmetodiken har inte presenterats. Nyckelbiotopsbegreppet har enligt utredningens bedömning inte varit tydligt kopplat till något av myndighetens uppdrag. Kraven på legalitet i statsförvaltningen talar mot att myndigheten ska fortsätta att utföra ärendehandläggning på detta sätt.

### **12.6.1 Nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra i nuvarande form**

Utredningen anser att det inte är lämpligt att myndigheten fortsätter att bedriva denna typ av ärendehandläggning utan ett uttryckligt stöd i lag eller förordning. Det finns inte skäl att i efterhand tillskapa ett stöd i rättsordningen för verksamheten om det inte är motiverat av ett tydligt behov.

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. Att det finns en förhandsbedömning som påverkar både civilrättsliga förhållanden, exempelvis mellan markägare och virkesköpare och förvaltningsrättsliga förhållande, i fråga om bland annat samrådsplikt och straffansvar, bedöms inte lämpligt.

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 inom 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. I detta sammanhang är det lämpligt att inom ramen för en förstudie väga samman naturvärdena för att på så sätt säkerställa att områdesskyddet blir så kostnadseffektivt som möjligt utifrån den strategi som gäller för formellt skydd av skog. Att i detta skede av ärendehandläggningen använda nyckelbiotopsmetodiken möter inget hinder om dessa naturvärden är relevanta för det strategiska områdesskyddet. Det finns i dessa fall ett områdesskyddsärende inom myndigheten och förstudien utgör ett arbetsmaterial i det ärendet. Det är först när förstudien är avslutad och processen gått vidare till de områden som identifierats som aktuella för beslut, som ett sådant material bör kommuniceras och upprättas som allmän handling. Om den som berörs av ärendet har en annan uppfattning om de naturvärden som ligger till grund för myndighetens beslut kan det då finnas

möjlighet att överklaga beslutet på den grunden och få en överprövning av myndighetens naturvärdesbedömning.

I dag fungerar en registrerad nyckelbiotop som en röd flagga både i myndighetens system 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. Utredningens slutsatser och förslag är dock begränsade till statens ansvar för nyckelbiotoper. Staten bör och kan inte påverka om marknadscertifieringarna, under eget ansvar, skulle välja att fortsätta att använda begreppet och metodiken i den egna verksamheten.

### 12.6.2 Delar av nyckelbiotopsregistret bör gallras

De uppgifter som Skogsstyrelsen inhämtat genom inventering av nyckelbiotoper har förts in i ett register. Registret består huvudsakligen av ett kartsnitt där omfattningen av respektive nyckelbiotop framgår. Av registret framgår även vilken eller vilka fastigheter som nyckelbiotopen berör. Nyckelbiotopen tilldelas även ett namn bestående av ett antal siffror och i registret finns även uppgift om vilken typ av nyckelbiotop det är och vilka förhållanden i naturen som legat till grund för Skogsstyrelsens bedömning. Skogsstyrelsen har bedömt dessa uppgifter som allmänna handlingar. Uppgifterna kan därför bara tas bort eller gallras under vissa förutsättningar. I de fall som beskrivs ovan där Skogsstyrelsen ändrar sin bedömning till avförd i fråga om en nyckelbiotop inaktiverar myndigheten uppgifterna om registreringen i sitt system. Uppgift om den berörda nyckelbiotopen inaktiveras i myndighetens handläggarstöd och visas inte i det webbpublicerade kartsnittet. Det innebär dock inte att uppgifterna som inhämtats i samband med inventeringen förstörts utan dessa finns kvar hos myndigheten i annan form för att uppfylla arkivlagens bestämmelser.



Som konstaterats bör kunskaper om olika naturvärden vara en central del för Skogsstyrelsens möjlighet att på ett effektivt sätt arbeta med rådgivning, tillsyn och områdesskydd. Skogsstyrelsen bör därför ha tillgång till så mycket information som är rimligt och möjligt. Grunden för att staten tagit ansvar för det nuvarande registret har alltsedan 1993-års skogspolitiska beslut varit att de mindre markägarna inte har de resurser eller den kompetens som krävs för att identifiera dessa värdefulla sbiotoper i skogen. Utredningen anser att databasen varit ett värdefullt verktyg för att uppnå de mål som gäller för svensk skogspolitik.

Att helt avveckla en av världens mest ambitiösa naturvärdesinventeringar skulle därför vara att ta ett steg tillbaka och avsevärt försvåra både miljömålsarbetet i skogen och möjligheten till ett hållbart skogsbruk. Det finns dock, som ovan anförts, inte skäl att som nu, bedöma eller klassificera ett område utanför den ordinarie ärendehandläggningen inom myndigheten. Nyckelbiotopsregistret bör därför förändras för att bättre stå i överensstämmelse med det förvaltningsrättsliga regelverk som styr Skogsstyrelsens verksamhet.

Utredningens förslag är därför att alla delar av registret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa utifrån de förutsättningar som rådde vid inventeringstillfället ska gallras. Det innebär bland annat att begreppet *nyckelbiotop* och *objekt med naturvärde* tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret. Det är dessa uppgifter som utredningen identifierat som förvaltningsrättsliga beslut i ärendehandläggning. Det bör dock inte finnas något hinder mot att de nyckelbiotoper som återfinns på statlig mark eller inom formellt skyddade områden kvarstår i registret.

Registret bör i stället kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Förekomsten av dessa platsbundna naturvärden bör som förut vara tillgängliga i ett kartsikt.

Konsekvenserna av denna förändring blir att den enskilde handläggaren inte på förhand vet om ett områdes sammanvägda naturvärden utgjort en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärde då ett ärende handläggs. Däremot kan konstateras att ett område som varit föremål för inventering i fält, vid inventeringstillfället, hade utvecklat naturvärden och vilka dessa naturvärden är. Dessa uppgifter har

inte någon omedelbar betydelse för hur ärendet därefter ska hanteras utan utgör en av flera kunskapskällor vid den samlade bedömning som ska ske inom respektive ärendeslag.

Det är viktigt att både markägare och myndighet även fortsättningsvis har tillgång till samma information om naturvärdena i skogen. De uppgifter som gallras bör därför inte finnas sökbara vare sig i myndighetens handläggarsöd eller framgå för markägaren via Skogsstyrelsens portal. Utredningen har även i, kapitel 14.3, redogjort för en mer ändamålsenlig och rättssäker metod att samla in och registrera uppgifter om förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Det existerande nyckelbiotopsregistret skulle trots gallring av vissa uppgifter kunna bidra med stor nytta för både markägare och myndighet i en ny form. Den betydande skillnaden är att det av utredningen föreslagna registret endast ska innehålla grundläggande data om olika förekomster men inte någon samlad bedömning av naturvärdena vid inventeringstillfället. En sådan bedömning ska och bör endast göras i samband med en myndighets handläggning av ett ärende.

De uppgifter som på detta sätt gallras kommer innebära en förlust av kunskap. Skogsstyrelsen har bland annat påtalat att vissa äldre nyckelbiotoper av allra högsta klass inte har annan registrerad information än den samlade bedömningen och att dessa då kommer försvinna ur registret. De markägare som inte själva, till skillnad från Skogsstyrelsens handläggare, besitter den kompetens som krävs för att självständigt bedöma ett områdes naturvärden utifrån förekomsten av identifierade faktorer kommer vidare sakna kännedom om hur höga naturvärden som finns inom fastigheten.

Som tidigare nämnts kan dataskyddsförordningen innebära ett hinder mot att personuppgifter, i form av fastighetsbeteckning, kvarstår i registret om det inte går att hitta stöd i rättsordningen för den ursprungliga datainhämtningen. Denna fråga bör utredas i särskild ordning.

### **12.6.3 Särskilt om förslagets påverkan på småskogsbrukets marker**

I det föregående har de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för Skogsstyrelsens verksamhet med nyckelbiotopsinventering belysts. Sprängkraften i nyckelbiotopsdebatten har dock i mycket stor ut-

sträckning handlat om hur vissa enskilda markägare upplever en faktisk inskränkning i sin brukanderätt till följd av den svenska marknaden för virke som inte köper virke från nyckelbiotoper.

Att Skogsstyrelsen vid sin tillsyn identifierar ett område med höga naturvärden i samband med att en markägare har lämnat in en anmälan om avverkning beskrivs i dag som ett stort problem. Problemet måste dock ställas i relation till Skogsstyrelsens tillsynsuppgift. Huvudregeln inom svensk statsförvaltning är att ett tillsynsärende avslutas med ett beslut, även om beslutet kan innebära att ingen åtgärd vidtas. Inom Skogsstyrelsen har emellertid en praxis utvecklats, utan uppenbara skäl, som innebär att mycket få beslut tas i samband med tillsyn. Även om en nyckelbiotop identifieras i tillsynen har, i stället för att meddela ett föreläggande eller förbud enligt miljöbalkens bestämmelser, metoden att registrera en nyckelbiotop och verka för att den inte ska avverkas genom rådgivning förefallit varit en huvudregel.

Att göra en sammanvägd bedömning av de förekommande naturvärdena, exempelvis i form av hänsynskrävande biotoper, bör utmynna i ett beslut. Om dessa inte bör avverkas är det upp till Skogsstyrelsen och andra berörda tillsynsmyndigheter att fatta de nödvändiga beslut som krävs och i förekommande fall utge den ersättning som markägaren kan ha rätt till. I annat fall ska tillsynen utmynna i ett konstaterande att den anmälda skogen lagligen får avverkas eller i ett beslut med de eventuella anpassningar och försiktighetsmått som behövs. Skogspolitiken bygger på att markägaren därefter har att bedöma hur denne vill uppfylla de förväntningar om hänsyn som går utöver lagens krav och som förväntas enligt sektorsansvaret.

Att gallra de uppgifter som enligt utredningen analys består av om att ett område utgör en nyckelbiotop innebär att Skogsstyrelsen inte längre går in som garant för en bedömning av ett områdes samlade betydelse för biologisk mångfald, vid sidan av sin ärendehandläggning. Ett betydande ansvar kommer därmed att läggas på skogsbrukets aktörer för att tillgodose att naturvärdena bibehålls och att nödvändig hänsyn visas i skogsbruket. Det förutsätter att markägaren måste inhämta sådan kunskap, och ansvaret för småskogsbruket kommer att öka. Att sådana avvägningar måste göras av alla skogsbrukare har varit förutsatt i samband med att den rådande skogspolitiken beslutades. Det kan inte uteslutas att det kommer att krävas en kompetensuppbyggnad, framför allt inom de virkesköpande organisationerna och certifieringsorganen för att göra de bedömningar som krävs för

att förhindra att virke kommer från kontroversiella källor och tillse att nyckelbiotoper inte avverkas enligt certifieringsreglerna. Det kan innebära konsekvenser i form av ökade kostnader för kunskapsinhämtning, utbildning och administration för de marknadsmässiga certifieringarna.

#### **12.6.4 Särskilt om förslagets påverkan på mellan- och storskogsbrukets marker**

Som beskrivits ovan har naturvärden på mellan- och storskogsbrukets marker inventerats av markägarna själva. Som utredningen redogjort för ovan ser utredningen inget problematiskt med den inventering som stor- och mellanskogsbruket själva utfört. Nyckelbiotopsmetodiken har en vetenskaplig förankring och är ett etablerat och vedertaget arbetssätt.

Stor- och mellanskogsbruket levererar in material som de själva ansvarar för till Skogsstyrelsen. Uppgifterna lämnas in som figurer och attribut, det finns alltså både en geografisk avgränsning och beskrivning i text av dessa nyckelbiotoper. Beskrivningarna är inte standardiserade och varierar från bolag till bolag. Vilka attributdata (biotoptyp, trädslag etc.) som lämnas skiljer sig också åt. Skogsstyrelsen gör ingen kontroll av registreringarna och materialet utan godtar den information som levereras. Det mesta av uppgifterna visas externt. I handläggarstödet Navet finns därmed information om storskogsbrukets motsvarighet till nyckelbiotoper men de sammanblandas inte med de nyckelbiotopsregistreringar som Skogsstyrelsen har gjort.

Utredningen ser inga hinder mot att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis kan ta emot uppgifter om höga naturvärden från mellan- och storskogsbruket. Det bör rimligtvis utgöra användbar information bland annat för arbetet med grön infrastruktur och för myndigheternas möjlighet att bilda områdesskydd på ett sätt så att god konnektivitet uppnås i landskapet.

Skogsstyrelsen har utvecklat begreppet nyckelbiotop och den metodik som använts. Den kompetens som finns inom myndigheten kommer kunna tas tillvara som en expertfunktion i tillsyns- och områdesskyddsverksamheten. Vid sidan av detta bör den samlade kompetensen kunna erbjudas stor- och mellanskogsbruket inom ramen för uppdragsverksamhet. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar,

metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

#### **12.6.5 Inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet**

Utöver inventering av nyckelbiotoper på småskogsbrukets mark har Skogsstyrelsen utfört inventering och bedömning av nyckelbiotoper inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet. Det har skett mot betalning och har bland annat utförts på uppdrag av bolag på bolagens mark. Resultatet av inventeringen ägs då av den som betalat inventeringen. Sådan inventering som utförts inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet är inte en del av myndighetens ärendehandläggning. Utredningens slutsatser i fråga om nyckelbiotopsinventeringen som ärendehandläggning avser inte den del av inventering som utförs inom myndighetens uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen bör därför fortsatt kunna inventera nyckelbiotoper, eller bedöma om ett enskilt område uppfyller kriterierna för nyckelbiotop, mot betalning inom sin uppdragsverksamhet.

## 12.7 Krav på miljöinformation (Inspiredirektivet)

**Bedömning:** De uppgifter om nyckelbiotoper som kvarstår i Skogsstyrelsens register efter det att en gallring skett kan omfattas av myndighetens informationsansvar förutsatt att uppgifterna inhämtats vid en nationell inventering och avser skogsbiotoper med höga naturvärden.

Uppgifter om objektiva fynd som identifierats vid fältinventering som härstammar från Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering omfattas inte av Skogsstyrelsens informationsansvar enligt inspiredirektivet eller lagen om geografisk miljöinformation.

Inspiredirektivet<sup>41</sup> syftar till att skapa en rättslig ram för hantering och spridning av rumslig (geografisk) information via Internet. Med rumslig information avses i direktivet information som direkt eller indirekt avser en viss plats eller ett visst geografiskt område, det vill säga, det som i Sverige normalt kallas geografisk information. Bakgrunden till direktivet är behovet av bättre tillgång till information för att utforma och genomföra EU:s miljöpolitik.

Vilken information som ryms under benämningen ”rumslig information” framgår indirekt av direktivets tre bilagor. Där anges bland annat att temat ”Naturtyper och biotoper”<sup>42</sup> omfattar ”geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, processer, strukturer och (livsstödjande) funktioner och som är fysiska livsmiljöer för organismer som lever där. Detta inbegriper land- och vattenområden med särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.”

Inspiredirektivet bygger på att de infrastrukturer för rumslig information som redan finns i medlemsländerna utnyttjas och omfattar befintlig elektronisk information som innehåller av offentliga myndigheter. Av artikel 4 i direktivet följer att information ska innehållas av, förvaras för, ha framställts eller tagits emot av eller underhålls och uppdateras av en offentlig myndighet. Vidare framgår att den information hos myndigheter som omfattas endast är den som förekom-

<sup>41</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

<sup>42</sup> I förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation har temat benämnts *Livsmiljöer och biotoper* i stället.

mer i allmänna handlingar. Direktivet innebär inte något krav på insamling av ny geografisk miljöinformation utan avser att reglera sådan information som vid varje given tidpunkt finns tillgänglig, vilket framgår av artikel 4.4 i direktivet.<sup>43</sup>

Utgångspunkten är att informationen ska vara tillgänglig för allmänheten, myndigheter och vissa andra aktörer genom informationshanteringstjänster (i direktivet används begreppet nättjänster). Detta krav på tillgänglighet kan dock begränsas bland annat med hänsyn till frågor om sekretess och skydd för personuppgifter.

Inspiredirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. I 3 § lagen om geografisk miljöinformation specificeras i 33 punkter vilken geografisk miljöinformation som lagen är tillämplig på vid varje given tidpunkt. Punkterna i nyss nämnda bestämmelse motsvarar de teman som återfinns i inspiredirektivets bilaga 1–3. Det rör allt från information om platser och geografiska områden till viss uppräknad information. Under punkterna 30 och 31 anges till exempel att geografisk miljöinformation om livsmiljöer och naturtyper respektive arters utbredning omfattas av lagen.

Vem som har informationsansvaret för de olika punkterna regleras i 3 kap. förordning om geografisk miljöinformation. Informationsansvaret fördelas mellan olika myndigheter däribland Lantmäteriet, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har informationsansvar för

- biotopskyddsområden beslutade av Skogsstyrelsen,
- naturvårdsavtalsområden där Skogsstyrelsen är avtalspart som har relevans från miljöinformationssynpunkt,
- för skoglig regionindelning för områden som har relativt homogena ekologiska förhållanden med likartade egenskaper (biogeografiska regioner), och
- nationella inventeringar av skogsbiotoper med höga naturvärden.

Enligt utredningens bedömning bör det informationsansvar Skogsstyrelsen har beträffande skogsbiotoper med höga naturvärden avse

---

<sup>43</sup> Prop. 2009/10:224 s. 51.

det nuvarande uppgifterna som finns om nyckelbiotoper i nyckelbiotopsregistret.

Bestämmelsen om Skogsstyrelsens informationsansvar tar sikte på uppgifter som tillkommit genom nationella inventeringar. Enligt utredningens bedömning ger bestämmelsen således inte stöd för att uppgifter som inkommer till myndigheten i samband med tillsyn omfattas av lagen om geografisk miljöinformation. Direktivet och den svenska regleringen kräver alltså inte att dessa uppgifter tillhandahålls i elektronisk form. Skälen till att nyckelbiotoper som identifierats vid tillsyn trots detta offentliggörs är okända för utredningen.

Skogsstyrelsen uppfyller sina skyldigheter enligt förordningen om geografisk miljöinformation genom att publicera visningstjänster och nedladdningstjänster på myndighetens webbplats *Geodata att använda i eget GIS*. Där återfinns registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden samt områdesskydd. Vidare finns bland annat information om sumpskogar, skog och historia samt ras och skred vid vattenyta. Dessutom har Skogsstyrelsen publicerat information om dessa tjänster på svenska geodataportalen.

I Skogsstyrelsens karttjänst och webbapp *Skogens pärlor* presenteras dessutom värdefulla skogsmiljöer och kulturlämningar. Det är ett öppet tittskåp som används av myndigheter, konsulter, ideella organisationer och allmänhet. För närvarande finns över 500 000 objekt i Skogens pärlor. I Skogens pärlor återfinns bland annat Skogsstyrelsens registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden genom avgränsning samt med angivande av de viktigaste attributen. Vidare finns information om sumpskogar, forn- och kulturlämningar samt artobservationer.

Som redogjorts för ovan är det utredningens bedömning att begreppen nyckelbiotop och objekt med naturvärden ska gallras ur nyckelbiotopsregistret då det inte kan anses klarlagt att det funnits tillräckligt stöd i rättsordningen för myndighetens inventering och därmed inget stöd för registreringen. Efter en sådan gallring kommer det således inte finnas några uppgifter som Skogsstyrelsen kan ha ett informationsansvar för enligt lagen eller förordningen om geografisk miljöinformation.

Uppgifter om nyckelbiotoper kan ha lämnats in till Skogsstyrelsen på frivillig väg av bland annat storskogsbruket. Det kan även finnas uppgifter om nyckelbiotoper på statligt ägd mark. Enligt utredningens bedömning finns det inget hinder för Skogsstyrelsen att ha kvar dessa



uppgifter i ett register. För dessa uppgifter kommer det att kvarstå ett informationsansvar enligt lagen och förordningen om miljöinformation förutsatt att uppgifterna inhämtas inom ramen för en nationell inventering.

Som utredningen redogjort för bör nuvarande nyckelbiotopsregister kunna kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Det förutsätter dock att eventuell hantering av personuppgifter i form av fastighetsbeteckning har en rättslig grund. Kan uppgifterna kvarstå finns det däremot ingen skyldighet att enligt inspiredirektivet eller lagen respektive förordningen om geografisk miljöinformation att tillhandahålla den typen av uppgifter då uppgifterna inte utgör skogsbiotoper med höga naturvärden.

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

**Förslag:** Brukningsenheter som till stor del utgörs av områden med utvecklade naturvärden, som av Skogsstyrelsen bedömts utgöra så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter, bör även fortsättningsvis prioriteras för formellt skydd.

Inom ramen för den nuvarande nationella strategin för formellt skydd av skog har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tagit fram nationella mål för så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter på småskogsbrukets marker. Enligt strategin motsvarar detta begrepp brukningsenheter där mer än fem procent av arealen, dock minst tre hektar, utgörs av nyckelbiotoper.<sup>44</sup>

År 2018 tilldelades Skogsstyrelsen 100 miljoner kronor och Naturvårdsverket 150 miljoner kronor som särskilda medel för ersättning till markägare för formellt skydd av nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Naturvårdsverket fick dessutom 100 miljoner kronor för att betala ersättningar för värdefulla naturområden. I höständringsbudgeten<sup>45</sup> fick Naturvårdsverket även 200 miljoner kronor för att möjliggöra utbetalningar till markägare som ännu inte har fått ersättning och för ytterligare insatser för att skydda och bevara värdefulla naturmiljöer.

I vårandringsbudgeten 2019 fick Skogsstyrelsen 150 miljoner kronor för att kunna betala ut ersättning till markägare med en stor andel registrerade nyckelbiotoper. I budgetpropositionen för 2020 har riksdagen beslutat om ytterligare 50 miljoner kronor årligen under 2020–2022 till Skogsstyrelsens insatser för områdesskydd för att värna och stärka äganderätten till skog.

Utredningen har i kapitel 9.11 föreslagit att regeringen bör fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet bör utgå från ett arbetssätt som i huvudsak bygger på markägarinitiativ och som utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. Utredningen har i kapitel 10.2 föreslagit förändringar i det strategiska arbetet med skydd av skog.

---

<sup>44</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017*, s. 15.

<sup>45</sup> Prop. 2019/20:2.

Skogsskyddstrategin bör enligt utredningens förslag ha som målsättning att genomföra det nationella handlingsprogrammet.

Handlingsprogrammet bör innehålla en prioritering för formellt skydd till brukningsenheter som har en stor andel utvecklade naturvärden vilket även bör återspeglas i den skogsskyddstrategi som ska genomföra handlingsprogrammet. Detta är ett effektivt sätt att skydda höga naturvärden och tillgodoser samtidigt ett berättigat intresse från markägaren om att staten agerar på den information som framkommit genom tidigare nyckelbiotopsinventeringar.

Frivilligt formellt skydd, som beskrivs mer i kapitel 10.2 innebär att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen öppnar en riktad förfrågan, om formellt skydd, till markägare där en viss skogstyp efterfrågas som kan bli aktuell för områdesskydd. En sådan förfrågan förutsätter dock att det finns tillräckliga anslag för skydd. Markägare ska därefter ha möjlighet att erbjuda sådan som efterfrågas av myndigheterna för formellt skydd.

I strategin för att genomföra handlingsprogrammet beträffande formellt skydd av skog bör därför de nyckelbiotopsrika brukningsenheterna på småskogsbrukets marker alltjämt prioriteras. Hur strategin ska hantera detta bör uppmärksammas särskilt vid utformandet av strategin. Om begreppet nyckelbiotop inte längre ska kvarstå i myndigheternas register kan andra sätt att identifiera brukningsenheter med en hög andel utvecklade naturvärden som bör prioriteras behöva utvecklas. I detta sammanhang kan även frågan om det ska vara naturvärdesareal eller rotnettovärdet av den skyddsvärda skogen som ska utgöra prioriteringsgrund behöva lyftas.

Förutsatt att anslaget för områdesskydd bibehålls på nuvarande nivå finns således i vart fall en teoretisk möjlighet att fastighetsägare med så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter kan erbjudas formellt skydd inom de närmaste åren.

### **12.8.1 Omfattningen och kostnad för skydd av nyckelbiotopsrika brukningsenheter**

Utredningen har begärt att Skogsstyrelsen ska sammanställa uppgifter om omfattningen av nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Sammanställningen baseras på nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen registrerat

fram till och med den 31 december 2018.<sup>46</sup> De siffror som redogörs för nedan avser således registrerade nyckelbiotoper på småskogsbrukets marker.

Enligt Skogsstyrelsens sammanställning finns det 3 225 nyckelbiotopsrika brukningsenheter på den produktiva skogsmarksarealen utanför formellt skydd. På dessa brukningsenheter utgör alltså mer än fem procent av arealen, dock minst tre hektar, av nyckelbiotoper. Den sammanlagda arealen registrerade nyckelbiotoper på dessa brukningsenheter utgör cirka 32 700 hektar. Den produktiva skogsmarksareal som överstiger fem procent på dessa 3 225 brukningsenheter uppgår till cirka 19 500 hektar.

Skogsstyrelsen har i sammanställningen även räknat ut kostnaden för att formellt skydda den areal som överstiger fem procent, alltså för de cirka 19 500 hektar nyckelbiotoperna. Skulle intrångsersättning betalas skulle kostnaden uppgå till cirka 2,8 miljarder kronor för dessa. Om en viss andel skog skyddas genom naturvårdsavtal i stället för genom naturreservat och biotopskyddsområde, i motsvarande utsträckning som hittills, bedömer Skogsstyrelsen i sammanställningen att den totala summan för ersättning i stället skulle uppgå till cirka 2,6 miljarder kronor.

Motsvarande kostnader för att skapa naturreservat och biotopskyddsområde av all areal registrerad nyckelbiotop på nyckelbiotopsrika brukningsenheter, det vill säga 32 700 hektar, skulle uppgå till cirka 5,2 miljarder kronor. Skulle delar av den aktuella arealen kunna skyddas genom naturvårdsavtal på sätt som beskrivits i det föregående skulle ersättningen i stället uppgå till cirka 4,7 miljarder kronor.

Det är emellertid inte säkert att det i alla situationer enbart går att skydda den del som överstiger fem procent. I de fall det endast finns en nyckelbiotop inom en brukningsenhet måste hela nyckelbiotopen skyddas och inte bara den del som överstiger fem procent av brukningsenhetens areal. Det innebär att kostnaden för att skydda alla nyckelbiotoper inom de nyckelbiotopsrika brukningsenheterna, med nuvarande skyddsformer, skulle kunna bli mellan 2,6 miljarder kronor och 5,2 miljarder kronor.

---

<sup>46</sup> Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotoper*, dnr 2019/3066.

## 12.9 Grön infrastruktur

Genom propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* ställde sig riksdagen i juni 2014 bakom regeringens förslag att regionala handlingsplaner för grön infrastruktur skulle tas fram. Syftet med planerna var att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Enligt propositionen ska de regionala handlingsplanerna baseras på geografisk information där ingående delar typklassificeras och analyseras avseende behov av och möjligheter till skötsel, skydd, bevarande eller restaurering. Det är väsentligt att hela landskap inkluderas där såväl skogsmark, jordbruksmark, hav, sjöar och vattendrag, våtmarker, urban mark med mera ingår. De databaser som byggs upp ska löpande göras tillgängliga för allmänheten via webbaserade applikationer.<sup>47</sup> Under våren 2020 lanserade länsstyrelserna en geoportal med nationella kartskikt med värdeattrakter.<sup>48</sup>

Länsstyrelserna fick i december 2014 uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Planerna redovisades under hösten 2018.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att koordinera arbetet med att utveckla en fungerande grön infrastruktur i svenska land-, vatten- och havsområden. Arbetet har skett i samarbete med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter och aktörer på lokal och regional nivå. Regeringsuppdraget omfattade även att utveckla de riktlinjer som tagits fram för arbetet med grön infrastruktur. Regeringsuppdraget redovisades den 31 oktober 2018.<sup>49</sup> Naturvårdsverket har även tagit fram flera icke bindande vägledningar för länsstyrelsernas arbete med handlingsplaner för grön infrastruktur.<sup>50</sup>

I Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget framhåller myndigheten att grön infrastruktur är ett nytt område under utveck-

---

<sup>47</sup> Prop. 2013/14:141 s. 98 f.

<sup>48</sup> <https://extgeoportal.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/MapSeries/index.html?appid=24cf35e88cd7423f9cd46d5a8b9e5620>.

<sup>49</sup> Naturvårdsverket: *Slutredovisning av uppdrag att koordinera genomförandet av grön infrastruktur i Sverige* (M2015/684/Nm).

<sup>50</sup> Naturvårdsverket, *Vägledning om dialog och samverkan i arbetet med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur*.

ling där många komplexa frågor behövt hanteras löpande under uppdraget. Arbetet med att ta fram de regionala handlingsplanerna för länen har varit omfattande och skett under tidspress. Naturvårdsverkets riktlinjer för att ta fram handlingsplanerna är ambitiösa och det har varit svårt för länen att hinna leva upp till denna ambition, vilket kan vara ett skäl till att olika län har prioriterat olika delar och hunnit olika långt i framtagande av handlingsplanerna. Enligt Naturvårdsverket ser behoven inför fortsatt arbete olika ut på olika länsstyrelser. I flera län behöver delar av planerna vidareutvecklas, exempelvis genom framtagande av nya kunskapsunderlag, innan prioriterade insatser kan identifieras och genomföras. Vidare anser Naturvårdsverket att olika aktörer i landskapet behöver göras mer delaktiga för att nå framgång i implementeringsarbetet. Fortsatt och fördjupad dialog och samverkan med berörda aktörer blir därför en avgörande del i ett fortsatt arbete med grön infrastruktur.

### 12.9.1 Värdeetrakter

En specifik fråga som kom upp inom ramen för Naturvårdsverkets slutredovisning av nämnda regeringsuppdrag var hur begreppet värdeetrakt ska förstås i kontexten grön infrastruktur. Värdeetrakt som är en del av arbetet med grön infrastruktur är ett begrepp som även finns i den nationella strategin för formellt skydd av skog. Enligt strategin är värdeetrakt ett landskapsavsnitt med särskilt höga ekologiska bevarandevärden. Arbetet med värdeetrakter är enligt strategin ett kostnadseffektivt sätt att öka möjligheterna till långsiktig funktionalitet för skyddade områden och för skogslandskapet som helhet. Värdeetrakterna kan fungera som större ekologiskt sammanbundna system som förser skogslandskapet med viktiga livsmiljöer, funktioner och processer.<sup>51</sup>

Enligt de myndigheter Naturvårdsverket samrått med under uppdraget finns det farhågor att tillgängliggörande av uppgifter om värdeetrakter kan upplevas problematiskt för exempelvis markägare. Naturvårdsverket anger i slutredovisningen följande.

Värdeetrakter är ett kunskapsunderlag och inte en skyddsform. Att ett område pekats ut som värdeetrakt påverkar inte de formella krav som ställs på mark- och vattenanvändningen. Och det är önskvärt att berörda

---

<sup>51</sup> Naturvårdsverket, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, s. 19 och 31 f.

markägare och andra aktörer tar extra hänsyn till de värden som pekas ut i en värdetrakt. Grundtanken med grön infrastruktur är att skapa ett gemensamt underlag för att kunna prioritera rätt åtgärder på rätt plats genom att se den tänkta åtgärden i ett större perspektiv och bedöma konsekvenser i landskapet. Det kan exempelvis innebära att den hänsyn som kan tas i brukande görs på särskilt sätt och fokuserar på att bidra till att upprätthålla och utveckla traktens prioriterade värden. Tanken med att peka ut värdetrakter i handlingsplanerna är att lyfta fram vad som är viktigt att tänka på i dessa trakter i samband med olika åtgärder t.ex. byggnation, jordbruk, skogsbruk, friluftsliv m.m. Grön infrastruktur handlar om att se på hela landskapet och då särskilt vardagslandskapet och värdetrakter är ett underlag bland många andra som ska ligga till grund för dialog och samverkan om prioriteringar av insatser.

### **12.9.2 Arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas med beaktande av de konsekvenser som utpekanden kan få**

Som konstaterats av Naturvårdsverket är arbetet med grön infrastruktur ett nytt område under utveckling. Enligt utredningen är det dock viktigt att det fortsatta arbetet bedrivs i enlighet med det ursprungliga syftet så som det anges i regeringens beslut. Av detta framgår tydligt att naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet ska identifieras under vissa förutsättningar och att informationen ska göras allmänt tillgänglig.

Vad gäller lägesbunden information finns det risk att denna kan komma att användas i andra syften än vad som ursprungligen varit avsett och därmed innebära konsekvenser för markägare. Naturvårdsverket har identifierat en sådan risk genom att begreppet värdetrakter har använts. Om begreppet används är det enligt utredningen viktigt att begreppet värdetrakt endast visar landskap med sådana naturvärden där det finns starka skäl att arbeta med grön infrastruktur.

Utredningen har föreslagit att regeringen ska fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald som bör utgå från ett landskapsperspektiv, där konnektivitet i landskap genom en fungerande grön infrastruktur är av stor betydelse. Handlingsprogrammets utformning kommer få stor betydelse för det fortsatta, långsiktiga arbetet med grön infrastruktur. Den metod som utredningen föreslår för skydd av skog innebär att markägarinitiativ ska utgöra grunden, vilket kommer få till följd att information och delaktighet i arbetet med samverkan i landskap kan komma att bli än viktigare.

I arbetet med grön infrastruktur inom den föreslagna formen måste det understrykas, så som det görs ovan i citatet från Naturvårdsverkets slutredovisning, att utpekanden av värdeetrakter inte innebär något krav på att de i sin helhet bör skyddas eller skötas på visst sätt. Värdeetrakterna utgör i stället en möjlighet att arbeta med samverkan i landskap.

## 12.10 Länsstyrelsernas inventering inför områdesskydd

Inventering av skog med höga natur- och kulturmiljövärden genomförs av länsstyrelserna för att få ett kunskapsunderlag om områden att prioritera i myndigheternas arbete med att bevara naturvärdesmässigt värdefulla skogar. Länsstyrelsernas arbete med detta styrs av miljömålsarbetet, etappmål och ekonomiska anslag för områdesskydd. För skydd av skog tillämpas *Nationell strategi för formellt skydd av skog* som beskrivs i kapitel 6.6.2. Inventeringar av områden som kan vara aktuella för formellt skydd görs löpande utifrån länsstyrelsernas anslag och behov.

Genomförandet av det formella skyddet av skog görs i huvudsak av länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Inventeringarna som länsstyrelsen gör utgår ifrån olika former av bakgrundsunderlag med information om områdets naturvärden och struktur däribland Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister, bolagens beståndsuppgifter, satellitbilder, ortofoton, tips från olika intressenter med mera. Därefter görs en inventering i fält av de faktiska förhållandena på plats varvid befintliga naturvärden bedöms.

Inventeringen i fält grundar sig på den modell för funktionsindelning som framgår av Naturvårdsverkets vägledning om planering av naturreservat.<sup>52</sup> Enligt denna modell indelas det inventerade området i olika kategorier utifrån olika delområdets funktion i ett eventuellt skyddat område. Det inventerade området indelas i värdekärna, skyddszon, utvecklingsmark och arronderingsmark<sup>53</sup>. Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog ska skyddet alltid utgå ifrån en skogsbiologisk värdekärna. Indelningen syftar till att skydda och ut-

<sup>52</sup> Naturvårdsverket, *Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning*, rapport 5788 2008.

<sup>53</sup> Arronderingsmark är mark utan påvisade naturvärden som medtagits i ett naturreservat främst för att förbättra reservatets geografiska utformning av lantmäteri- och/eller skötseltekniska skäl men även för att minska intrånget för fastighetsägaren genom att restinnehavet får en lämplig avgränsning.



veckla värdekärnans bevarandevärden. Med värdekärna avses ett sammanhängande naturområde som länsstyrelsen har bedömt ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad naturtyp. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I skogsmark avses i första hand ett område som med avseende på både bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha en stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter.

Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna. Det finns således en tydlig koppling mellan länsstyrelsens inventering av värdekärnor och Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering. Enligt utredningen skulle skogsbruksåtgärder i en värdekärna kunna betraktas som en väsentlig ändring av naturmiljön som föranleder samrådsplikt. Såvitt känt av utredningen har den frågan inte hanterats i något avgörande.

Inventeringen kommuniceras till markägarna, antingen så snart inventeringen är genomförd eller när länsstyrelsen initierar en process för att bilda naturreservat av området. Kommunikationen hanteras olika på olika länsstyrelser men i allmänhet informeras markägaren om de naturvärden som påträffats och om de är höga nog för att ett formellt skydd kan bli aktuellt. En dialog om hur naturvärdena kan bevaras inleds sedan med utgångspunkt i den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Inventeringen sammanställs i ett GIS-skikt hos länsstyrelsen, vilket, till skillnad mot *Skogens Pärlor*<sup>54</sup>, inte är ett publikt register utan betraktas som arbetsmaterial. När området aktualiseras för formellt skydd läggs information om området in i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas gemensamma databas VIC Natur. Detta är inte heller ett publikt register. Såvitt utredningen kunnat utläsa finns inget informationsansvar för länsstyrelsen enligt regleringen om geografisk miljöinformation avseende de uppgifter länsstyrelserna samlar in genom sitt arbete med områdesskydd.

---

<sup>54</sup> Skogens pärlor är Skogsstyrelsens webbaserade system med uppgifter om värdefulla skogsmiljöer och kulturlämningar i svenska skogar. I systemet finns uppgifter om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden, sumpskogar, områdesskydd, forn- och kulturlämningar samt artobservationer.



## 13 Kunskaper om naturvärden i skogen

### 13.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas. Vidare ska utredningen utreda vilket kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning samt markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk. Utredningen ska också föreslå vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten. Utredningen ska slutligen analysera möjligheten och konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav. Vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta kunskapskravet i miljöbalken och skogspolitikens princip om frihet under ansvar.

### 13.2 Markägarens ansvar för kunskap

För att utredningen ska beakta kunskapskravet i miljöbalken vid utförandet av uppdraget behöver utredningen först ta ställning till i vilken utsträckning detta krav är tillämpligt på skogsbruksåtgärder. Det är enligt utredningen även relevant att utreda i vilken utsträckning Skogsstyrelsen kan ställa krav med stöd av miljöbalken – och därmed kunskapskravet – vid myndighetens tillsyn.

Vilket krav på kunskap och därmed vilket underlag som krävs i fråga om tillsyn i skogen beror till viss del på vilken lagstiftning som tillämpas. I miljöbalken finns ett uttryckligt kunskapskrav som åläg-

ger den som enligt miljöbalken utgör verksamhetsutövare ett ansvar att ha den kunskap som krävs för att kunna bedöma åtgärdens påverkan på omgivningen. Skogsvårdslagen har ett i vissa avseenden mer begränsat kunskapskrav som huvudsakligen tar sikte på viss kunskap inför en avverkningsanmälan. Vilka krav på utredning som ställs på skogsägaren har även sitt ursprung i förarbetsuttalanden till skogsvårdslagen.

Inom ramen för utredningens uppdrag om kunskapsunderlag ska utredningen beakta kunskapskravet. Utredningen har därför funnit det nödvändigt att redogöra för utredningens bedömning när miljöbalken och kunskapskravet är tillämpligt på skogsbruksåtgärder. Utredningen kommer att redogöra för dessa krav och utredningens syn på när miljöbalken respektive skogsvårdslagen är tillämplig på åtgärder i skogen samt i vilka situationer Skogsstyrelsen ska tillämpa respektive regelverk. Vilket krav på kunskap som kan förväntas beror även på vilket ansvar för biologisk mångfald som markägaren kan förväntas att ta.

### 13.3 Krav på kunskap enligt miljöbalken

Som redogjorts för i kapitel 4.4 ska miljöbalken enligt huvudregeln tillämpas parallellt med annan lag som reglerar verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde. I skogsvårdslagen finns bestämmelser om olika skogsbruksåtgärder. Två huvudgrupper av åtgärder är *anläggning av skog* och *avverkning*. Dessa kan i sin tur delas upp i en mängd åtgärder, till exempel markberedning, sådd och plantering respektive röjning, gallring och föryngringsavverkning. Gemensamt för alla dessa skogsbruksåtgärder är att de påverkar miljön. Mest uppmärksammas är påverkan på den biologiska mångfalden men även andra negativa effekter kan uppkomma, såsom läckage av kväve och kvicksilver till vattendrag. Åtgärdernas miljöpåverkan gör att miljöbalken är tillämplig. Miljöbalken och skogsvårdslagen gäller alltså parallellt.<sup>1</sup>

Tillsyn enligt miljöbalken ska i första hand utföras i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken.<sup>2</sup> Därutöver finns bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga på förvaltningsmyndigheters och domstolars förvaltningsverksamhet.

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:90 s. 238 ff.

<sup>2</sup> 19 kap. 1 § miljöbalken.

I 2 kap. miljöbalken finns de allmänna hänsynsregler som anger de grundläggande materiella miljökraven och talar om vad som krävs i sak för att skydda miljön. Reglerna är allmänt hållna och ska beaktas vid all tillämpning av balken. Tillsynsåtgärder kan vidtas med stöd direkt av hänsynsreglerna. Vad en verksamhetsutövare behöver vidta för åtgärder eller vilken kunskap om verksamheten som kan krävas får avgöras i varje enskilt fall efter vad som är rimligt i förhållande till nytta och kostnad. Detta följer av den rimlighetsavvägning som ska tillämpas enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Reglerna i miljöbalken riktar sig till den som är verksamhetsutövare och därmed till den som är ansvarig för att vidta åtgärder för att hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen, se mer om begreppet verksamhetsutövare nedan.

Av särskild betydelse i fråga om krav på kunskap är *bevisbörderregeln* och *kunskapskravet* som båda finns reglerade i 2 kap. miljöbalken. Bevisbörderregeln i 2 kap. 1 § miljöbalken innebär att en verksamhetsutövare som vill vidta en åtgärd som omfattas av balken måste kunna visa för prövnings- eller tillsynsmyndigheten att åtgärden inte medför skadliga effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål. I detta sammanhang används ofta begreppet omvänd bevisbörda, vilken innebär att det inte är myndigheten som har ansvar att bevisa att eventuella inskränkningar är berättigade, utan verksamhetsutövare som bär ansvaret att visa att åtgärdens påverkan på miljön är godtagbar utifrån miljöbalkens bestämmelser. Regeln gäller vid frågor om bland annat tillstånd och dispens enligt balken, men även vid tillsyn.<sup>3</sup> Hur långt beviskravet sträcker sig kan variera från fall till fall. Enligt balkens förarbeten kan olika verksamheter och åtgärder motivera att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått vidtas vid olika grad av sannolikhet för att miljö- och hälsopåverkan uppkommer. Däremot kan bevisbördans placering aldrig bli föremål för någon skälighetsavvägning. Konsekvensen av en bristande utredning kan, i relation till bevisbörderregeln, indirekt medföra att verksamheten inte får bedrivas eller att åtgärden inte får vidtas.<sup>4</sup> Bevisbörderregeln tillämpas dock

<sup>3</sup> Trots att lagtexten endast nämner den som *avser* att vidta en åtgärd och inte den som redan vidtagit en åtgärd bör regeln rimligen även kunna tillämpas vid tillsyn över en redan utförd åtgärd.

<sup>4</sup> Lexino. Kommentaren till 2 kap. 1 § miljöbalken.

inte för åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, enligt bestämmelsens andra stycke.

Kunskapskravet innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på människors hälsa och miljön. Avgörande för vilken kunskap som krävs enligt miljöbalken är arten av den verksamhet som bedrivs eller den åtgärd som ska vidtas. Kunskap ska tas fram innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas.<sup>5</sup>

Bestämmelsen om kunskap ska ses tillsammans med hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken som ger uttryck för den så kallade försiktighetsprincipen. Enligt den ska de försiktighetsmått och skyddsåtgärder vidtas som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövaren behöver alltså kunskap om vilka skador på miljön som kan uppstå till följd av åtgärden samt de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som kan vidtas för att förhindra dessa.

Som nämnt ska rimligheten eller proportionaliteten i kunskapskravet och försiktighetsprincipen prövas mot den så kallade skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen gäller hänsynsreglerna i 2–5 §§ och 6 § första stycket i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått ska jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder. Åtgärdernas positiva effekt ska således sättas i relation till kostnaderna för dem. Som framgår av lagtexten är det verksamhetens utövare, eller den som vill vidta en åtgärd, som ska visa att ett krav på skyddsåtgärd eller andra försiktighetsmått i det enskilda fallet är orimligt. Vid skälighetsbedömningen får man naturligtvis skilja mellan yrkesmässig verksamhet och handlande i privatlivet. Vid bedömningen om vad som är ekonomiskt rimligt ska man utgå från branschförhållandena och inte från den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga.

I 2 kap. 9 § miljöbalken finns en särskild stoppregel. Stoppregeln är tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under miljöbalkens tillämpningsområde. Med stöd av bestämmelsen kan sådana verksamheter eller åtgärder förbjudas som riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Förhållandet torde framför allt bli aktuellt när de försiktighetsmått

---

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 212.

som behövs för att undanröja miljö- och hälsorisker anses orimliga enligt 2 kap. 7 § eftersom sådana försiktighetsmått inte får krävas.

### 13.3.1 Tillsyn enligt miljöbalken

För skogsbruksåtgärder aktualiseras normalt sett myndigheternas prövning av miljöbalkens hänsynsregler, kunskapskrav och bevisbörderegler endast vid tillsyn, då skogsbruk som pågående markanvändning inte kräver något grundläggande tillstånd.

Tillsyn över miljöbalkens regler och föreskrifter meddelade med stöd av balken är fördelat på ett större antal myndigheter, bland annat Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Hur tillsynsansvaret fördelas regleras i miljötillsynsförordningen.

Enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen har Skogsstyrelsen<sup>6</sup> tillsynsansvar för

1. biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen och som Skogsstyrelsen har beslutat om,
2. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen,
3. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, om verksamheterna eller åtgärderna kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken<sup>7</sup>, och
4. hantering enligt förordning (EU) nr 1143/2014<sup>8</sup>, om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen.

<sup>6</sup> Skogsstyrelsen har även ansvar för tillsynen i fråga om avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade skogsträd avsedda för virkesproduktion, se 2 kap. 17 § miljötillsynsförordningen.

<sup>7</sup> Omfattar i huvudsak de områden som pekats ut eller föreslagits som Natura 2000.

<sup>8</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Den största mängd tillsynsärenden som aktualiseras vid Skogsstyrelsen har sitt ursprung i punkten 2 och sker därmed över de skogsbruksåtgärder som sker på skogsmark och omfattas av samrådsplikt.

För skogsbruksåtgärder som faller utanför Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken kan tillsynsansvaret över skogsbruksåtgärden i stället falla på en annan myndighet eller kommun. Länsstyrelserna utövar tillsyn över artskyddet i den del det inte kan anses falla inom Skogsstyrelsens tillsynsområde. Länsstyrelserna är även tillsynsmyndighet över vattenverksamhet vilket också kan aktualiseras då skogsbruksåtgärder kan påverka vatten. Kommunerna utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet vilket framför allt aktualiseras då skogsbruksåtgärder orsakar utsläpp av olika ämnen.

Vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får Skogsstyrelsen förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller – om sådana åtgärder inte är tillräckliga – förbjuda verksamheten. Vid bedömningen ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken beaktas.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis är artskyddsförordningen att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna.<sup>9</sup> De fridlysningsbestämmelser som finns i den förordningen ska därför aktualiseras vid tillsynsmyndighetens bedömning. Det innebär att Skogsstyrelsen ska bevaka att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och därmed även artskyddsbestämmelserna följs när det är fråga om åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och som omfattas av skogsvårdslagen.<sup>10</sup>

### *Hur tillsynen ska utövas*

Hur Skogsstyrelsen ska utföra det tillsynsansvar som följer av miljö-tillsynsförordningen anges i 26 kap. miljöbalken. På samma sätt som i skogsvårdslagen anges i 26 kap. 1 § miljöbalken att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det är tillsynsmyndighetens uppgift att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, dess föreskrifter och de domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Vid överträdelse ska tillsynsmyndigheten vidta de åtgärder som behövs för

---

<sup>9</sup> Se bland annat MÖD 2013:13.

<sup>10</sup> MÖD 2018:18.



att åstadkomma rättelse. Av bestämmelsen framgår även att tillsyn kan ske på myndighetens eget initiativ men också efter en anmälan. Det senare tydliggör att allmänheten har rätt att vända sig till tillsynsmyndigheten när de anser att det föreligger brist i efterlevnaden av miljörättsliga bestämmelser vilket i sin tur har sin grund i bland annat Århuskonventionen. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten i ett enskilt fall meddela de förelägganden och förbud som krävs för att balken och föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Av bestämmelsens andra stycke följer att ett sådant föreläggande eller förbud måste vara proportionerligt.

Som nämnts ovan gäller den omvända bevisbördan även i tillsynsären den vilket innebär att det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som är föremål för tillsyn som ska bevisa att verksamheten eller åtgärden är förenlig med miljöbalkens bestämmelser. Om tillsynsmyndigheten däremot väljer att ingripa måste myndigheten kunna motivera de krav som ställs och, att dessa krav är lagliga och proportionella.<sup>11</sup> I det ingår att myndigheten ska visa att de krav som ställs även kan göras gällande i förhållande till en pågående markanvändning.

Tillsynsåtgärder i form av förelägganden och förbud kan vidtas i förhållande till en verksamhet eller åtgärd som omfattas av anmälningsplikt, till exempel en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.<sup>12</sup> Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får däremot inte tillgripas.

---

<sup>11</sup> Lexino, kommentar till 26 kap. 9 § miljöbalken.

<sup>12</sup> En tillsynsmyndighet får inte meddela föreläggande eller förbud som begränsar ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. För åtgärder som omfattas av anmälningsplikt finns inte motsvarande begränsning för tillsynsmyndigheten.

### 13.4 Krav på kunskap enligt skogsvårdslagen

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. Departementschefen uttryckte:

Utan ökade kunskaper hos skogsägarna och andra som verkar i skogsbruket kan vi inte nå de höga mål som jag har föreslagit [...]. Det är i första hand ett ansvar för varje skogsägare att skaffa sig de kunskaper som behövs för att tillgodose den nya skogspolitiken.<sup>13</sup>

I förarbetena framhävdes även statens ansvar för forskning och utbildning, samt för rådgivning och information till skogsägarna.

Den nya politikens 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.<sup>14</sup>

I 14 § tredje punkten skogsvårdslagen kompletterades därför möjligheten för regeringen och Skogsstyrelsen att ange vad en underrättelse om avverkning ska innehålla. Den nya bestämmelsen innebar att skogsmarkens ägare även ska underrätta Skogsstyrelsen om vad denne avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Därefter har även uppgifter om vad skogsmarkens ägare avser göra för att trygga återväxten och för att tillgodose rennäringens intressen förts till paragrafen.

I 15 § 3 skogsvårdsförordningen anges att markägaren ska ange vad han eller hon *avser* att göra för att trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Enligt 15 d § i samma förordning får Skogsstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter om underrättelse och om undantag i vissa fall från skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen. Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen<sup>15</sup> framgår att anmälan ska göras skriftligt på blankett eller i

<sup>13</sup> Prop. 1992/93:226 s. 39.

<sup>14</sup> Prop. 1992/93:226 s. 73.

<sup>15</sup> 3 kap. 14 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2012:5).

elektronisk form i enlighet med vad Skogsstyrelsen fastställer. I föreskriften anges även att Skogsstyrelsen får medge att uppgifterna lämnas i annan skriftlig eller elektronisk form om det finns särskilda skäl. Enligt bestämmelsens ordalydelse följer krav på tillvägagångssättet för anmälan utförande, skriftligen eller elektroniskt, samt att den blankett som Skogsstyrelsen fastställt ska användas.

Skogsstyrelsen har även meddelat föreskrifter om att det på en karta/kartskiss ska framgå de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen på anmälningsblanketten.<sup>16</sup> Föreskriften kan inte anses reglera något krav på kunskap om åtgärdens påverkan på miljön. Den kan inte heller anses reglera några skyldigheter i fråga om anmälan faktiska innehåll.

Den förtryckta blanketten för avverkningsanmälan innehåller rutor där markägaren förväntas kryssa i vilken hänsyn han eller hon avser att vidta, den så kallade *hänsynsredovisningen*. Markägaren ska ange hur han eller hon planerar att ta hänsyn till hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, lokaler för arter och skyddszoner. Bland annat ska det anges om markägaren planerar att ta hänsyn till lokaler för arter angivna med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen eller rödlistade arter inom eller angränsande mot avverkningsområdet. Detsamma gäller för planerad hänsyn för en tjäderspelplats eller lokaler för prioriterade fåglar enligt bilaga 4 till föreskrifterna till skogsvårdslagen eller rödlistade fåglar. Vidare ska anges vilken hänsyn markägaren avser att ta genom att lämna kvar träd och högstubbar samt vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra körskador, näringsläckage med mera. Planerad hänsyn till rennäringen ska i förekommande fall också anges. Vilka närmare uppgifter som ska lämnas är inte reglerade i föreskrifter. Av blanketten framgår att det är viktigt att den angivna hänsynen så långt möjligt överensstämmer med den hänsyn som verkligen kommer att tas.

Om hänsynsredovisning saknas i en anmälan ska den enligt Skogsstyrelsens rutiner kompletteras. För att hänsynsredovisningen ska anses uppfylla kraven på uppgifter måste den enligt Skogsstyrelsens rutiner innehålla någon form av planerad hänsyn. Om en komplettering krävs meddelas anmälaren om detta och har möjlighet att inkomma med ytterligare information till anmälan. Skogsstyrelsen har

<sup>16</sup> 3 kap. 11 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2015:2).

ingen rutin för hur ärenden ska hanteras där en giltig anmälan ges in men där hänsynsredovisningen har sparsamt med information.<sup>17</sup> Såvitt utredningen har förstått har inte kompletteringar begärts in i någon större utsträckning.

Som nämnts ska en avverkningsanmälan innehålla uppgifter om vad markägaren *avser* att göra för att visa hänsyn till de uppräknade allmänna intressena. Det saknas däremot regler som anger att den hänsyn som markägaren anger i anmälan ska stämma överens med den hänsyn som faktiskt tas. Uppgifterna i hänsynsredovisningen är alltså inte bindande. Det har framförts till utredningen att även schablonmässigt ifyllda anmälningar har accepterats av Skogsstyrelsen där det kan ifrågasättas om den angivna hänsynen är förankrad i de faktiska förhållandena i det område som berörs av skogsbruksåtgärden.

Frågan om oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan ska kriminaliseras eller inte har utretts av *Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*.<sup>18</sup> Utredaren ansåg att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll.

Den hänsyn som *ska* tas vid en åtgärd, som till exempel en avverkning, regleras i 30 § skogsvårdslagen och tillhörande förordning och Skogsstyrelsens föreskrifter. Bland annat ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.<sup>19</sup> Dessa föreskrifter om hänsyn är bindande för markägaren oavsett om någon hänsyn anges i avverkningsanmälan eller inte. Det är emellertid endast i de fall då Skogsstyrelsen meddelat ett föreläggande eller förbud med stöd av 30 § som överträdelser sanktioneras.

### 13.4.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

Som redan nämnts styrs Skogsstyrelsens verksamhet i stort och myndighetens tillsyn enligt skogsvårdslagen i huvudsak av förvaltningslagen. Enligt 23 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett

---

<sup>17</sup> Skogsstyrelsens yttrande till utredningen 2020-04-07, Skogsstyrelsens dnr 2019/3066.

<sup>18</sup> SOU 2017:81 s. 207.

<sup>19</sup> Se 7 kap. 17 § SKSFS 2011:7.

ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för att den så kallade officialprincipen som innebär att det i första hand är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det blir tillräckligt utrett och leder till ett materiellt riktigt beslut. Officialprincipen innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att erforderligt material kommer in, däremot inte nödvändigtvis att myndigheten själv måste ombesörja utredningen.<sup>20</sup>

Myndighetens utredningsansvar innebär inte att andra aktörer kan vara helt passiva. En part är nämligen skyldig att aktivt medverka i och bidra till utredningen när det gäller sådana ärenden som har inletts av parten själv. Det innebär att en markägare som skickar in en avverkningsanmälan ska bidra till att Skogsstyrelsen kan hantera ärendet korrekt.

Denna skyldighet är enligt förvaltningslagen inte obegränsad utan gäller så långt som det är praktiskt möjligt. Exempelvis bör en part inte vara tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda.<sup>21</sup>

Det kan förekomma att en enskild part av någon anledning inte fullgör sin skyldighet att ge in den utredning som parten åberopar. En myndighet kan då med stöd av bestämmelsen – inom ramen för utredningsansvaret enligt 23 § första stycket förvaltningslagen – meddela ett föreläggande eller på annat sätt kräva att den enskilde parten ser till att allt relevant material som parten åberopar tas fram. Om parten inte rättar sig efter detta aktualiseras på nytt myndighetens utredningsansvar enligt första stycket. Myndigheten får då avgöra om den till exempel bör skaffa fram den åberopade utredningen själv eller om ärendet – trots de tidigare i sak resultatlösa utredningsåtgärderna – kan anses tillräckligt utrett för att kunna avgöras. Enligt förarbetena till den nya förvaltningslagen får närmare praxis kring detta utvecklas i rättstillämpningen.<sup>22</sup>

Enligt 23 § tredje stycket förvaltningslagen ska myndigheten om det behövs genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Bestämmelsen innebär att en myndighet, som bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin fram-

---

<sup>20</sup> Strömberg m.fl., *Allmän förvaltningsrätt*, s. 109.

<sup>21</sup> Prop. 2016/17:180 s. 150.

<sup>22</sup> Prop. 2016/17:180 s 309.

ställning, bör – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna.

En avverkningsanmälan ska enligt bestämmelsen i skogsvårdslagen innehålla information om vad markägaren *avser* göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningen. Vidare ska en karta eller kartsnitt som visar den planerade avverkningen bifogas.

Enligt bestämmelsens förarbeten kan kravet på information aldrig ställas högre än vad som kan krävas utifrån markägarens kunskaper på området och om informationen i anmälan är bristfällig är det Skogsstyrelsens ansvar att komplettera ärendet med ytterligare information.<sup>23</sup> Dessa förarbetsuttalanden är från tiden före den nya förvaltningslagen som redogjorts för innan. Enligt utredningen stämmer den begränsade utredningsskyldighet som kommer till uttryck i förarbetena till skogsvårdslagen därför inte överens med den utredningsskyldighet som gäller enligt den nya förvaltningslagen. I detta avseende bör den utredningsbörda som förvaltningslagen ålägger en enskild, när han eller hon vill vidta en åtgärd, ha företräde framför de äldre förarbetsuttalandena enligt skogsvårdslagen.

I fråga om ärenden enligt skogsvårdslagen kompletteras förvaltningslagens bestämmelser med 34 § skogsvårdslagen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

### *Hur tillsynen utövas*

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet och utövar tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.<sup>24</sup> Det innebär att Skogsstyrelsen har i uppdrag att se till att de regler som anges i skogsvårdslagen och dess föreskrifter följs. Det kan till exempel avse tillsyn över att hänsyn tas till hänsynskrävande biotoper eller skyddszoner enligt skogsvårdslagen, att ny skog anläggs och föryngringsåtgärder vidtas, att hänsyn tas till kulturmiljövårdens intressen enligt skogsvårdslagen och att åtgärder mot skadliga insekter vidtas.

---

<sup>23</sup> Prop. 1992/93:226 s. 72.

<sup>24</sup> Se 33 § skogsvårdslagen.

För att kunna utföra sin tillsynsuppgift har Skogsstyrelsen rätt att enligt 34 § skogsvårdslagen på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillsyn utgörs inte enbart av granskning inför en åtgärd. I de fall Skogsstyrelsen konstaterar brister i efterlevnaden kan myndigheten även enligt 35 § skogsvårdslagen meddela förelägganden och förbud som behövs för att bristerna i efterlevnaden ska korrigeras. Det kan till exempel avse ett föreläggande om uteblivna eller otillräckliga för-  
yngringsåtgärder eller ett förbud mot avverkning. Skogsstyrelsen kan även meddela föreläggande om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter om hänsyn inte har följts.

Fram till en lagändring år 2014 fick Skogsstyrelsen meddela föreläggande och förbud först efter att det visat sig att myndighetens råd inte har följts. Ett föreläggande eller förbud fick dock meddelas omedelbart i brådskande fall eller när det behövdes för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars fanns särskilda skäl. Ett råd klargjorde Skogsstyrelsens tolkning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i ett enskilt fall och beskrev de åtgärder som myndigheten ansåg vara nödvändiga för att kravet skulle uppfyllas. Ett råd riktades till skogsmarkens ägare eller den som i övrigt förfogade över skog eller virke, till exempel en avverkningsrättsinnehavare. När ett råd inte hade följts och skyldigheten kvarstod skulle normalt ett föreläggande beslutas.<sup>25</sup> Syftet med att ändra bestämmelsen var i första hand att ge Skogsstyrelsen en ökad flexibilitet och möjlighet att välja mellan befintliga tillsynsinstrument redan från början i situationer då rådgivning bedömdes vara överflödigt eller verkninglös. Syftet med förslaget var inte att åstadkomma någon genomgripande ändring av Skogsstyrelsens handläggning av tillsynsärenden.<sup>26</sup>

Ett föreläggande eller ett förbud får förenas med vite. Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad, se 35 § skogsvårdslagen.

I 38 a § första stycket 4 skogsvårdslagen straffbeläggs underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande eller att bryta mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § samma lag ska följas. Kriminaliseringen är kopplad till ett föreläggande eller förbud och inte direkt till Skogsstyrelsens föreskrifter. De straffbestämmelser som är knutna till hänsynsreglerna i 30 och 31 §§ skogsvårdslagen gäller

<sup>25</sup> Prop. 2013/14:141 s. 120.

<sup>26</sup> Prop. 2013/14:141 s. 121.

enbart om Skogsstyrelsen i det enskilda fallet har fattat ett beslut med krav på viss hänsyn. Ansvar för brott kan alltså endast utkrävas i förhållande till de konkreta krav som Skogsstyrelsen ställt upp i besluten.

Sedan år 2016 ska Skogsstyrelsen upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde<sup>27</sup>. Tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Skogsstyrelsen har en gemensam tillsynsplan för alla sina tillsynsuppdrag enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen (2014:1005) om virkesmätning och timmerförordningen (EU) nr 995/2010<sup>28</sup>.

### 13.4.2 Krav på miljöanalys

Med stöd av 32 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen besluta att det ska göras en miljöanalys av vilken inverkan en ny metod för skogens skötsel eller ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön. I bestämmelsens ursprungliga lydelse användes termen miljökonsekvensbeskrivning i stället för miljöanalys. I samband med att miljöbalken trädde i kraft ändrades paragrafen från att omnämna krav på miljökonsekvensbeskrivning till krav på miljöanalys. Skälet till bytet av term var att termen miljökonsekvensbeskrivning i möjligaste mån endast borde användas på den beskrivning med tillhörande förfarande som upprättas enligt balkens regler eller enligt bestämmelser som liknar balkens regler. Ändringen var således endast redaktionell.<sup>29</sup>

Skogsstyrelsen beslutar i varje enskilt ärende vad miljöanalysen ska innehålla. De ärenden som åsyftas kan vara frågor om dispens från ett förbud att använda främmande skogsodlingsmaterial eller om meddelande av föreskrifter om vilka avverkningsmetoder som ska vara tillåtna.<sup>30</sup>

Myndigheten får även besluta att användaren av den nya skötselmetoden eller det nya skogsodlingsmaterialet ska göra och bekosta miljöanalysen.<sup>31</sup> Skogsstyrelsen kan bekosta hela eller delar av en så-

<sup>27</sup> Se 3 § förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn.

<sup>28</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:90 s. 247.

<sup>30</sup> Prop. 1992/93:226 s. 70.

<sup>31</sup> Se 31–33 §§ skogsvårdsförordningen.



dan miljöanalys. I förarbeten anges att detta är ett avsteg från hur kostnadsfördelningen vanligtvis är för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning där det är den enskilda som vill utföra åtgärden som också är den som ska bekosta och ta fram beskrivningen. Som skäl för detta konstaterades att det inom skogsbruket, till skillnad mot flera av de sektorer som omfattas av miljökonsekvensbeskrivningar, finns en stor spridning av aktörer från en enskild skogsägare med bara några få hektar skog till mycket stora bolag med avsevärda skogsinnehav. Bland annat av detta skäl borde det enligt motiven finnas möjlighet till en fördelning av kostnaderna. I vissa fall ansågs det dock rimligt att det som i förarbetena kallades miljökonsekvensbeskrivningar utförs och bekostas helt och hållet av den enskilde. Detta kan bli aktuellt för större skogsbolag eller för en större sammanslutning av skogsföretag, till exempel. en skogsägarförening. I andra fall bör beskrivningen utföras och bekostas helt av tillsynsmyndigheten. Så kan vara fallet när det handlar om mer generellt tillämpliga metoder som initierats inom forskningen eller av myndigheten själv. Det kan enligt förarbetena även vara möjligt att myndigheten utför själva miljökonsekvensbeskrivningen och enskilda till viss del bidrar till kostnaden.<sup>32</sup>

## 13.5 Utredningens bedömning av kunskapskravets betydelse för skogsbruksåtgärder

### 13.5.1 Gäller kunskapskravet i miljöbalken för skogsbruksåtgärder?

I samband med att miljöbalken beslutades av riksdagen 1997 hanterades förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdsförfattningarna i propositionen *Följdlagtiftning till miljöbalken med mera*<sup>33</sup>. Enligt dessa förarbeten är miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken, tillämpliga på skogsmark och skogsbruk, det vill säga inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Av detta följer att föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och främja uppfyllandet av miljöbalkens mål.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Prop. 1992/93:226 s. 70.

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:90, bet. 1997/98:JOU25.

<sup>34</sup> Prop. 1997/98:90 s. 241.

Vidare uttalades att av allmänna lagvalsprinciper följer att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna ska tillämpas. Om en fråga om miljöhänsyn är oreglerad i skogsvårdsförfattningarna kan däremot miljöbalkens hänsynsregler läggas till grund för ingripanden. En tillsynsmyndighet får således inte med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler meddela förelägganden om bredden på skyddszoner med träd och buskar som lämnas kvar mot vattendrag, eftersom bestämmelser om sådana skyddszoner finns i Skogsstyrelsens föreskrifter. Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått i 2 kap. 3 § blir således tillämplig i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna.

Vad gäller andra hänsynsregler i miljöbalken uttalades i propositionen att dessa kommer att gälla så gott som utan inskränkning, eftersom inga eller endast få föreskrifter på området finns i skogsvårdsförfattningarna. Kunskapskravet enligt 2 kap. 2 § miljöbalken tas upp som ett sådant exempel.<sup>35</sup> Vidare angavs att i likhet med vad som ska gälla för 12 kap. 6 § miljöbalken kommer Skogsstyrelsen att vara tillsynsmyndighet inom det område som regleras i skogsvårdsförfattningarna, även om ingripandet stöder sig på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Av förarbetsuttalandena kan således utläsas att lagstiftaren, vid tidpunkten för miljöbalkens införande, ansåg att det inte fanns någon motsvarighet till miljöbalkens kunskapskrav i skogsvårdslagen.

Bestämmelsen i 14 § tredje punkten skogsvårdslagen om vad en avverkningsanmälan ska innehålla har samma innebörd i dag som vid miljöbalkens införande. Som nämnts innehåller bestämmelsen bland annat uppgift att en underrättelse enligt 14 § ska innehålla information om vad markägaren avser göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Bestämmelsen kräver alltså inte av markägaren att denne ska skaffa sig kunskap om åtgärdens påverkan på miljön i den utsträckning som behövs på det sätt kunskapskravet i miljöbalken anger. Någon annan föreskrift meddelad med stöd av skogsvårdslagen med sådant innehåll finns inte.

Bestämmelsen kan dock tolkas som att en underrättelse om vad markägaren avser göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen även förutsätter kunskap om förekomsten av exempelvis hänsynskrävande biotoper eller kulturmiljölämningar inom det område som omfattas av den planerade åtgärden. I annat fall är

---

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:90 s. 241.

bestämmelsen tämligen innehållslös. Bestämmelsen har emellertid inte tolkats eller tillämpats av Skogsstyrelsen på annat sätt än att någon hänsyn måste vara angiven vid en underrättelse om avverkning, oavsett om den angivna hänsynen är motiverad av omständigheter i det enskilda fallet eller inte.

Mot bakgrund av nämnda förarbetsuttalanden och det faktum att skogsvårdslagstiftningen saknar uttrycklig motsvarighet till miljöbalkens kunskapskrav, kan utredningen inte dra någon annan slutsats än att kunskapskravet enligt miljöbalken åvilar en skogsägare i den utsträckning denna vill vidta skogsbruksåtgärder även inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Det förutsätter även att skogsägaren utgör en verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Vad kravet innebär och i vilken utsträckning Skogsstyrelsen kan kräva utredning enligt denna bestämmelse återkommer utredningen till nedan.

De förarbetsuttalanden som gjordes i samband med 1993 års skogspolitiska beslut, om att det aldrig kan bli fråga om att ställa högre krav på utredningen vid en avverkningsanmälan än vad som följer av skogsägarens kunskaper på området, kan därför inte läggas till grund för ett mer begränsat kunskapskrav för skogsbruksåtgärder. De tidigare förarbetsuttalandena speglade rättsläget innan miljöbalkens tillkomst men inte gällande rätt, enligt principen om att ny lag går före äldre lag (lex posterior). Det sagda innebär att kunskapskravet enligt miljöbalken gäller fullt ut även när det handlar om att vidta åtgärder som i och för sig regleras i skogsvårdslagen.

### 13.5.2 Vad innebär miljöbalkens kunskapskrav för skogsägaren?

Av förarbetena till miljöbalken framgår att ansvaret för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privatperson. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, till exempel transporter, omfattas.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

Av bestämmelsen i 2 kap. 2 § miljöbalken följer att kunskapskravet måste anpassas efter vad det är för typ av verksamhet som bedrivs och vilken påverkan den har på människors hälsa och miljön. Påverkar verksamheten inte människors hälsa och miljön aktualiseras inte heller krav på kunskap. Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan.<sup>37</sup>

*Kunskapskravet gäller även för åtgärder inom pågående markanvändning*

I de fall en markägare innehar skog för att bedriva skogsbruk utgör skogsbruk som huvudregel pågående markanvändning på den aktuella marken. Det har framförts till utredningen att de allmänna hänsynsreglerna och därmed bland annat kunskapskravet inte var tänkt att tillämpas på pågående markanvändning. Utredningen har inte kunnat hitta stöd för en sådan begränsning av bestämmelsernas tillämpning i praxis eller i förarbetena till miljöbalken. Som kunskapskravet är formulerat gäller det för alla som bedriver en verksamhet och därmed även för olika åtgärder inom en pågående markanvändning. Kunskapskravet kan således inte anses begränsat till att omfatta endast nya verksamheter eller åtgärder som innebär en ändring i den pågående markanvändningen. Däremot kan det enligt utredningen vara så att arten och omfattningen av en åtgärd som vidtas inom ramen för en pågående markanvändning inte medför sådan skada eller olägenhet att ett långtgående krav på kunskap är motiverat.

Enligt utredningens bedömning gäller således kunskapskravet även för åtgärder som utförs inom ramen för den pågående markanvändningen. En annan fråga är hur långtgående inskränkningar i den pågående markanvändningen som kan krävas med stöd av bland annat regeringsformen och miljöbalken samt när rätt till ersättning aktualiseras. Det behandlas i en annan del av detta betänkande.

Vad gäller skogsbruk är påverkan på omgivningen begränsad så länge några åtgärder i skogen inte vidtas. Kravet på omfattningen av

---

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 14.

kunskap får därmed anses vara begränsad så länge några åtgärder inte vidtas. När en åtgärd vidtas i skogen som påverkar miljön – som till exempel föryngringsavverkning, röjning, gallring, markberedning och plantering – bör det dock betraktas som en åtgärd som omfattas av kunskapskravet. Som redan nämnts innebär regeln att nödvändig kunskap måste finnas redan innan en åtgärd vidtas.

### *Innebörden av kunskapskravet*

Miljöbalken anger inte i detalj vilka kunskaper som krävs. Vad kunskapen ska omfatta styrs av de krav som i övrigt följer av balken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Det kan till exempel avse uppgifter om skyddade arter och livsmiljöer samt den planerade åtgärdens påverkan på dessa. Som nämnts omfattas kunskapskravet av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Som utredningen har redogjort för innehåller miljöbalkens 2 kap. även en regel om bevisbörda. Den regeln medför att den som utför en åtgärd ska bevisa att hänsynsreglerna, däribland kunskapskravet och försiktighetsprincipen, iakttas. Bevisbörderegeln innebär således att kunskapskravet måste vara uppfyllt innan det att åtgärden får vidtas.

I fråga om skogsbruksåtgärder innebär det således att markägaren måste kunna visa att han eller hon har den kunskap som krävs om miljön i det område som kommer att beröras av skogsbruksåtgärden och hur åtgärden kommer att påverka dessa. Markägaren måste även kunna visa vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är rimliga att vidta i förhållande till den påverkan som åtgärden innebär för miljön.

Som redogjorts för ovan har Skogsstyrelsen fastställt en blankett för anmälan om avverkning. Någon skyldighet att skaffa sig kunskap om hur åtgärden påverkar miljön och redovisa vilken hänsyn som *ska* tas följer inte av skogsvårdslagen bestämmelser. Det finns inte heller något uttryckligt krav på markägaren att han eller hon ska ha kunskap om, än mindre redovisa, de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden. Markägaren ska i stället redovisa vilken hänsyn han eller hon avser att ta till olika företeelser. Rent teoretiskt kan det alltså finnas helt andra miljövärden i den skog som påverkas av åtgärden

än de som markägaren enligt underrättelsen avser att ta hänsyn till, särskilt i fall blanketten har fyllts i ”schablonmässigt”.

Enligt utredningens bedömning kan ett kunskapskrav inte läggas till grund för att en enskild markägare ska ansvara för en allmän kunskapsinhämtning om naturvärden på hela den egna fastigheten. Kunskapskravet kopplas alltid till den verksamhet eller åtgärd som markägaren avser att vidta och kravet ska alltid vara rimligt i förhållande till detta. Det är först när en åtgärd eller verksamhet som kan påverka människors hälsa eller miljön vidtas som kunskapskravet aktualiseras. Att enbart äga produktiv skog i skogsbrukssyfte innebär därför inte i sig något krav på kunskaper.

### 13.5.3 Vem är verksamhetsutövare?

Det är vanligt förekommande, särskilt bland mindre skogsägare, att rätten att avverka överläts till en annan aktör, vanligtvis ett skogsbolag eller en skogsägarförening. Avverkningsrätten är en nyttjanderätt enligt 7 kap. 3 § jordabalken. Den innebär att skogsägaren är skyldig att hålla träden reserverade för skogsbolagets (nyttjanderättsinnehavarens) räkning under den tid som anges i kontraktet, dock längst fem år.<sup>38</sup> Sådana nyttjanderätter tillåter avverkning utan markägarens medgivande<sup>39</sup> och överlåtelseerna är sakrättsligt skyddade redan genom avtalet.<sup>40</sup>

Så länge ett träd inte har avverkats utgör det tillbehör till fast egendom, se 2 kap. 1 § jordabalken. Ett träd som huggs ned får därigenom karaktären av lös egendom.<sup>41</sup> Skogsbolagen köper således en nyttjanderätt till att avverka träd. Äganderätten till träden övergår först när träden avverkats och därmed blir lös egendom.

Som nämnts ovan åligger kunskapskravet i miljöbalken verksamhetsutövaren. En verksamhetsutövare är den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter.

Vad gäller det offentlighetsrättsliga kravet på kunskap i miljöbalken utgör det ett krav som ska vara uppfyllt innan en åtgärd vidtas. Markägaren är den som har det författningsreglerade kravet att lämna in

---

<sup>38</sup> Se 7 kap. 5 § jordabalken.

<sup>39</sup> NJA 2009 s. 570.

<sup>40</sup> NJA 1979 s. 451.

<sup>41</sup> Prop. 1966:24 s. 116.

en avverkningsanmälan. Det innebär att den hänsynsredovisning som ska göras enligt skogsvårdslagen åligger markägaren. Markägaren äger fortfarande marken och de träd som avverkningsanmälan omfattar. Det gäller även om markägaren genom avtal överlåtit ansvaret att lämna in en avverkningsanmälan genom ett ombud eller ingått avtal om avverkningsrätt.

Som utredningen har redogjort för är den hänsyn som anges i anmälan inte bindande för markägaren. Hur avverkningen utförs och vilken hänsyn som tas i praktiken bör därför i många fall vara helt beroende av kunskaperna hos den som utför avverkningen och efterföljande föryngringsåtgärder, som markberedning och plantering. I det läge när avverkningen faktiskt utförs kan det hävdas att markägaren förlorat den faktiska och rättsliga rådigheten över själva avverkningen av träden och därmed inte bör ses som verksamhetsutövare.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett flertal avgörande anfört att vem som är verksamhetsutövare ofta måste avgöras utifrån förhållanden i det enskilda fallet. Domstolen har i ett avgörande bedömt att verksamhetsutövaransvaret ålegat den som har varit ansvarig att anmäla en viss verksamhet till tillsynsmyndigheten trots att uppdraget att utföra verksamheten till viss del överlämnats på uppdrag till annan aktör. Domstolen la i detta fall viss vikt vid att uppdragstagaren var utbytbar.<sup>42</sup> I ett annat avgörande har Mark- och miljööverdomstolen ansett att ett bolag var verksamhetsutövare då bolaget enligt avtal på uppdrag ställt i ordning en plats och ansvarade för underhåll samt för att erforderliga lov och tillstånd fanns för den verksamhet som bedrevs på platsen.<sup>43</sup> Dessa uttalanden har dock gjorts i andra avseende än just kunskapskravet.

Någon omfattande praxis på detta område i fråga om skogsbruk har utredningen inte kunnat hitta. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande prövat om ett bolag som förvärvat en avverkningsrätt av en fastighetsägare och som därefter på beställning från fastighetsägaren planterat granplantor kunde anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Länsstyrelsen hade förelagt bolaget att ta bort de granplantor som planterats då planteringen hade utförts i ett naturreservat i strid med reservatsföreskrifter. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att bolaget inte kunde anses utgöra en verksamhetsutövare. Avgränsningen av området hade inför avverkningen utförts

---

<sup>42</sup> MÖD 2010:23.

<sup>43</sup> MÖD 2005:64.

av fastighetsägaren, dennes konsult och representanter från grannmarkens ägare. Uppdraget till bolaget gällde således en av beställaren redan utpekad plats. Enligt domstolen kunde därför bolaget inte anses ha något bestämmande inflytande över var planteringen skulle ske. Bolaget hade agerat på fastighetsägarens uppdrag i enlighet med uppdraget. Såsom uppdraget var utformat hade bolaget inte heller haft någon anledning att själv utreda eller ifrågasätta fastighetsgränserna och avgränsningen av planteringsområdet.<sup>44</sup>

Enligt utredningen har markägaren alltid den faktiska och rättsliga möjligheten att innan en avverkning utförs påverka hur den ska utföras. Utgången i nyss nämnda avgörande talar således för att en markägare som avser att avverka skog på sin fastighet som huvudregel bör kunna anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. I vilken utsträckning en markägare i praktiken har möjlighet att påverka beror i stor utsträckning på markägarens egen kompetens i att bedöma åtgärdens påverkan på naturvärden. Som utredningen redogjort för kan det krävas en särskild kompetens för att kunna bedöma om ett område har höga naturvärden eller inte.

Det kan inte heller uteslutas att det i vissa fall kan finnas flera aktörer som utför delar av en skogsbruksåtgärd och som i dessa delar kan anses utgöra verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Utredningen har inte kunnat hitta några avgöranden som behandlar hur en sådan situation ska hanteras i fråga om skogsbruksåtgärder.

I två hovrättsavgöranden<sup>45</sup> har domstolarna prövat vem som i straffrättsligt hänseende kan hållas ansvarigt för underlåtelse att lämna in en avverkningsanmälan innan avverkning. Skyldigheten regleras i skogsvårdslagen och den åligger uttryckligen markägaren. Utredningen bedömer därför inte att utgången i dessa avgöranden har någon avgörande betydelse vid bedömning av begreppet verksamhetsutövare enligt miljöbalken.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-06-16 i mål nr M 425-16.

<sup>45</sup> RH 2013:43 och RH 2007:83

<sup>46</sup> Dessa avgöranden redogörs för mer utförligt i SOU 2017:81 kapitel 10 och 12.



### 13.5.4 När kan Skogsstyrelsen ställa krav utifrån kunskapskravet i miljöbalken?

Att kunskapskravet enligt miljöbalken gäller för den skogsägare som vill avverka sin skog betyder inte nödvändigtvis att Skogsstyrelsen kan ställa krav med stöd av den bestämmelsen vid myndighetens tillämpning och tillsyn enligt skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller nämligen ingen hänvisning till 2 kap. miljöbalken. När Skogsstyrelsen utövar tillsyn enligt miljöbalken bör Skogsstyrelsen dock vara skyldig att tillämpa balkens bestämmelser och tillse att de efterlevs i den utsträckning myndigheten har ett tillsynsansvar enligt balken. Som nämnts har vissa bestämmelser i balken alltid företrädde framför skogsvårdslagen. Detta gäller föreskrifter för områdesskydd meddelade med stöd av 7 kap. och föreskrifter om skydd av djur- och växtarter meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken.

Enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen ansvarar Skogsstyrelsen för tillsyn enligt miljöbalken för bland annat biotopskyddsområden och över skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Dessutom ska tillsyn utövas över skogsbruksåtgärder, däribland avverkning, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen. Omfattas åtgärden av dessa regler är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och ska därför tillämpa balkens bestämmelser. I fråga om samrådsplikt enligt miljöbalken finns det skäl att närmare utreda vilka verksamheter och åtgärder som omfattas av samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken och därmed Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken.

### 13.5.5 Särskilt om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken föreskriver en skyldighet att göra en *anmälan* om samråd till tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen har sitt ursprung i naturvårdslagen och fördes in i miljöbalken i samband med att naturvårdslagen upphörde. Motsvarande bestämmelse i naturvårdslagen angav emellertid att samråd *ska* ske innan verksamheten eller åtgärden utförs. Skyldigheten tog således sikte på att utföra själva samrådet i stället för att göra en anmälan. Det framgår däremot inte av förarbetena till miljöbalken att någon ändring var avsedd i fråga om skyldighetens innebörd. Utredningen

utgår därför från att bestämmelsen i 12 kap. 6 § alltså anger en skyldighet att samråd ska genomföras under de förutsättningar som bestämmelsen i övrigt anger. Någon ändring i fråga om skyldighetens omfattning synes inte ha varit avsedd när bestämmelsen överfördes till miljöbalken.

Naturvårdslagens samrådsskyldighet avsåg begreppet arbetsföretag. Begreppen verksamhet och åtgärd i miljöbalkens samrådsparagraf innefattar huvudsakligen det som i naturvårdslagens motsvarande paragraf kallas arbetsföretag.<sup>47</sup> Vidare innehåller miljöbalkens samrådsskyldighet, till skillnad från dess motsvarighet i naturvårdslagen, en bestämmelse om att verksamheten eller åtgärden får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. I övrigt har bestämmelsen i miljöbalken samma innebörd som den hade i naturvårdslagen.

Skogsstyrelsen har sedan 1994 varit samrådsmyndighet för skogsbruksåtgärder enligt naturvårdslagen och sedermera miljöbalken. Myndigheten har även haft möjlighet att genom föreskrifter föreskriva om sådan obligatorisk samrådsplikt som kommer att beskrivas nedan.

### *Innebörden av samråd*

Syftet med samrådsbestämmelsen är att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att med verksamhetsutövarens hjälp klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de kan anpassas till miljöbalkens krav, bland annat hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Samrådsreglerna ska således fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter.<sup>48</sup>

Samrådet genomförs genom att verksamhetsutövaren inkommer med en anmälan i vilken verksamhetsutövare ska klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de ska anpassas till miljöbalkens krav, bland annat hänsynsreglerna i 2 kap. Som nämnts kan anmälan om samråd i fråga om skogsbruksåtgärder ske även genom att markägaren lämnar i en underrättelse om avverkning.

Genomförande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken sker inom ramen för tillsynen. Samrådet syftar till att nå en överenskommelse

---

<sup>47</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 382.

<sup>48</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 382.

mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten om att den anmälda verksamheten eller åtgärden ska anpassas till miljöbalkens krav. Om en sådan överenskommelse inte nås kan myndigheterna, enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, förelägga om vissa försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken eller förbjuda verksamheten eller åtgärden.

Ett föreläggande eller förbud kräver dock att verksamheten eller åtgärden omfattas av bestämmelsens rekvisit i övrigt; att den kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt första stycket eller medföra skada på naturmiljön enligt andra stycket. Rätt till ersättning föreligger enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om ett sådant föreläggande eller förbud medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

I enlighet med vad som anges ovan finns vissa begränsningar i fråga om miljöbalkens tillämpning för de skogsbruksåtgärder som regleras i skogsvårdslagen. Som nämnts har det i förarbetena till miljöbalken uttalats att de detaljerade föreskrifterna om viss hänsyn, som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen enligt allmänna lagvalsprinciper innebär att försiktighetsmått som avser samma sak inte kan meddelas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken.

De krav som följer av föreskrifter enligt 30 § skogsvårdslagen får däremot inte innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Hänsyn enligt skogsvårdslagens föreskrifter behöver endast tas upp till den så kallade intrångsbegränsningen, som tillämpas för att avgöra när pågående markanvändning avsevärt försvåras.<sup>49</sup> Krav på hänsyn utöver denna intrångsbegränsning får inte meddelas med stöd av skogsvårdslagen.

Hänsyn med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken har däremot ingen begränsning annat än att den hänsyn som ska tas måste vara rimlig. Förarbetsuttalandet om att försiktighetsmått inte kan meddelas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken för hänsyn som följer av 30 § skogsvårdslagen avseende samma sak bör därför endast avse sådana försiktighetsmått som ryms inom intrångsbegränsningen. Om ytterligare hänsyn till miljön behövs bör det inte finnas något hinder mot att

---

<sup>49</sup> Intrångsbegränsningen beskrivs mer utförligt i kapitel 6.1.5 och innebär att högst tio procent av behandlingsenhetens värde eller ett maximalt belopp om cirka 200 000–300 000 kronor anses utgöra den nivå av intrång som ska behöva tolereras inom pågående markanvändning.

kräva det, men då med stöd av miljöbalken och under förutsättning att det är rimliga krav.<sup>50</sup>

Utövas tillsyn över åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken finns därmed inget hinder mot att meddela beslut om försiktighetsmått och skyddsåtgärder utan beaktande av hänsynsföreskrifterna enligt skogsvårdslagen (och därmed intrångsbegränsningen). Bestämmelsen i 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken medför, till skillnad mot skogsvårdslagen, en rätt till ersättning. Det innebär att det saknats skäl att begränsa tillämpningen till det som ryms inom intrångsbegränsningen.<sup>51</sup>

Beträffande tillämpningen av samrådsplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken på åtgärder som i och för sig omfattas av regleringen i skogsvårdslagen anges uttryckligen i förarbetena till miljöbalken att någon begränsning av möjligheten att ställa krav inte bör gälla i fråga om föreläggande och förbud. I miljöbalkens förarbeten anges, med en hänvisning till Skogsstyrelsens cirkulär<sup>52</sup> om samråd enligt 20 § naturvårdslagen, att en sådan tillämpning överensstämmer med vad som tidigare gällt.<sup>53</sup> Enligt utredningen bör det innebära att en skogsbruksåtgärd som omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken ska prövas fullt ut mot balkens bestämmelser, utan hinder av intrångsbegränsningen.

---

<sup>50</sup> Michanek och Zetterberg har framfört att "Skogsstyrelsens föreskrifter bör ses som speciallagstiftning endast i de fall där det enda syftet med ett krav är att skydda naturen och det samtidigt inte är nödvändigt att ställa mer långtgående krav enligt balken än det som redan framgår av Skogsstyrelsens föreskrifter". Se Michanek och Zetterberg (2014). *Den svenska miljörätten*. 3., [rev.] uppl. Uppsala: Iustus, s. 253.

Forsberg ansluter sig till denna tolkning och menar att en sådan bedömning ligger i linje med tanken om att miljöbalkens krav är tänkta att utgöra en miniminivå i fråga om krav på miljöhänsyn. Se Forsberg Maria, *Skogen som livsmiljö En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, 2012, s. 112.

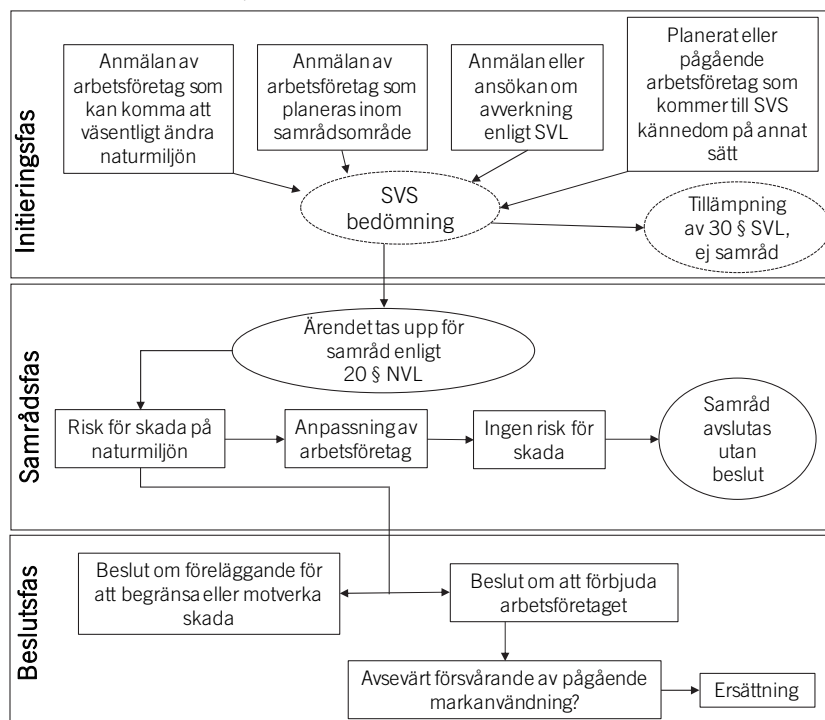
<sup>51</sup> Se även kapitel 6.2.2 angående rätt till ersättning.

<sup>52</sup> C nr 13, LA 21.01.

<sup>53</sup> Prop. 1997/98:90 s. 245.

**Figur 13.1 Schematisk bild över prövningen vid miljöbalkens införande**

Förenklad figur från bilaga till Skogsstyrelsens cirkulär 1995-05.05, LA 21.2, C nr 13



Bearbetning av den figur vilken hänvisas till i propositionen *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* (1997/98:90 s. 245) som enligt uttalanden där i stort sett motsvarar den ordning som alltså gäller efter miljöbalkens införande.

### När ska samråd ske

I 12 kap. 6 § miljöbalkens första stycke anges att samrådsskyldighet föreligger för verksamheter och åtgärder som *kan komma att väsentligt ändra naturmiljön*. Det räcker således att det finns en risk för att sådana ändringar kan uppstå. Skyldigheten enligt första stycket avser endast sådana verksamheter eller åtgärder som inte är tillstånd- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken. Följer sådan tillstånd- eller anmälningspliktiga föreligger alltså ingen skyldighet att samråda för åtgärder som omfattas av bestämmelsens första stycke. Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön och om samrådsplikt därför föreligger enligt

första stycket. Vid osäkerhet om åtgärdens påverkan bör därför samråd alltid ske.

Bestämmelsens andra stycke ger möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd inom hela eller en del av landet beträffande särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan *medföra skada på naturmiljön*. I förarbetena anges som skäl för denna möjlighet att behovet av samråd inte alltid beror enbart på vilken typ av arbetsföretag det är fråga om utan ofta har samband med i vilken trakt åtgärden ska utföras.<sup>54</sup> För dessa situationer krävs inte att verksamheten eller åtgärden kan komma att *väsentligt ändra* naturmiljön. Det räcker att verksamheten eller åtgärden kan medföra skada på naturmiljön.

Den obligatoriska samrådsplikten enligt andra stycket kan föreskrivas för hela landet, i hela eller delar av ett län eller inom mindre avgränsade områden, samrådsområden. Samrådsområden kan komma ifråga i områden som pekats ut i olika naturvårdsplaner men där natur- eller kulturvärdena i sin helhet inte är så höga att området behöver skyddas med stöd av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Exempel på områden som kan vara aktuella som samrådsområden är vissa riksintressen för naturvård och skyddszoner i anslutning till befintliga reservat.<sup>55</sup>

För de angivna verksamheter och åtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten ska verksamhetsutövaren alltid göra anmälan för samråd utan att på förhand bedöma om verksamheten eller åtgärden har en påverkan på naturmiljö. Samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § andra stycket kan även gälla för åtgärder och verksamheter som är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken, ett förhållande som alltså inte gäller bestämmelsens första stycke. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har också bemyndigats att meddela föreskrifter om anmälnans innehåll.

### 13.5.6 Underrättelse om avverkning är en anmälan om samråd

Regeringen har i 6 § förordningen om anmälan för samråd angett att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, om uttag av skogsbränsle eller om sådan

---

<sup>54</sup> Prop. 1974:166 s. 111.

<sup>55</sup> Naturvårdsverket, *Handbok om anmälan om samråd*, s. 8 och 49.

dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Bestämmelsen har liksom samrådsbestämmelsen i övrigt sitt ursprung i naturvårdslagen. Motsvarande bestämmelse fanns i 23 § naturvårdsförordningen (1976:484). Förordningsmotiv saknas till nuvarande lydelse.

Vid tidpunkten för naturvårdslagens ikraftträdande var länsstyrelsen den myndighet med vilken samråd genomfördes. År 1975 infördes möjligheten att föreskriva om obligatorisk samrådsplikt i naturvårdslagen. Länsstyrelsen var då den myndighet som kunde föreskriva om sådana områden där den obligatoriska samrådsplikten skulle gälla. I samma lagstiftningsärende infördes även en skyldighet för markägaren att underrätta den dåvarande Skogsvårdsstyrelsen om avverkning.<sup>56</sup> Av förarbetena till bestämmelsen framgick att dåvarande Skogsvårdsstyrelsen borde åläggas att informera länsstyrelsen om sådana anmälningar om avverkning inom de områden där länsstyrelsen förordnat om obligatorisk samrådsplikt. På så sätt skulle länsstyrelsen få tillfälle att följa utvecklingen inom skogsbruket och möjlighet att ingripa genom förordnande om naturvårdsområde eller om samråds-skyldighet eller med föreläggande enligt 20 §. Det anges därför i förarbetena att ”den som gjort föreskriven anmälan enligt skogsvårdslagen, borde anses också ha fullgjort anmälan för samråd enligt 20 § naturvårdslagen.”<sup>57</sup>

Enligt utredningen framgår det inte vad bestämmelsen avser i fråga om samrådsplikt. Som redogjorts för ovan avser riksdagens bemyndigande till regeringen att föreskriva om områden där samrådsplikt föreligger samt vad en sådan anmäla ska innehålla. Riksdagens bemyndigande till regeringen avser alltså möjligheten att meddela föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt. Sådan föreskriftsrätt har regeringen gett länsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen genom 7 § förordningen om anmälan för samråd som utredningen återkommer till nedan. Enligt 7 § får de angivna myndigheterna ”i andra fall än som avses i 6 §” föreskriva om anmälningsskyldighet. Bestämmelsen i 7 § hänvisar således till 6 § på ett sådant sätt att den, sett tillsammans med det ursprungliga bemyndigandet från riksdagen kan tolkas på så sätt att regeringen föreskrivit om obligatorisk samrådsplikt för de åtgärder

---

<sup>56</sup> 8 a § skogsvårdslagen (1948:237).

<sup>57</sup> Prop. 1974:166 s. 111.

som anges i 6 §. Det skulle innebära att bland annat all föryngring-savverkning omfattas av obligatorisk samrådsplikt.

Mot denna tolkning talar det faktum att avverkning är den mest vanligt förekommande åtgärden som regleras i skogsvårdslagen. Genom en föreskrift om obligatorisk samrådsplikt skulle avverkning i stället huvudsakligen prövas genom miljöbalkens samrådsskyldighet och därmed mot balkens bestämmelser. Dessutom anges avverkning och uttag av skogsbränsle som sådana åtgärder där Skogsstyrelsen kan meddela föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt enligt 7 § i samma förordning, vilket skulle vara en onödig reglering om obligatorisk samrådsplikt redan förelåg enligt 6 §. Skogsstyrelsen synes inte heller ha uppfattat att bestämmelsen i 6 § innebär en obligatorisk samrådsplikt då myndigheten själva föreskrivit om sådan för avverkning i vissa närmare angivna naturmiljöer.

En bestämmelse om att någon har fullgjort sin anmälningsskyldighet genom att ha lämnat in en underrättelse kan också anses utgöra en så kallad verkställighetsbestämmelse. En verkställighetsbestämmelse utgör en administrativ bestämmelse som till exempel kan ange på vilket sätt en anmälan om samråd kan ges in. Sådana verkställighetsbestämmelser kan regeringen meddela utan något särskilt bemyndigande. Det skulle innebära att bestämmelsen i 6 § innebär att den som har fullgjort sin underrättelseskyldighet i fråga om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning enligt skogsvårdslagen inte behöver upprätta en särskild anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälningsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får anses fullgjord genom underrättelsen enligt skogsvårdslagen. Markägaren riskerar på så sätt inte någon straffsanktion med anledning av en utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.<sup>58</sup>

Om bestämmelsen utgör en verkställighetsföreskrift i stället för en bestämmelse om obligatorisk samrådsplikt innebär bestämmelsen att den som lämnat in en underrättelse om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning ska anses ha anmält åtgärden för samråd enligt miljöbalken. När en underrättelse om avverkning ges in till Skogsstyrelsen bör det rimligtvis även innebära att ett samråd enligt miljöbalken också inleds. Någon bedömning av om åtgärden och dess påverkan på omgivningen uppfyller kriterierna i bestämmelsen om samrådsplikt ska inte göras i dessa fall. Som utredningen kommer att

<sup>58</sup> Att vidta en åtgärd utan att anmäla enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är straffsanktionerat enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken.



återkomma till nedan finns dock utrymme för tillsynsmyndigheten att under handläggningen av ärendet bedöma att åtgärden inte omfattas av samråd.

Enligt utredningen kan denna ordning ifrågasättas då den fråntar markägaren ansvaret och möjligheten att bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt eller inte. För att tydliggöra markägarens ansvar att bedöma åtgärdens påverkan på naturmiljön och för att tydliggöra vilket regelverk, miljöbalken eller skogsvårdslagen, som ska tillämpas har utredningen föreslagit att bestämmelsen i 6 § i förordningen om anmälan för samråd ska upphävas se kapitel 14.1.7.

### *Straffbart att lämna oriktiga uppgifter*

Som utredningen redogjort för ovan är det inte straffbelagt att lämna en oriktig uppgift i en underrättelse om avverkning. Det är däremot straffsanktionerat, som *försvårande av miljökontroll* enligt 29 kap. 5 § första punkten a miljöbalken, att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna en oriktig uppgift i en anmälan enligt miljöbalken. Det bör rimligtvis innebära att en oriktig uppgift i en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är straffsanktionerad. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Straffstadgandet kan även innebära att en oriktig uppgift, i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, avseende en åtgärd som ska vidtas i ett område där samrådsplikt föreligger är straffbar. Som utredningen har redogjort följer det nämligen av 6 § i förordningen om anmälan för samråd att den som underrättat Skogsstyrelsen om en avverkning också anmält åtgärden för samråd. Den koppling, mellan underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som förordningen innebär kan därmed tolkas på så sätt att den markägare som lämnar oriktiga uppgifter i en underrättelse om avverkning även anses lämna oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd. Följden blir en indirekt straffsanktionering av oriktiga uppgifter i en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen, som inte förefaller varit åsyftad. Hur straffstadgandet om försvårande av miljökontroll i praktiken tillämpas i ett sådant fall är oklart då frågan, enligt vad utredningen känner till, aldrig prövats i domstol.

Att samtliga underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen ska anses som en anmälan om samråd kan därmed innebära en oavsiktlig straffsanktion enligt miljöbalken för en åtgärd som vidtas i annan lag.

### 13.5.7 Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådsplikt

I 7 § samma förordning har regeringen bemyndigat Skogsstyrelsen att i andra fall än som avses i 6 §, föreskriva om obligatorisk anmälan för samråd om verksamheten eller åtgärden ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödslning, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder. Bemyndigandet från regeringen till Skogsstyrelsen avser alltså att föreskriva om obligatorisk samrådsplikt för vissa angivna verksamheter och åtgärder. Skogsstyrelsen har även bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter en anmälan ska innehålla.

Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter om åtgärder och verksamheter av olika slag som alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.<sup>59</sup> För dessa åtgärder behöver verksamhetsutövaren inte bedöma om åtgärden kan påverka naturmiljön. Obligatorisk samrådsplikt föreligger för följande åtgärder.

- Dikesrensning som kan ha en tydlig negativ påverkan på sjöar och vattendrag eller som utförs i eller i anslutning till områden med höga naturvärden eller rensning av diken med inslag av långtgående igenväxning men där ett nytt naturtillstånd ännu inte har inträtt.
- Maskinell skogsgödslning.
- Maskinell återföring av aska.
- Stubbskörd i anslutning till sjö, vattendrag eller hänsynskrävande biotoper samt stubbskörd på fuktig eller blöt mark och på fin-kornsrika marker i sluttande terräng.
- Anläggande av skogsbilväg och sådan traktorväg som medför grävning och schaktning i större omfattning.

---

<sup>59</sup> SKSFS 2013:3.

- Anläggande av basväg som passerar över värdefulla våtmarker och värdefulla vattendrag med undantag för vinterbasvägar.

Enligt 1 § i föreskrifterna ska anmälningsskyldigheten anses fullgjord om Skogsstyrelsen underrättats om åtgärden enligt gällande bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen. Såvitt utredningen kunnat se omfattas endast avverkning, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning av underrättelseskyldighet enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. Det innebär att de ovan angivna åtgärderna där Skogsstyrelsen föreskrivit om obligatorisk samrådsplikt inte omfattas av underrättelseskyldighet enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. En särskild anmälan om samråd enligt miljöbalken behöver därför göras för dessa åtgärder.

Skogsstyrelsen har därutöver, i 4 § i föreskrifterna, även föreskrivit att obligatorisk samrådsplikt föreligger för skogsbruksåtgärder som vidtas i ett skogsområde som uppfyller vissa angivna förutsättningar och i sak överensstämmer med hur Skogsstyrelsen definierar en nyckelbiotop. Utredningen har i kapitel 12.2.3 bedömt att föreskrifterna i detta avseende inte är förenliga med det bemyndigande Skogsstyrelsen fått. Utredningen har därför föreslagit att föreskrifterna ska upphävas i denna del. Det skulle innebära att skogsbruksåtgärder i de angivna naturmiljöerna inte skulle omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Däremot kan en skogsbruksåtgärd i sådana områden omfattas av samrådsplikt på andra grunder. Därutöver kan skogsbruksåtgärder som utförs i ett område med höga naturvärden omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken, så länge åtgärden bedöms väsentligen ändra naturmiljön. I skog med mycket höga naturvärden bör alla skogsbruksåtgärder av betydelse – som avverkning, gallring eller röjning – kunna komma att väsentligen ändra naturmiljön.

### **13.5.8 Skogsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna om kunskapskrav och samråd**

Angående bevisbördan och kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken har Skogsstyrelsen endast i ett fåtal ärenden fattat beslut med stöd av miljöbalken om att förelägga en markägare att inkomma med inventering eller annat underlag. Detta har främst skett i ärenden kopplade till artskyddsförordningen och har då avsett fågelinventeringar. Mynligheten har i stället vanligtvis hanterat behovet av underlag inom

ramen för det förvaltningsrättsliga utredningsansvaret i 23 § förvaltningslagen. I praktiken har detta inneburit att Skogsstyrelsen mer generellt begärt in kompletterande uppgifter från markägaren. Om markägaren inte inkommit med komplettering har myndigheten prövat ärendet på befintligt underlag eller genom egen aktivitet tagit in ytterligare underlag. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att myndigheten själv utfört kompletterande undersökningar eller tagit kontakt med länsstyrelse eller andra myndigheter för att komplettera ett bristfälligt underlag. Hittills har ett bristfälligt underlag från markägaren i ett ärende inte fått till följd att myndigheten förbjudit åtgärden med hänvisning till skydd för den biologiska mångfalden och försiktighetsprincipen.

I de fall nödvändig hänsyn ryms inom den så kallade intrångsbegränsningen fattar Skogsstyrelsen som huvudregel sitt beslut med stöd av skogsvårdslagen. I de fall som nödvändig hänsyn inte ryms inom intrångsbegränsningen kan myndigheten i stället komma att fatta beslut med stöd av miljöbalken. Skogsstyrelsen har uppgett att myndigheten av olika skäl endast i mycket begränsad omfattning fattar bindande beslut i form av förelägganden eller förbud med stöd av miljöbalken.<sup>60</sup>

Under 2019 fattade Skogsstyrelsen 25 beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Det kan jämföras med antalet inkomna anmälningar om föryngringsavverkning som 2019 uppgick till drygt 63 000.

I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skrivs endast ett samrådsprotokoll över vad som skett vid samrådet. Under år 2019 skrev Skogsstyrelsen 2 052 samrådsprotokoll enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som inte föranledde något beslut från myndigheten. I ett samrådsprotokoll kan dokumenteras om myndigheten och markägaren är överens om hur den planerade åtgärden kan behöva anpassas för att ta hänsyn till naturmiljön. I de fall myndigheten och markägaren inte kommer överens om nödvändig anpassning dokumenteras detta i samrådsprotokollet tillsammans med de åtgärder som myndigheten anser bör vidtas. I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd fattas således inte något formellt beslut som avslutar ärendet. Frågan huruvida myndighetens samrådsprotokoll, där Skogsstyrelsens uppfattning om vilka åtgärder som bör

---

<sup>60</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

vidtas, är att anse som ett beslut har nyligen avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen.<sup>61</sup> Skogsstyrelsen hade i det aktuella fallet upprättat ett protokoll över diskussionen som förts inom ramen för ett samråd. Av protokollet framgick att Skogsstyrelsen uppfattat diskussionen på så sätt att en överenskommelse nåtts om att vissa närmare angivna åtgärder skulle vidtas. Naturskyddsföreningen överklagade och menade att beslutet borde ha förenats med försiktighetsåtgärder på visst sätt, bland annat med hänsyn till en viss växtart.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen har Skogsstyrelsen i ett ärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått etc. måste, enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen, kunna bli föremål för överprövning. Enligt domstolen är det också ett sådant beslut som kan överklagas av en miljöorganisation. Skogsstyrelsens beslut undanröjdes och ärendet återförvisades till Skogsstyrelsen för fortsatt handläggning. Domstolen förordnade även att de anmälda avverkningsåtgärderna inte fick genomföras förrän Skogsstyrelsen beslutat om annat.

### **13.5.9 Utredningens bedömning om när Skogsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna om kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken och samrådsbestämmelserna**

Som utredningen konstaterat ovan bör det vara en rimlig utgångspunkt att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalken när myndigheten agerar i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Det innebär att när en åtgärd omfattas av de bestämmelser i miljöbalken som Skogsstyrelsen har att utöva tillsyn över bör Skogsstyrelsen även tillämpa andra relevanta bestämmelser i balken, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln.

När en skogsbruksåtgärd ska utföras kan den komma att omfattas av både samrådsplikt enligt miljöbalken och föreskrifterna om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen. I många fall kan tillräcklig hänsyn till miljön tas med stöd av nämnda bestämmelse i skogsvårdslagen. Vilket

<sup>61</sup> Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2020-10-28 i mål nr M 13871-19. Se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609-13 där domstolen konstaterade att länsstyrelsens beslut i ett tillsynsärende också omfattades av artikel 9.3 i Århuskonventionen när länsstyrelsen, förutom att förordna om vissa åtgärder, även angett att några ytterligare åtgärder inte skulle vidtas. En miljöorganisation skulle därför ha rätt att klaga på beslutet.

av regelverken som Skogsstyrelsen tillämpar i det enskilda fallet får emellertid i vissa avseenden stor betydelse. Utöver nämnda bestämmelser om kunskapskrav och bevisbörderegeln innebär en tillämpning av samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken att mer långtgående krav kan ställas än vad som följer av skogsvårdslagen. Som redogjorts för kan förelägganden och förbud enligt miljöbalken, till skillnad från vad som gäller enligt 30 § skogsvårdslagen, medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bestämmelsen om samråd i miljöbalken ger även, under vissa förutsättningar, rätt till ersättning. En sådan reglering saknas i skogsvårdslagen eftersom hänsyn enligt bemyndigandena i 30 § inte medför befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Vidare kan oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd enligt miljöbalken föranleda straff vilket oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan inte kan medföra.

För skogsbruksåtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsplikten, det vill säga sådana åtgärder där Skogsstyrelsen föreskrivit om samrådsplikt, finns i det inledande skedet inte något utrymme för bedömning från vare sig markägarens eller tillsynsmyndighetens sida om samrådsplikt föreligger. En anmälan om samråd enligt miljöbalken ska alltid lämnas in till myndigheten. Att ärendet initieras som ett samrådsärende enligt miljöbalken bör enligt utredningen innebära att Skogsstyrelsen i dessa fall, i vart fall inledningsvis, ska agera i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken.

Detsamma bör enligt utredningens bedömning gälla även för de skogsbruksåtgärder där regeringen har föreskrivit om att en anmälan om samråd ska anses ha skett i och med en underrättelse till Skogsstyrelsen. Det innebär att miljöbalkens bestämmelser enligt gällande rätt i praktiken omfattar alla underrättelser om avverkning.

Att Skogsstyrelsen ska agera så som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken bör innebära att Skogsstyrelsen i dessa fall kan ställa de krav som följer av miljöbalken, såsom kraven på kunskap och bevisbörda.

Skulle det under handläggningens gång visa sig att påverkan på naturmiljön inte blir så omfattande och att tillräcklig hänsyn till miljön kan tas med stöd av skogsvårdslagen bör det däremot inte finnas något hinder att därefter övergå till att tillämpa de föreskrifter om hänsyn som följer av skogsvårdslagen. Det bör i dessa fall även vara möjligt att meddela ett föreläggande med stöd av 35 § skogsvårdslagen.

I de fall åtgärden inte omfattas av den obligatoriska samrådsplikten förutsätter regelverket att markägaren gör en egen bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. Det kan till exempel avse åtgärder såsom gallring och röjning. Kan åtgärden väsentligt ändra naturmiljön omfattas den av samrådsplikt enligt miljöbalken.

Bedömer markägaren att dessa åtgärder inte omfattas av samrådsplikt behöver någon underrättelse om dessa åtgärder inte göras till Skogsstyrelsen enligt vare sig miljöbalken eller skogsvårdslagen.

Då åtgärden inte omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken är inte heller Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet enligt balken och kan därmed inte heller ställa några krav utifrån balkens bestämmelser. Skogsstyrelsens tillsyn över de skogsbruksåtgärder som inte omfattas av samrådsplikt kommer i sin helhet att regleras av skogsvårdslagen och därmed av förvaltningslagens handläggningsregler.

Som framgår av redogörelsen ovan regleras hänsyn till miljön som ska tas vid utförande av skogsbruksåtgärder huvudsakligen av två olika regelverk, skogsvårdslagen och miljöbalken. Enligt utredningens bedömning är miljöbalken tillämplig och ska tillämpas av Skogsstyrelsen för de skogsbruksåtgärder som omfattas av myndighetens tillsynsansvar enligt miljöbalken, däribland åtgärder som omfattas av 12 kap. 6 § miljöbalken och som därmed ska initieras hos myndigheten med stöd av dessa bestämmelser.

Enligt utredningens bedömning finns inget författningsreglerat krav i skogsvårdslagen eller tillhörande författning motsvarande det kunskapskrav som finns reglerat i miljöbalken. Att Skogsstyrelsen fastställt innehållet i en blankett om avverkningsanmälan innebär inte en skyldighet för markägaren att skaffa sig den kunskap som krävs för att kunna redovisa den hänsyn som är nödvändig för att förhindra skador på miljön.

Skogsvårdslagen och miljöbalken ställer alltså olika krav i fråga om utredning och kunskap om åtgärdens påverkan på miljön. Det får därför stor betydelse vilket regelverk som Skogsstyrelsen väljer att tillämpa. Av den redovisning Skogsstyrelsen lämnat till utredningen framgår att det regelverk som tillämpats på skogsbruksåtgärder huvudsakligen utgörs av skogsvårdslagen och därmed förvaltningslagens regler om handläggning och utredningskrav. Miljöbalkens regler har enligt myndighetens egna uppgifter tillämpats sparsamt. Vid tillämpning av samrådsbestämmelsen har Skogsstyrelsen sällan fattat beslut

i form av förelägganden eller förbud i de fall myndigheten och markägaren inte kommit överens om nödvändig hänsyn.

Även inom ramen för myndighetens handläggning enligt förvaltningslagen är det utredningens uppfattning att Skogsstyrelsen inte tillämpat bestämmelserna om utredningsansvar i den utsträckning reglerna tillåter.

Utredningens uppfattning är att Skogsstyrelsen under lång tid tagit ett stort ansvar i att försörja enskilda markägare med uppgifter om natur- och kulturmiljövärden i skogen. Det har varit förenligt med de skogspolitiska uttalanden som gjordes i samband med den nya skogspolitiken 1993. Även om nödvändiga uppgifter har begärts av markägaren i samband med att en anmälan eller ansökan lämnats in har Skogsstyrelsen i stor utsträckning förlitat sig på de uppgifter som finns i myndighetens egna register.

Som nämnts har Skogsstyrelsen uppgett att myndigheten mer generellt begärt in kompletterande uppgifter från markägaren. Om markägaren inte inkommit med komplettering har myndigheten prövat ärendet på befintligt underlag eller genom egen aktivitet tagit in ytterligare underlag. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att myndigheten själv utfört kompletterande undersökningar eller tagit kontakt med länsstyrelse eller andra myndigheter för att komplettera ett underlag. Något mer formellt kompletteringsföreläggande har endast utfärdats för underrättelser som inte uppfyller skogsvårdslagens formella krav. Hittills har ett bristfälligt underlag från markägaren i ett ärende inte fått till följd att myndigheten förbjudit åtgärden med hänvisning till skydd för den biologiska mångfalden och försiktighetsprincipen.<sup>62</sup>

Utredningens uppfattning är att den praktiska ansvarsfördelningen i fråga om kunskap om natur- och kulturmiljövärden inte överensstämmer med den fördelning av ansvar som bestämmelserna i skogsvårdslagen och miljöbalken ger uttryck för. Som redogjorts för ovan är det utredningens bedömning att dagens regler ålägger markägaren ett stort ansvar för kunskap om natur- och kulturmiljövärden på den egna fastigheten och även en utredningsbörda avseende dessa förhållanden innan en åtgärd får vidtas. En sådan ansvarsfördelning förefaller varit avsedd när miljöbalken infördes och gäller lika för alla verksamheter, såväl de som utgör pågående markanvändning som de som

---

<sup>62</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 49.



kräver tillstånd. Utredningen är medveten om att bestämmelserna i praktiken inte tillämpas på det sättet i dag. Att denna tillämpning inte sker i dag förefaller dock inte bero på att Skogsstyrelsen har en annan uppfattning i rättsfrågan.

Det som börjar som en tillsyn enligt skogsvårdslagen kan övergå till en handläggning enligt miljöbalken och vice versa. Eftersom kraven enligt de olika lagstiftningarna ser olika ut innebär det en osäkerhet för såväl myndigheter som enskilda i hur ett ärende slutligen kan komma att hanteras. Det gör sig särskilt gällande i fråga om krav på utredning och kunskap som kan innebära en utgift för markägaren och de straffrättsliga följder som de olika regelverken kan innebära.

Utredningen återkommer till sina överväganden och förslag nedan.

## 13.6 Markägarens ansvar för biologisk mångfald

Utredningen ska även belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas. Utredningen har uppfattat att utredningsuppdraget i denna del avser det ansvar som åligger markägaren enskilt enligt lag. Det mer långtgående ansvar som åligger sektorn och därmed skogsägare som kollektiv kommer inte utredningen att redogöra för här. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har av utredningen ombetts svara på frågan om markägarens ansvar.<sup>63</sup> Myndigheternas svar redogörs för nedan tillsammans med utredningens kommentarer.

### 13.6.1 Ansvar enligt skogsvårdslagen

Som utredningen redogjort för följer det av 30 § skogsvårdslagen att hänsyn ska tas i enlighet med de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelar. Föreskrifter om hänsyn är således sådana generella föreskrifter som markägaren har att följa när skogsbruksåtgärder utförs. Dessa gäller även om Skogsstyrelsen inte uttryckligen ställer krav på att hänsyn ska tas. Av paragrafens andra stycke följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter

---

<sup>63</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter har Skogsstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd<sup>64</sup> till skogsvårdslagen. Av kapitel 7 i föreskrifterna följer den hänsyn som ska tas till naturvård och kulturmiljövård. Bemyndigandet att meddela föreskrifter omfattar inte hänsyn till rennäringen. Som utredning nämnt ska föreskrifterna vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Föreskrifterna enligt skogsvårdslagen avser bland annat krav på att skyddszoner ska lämnas kvar vid skötsel av skog i sådan utsträckning som behövs av hänsyn till arter, vattenkvalitet, kulturmiljö, kulturlämningar och landskapsbild. Det föreskrivs även att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer vissa angivna prioriterade fågelarter samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

Föreskrifterna innehåller även en bestämmelse i 7 kap. 33 a § om hur hänsynen ska prioriteras för det fall att det inte är möjligt att inom intrångsbegränsningen ta all den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som krävs enligt föreskrifterna. För att bevara livsmiljöer, vilda djur, växter samt vilda fåglar och för att bibehålla eller förbättra vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag ska hänsynskrävande biotoper, gamla och/eller grova träd, äldre döda träd, samt äldre lövträd i barrdominerade bestånd och skyddszoner mot sjöar och vattendrag prioriteras.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om hänsyn har en begränsning i det att det inte innebär en befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det ansvar som kan utkrävas av markägare med stöd av 30 § skogsvårdslagen för att bevara biologisk mångfald begränsas av den så kallade intrångsbegränsningen. Den praxis som har utvecklats på Skogsstyrelsen innebär att hänsyn enligt skogsvårdslagen endast kan krävas upp till en viss nivå. Hur intrångsbegränsningen beräknas redogörs för mer ingående i kapitel 6.1.5 (figur 6.1).

Nivån av hänsyn enligt skogsvårdslagen är således inte bestämd utifrån miljöns behov av hänsyn utan den bestäms utifrån en ekonomisk beräkning av en procentuell del av avverkningsens virkesvärde.

---

<sup>64</sup> SKSFS 2011:7.

Det innebär att hänsyn enligt skogsvårdslagen beräknas utifrån vilken påverkan hänsynen har på den pågående markanvändningen. Inom ramen för den bedömningen tas hänsyn till vad som är rimligt att markägaren ska stå för. I likhet med vad Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket framfört i sitt underlag till utredningen bedömer utredningen att en enskilds markägares ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt skogsvårdslagen kan sägas vara begränsad till det som innebär att pågående markanvändning inte avsevärt försvåras.<sup>65</sup> Om myndigheterna anser att ytterligare hänsyn behöver tas sker det inom ramen för tillsyn enligt annan lagstiftning.

Som utredningen redan redogjort för finns inget straffansvar för den skogsägare som inte följer Skogsstyrelsens föreskrifter om miljöhänsyn. Ett straffansvar förutsätter att Skogsstyrelsen först meddelat ett föreläggande enligt 35 § skogsvårdslagen om att viss hänsyn ska tas.<sup>66</sup>

### 13.6.2 Ansvar enligt miljöbalken

De föreskrifter som följer av skogsvårdslagen ska som nämnts överensstämma med de allmänna hänsynreglerna enligt miljöbalken. Det innebär att den hänsyn som ska tas enligt skogsvårdslagens föreskrifter i mycket överensstämmer med sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder som skulle kunna föreskrivas med stöd av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken, försiktighetsprincipen.

Som utredningen redogjort för på annat ställe i detta betänkande är det utredningens bedömning att Skogsstyrelsen inte kan ställa krav på en markägare med stöd av miljöbalken i annat fall än när myndigheten agerar såsom tillsynsmyndighet enligt balken. Ett sådant tillsynsuppdrag har Skogsstyrelsen för biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen själv beslutat om och skogsbruksåtgärder som berör ett Natura 2000-område. Skogsstyrelsen har dessutom tillsynsansvar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För att denna bestämmelse ska aktualisera Skogsstyrelsens möjlighet att tillämpa miljöbalkens bestämmelser krävs att åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön eller att åtgärden omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Möjligheten för Skogsstyrelsen att ställa krav utifrån miljöbalkens bestämmelser är således

---

<sup>65</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, s. 47.

<sup>66</sup> 38 a § 4 skogsvårdslagen.

begränsat. Utredningens slutsatser i detta avsnitt om markägarens ansvar för biologisk mångfald enligt miljöbalken ska därför inte uppfattas på så sätt att Skogsstyrelsen kan ställa krav utifrån det ansvar som åligger markägaren. Däremot kan en annan tillsynsmyndighet såsom länsstyrelsen eller kommunen agera.

Eventuellt ansvar som markägaren har för biologisk mångfald och den hänsyn som markägaren ska visa har sin grund i försiktighetsprincipen i form av försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Därutöver finns bestämmelser som preciserar de allmänna hänsynsreglerna i fråga om hänsyn till biologiska mångfald, såsom artskyddsförordningen. Markägaren har även ett ansvar att söka tillstånd för åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Det finns också andra bestämmelser som har till syfte att skydda biologisk mångfald såsom bestämmelserna om strandskydd och djur- och växtskyddsområden. Utredningen har uppfattat att utredningsuppdraget i denna del huvudsakligen bör inriktas på frågan om hur långtgående ansvar som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna och dess preciseringar samt i vilken utsträckning ersättning bör utgå vid sådan hänsyn. I detta uppdrag kommer utredningen även titta på förutsättningarna att använda 12 kap. 6 § miljöbalken för att ställa sådana krav.

Hänsyn enligt skogsvårdslagen är som nämnts begränsad på så sätt att den inte får avsevärt försvåra pågående markanvändning. Hänsyn enligt miljöbalken har inte någon sådan generell lagreglerad begränsning. Det kan alltså ställas mer långtgående krav enligt miljöbalken än skogsvårdslagen. Däremot måste de krav som ställs med stöd av de allmänna hänsynsreglerna vara rimliga. Orimliga krav får alltså inte ställas med stöd av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Jordbruket har motsvarande reglering med bemyndigande för tillsynsmyndigheten att meddela generella föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Bemyndigandet finns i detta fall i miljöbalken.<sup>67</sup> I förarbetsuttalanden till denna paragraf anges följande.

I denna paragraf ges möjlighet att ställa upp generella och konkreta krav på hänsyn i jordbruket, vid sidan av de situationer då natur- och kulturvärdena kräver särskilda eller mera långtgående föreskrifter enligt balkens regler. Hänsynsföreskrifter med stöd av denna paragraf skall därför inte

---

<sup>67</sup> 12 kap. 8 § miljöbalken.

vara så ingripande att de medför inskränkningar i pågående markanvändning. Behövs i en sådan situation skydd för vissa värden som hotas med anledning av markanvändningen får andra skyddsformer, t.ex. enligt reglerna i 7 kap. om områdesskydd övervägas.<sup>68</sup>

Det är således tydligt att i fråga om jordbruket är syftet med de generella föreskrifterna att precisera ansvaret för markägare i fråga om vilken hänsyn som följer av de allmänna hänsynsreglerna. Om mer långtgående krav behöver ställas, som alltså innebär ett försvårande av pågående markanvändning, ska det inte göras med stöd av de allmänna hänsynsreglerna utan miljöbalkens andra bestämmelser om skyddsformer tillämpas. En rimlig utgångspunkt är att man bör betrakta de generella föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat och förutsättningarna att meddela mer långtgående hänsyn för skogsbruk på samma sätt. Det innebär att en mer långtgående hänsyn än vad som följer av de generella föreskrifterna bör genomföras med stöd av andra skyddsformer.

Ett skäl för att mer långtgående hänsyn ska kunna tas med stöd av bestämmelserna om skyddsformer är att det till dessa bestämmelser finns en rätt till ersättning. En rätt till ersättning möjliggör en fullständig proportionalitetsbedömning av inskränkningen. Miljöbalken innehåller bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Rätt till ersättning är uttryckligen reglerad för vissa bestämmelser i miljöbalken. Rätt till ersättning kan även grundas direkt på regeringsformen. Förutsättningar för rätt till ersättning har redogjorts för mer utförligt i kapitel 5.2.2

Enligt huvudregeln utgår ersättning för förlust som ingreppet har medfört om en pågående markanvändning har försvårats på visst sätt. Huruvida pågående markanvändning avsevärt försvåras avgörs i varje enskilt fall. Av särskilt intresse är frågan om rätt till ersättning föreligger när det är fråga om att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Frågan berörs i miljöbalkens förarbeten där det anges att de allmänna hänsynsreglerna ska iakttas på eget initiativ och ansvar och oavsett om myndigheten ingriper eller inte. Vidare anges att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs. Markanvändningen kan aldrig anses försvårad så länge

<sup>68</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 152 f.

det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren ska följa en hänsynsregel. Inte heller när ingripanden från det allmänna sker med stöd av ny kunskap eller om nya problem har framkommit föreligger rätt till ersättning för att följa gällande regler.<sup>69</sup>

Som redogjorts för i tidigare kapitel är det inte tydligt i dagens lagstiftning var gränsen går för när ingripanden med stöd av de allmänna hänsynsreglerna kan anses ge rätt till ersättning. Av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken följer bland annat att alla som vidtar eller avser att vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av 2 kap. 7 § miljöbalken följer att bland annat kraven i 3 § endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Artskyddsbestämmelser har som nämnts ansetts utgöra en precisering av de allmänna hänsynsreglerna. Skogsvårdslagens bestämmelser eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen får inte heller tillämpas i strid med artskyddsförordningens bestämmelser.

När artskyddsbestämmelserna aktualiseras vid skogsbruksåtgärder och tillräcklig hänsyn inte ryms inom intrångsbegränsningen enligt skogsvårdslagen har samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken tillämpats av Skogsstyrelsen. Denna bestämmelse ger Skogsstyrelsen förutsättningar att ställa krav direkt med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Som nämnts tidigare följer av praxis att Skogsstyrelsen, inom ramen för ett samrådsärende, har en skyldighet att bedöma om ett föreläggande med försiktighetsåtgärder ska meddelas. Underlåtenhet att meddela beslut om föreläggande eller förbud är ett överklagbart beslut.<sup>70</sup>

För att Skogsstyrelsen ska kunna tillämpa bestämmelsen om samråd krävs dock att förutsättningarna för det är uppfyllda, antingen genom att skogsbruksåtgärden bedöms kunna väsentligt ändra naturmiljön eller att åtgärden omfattas av obligatorisk samrådsplikt. Är inte dessa förutsättningar uppfyllda bör inte Skogsstyrelsen ha stöd för att agera enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Åtgärden i sig kan dock omfattas av någon annan myndighets tillsynsansvar.

---

<sup>69</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

<sup>70</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2020-10-28 i mål nr M 13871-19.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken innehåller en möjlighet att meddela föreläggande och förbud. Till bestämmelsen finns också en uttrycklig ersättningsbestämmelse. Då ersättningsrätt är kopplat till bestämmelsen bör den rimligen betraktas som en sådan skyddsform som avses i nämnda förarbetsuttalandena och som ska tillämpas när tillräcklig hänsyn inte kan föreskrivas med stöd av generella föreskrifter eller allmänna hänsynsregler.

Frågan om ett föreläggande eller förbud avseende ytterligare hänsyn som meddelats med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning och i så fall på vilket sätt detta ska beräknas är för närvarande under rättslig prövning. Frågan i de pågående prövningarna är om ett föreläggande meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken och som har sin grund i de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken kan ge rätt till ersättning eller inte. Målen som prövas avser artskydd.

Att ersättning gäller vid ett förbud, eller ett så ingripande föreläggande, att inskränkningen går utöver vad som rimligen kan anses följa av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken bör däremot inte vara ifrågasatt. Rätten till ersättning förefaller därmed, med reservation för att rättsfrågan är under prövning, vara att de hänsyn som krävs enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning om kraven är orimliga att uppfylla inom ramen för pågående markanvändning. Denna bedömning bör överensstämja med proportionalitetsprincipen, som gäller för intrång i äganderätten. Den hänsyn som kan krävas av en enskild utan ersättning måste stå i rimlig proportion till det allmänna intresse som den avser att skydda. Vid den nivå på intrånget där den enskildes rätt väger tyngre än det allmänna intresset av miljöhänsyn måste ersättning utgå.

## Markägarens ansvar för skydd av arter

Som utredningen konstaterat ovan följer det av förarbetena till miljöbalkens införande att balken gäller parallellt med skogsvårdslagen för skogsbruksåtgärder. Enligt 4 § skogsvårdslagen ska skogsvårdslagen inte tillämpas i strid mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 och 8 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter utgörs bland annat av förordningen om områdesskydd och artskyddsförordningen.

Artskyddsförordningen innehåller bland annat bestämmelser om skydd av vissa utpekade arter. Bestämmelserna innebär bland annat förbud mot att avsiktligt fånga, döda eller störa dessa utpekade arter och att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbuden är riktade mot alla. Överträdelse av dessa förbud är straffsanktionerade enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken. Någon uttrycklig ersättningsbestämmelse finns inte för artskydd.

Skador på den biologiska mångfalden kan även utgöra en allvarlig miljöskada för vilket markägaren kan ha ett ansvar för att avhjälpa. En allvarlig miljöskada på den biologiska mångfalden definieras som en skada som i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, se 10 kap. 1 § andra stycket. Den biologiska mångfalden som bestämmelsen avser är något förenklat Natura 2000-områden, ett djurs fortplantningsområde eller viloplatser som skyddas enligt artskyddsförordningen och arter och växter som skyddas enligt nämnda förordning.

Ansvar för avhjälpande av en allvarlig miljöskada åligger den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en allvarlig miljöskada, verksamhetsutövaren. Ansvar för markägaren förutsätter således att denne även kan anses utgöra verksamhetsutövare. Hur avhjälpande ska ske regleras också i 10 kap. miljöbalken. För de areella näringarna, däribland skogsbruket är dock ansvaret för avhjälpande begränsat till situationer där det på grund av verksamhetsutövarens fel eller försummelse har uppstått en allvarlig miljöskada på en art eller livsmiljö, se 23 § förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

Den nyligen tillsatta utredningen om *Översyn av artskyddsförordningen*<sup>71</sup> ska bland annat analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd. Utredningen ska även analysera hur långtgående rådighetsinskränkningar nuvarande fridlysningsbestämmelser ger utrymme för och ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar som bestämmelserna bör kunna ge utrymme för. Frågan om markägarens ansvar för biologisk mångfald i den delen utvecklas därför lämpligen inom ramen för artskyddsutredningens arbete.

---

<sup>71</sup> Dir. 2020:58, Översyn av artskyddsförordningen.



## Markägarens ansvar för skydd av naturmiljöer

Arter har som nämnts en specifik reglering som innebär olika begränsningar för en markägare i form av förbud mot vissa handlingar. Motsvarande reglering finns inte för naturmiljöer eller för den del sådana naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet. För ett område som utpekats som Natura 2000-område kan markägaren sägas ha ett ansvar på så sätt att åtgärden inte får påverka området på ett betydande sätt. I sådana fall krävs tillstånd.<sup>72</sup>

Om ytterligare hänsyn utöver den som markägaren har att följa enligt skogsvårdslagen behöver vidtas är det på samma sätt som redogjorts för ovan att det får göras med stöd av någon skyddsform eller med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Med stöd av den senare bestämmelsen kan markägaren behöva vidta ytterligare hänsyn eller förbjudas att utföra en viss åtgärd för att inte skada en naturtyp. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande fastställt ett föreläggande från en länsstyrelse om förbud mot att bygga en väg på en havsstrandäng, bland annat med hänvisning till att det är en naturtyp som skyddas av art- och habitatdirektivet.<sup>73</sup>

## Markägarens ansvar för skydd av vatten

Miljökvalitetsnormer för vatten omfattar all verksamhet och alla åtgärder som påverkar uppfyllandet av normen. Det saknar betydelse om verksamheten kräver tillstånd eller inte. Även åtgärder inom skogsbruket, vilka med några få undantag får ske utan tillstånd, omfattas alltså av normerna. Ett exempel är att gödsling av skogsmark kan medföra att en miljökvalitetsnorm om bland annat kväve kan överskridas. Ett annat är att skogsbruk kan bidra till läckage av kvicksilver till miljön. Andra exempel är att föryngringsavverkning i ogynnsamma lägen och användning av kemikalier i skogsbruk kan medföra att normen överträds.

Kravet att uppfylla normen åligger emellertid inte markägaren direkt. Det är myndigheterna och kommunerna som enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Som tidigare nämnts innebär det att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken

<sup>72</sup> Det bör noteras att det finns en övergångsbestämmelse till bestämmelserna om Natura 2000, se lag 2001:437. För verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

<sup>73</sup> MÖD 2010:12.

ska inom ramen för handläggningen av ett anmälningsärende eller om verksamheten eller åtgärden upptäcks vid tillsyn förelägga om tillräckligt långtgående försiktighetsmått, förelägga om att söka tillstånd eller vid behov besluta om nödvändiga begränsningar eller förbud med stöd av 26 kap. 9 §. Vilka åtgärder som behöver vidtas får bedömas utifrån de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Hur verksamheter som inte är tillståndspliktiga berörs beror alltså på hur olika myndigheter agerar i frågan, till exempel hur tillsyn bedrivs.

I likhet med andra myndigheter och kommuner som utövar tillsyn har Skogsstyrelsen vid utövande av tillsyn enligt miljöbalken en skyldighet att enligt 5 kap. 4 § miljöbalken inte tillåta avverkningar eller andra skogsbruksåtgärder som äventyrar möjligheten att uppnå rätt status på vattnet eller strider mot det så kallade icke-försämringskravet.

Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter med stöd av 30 § skogsvårdslagen om hänsyn i förhållande till vattendrag. Utöver detta bör Skogsstyrelsen även vara skyldig att vid utövande av tillsyn enligt miljöbalken med stöd av bland annat 2 kap. 3 § och 12 kap. 6 § miljöbalken meddela nödvändiga och rimliga förelägganden och förbud för att förhindra påverkan på vatten i strid med miljökvalitetsnormerna för vatten.

# 14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

## 14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen

**Bedömning:** Skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Det är i många fall svårt att skilja på när respektive lags kunskapskrav ska tillämpas av myndigheter. Det finns behov av att förtydliga vilket krav på kunskap som finns för markägaren. Kopplingen mellan miljöbalkens samrådsbestämmelser och skogsvårdslagen bör upphävas för att tydliggöra vilken lag som ska tillämpas för olika åtgärder.

**Förslag:** Skogsägarens ansvar för kunskap enligt miljöbalken preciseras genom att ett kunskapskrav förs in i skogsvårdslagen. Bestämmelsen innebär att markägaren ska ha den kunskap som behövs för att efterleva de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Bestämmelsen innebär inte en utvidgning av ansvaret för kunskap jämfört med i dag. Krav på kunskap och därmed utredning om åtgärdens påverkan på miljön ska endast ställas i den utsträckning det kan anses rimligt.

Kravet innebär att markägaren på förhand ska skaffa sig kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område där skogsbruksåtgärden ska vidtas. Markägaren ska även kunna visa att de krav som följer av föreskrifter meddelade enligt 30 § skogsvårdslagen följs.

I fråga om föryngringsavverkning preciseras kravet på kunskap på så sätt att markägaren ska kartlägga de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och bedöma hur åtgärden

påverkar dessa värden samt ange vilken hänsyn som måste tas till dessa värden. Till underrättelsen om avverkning ska bifogas en karta/kartskiss där de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden framgår. I underrättelsen ska även markägaren redogöra för vilken hänsyn som ska tas till dessa värden.

Skogsstyrelsen kan förelägga om komplettering av underrättelser som inte uppfyller lagens krav.

Handläggningstiden för underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen börjar inte löpa förrän underrättelsen är fullständig.

Regleringen medför ingen ändring i fråga om miljöbalkens krav för de skogsbruksåtgärder som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd upphävs. Det innebär att en underrättelse till Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning därmed inte längre utgör en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Markägaren kommer själv behöva bedöma om åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inte.

Skogsstyrelsen bör i samråd med Naturvårdsverket ta fram en vägledning och allmänna råd om när samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska ske för åtgärder i skog.

Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten och EU:s timmerförordning bör ses över.

Som utredningen funnit omfattas skogsbruksåtgärder av miljöbalkens krav, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln. Den som är att betrakta som verksamhetsutövare för dessa åtgärder, vanligtvis markägaren, ska således efterleva kravet på kunskap. Det innebär att markägaren på förhand, i rimlig utsträckning, ska ha kunskap om vilken påverkan skogsbruksåtgärden har på miljön. Det förutsätter att markägaren har kännedom om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns på den egna fastigheten och i vilken utsträckning åtgärden kommer att påverka dem. Enligt miljöbalken ska markägaren också kunna visa att tillräcklig hänsyn tas till de natur- och kulturmiljövärden som påverkas av åtgärden. Dessa krav åligger markägaren redan i dag.

Utredningens bedömning är vidare att Skogsstyrelsen i dagsläget har stora möjligheter att ställa krav utifrån miljöbalkens bestämmelser,

i de fall myndigheten är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och därmed har att tillämpa miljöbalken.

I skogsvårdslagen finns ingen bestämmelse som anger att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalken när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen. I skogsvårdslagen och de föreskrifter som meddelats av Skogsstyrelsen med stöd av skogsvårdslagen finns upplysningsföreskrifter om att vissa bestämmelser finns i miljöbalken.<sup>1</sup> Dessa bör emellertid inte utgöra stöd för att Skogsstyrelsen har att tillämpa bestämmelserna i miljöbalken när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen kan således inte tillämpa bestämmelserna i miljöbalken, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln, när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen. I praktiken innebär det att kunskapskravet och bevisbörderegeln gäller för markägaren men Skogsstyrelsen kan endast kräva att de tillämpas i de fall myndigheten utövar tillsyn enligt miljöbalken, som när det exempelvis är fråga om en åtgärd som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I de fall Skogsstyrelsen bara har att tillämpa och utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen kan myndigheten däremot inte ställa krav på kunskap med stöd av miljöbalkens bestämmelser.

Kravet på kunskap regleras på olika sätt i miljöbalken respektive skogsvårdslagen. Det innebär att den lag som i det enskilda fallet tillämpas av Skogsstyrelsen avgör vilken utredning myndigheten kan kräva av en markägare. Skogsstyrelsens begränsade möjlighet att ställa krav på kunskap enligt miljöbalken fråntar däremot inte markägarens ansvar att efterleva kunskapskravet enligt miljöbalken.

Enligt utredning är skillnaderna i regelverken problematisk, särskilt när samma åtgärd kan komma att omfattas av båda skogsvårdslagen och miljöbalken. För att få en mer enhetlig och tydlig reglering för markägare i fråga om krav på utredning och kunskap om natur- och kulturmiljövärden samt en skogsbruksåtgärds påverkan på dessa bör ett uttryckligt krav på kunskap föras in i skogsvårdslagen. Ett uttryckligt krav på kunskap i skogsvårdslagen innebär däremot inte ett utökat ansvar för markägaren utan bör ses som en precisering av det ansvar som redan i dag åligger markägaren och som följer av miljöbalken och av de uttalanden som gjorts i samband med 1993 års skogspolitiska beslut.

---

<sup>1</sup> Se bl.a. 15 a § i skogsvårdsförordningen och 7 kap. 3 § i SKSFS 2011:7.

Ett uttryckligt krav på kunskap i skogsvårdslagen möjliggör dock för Skogsstyrelsen att kontrollera att kravet efterlevs i de fall skogsbruksåtgärden omfattas av skogsvårdslagen. Det utesluter inte att kunskapskravet i miljöbalken kan tillämpas när andra tillsynsmyndigheter än Skogsstyrelsen utövar tillsyn över skogsbruksåtgärder med stöd av miljöbalken. Omfattningen av kunskapskravet ska vara detsamma i det föreslagna kravet i skogsvårdslagen som i miljöbalken.

#### 14.1.1 Vad bör ett kunskapskrav i skogsvårdslagen avse?

För att överensstämma med det kunskapskrav som följer av 1993 års skogspolitiska beslut och miljöbalken bör det tydliggöras att markägarens förkunskaper ska avse natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av en skogsbruksåtgärd och hur den tänkta åtgärden kan påverka dessa värden. Ett kunskapskrav enligt skogsvårdslagen måste emellertid utformas utifrån de krav som den lagen ställer. En utgångspunkt i detta avseende bör därför rimligtvis vara att markägaren ska kunna redovisa för de faktiska natur- och kulturmiljövärden som påverkas av den aktuella åtgärden, vilken påverkan den aktuella åtgärden kommer ha på dessa samt hur markägaren avser att efterleva de krav som skogsvårdslagen ställer på den skogsbruksåtgärd som ska vidtas.

De föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen kan meddela med stöd av 30 § skogsvårdslagen ska avse den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. De föreskrifter Skogsstyrelsen har meddelat med stöd av bestämmelsen utgör sådana generella föreskrifter som markägaren ska iaktta utan att Skogsstyrelsen i det enskilda fallet ställer krav om hur dessa ska efterlevas. Föreskrifterna behöver inte följas i sådan utsträckning att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Vilka föreskrifter som aktualiseras och hur den aktuella åtgärden kan anpassas till föreskrifterna får avgöras i det enskilda fallet. För att kunna avgöra vilken hänsyn som behövs och hur eventuella prioriteringar mellan hänsynsföreskrifterna bör göras krävs kunskap om natur- och kulturmiljövärdena i det område som berörs av åtgärden. Det krävs också kunskap om hur den aktuella åtgärden kommer påverka dessa förhållanden och värden.

Som exempel kan nämnas föreskriften om att vid all avverkning ska buskar och enstaka träd, trädsamlingar, och döda träd lämnas kvar av hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden.<sup>2</sup> Vidare ska vid all skötsel av skog, skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.<sup>3</sup> Det är en förutsättning för att kunna uppfylla kraven i dessa föreskrifter att markägaren har kännedom om förhållanden och natur- och kulturmiljövärden i området som berörs av åtgärden.

Hänsyn till rennärningen regleras i 31 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har inget bemyndigande att meddela föreskrifter med stöd av den bestämmelsen. Enligt 15 § 4 skogsvårdsförordningen ska markägaren dock i samband med en föryngringsavverkning underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennärlagen under hela året (renskötselns året-runt-marker). Nu lämnat förslag påverkar inte den skyldigheten.

#### 14.1.2 Omfattningen av utredning och proportionalitet

Dagens kunskapskrav i miljöbalken omfattas av den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Den utgår från två aspekter, dels i vilken utsträckning en åtgärd kan förebygga eller begränsa en skada eller olägenhet, dels vilka kostnader som följer med en sådan åtgärd. Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för hälsa och miljö har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta.<sup>4</sup> I känsliga naturmiljöer bör tillsynsmyndigheten därför kunna ställa mer långtgående krav på kunskap om åtgärdens påverkan på miljön och därmed på utredning.

I fråga om vad som kan anses vara en orimlig kostnad är det av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet. Vid en avvägning ska således även åtskillnad göras mellan privatpersoner och yrkespersoner. Som utredningen redogjort för innehåller skogsägarkollektivet både stora och små ägare med olika ekonomiska förutsättningar och kunskaper

<sup>2</sup> Se 7 kap. 8 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.

<sup>3</sup> Se 7 kap. 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45 s. 14.

inom skogsbruk och naturvärdesbedömning. Inom ramen för dagens skogspolitik finns även uttalanden i förarbeten som begränsar markägarens ansvar för kunskap och utredning. Det gäller särskilt i fråga om det enskilda skogsbrukets ansvar.

Enligt utredningen bör det finnas utrymme att inom ramen för en rimlighetsbedömning beakta omfattningen av en markägares verksamhet när krav på kunskap ställs. Bestämmelsen ger utrymme för att låta kunskap om naturvärden och hur åtgärden kan påverka dessa differentieras utifrån storleken på det skogsbruk som bedrivs. Enligt utredningen löses det dock enklast genom praxis med tillämpning av den i bestämmelsen angivna rimlighetsavvägningen.

Vad gäller omfattning ska även denna styras av rimlighetsavvägningen på samma sätt som gäller för kunskapskravet i miljöbalken. Utredningens omfattning ska alltså anpassas efter vad som är rimligt i förhållande till åtgärdens art, omfattning och i vilken natur- eller kulturmiljö den ska utföras.

#### 14.1.3 Bevisbörderegeln vid tillsyn

Ett kunskapskrav är i sak innehållöst och utgör inte något krav i egentlig mening om det inte även är möjligt att begära att kunskaperna redovisas i något sammanhang. Enligt miljöbalken är alla som vidtar eller avser vidta en åtgärd skyldiga att vid tillsyn kunna visa att de förpliktelser som följer av balkens allmänna hänsynsregler iakttas. En motsvarande bestämmelse bör införas i skogsvårdslagen.

Redan i dag har Skogsstyrelsen, enligt 34 § skogsvårdslagen, vid tillsyn rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Till denna bestämmelse bör en uttrycklig bevisbörderegeln knytas, vilket innebär att markägaren är skyldig att visa att lagens krav följs. Dagens skogspolitik bygger i stor uträkning på frihet under ansvar. Tillsynsåtgärder är därför inte särskilt vanliga vid sidan av de åtgärder som Skogsstyrelsen underrättas om av markägaren enligt 14 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens tillsynsuppdrag avser emellertid all verksamhet som omfattas av skogsvårdslagens tillämpningsområde.

Den närmare innebörden av bevisbörderegeln bör vara att markägaren har att visa hur de föreskrifter som meddelats med stöd av



30 § skogsvårdslagen följs. Dessa föreskrifter utgör till sitt innehåll en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, vilket innebär att ett kunskapskrav motsvarande miljöbalkens även bör motsvaras av en liknande bevisbörderegeln. Den föreslagna regeln ska därför inte omfatta bestämmelserna enligt till exempel 6 § om anläggning av ny skog eller föreskrifter enligt 29 § om bekämpning av insektsjärjningar. Vid tillsyn enligt skogsvårdslagen har därför Skogsstyrelsens allttjämt det primära utredningsansvaret i de delar som inte omfattas av föreskrifter om hänsyn till natur- eller kulturmiljövärdens intressen.

Innebörden av en bevisbörderegeln utformad på detta sätt är att markägaren ska kunna visa vilket kunskapsunderlag som finns och hur beslut om olika åtgärder motiverats i förhållande till föreskrifterna. Kan en markägare inte visa detta bör myndigheten kunna komplettera ärendet med information som finns tillgänglig, inhämta ny kunskap eller avgöra ett ärende i befintligt skick. I det sistnämnda fallet, som innebär att myndigheten vid en proportionalitetsbedömning av kunskapskravets omfattning, funnit att markägaren borde kunna redogöra för ytterligare utredning, kan tillsynsbeslutet innebära att en markägare åläggs en betungande förpliktelse. Ett sådant tillsynsbeslut kan då motiveras av att markägaren inte inkommit med utredning som talar för att åtgärden är förenlig med skogsvårdslagen.

Avgränsning av bevisbörderegeln är motiverad av miljöbalkens systematik som ålägger verksamhetsutövaren ett utredningsansvar, som inte nödvändigtvis återfinns i näringslagstiftningens andra delar. Bevisbörderegeln kan däremot anses utgöra en naturlig förlängning av de principer som kommer till uttryck i 1993 års skogspolitiska beslut om ökad frihet och ökat ansvar. Det är svårt att motivera att en markägare ska ha stor frihet i förvaltningen, utan att även ge möjlighet för myndigheter att vid tillsyn avkräva en redovisning för hur ansvaret tagits avseende de bindande och konkret utformade reglerna i föreskrifterna.

#### 14.1.4 Särskilt om kunskapskravet och föryngringsavverkning

Föryngringsavverkning är den skogsbruksåtgärd som normalt sett kan innebära störst konsekvenser för miljön. Föryngringsavverkning är också den typen av avverkning där regeringen föreskrivit att avverkningen ska föregås av en underrättelse.<sup>5</sup>

Den redovisning av hänsyn som ska ske i samband med en avverkning brukar kallas för hänsynsredovisning. Kravet på hänsynsredovisning är uttryckt på så sätt att markägaren ska underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att, i samband med avverkning trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen fastställt en blankett på vilken markägaren kan kryssa i vilken hänsyn som planeras att tas till arter, naturvärden och kulturmiljövärden. Det finns således inget krav och inget utrymme på blanketten för markägaren att redogöra för förhållandena i det område som berörs av åtgärden och hur markägaren har kommit fram till att den "ikryssade" hänsynen är den som är lämplig och ändamålsenlig att vidta samt i överensstämmelse med de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

För enskilda skogsägare är det vanligt att en virkesköpare anlitas som ombud inför en föryngringsavverkning. Virkesköparen ansvarar då för att utföra naturvärdesbedömning och lämna in underrättelsen om avverkning tillsammans med hänsynsredovisningen. Av uppgifter från skogsägareföreningen Norra skog framgår exempelvis att drygt 95 procent av den virkesvolym som föreningen hanterar görs på uppdrag av enskilda skogsägare med hjälp av föreningens skogsorganisation. Övriga volymer avser leveransvirke där markägaren själv utför avverkningen och transporterar virket till väg. Det finns således redan i dag en inarbetad ordning för privata markägare att anlita ombud för att lämna in en avverkningsanmälan samt utföra naturvärdesbedömningar och traktplanering.

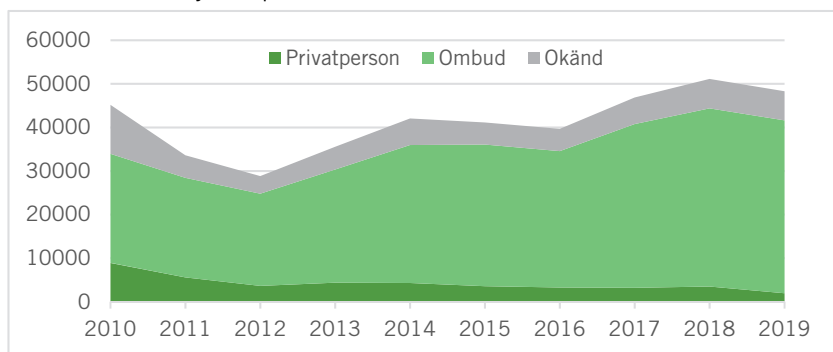
Den generella trenden i Sverige är att antalet avverkningar som anmäls till Skogsstyrelsen i enskilda markägares eget namn går ner och att antalet ombud som ansvarar för avverkning går upp.

---

<sup>5</sup> I 14 § skogsvårdslagen anges att regeringen får föreskriva om underrättelseskyldighet i fråga om avverkning. I 15 § skogsvårdsförordningen har regeringen uttryckligen undantagit gallring och röjning från sådan avverkning som Skogsstyrelsen ska underrättas om.

**Figur 14.1 Ombud vid avverkningsärenden**

Antal avverkningsärenden avseende fastigheter som är ägda av fysiska personer



Källa: Skogsstyrelsen 2020.

I kategorin *ombud* återfinns till allra största del yrkesverksamma virkesköpare och virkesförmedlare som ansvarar för ärendet. Kategorin *privatperson* avses de ärenden där fastighetsägaren själv eller någon annan privatperson ansvarar för avverkningen. *Okänd* innebär att inget ombud angetts, då uppgift om detta inte är obligatoriskt.

Uppgiften avser alla avverkningsärenden både avverkningsanmälningar och -ansökningar.

När ett ombud, som en skogsägarförening, anlitas görs oftast en naturvärdesbedömning innan ett skogsområde som ska avverkas säljs eller innan en avverkning påbörjas, för att identifiera att objektet inte härrör från en kontroversiell källa vilket är ett krav som uppställs av certifieringarna. Avverkningsanmälan skickas därefter normalt in så snabbt som möjligt till Skogsstyrelsen för att handlägningsfristen om sex veckor ska börja löpa. Hänsynsredovisningen som ska ges in tillsammans med avverkningsanmälan sker utifrån vad man känner till om trakten i detta läge. Först därefter sker en detaljerad traktplanering i fält där hänsynskrävande biotoper och andra naturvärden identifieras och avgränsas i ett digitalt så kallat traktdirektiv. Större hänsynsobjekt markeras, medan detaljhänsyn som till exempel naturvärdes-träd beaktas av maskinförarna i samband med att åtgärden utförs.

För att motsvara det krav på kunskap som följer av miljöbalken, och det krav som utredningen nu föreslår ska införas i skogsvårdslagen, ska markägaren på förhand skaffa sig kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden. Det räcker alltså inte att enbart redogöra för de natur- och kulturmiljövärden där markägaren bedömer att hänsyn måste tas. Markägaren måste i normalfallet på egen hand eller med hjälp av annan ha varit ute i det område som kommer att beröras av den tänkta avverkningen och kartlägga

de natur- och kulturmiljövärden som kan komma att beröras av åtgärden redan innan avverkningsanmälan och hänsynsredovisningen ges in.

Efter genomförd kartläggning av natur- och kulturmiljövärden ska markägaren därefter på egen hand eller med hjälp av annan bedöma vilken hänsyn som bör tas till de värden som iakttagits för att hänsynen ska överensstämma med föreskrifterna som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Det innebär därmed att den så kallade traktplaneringen normalt behöver utföras före det att avverkningsanmälan ges in.

Den befintliga blanketten om underrättelse om avverkning innehåller ett avsnitt om planerad hänsyn till naturvärden och kulturmiljövärden (avsnitt G). Där ska markägaren redogöra för den hänsyn som planeras att tas till dessa värden. De värden som anges är bland annat hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, arter, förekomst av olika trädarter och döda träd. Därutöver ska markägaren ange om det finns behov av skyddszoner till bland annat skogliga impediment eller kulturmiljöer samt om hänsyn behöver tas till vatten.

Enligt utredningen bör det i normalfallet vara tillräckligt om markägaren kan ange om och hur de i blanketten angivna natur- och kulturmiljövärdena faktiskt berörs av åtgärden samt vilken hänsyn som planeras till dessa värden. Markägaren ska alltså på förhand ta reda på om de angivna natur- och kulturmiljövärdena finns i det område som berörs av åtgärden och om de kommer att påverkas av åtgärden i sådan utsträckning att hänsyn måste tas till dem.

Utredningen har i frågan om sitt uppdrag om behov av kunskapsunderlag konstaterat att en inventering av naturvärden i Skogsstyrelsens regi på många sätt kan underlätta för markägaren att ta fram det kunskapsunderlag som krävs för att tillgodose lagens krav. Ett sådant förslag redogörs för senare i detta kapitel. I den utsträckning uppgifter finns om naturvärden på den egna fastigheten bör dessa uppgifter kunna användas i stället för att markägaren på egen hand ska inventera eller bekosta att någon annan utför en sådan inventering. Däremot krävs alltid en bedömning av åtgärdernas påverkan på naturvärdena på den aktuella platsen.

## Hur ska kunskapskravet redovisas?

Utredningen har övervägt att införa en bestämmelse som anger att markägaren som regel ska ge in den fullständiga kartläggningen av natur- och kulturmiljövärden som utförts tillsammans med blanketten om avverkningsanmälan. För ett sådant förfarande talar att Skogsstyrelsen omedelbart kan se vilket underlag markägaren haft för sina ställningstaganden i fråga om hänsyn och om detta varit tillräckligt.

I detta sammanhang måste återigen lyftas att föryngringsavverkning av skog inte är en tillståndspliktig verksamhet och att utgångspunkten är att den är tillåtlig. Antalet anmälningar om avverkning uppgår till cirka 60 000 per år. För att detta stora antal ska vara möjligt att hantera för Skogsstyrelsen förutsätter det en rationell handläggning. Att i samtliga fall även bifoga kartläggning av natur- och kulturmiljövärden skulle betunga hanteringen hos myndigheten och för skogsägaren. Utredningen bedömer därför att det inte bör föreslås en bestämmelse som anger att bedömningen av natur- och kulturmiljövärden alltid ska medfölja avverkningsanmälan. Däremot krävs att Skogsstyrelse utformar ett system för granskning av inkomna avverkningsanmälningar som lyckas fånga upp de föryngringsavverkningar där natur- eller kulturmiljön påkallar en särskild granskning. Myndigheten ska alltid kunna begära in det underlag som behövs för att kunna bedöma avverkningens förenlighet med skogsvårdslagen och miljöbalken.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter följer redan i dag att en karta/kartskiss ska lämnas in tillsammans med avverkningsanmälan. Av den ska framgå de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kultur lämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen på anmälningsblanketten. Även om den fullständiga naturvärdesbedömningen inte behöver lämnas in tillsammans med avverkningsanmälan anser utredningen att krav på karta/kartskiss bör kvarstå. Nuvarande föreskrift behöver dock ändras på så sätt att kartskissen ska avse de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyn som planeras för dessa värden. Ändring av föreskriften överlämnas åt Skogsstyrelsen. Något författningsförslag lämnas därför inte av utredningen avseende krav på karta/kartskiss och vilken information den ska innehålla.

Skogsstyrelsens granskning av en avverkningsanmälan och myndighetens kontroll av efterlevnaden av skogsvårdslagen görs inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag. Som redogjorts för har Skogsstyrelsen redan i dag, med stöd av 34 § skogsvårdslagen, rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Med stöd av den här bestämmelsen kan Skogsstyrelsen kräva av markägaren att denne vid förfrågan från Skogsstyrelsen kan redogöra för det underlag som ligger till grund för bedömningen av vilken hänsyn som krävs i det enskilda fallet.

För att kunskapskravet ska motsvara miljöbalkens krav bör det dock kompletteras av en skyldighet för markägaren att även kunna visa hur den hänsyn som framgår av hänsynsredovisningen överensstämmer med skogsstyrelsens föreskrifter. Det medför att bevisbördan för att hänsynsredovisningen bygger på kunskaper om området åvilar markägaren. Om Skogsstyrelsen vid sin tillsyn finner skäl att ifrågasätta hänsynsredovisningen bör därmed myndigheten i första hand vända sig till markägaren för att denna ska redovisa de faktiska förhållandena i området som hänsynsredovisningen avser. Myndighetens roll blir då snarare att värdera underlaget och göra en rättslig bedömning än att själv vidta ytterligare utredningsåtgärder.

Även uttag av skogsbränsle och så kallad skyddsdikning omfattas av krav på anmälan i dag. Såvitt utredningen har kunnat se framgår inget krav på att dessa åtgärder ska föregås av en hänsynsredovisning på samma sätt som avverkning. Åtgärderna omfattas dock av de generella föreskrifterna om hänsyn. Dessa åtgärder bör därför också omfattas av ett krav på kunskap i förhållande till de krav hänsynsföreskrifterna meddelade med stöd av skogsvårdslagen ställer.

*Ett fullständigt underlag ska vara en förutsättning för handläggning av en underrättelse om avverkning*

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts och i förekommande fall uppgifter lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten eller för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen. Redan i dag följer således av förordningen att den tid efter vilken avverk-

ning får ske, inte börjar löpa förrän de uppgifter som krävs i underrättelsen har lämnats in till Skogsstyrelsen.

Med anledning av att utredningen nu föreslagit att en underrättelse om avverkning även ska innehålla en redogörelse för vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden behöver bestämmelsen i 15 b § justeras.

### *Vem som ska uppfylla kunskapskravet i skogsvårdslagen?*

Skogsvårdslagens krav att lämna in en hänsynsredovisning i samband med en avverkning är i dag uttryckligen riktat till markägaren. Miljöbalkens kunskapskrav är i stället riktat mot verksamhetsutövaren, den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Som redogjorts för ovan är verksamhetsutövaren den som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta en åtgärd och frågan avgörs i varje enskilt fall. I fråga om skogsbruksåtgärder är det emellertid vanligt att en markägare anlitar en entreprenör för att utföra en åtgärd och att beslut om vilken hänsyn som faktiskt ska tas fattas på plats när åtgärden utförs.

Utredningen bedömer att det finns skäl som talar för att utforma kunskapskravet i skogsvårdslagen på samma sätt som i miljöbalken. Det skulle innebära att det skulle finnas utrymme för att ålägga en annan aktör än markägaren ansvar för att skaffa sig kunskap i de fall han eller hon bedöms ha en sådan faktisk och rättslig möjlighet att påverka hur en åtgärd utförs. I dagsläget är dock kravet på hänsynsredovisning riktat till markägaren. Utredningen kan därför inte se skäl att i nuläget utvidga det ansvaret till att avse en annan aktör.

Som nämnts är det för enskilda skogsägare vanligt förekommande att avverkningen utförs av en virkesköpare som åtar sig i egenskap av ombud att skicka in underrättelsen om avverkning och utföra hänsynsredovisningen. I praktiken är det sällan som markägaren själv utför denna åtgärd trots att det författningsreglerade kravet om att lämna in en underrättelse om avverkning tillsammans med en hänsynsredovisning åligger markägaren. Med det förslag som utredningen nu lämnar kommer ingen ändring att ske i detta avseende. Markägare ska i samma utsträckning som i dag kunna låta en virkesköpare utföra nödvändiga undersökningar av det berörda området och åtgärdens påverkan på dessa. Det juridiska ansvaret för att kravet efterlevs åligger dock markägaren.

*Uppgifterna i hänsynsredovisningen bör inte vara bindande eller straffsanktionerade*

I dagsläget är de uppgifter om hänsyn som lämnas i samband med en avverkningsanmälan inte bindande. I den utsträckning uppgifterna lämnas inom ramen för en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen är oriktiga uppgifter inte heller straffsanktionerade. Som nämnts tidigare kan dock felaktiga uppgifter som lämnas i en anmälan om samråd enligt miljöbalken omfattas av straffsanktionen i 29 kap. 5 § 1 a miljöbalken.

En underrättelse om avverkning hanteras som huvudregel inom ramen för Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen. Handläggningen och ett eventuellt beslut från Skogsstyrelsen omfattas inte av rättskraft utan det står Skogsstyrelsen fritt att under handläggningens tid och även efter avslutad handläggning meddela förelägganden eller förbud mot åtgärden. Det innebär att för det fall ytterligare information skulle tillkomma under eller efter handläggningen är avslutad hos Skogsstyrelsen bör det finnas utrymme för att beakta denna inom ramen för tillsynen.

Det har även framförts till utredningen att det, trots genomförd kartläggning av natur- och kulturmiljövärden, vid utförande av själva avverkningen kan framkomma nya uppgifter om markförhållanden eller miljön som måste kunna beaktas. På motsvarande sätt som Skogsstyrelsen kan beakta ny information måste detta även stå markägaren fritt att kunna göra anpassningar av åtgärden. En anmälan är giltig i fem år. Under tiden från anmälan till dess avverkningen genomförs kan det uppkomma förändringar på det aktuella avverkningsområdet vilka kan motivera andra eller ytterligare hänsynsavvägningar vid avverkningstidpunkten än de som redovisades när anmälan lämnades in. Dessa anpassningar till miljön måste självfallet kunna utföras förutsatt att de är förenliga med skogsvårdslagens bestämmelser och de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

Mot denna bakgrund saknas det enligt utredningen skäl att föreslå en bestämmelse med innebörden att hänsynsredovisningen ska vara bindande för markägaren. En handlingsfrihet för markägaren att inom de ramar som det nu föreslagna kunskapskravet och befintliga föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden ger är dessutom i linje med den frihet under ansvar som följer av rådande skogspolitik. Bedömer Skogsstyrelsen att den redovisade hänsynen är



avgörande för att avverkningen ska få utföras bör myndigheten meddela ett föreläggande enligt 35 § skogsvårdslagen om att en viss hänsyn ska tas. Att inte följa ett föreläggande eller bryta mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas är straffsanktionerat.<sup>6</sup>

En annan fråga är om felaktiga uppgifter eller avsiktligt utelämnade uppgifter i en anmälan om avverkning ska vara straffsanktionerade. För att markägaren och Skogsstyrelsen ska kunna bedöma om åtgärden är förenlig med gällande föreskrifter om hänsyn är det en självklarhet att de uppgifter som lämnas tillsammans med en avverkningssanmälan måste vara riktiga och fullständiga.

Frågan om en straffsanktion har utretts tidigare.<sup>7</sup> I den senaste utredningen konstaterades att de förhållandevis begränsade krav på innehållet i de uppgifter som ska lämnas till Skogsstyrelsen i en anmälan eller ansökan och den huvudsakliga inriktningen på en översiktlig beskrivning av planerade åtgärder, inte lämpar sig för en kriminalisering i linje med den som finns i miljöbalken om försvårande av miljökontroll.<sup>8</sup>

Det förslag om ett uttryckligt krav på kunskap om natur- och kulturmiljövärden i berört område samt vilken hänsyn som ska tas till dessa är mer detaljerat än den beskrivning av planerade åtgärder som skogsvårdslagen kräver i dag. Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen möjlighet att med stöd av dagens bestämmelser i 34 § skogsvårdslagen begära in kompletteringar. Likaså har Skogsstyrelsen möjlighet att med stöd av förvaltningslagens bestämmelser begära att markägaren förtydligar eller kompletterar sin anmälan. Utredningen bedömer att dessa verktyg tillsammans med utredningens förslag om bevisbörderegler bör vara tillräckliga för att förmå markägaren att efterleva kravet på kunskap. Om efterlevnaden blir bristfällig kan det finnas skäl att återigen överväga en straffsanktion.

---

<sup>6</sup> 38 a § 4 skogsvårdslagen.

<sup>7</sup> Miljömålsberedningen SOU 2013:43 och Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen SOU 2017:81.

<sup>8</sup> SOU 2017:81, s. 207.

### **14.1.5 Miljöbalkens kunskapskrav kommer kvarstå för vissa skogsbruksåtgärder**

Enligt utredningens bedömning kommer Skogsstyrelsens skyldighet att tillämpa miljöbalkens bestämmelser kvarstå för de åtgärder där myndigheten har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken. En reglering av kunskapskravet i skogsvårdslagen kommer därför fortfarande innebära att Skogsstyrelsen ska tillämpa miljöbalkens kunskapskrav för sådana åtgärder som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, och biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutat om. För dessa åtgärder kvarstår Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken oförändrat.

I fråga om föryngringsavverkning följer det av 6 § förordningen om anmälan för samråd att markägaren även gjort en anmälan om samråd enligt miljöbalken när en underrättelse om avverkning lämnas in till Skogsstyrelsen. En rimlig tolkning av denna bestämmelse är enligt utredningen att åtgärden inledningsvis kan hanteras av Skogsstyrelsen inom ramen för myndighetens tillsynsansvar enligt miljöbalken. Markägaren har enligt bestämmelsen, per automatik, anmält åtgärden för samråd i det att en underrättelse om avverkning lämnats in. Enligt utredningen möjliggör det för Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalkens bestämmelser, däribland kunskapskravet och bevisbörde-regeln, eftersom myndigheten för dessa åtgärder utövar tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen tolkar bestämmelsen på så sätt att markägaren då måste visa hur åtgärden överensstämmer med miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Som utredningen kommer att återkomma till nedan föreslår utredningen att bestämmelsen som anger att den markägare som lämnat in en anmälan om avverkning också har gjort en anmälan om samråd, ska upphävas. En sådan ändring medför således att Skogsstyrelsen för dessa åtgärder inte per automatik är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och kan inte heller då ställa krav med stöd av miljöbalken.

### 14.1.6 Skogsbruksplaner – ett sätt att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken och skogsvårdslagen

I dag finns inget lagstadgat krav på att skogsägaren ska ha en skogsbruksplan. Enligt tidigare lydelse av 14 a § skogsvårdslagen skulle det för varje brukningsenhet finnas en redovisning som angav hur skogen såg ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som hade registrerats för brukningsenheten, en skogs- och miljöredovisning (SMÖR). Kravet infördes genom en lagändring 1998 som ett led i uppföljningen av 1993 års skogspolitik. Skogsstyrelsen hade då i en utvärdering konstaterat att allt färre skogsägare upprättade skogsbruksplaner och i utvärderingen befarades även en betydande kunskapsbrist hos brukarna om deras skogsfastigheter.<sup>9</sup>

Kravet på en skogs- och miljöredovisning avskaffades genom en lagändring som trädde i kraft år 2009. Som skäl för att ta bort kravet anförde riksdagen att uppgifterna inte var digitaliserade och att redovisningen därmed blev ofullständig och inaktuell då exempelvis kunskaper om tidigare okända nyckelbiotoper och kulturminnen tillkom. Myndigheternas och skogsägarnas uppgifter kunde då ha divergerande uppgifter, vilket gjorde att kommunikationen kunde försvåras och risken för missförstånd och merarbete ökade. Det angavs även att kravet på att upprätta och uppdatera SMÖR var det administrativa krav som kostade skogsbruksföretagen mest pengar och medförde en betydande administrativ börda för skogsbrukarna.<sup>10</sup>

I förarbetena konstateras att avskaffandet av kravet på en skogs- och miljöredovisning skulle kunna leda till att markägarna får sämre kunskap om sin fastighets produktionsmöjligheter samt natur- och kulturvärden. Det konstaterades att information som är av betydelse för skogsägare och andra intressenter, inklusive information om natur- och kulturvärden, finns i ett antal olika register hos Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, med flera myndigheter. Skogsstyrelsen skulle därför ges i uppdrag att se till att fastighetsägaren får tillgång till uppgifter om respektive skogsfastighets natur- och kulturvärden.<sup>11</sup>

I samma förarbeten diskuteras även frågan om införande av krav på skogsbruksplan. Från regeringens sida framfördes att en skogsbruksplan är ett bra redskap för att tillgodose den enskilde skogsägarens och samhällets intresse att skogen brukas effektivt så att den

---

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:158, s. 31 f.

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:108 s. 40.

<sup>11</sup> Prop. 2007/08:108 s. 40.

ger ekonomiska intäkter och tar rätt hänsyn till natur- och kulturvärden och andra värden som förknippas med skog och skogsmark. Myndigheter borde enligt regeringen underlätta för skogsägare att upprätta och använda skogsbruksplaner. Däremot ansåg regeringen att ett krav på skogsbruksplan var olämpligt eftersom ett sådant krav inte skulle vara förenligt med skogspolitikens inriktning mot ”frihet under ansvar”. Ett obligatorium skulle också innebära en ökad byråkrati som leder till högre kostnader för såväl markägaren som samhället.<sup>12</sup>

Enligt Skogsstyrelsen täcktes drygt 81 procent av skogsmarken i Sverige av en långsiktig skogsbruksplan år 2015.<sup>13</sup> Cirka 60 procent av marken som ägs av enskilda skogsägare och närmare 100 procent av övrig mark, täcks av en skogsbruksplan.<sup>14</sup>

Utredningen har föreslagit att det införs ett krav på kunskap i skogsvårdslagen. Den föreslagna bestämmelsen innebär att markägaren inför att en skogsbruksåtgärd ska utföras behöver kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av åtgärden samt åtgärdens påverkan på dessa. Förslaget innebär alltså inget krav på att alla markägare ska ha en fullständig bild av natur- och kulturmiljövärdena på fastigheten i andra lägen än när en åtgärd ska utföras. Möjligheten att planera brukandet av skogen utan krav på en skogsbruksplan ligger enligt utredningen i linje med den svenska skogspolitiken och frihet under ansvar. Det finns därför inte skäl att också föreslå ett krav på innehav av en skogsbruksplan.

En väl utförd skogsbruksplan är dock ett bra verktyg för markägaren att uppfylla miljöbalkens och skogsvårdslagens krav om hänsyn samt för att bedriva ett aktivt, väl planerat och hållbart skogsbruk. Det bör även övervägas åtgärder för att möjliggöra en förstärkning av kompetensen hos skogsbruksplanläggare så att dessa kan framställa skogsbruksplaner som kan bidra till att uppfylla kunskapskravet i alla dess delar, även när det gäller att identifiera områden med höga naturvärden som kräver hög biologisk kunskap att identifiera.

---

<sup>12</sup> Prop. 2007/08:108 s. 50.

<sup>13</sup> SCB, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 175.

<sup>14</sup> Dessa uppgifter har Skogsstyrelsen skickat till FRA (FAO Global Forest Resources Assessment). De kommer att publiceras i höst.

### 14.1.7 En underrättelse om avverkning bör inte längre utgöra en anmälan om samråd enligt miljöbalken

Som utredningen redogjort för framgår det av 6 § förordningen om anmälan för samråd att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller om skyddsdikning ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen har konstaterat att bestämmelsen är otydligt utformad men att den bör förstås som en så kallad verkställighetsföreskrift som anger att anmälningsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är fullgjord genom att anmälan till Skogsstyrelsen gjorts för de angivna åtgärderna. Huruvida Skogsstyrelsen ska hantera ärendet enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken framgår inte.

Som utredningen redogjort för får dock valet av tillämplig lag betydelse i flera avseenden. Bland annat innebär en handläggning av ärendet enligt miljöbalken att vissa krav i miljöbalken blir tillämpliga, bland annat kunskapskravet och bevisbörderegeln.

Samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § gäller för åtgärder som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Enligt huvudregeln åligger det den som enligt miljöbalken kan anses utgöra verksamhetsutövare att bedöma om samrådsplikt föreligger. Bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd innebär således att markägaren frantas skyldigheten att på egen hand bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt.

Som utredningen funnit ovan bör bestämmelsen tolkas på så sätt att en anmälan om samråd alltid görs i och med en anmälan om avverkning och att miljöbalkens bestämmelser beträffande kunskapskrav och bevisbörda därmed kan tillämpas av Skogsstyrelsen redan vid bedömningen av enligt vilken lag ärendet ska handläggas. Bestämmelsen har knappast avsett att få denna innebörd. Det kan även innebära att regeln kan aktualisera straffbestämmelsen om oriktiga uppgifter i en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken på ett olyckligt sätt. Att lämna oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan har inte varit avsett av vara straffbelagt.

Utredningen bedömer att bestämmelsen innebär att det blir otydligt i fråga om bland annat vilken lag som är tillämplig på handläggningen. Skogsvårdslagen och miljöbalken har delvis olika syften och

därmed olika bestämmelser. Val av tillämplig lag får därför betydelse för vilka krav som kan ställas i det enskilda fallet. Det innebär även att det blir oklart om oriktiga uppgifter i en anmälan är straffbelagt eller inte.

Genom att upphäva bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd bedömer utredningen att detta kommer bli mer tydligt. Markägaren och Skogsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, kommer att behöva ta uttrycklig ställning till om samråd enligt miljöbalken krävs eller inte. På så sätt tydliggörs vilken lagstiftning som ska tillämpas i det enskilda fallet.

I de fall markägaren bedömer att åtgärden inte väsentligt kan ändra naturmiljön och den därmed inte omfattas av samrådsplikt omfattas åtgärden av skogsvårdslagens bestämmelser och Skogsstyrelsen får utöva tillsyn i den utsträckning som krävs. För det fall att Skogsstyrelsen inför eller under handläggningen av ett ärende enligt skogsvårdslagen bedömer att skogsbruksåtgärden rätteligen ska hanteras inom ramen för ett samråd enligt miljöbalken måste Skogsstyrelsen tydliggöra detta för markägaren. Det kan handla om att ny information om naturvärden tillkommer antingen genom Skogsstyrelsens egna tillsynsåtgärder eller att någon utomstående har gjort observationer som meddelats Skogsstyrelsen.

Om Skogsstyrelsen bedömer att åtgärden omfattas av samrådsplikt ska Skogsstyrelsen agera med stöd av miljöbalkens bestämmelser. Med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken har Skogsstyrelsen då möjlighet att förelägga markägaren att anmäla åtgärden för samråd och att annars förbjuda åtgärden.

Bestämmelsen i 6 § förordningen om anmälan för samråd innehåller ett andra stycke som reglerar användandet av jordbruksmark. Den nu föreslagna ändringen av första stycket i bestämmelsen bedöms inte påverka regleringen avseende jordbruksmark.

#### *Anmälan om samråd bör handläggas gemensamt med underrättelsen om avverkning*

Samrådsplikt föreligger för en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Inom ramen för samrådet ska således åtgärdens påverkan på naturmiljön bedömas. Vid en föryngringsavverkning ska även andra hänsyn tas enligt skogsvårdslagen. Det handlar om hänsyn till kulturmiljön och rennäringen samt åtgärder för att trygga

återväxten. Dessa frågor hanteras inte inom ramen för samrådet enligt miljöbalken.<sup>15</sup> En underrättelse om avverkning behöver därför lämnas in till Skogsstyrelsen och en prövning av nyss nämnda frågor ska ske enligt skogsvårdslagen. Lämpligen bör denna underrättelse ges in tillsammans med anmälan om samråd och handläggas gemensamt.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter behöver en underrättelse om avverkning inte göras i de fall en anmälan för samråd beträffande avverkningen gjorts enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.<sup>16</sup> Enligt utredningen bör denna föreskrift upphävas.

#### **14.1.8 Straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över**

Genom att upphäva bestämmelsen om att markägaren per automatik har gjort en anmälan om samråd genom sin avverkningsanmälan inträder skyldigheten för markägaren att på egen hand bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt eller inte. Som nämnts är underlåtenhet att samråda i de situationer där åtgärden kräver samråd straffsanktionerat. Det gäller såväl samrådsplikten som följer av den allmänna bestämmelsen om väsentlig ändring av naturmiljön som den där det är särskilt föreskrivet. Genom den föreslagna ändringen riskerar markägaren att, vid en felaktig bedömning om åtgärdens påverkan på miljön och därmed underlåtenhet att anmäla åtgärden för samråd, begå ett brott.

Bedömningen av om en åtgärd omfattas av samrådsplikt eller inte åligger markägaren. I denna bedömning, särskilt vid tveksamma fall, kan markägaren ta kontakt med Skogsstyrelsen för att få vägledning i fråga om åtgärdens påverkan på naturmiljön och om samrådsplikt föreligger. Markägaren kan också söka ledning i den vägledning om samrådsplikten som utredningen föreslår att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska ta fram. Enligt utredningen är det rimligt att en markägare som gjort det som rimligen kan krävas av honom eller henne för att försäkra sig om att åtgärden inte kräver samråd, inte heller bör straffas för det fall att bedömningen visar sig felaktig. Straffbestämmelsen om utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljö-

---

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45 s. 151.

<sup>16</sup> 3 kap. 11 § SKSFS 2011:7 (SKSFS 2015:2).

balken finns i 29 kap. 4 § första stycket 1 g) miljöbalken. Brottet är otillåten miljöverksamhet.

Straffsanktionen är inbakad i en bestämmelse som sanktionerar den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan i enlighet med en lång katalog av olika bestämmelser, däribland 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är svårt att i det sammanhanget göra ett undantag för just skogsbruket. Hur straffbestämmelsen kan anpassas bättre till skogsbrukets förutsättningar bör dock utredas vidare. Inom ramen för en sådan översyn bör man även utreda lämpligheten med att straffsanktionera underlåtenhet att anmäla åtgärder som omfattas av obligatorisk samrådsplikt.

En översyn kan även behövas av den straffrättsliga regleringen kring EU:s timmerförordning. Timmerförordningen syftar till att hindra att timmer och trävaror som härrör från olaglig avverkning får avsättning på EU:s inre marknad. I den svenska lagen om handel med timmer och trävaror, som kompletterar EU:s timmerförordning, har det förts in en bestämmelse som innebär att en utebliven avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen kan medföra straffrättsligt ansvar. Bestämmelsen anger att den som med uppsåt eller av oakt-samhet bryter mot förbudet i artikel 4.1 jämförd med artikel 2 i timmerförordningen att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Som förutsättning gäller att avverkningen har gjorts i strid med bestämmelser i avverknings-landet i fråga om anmälan eller underrättelse till en myndighet eller med en föreskriven tidsfrist efter en sådan anmälan eller underrättelse.<sup>17</sup> I förarbetena till bestämmelsen synes lagstiftaren endast ha avsett en avverkning som gjorts utan att ha föregåtts av en under-rättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen. Det nämns inget om hur straffbestämmelsen förhåller sig till en utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.<sup>18</sup> Det kan förklaras av att mark-ägaren genom en underrättelse om avverkning också per automatik anmält avverkningen för samråd enligt miljöbalken.

Genom den nu föreslagna ändringen upphör den nämnda auto-matiken mellan underrättelse om avverkning och anmälan om sam-råd. Av ordalydelsen i straffbestämmelsen kan anses följa att även en

<sup>17</sup> 9 § första stycket 2 lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.

<sup>18</sup> Prop. 2013/14:183 s. 35.



utebliven anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innebär ett brott mot timmerförordningen. Detta bör ses över i särskild ordning.

#### **14.1.9 Vägledning och allmänna råd om samrådsplikt för åtgärder i skog bör tas fram**

Bestämmelsen om samrådsplikt är allmänt hållen och utformad för att omfatta alla typer av åtgärder som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt miljöbalken. Som utredningen redogjort för tar bestämmelsen sikte på åtgärder där det finns en risk för en väsentlig ändring på naturmiljön. För att kunna avgöra risken för påverkan behöver man bedöma både vad det är för åtgärd som ska utföras och vilken miljö som kan påverkas av åtgärden. Enligt utredningen är det rimligt att anta att omfattningen av en åtgärds påverkan på naturmiljön blir större i de fall då området som berörs har höga naturvärden.

Utredningen har redogjort för Skogsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om så kallad obligatorisk samrådsplikt. I viss utsträckning finns det således möjlighet för myndigheten att tydliggöra vilka åtgärder där samråd alltid ska föregå en skogsbruksåtgärd. Till föreskrifter kan allmänna råd även meddelas för att informera verksamhetsutövare om myndighetens uppfattning.

Även utan sådana föreskrifter är det viktigt att så långt som möjligt tydliggöra vilka åtgärder som i normalfallet bör föregås av samråd och i vilka naturmiljöer där en åtgärd bör leda till samråd. Det är viktigt att det finns en tydlighet och förutsägbarhet i vilka åtgärder som omfattas av samråd eller inte, både för markägare och för handläggare på Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen bör därför, i samråd med Naturvårdsverket, ta fram allmänna råd och vägledning för att tydliggöra vilka åtgärder som bör omfattas av samråd. Även om allmänna råd och vägledning tas fram måste det alltid göras en bedömning i det enskilda fallet om bestämmelsen om samråd är tillämplig och om samråd krävs.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § innehåller i sig ingen materiell bestämmelse om vad en markägare eller myndighet är skyldig att iaktta i samband med att en åtgärd vidtas. Som utredningen uppfattar bestämmelsen innebär den endast en skyldighet för markägaren att samråda med tillsynsmyndigheten under vissa förutsättningar. Bestämmelsen

innehåller också en reglering om de verktyg som tillsynsmyndigheten kan använda sig av för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Vilka materiella krav som kan ställas i ett enskilt fall regleras av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken eller av föreskrifter meddelade med stöd av balken, till exempel artskyddsförordningen. Praxis för när sådana krav kan ställas i fråga om åtgärder i skog är mycket sparsam. Såvitt utredningen har kunnat se avser dagens praxis enbart frågan om förelägganden eller förbud med avseende på skydd för arter som omfattas av artskyddsförordningens skyddsbestämmelser. Det bör dock inte finnas något hinder mot att använda bestämmelsen i fråga om skydd av vissa naturområden eller vattenförekomster.

En vägledning bör hantera även den situation som enligt bestämmelsens ordalydelse utgör det primära skyddsområdet – *naturmiljö*. Begreppet är vagt och omfattar vid en första anblick all skogsmark. Detsamma kan sägas gälla för begreppet *avsevärt förändra* som knappast kan utläsas på annat sätt än att samtliga slutavverkningar omfattas. Regeln är emellertid knappast tänkt att vara generellt tillämplig för de normala åtgärderna vid pågående markanvändning som dessutom omfattas av speciallagstiftning. Däremot kan tänkas att till exempel så kallad kontinuitetsskog eller skogar med mycket höga naturvärden bör omfattas av naturmiljöbegreppet. För åtgärder, där skogsvårdslagens begränsningar inte medger hänsyn som är tillräckliga för att bevara naturvärdena, bör bestämmelsen tillämpas. Vid upprättande av en gemensam vägledning bör bestämmelsens närmare innebörd i dessa avseenden tydliggöras och en gemensam praxis mellan myndigheterna eftersträvas.

Som utredningen föreslagit i kapitel 10 kan en djupare översyn av 12 kap. 6 § miljöbalken vara påkallad. Då bör även frågan om hur de allmänna hänsynsreglerna förhåller sig till begreppet pågående markanvändning närmare utredas.

#### **14.1.10 Prövning av skogsbruksåtgärder enligt utredningens förslag**

Utredningen föreslår sammantaget en ny ordning för tillsyn och prövning enligt skogsvårdslagen. Utredningen lämnar däremot inte något förslag som förändrar tillsyn eller prövning enligt miljöbalkens regler. Den nya ordning som föreslås innebär att markägaren åläggs ett

ansvar att ha kunskaper om faktiska förekomster av natur- och kulturmiljövärden inom det område där en åtgärd avses att vidtas. I sak är det samma krav som tidigare ställts på markägare, även om det inte varit direkt angivet i skogsvårdslagen. Det kunskapskrav som föreslås innebär att den hänsynsredovisning som ges in i samband med en avverkningsanmälan kommer hålla en högre kvalitet och kunna utgöra underlag för tillsyn över åtgärden. I konsekvens med att ett med miljöbalkens motsvarande kunskapskrav nu förs in i speciallagstiftning kommer även en bevisbörderegeln införas. Den innebär att markägaren ska kunna visa att åtgärder överensstämmer med de föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Handläggningsfristen för Skogsstyrelsen ska inte heller börja löpa förrän en hänsynsredovisning som uppfyller lagens krav har inkommit till Skogsstyrelsen.

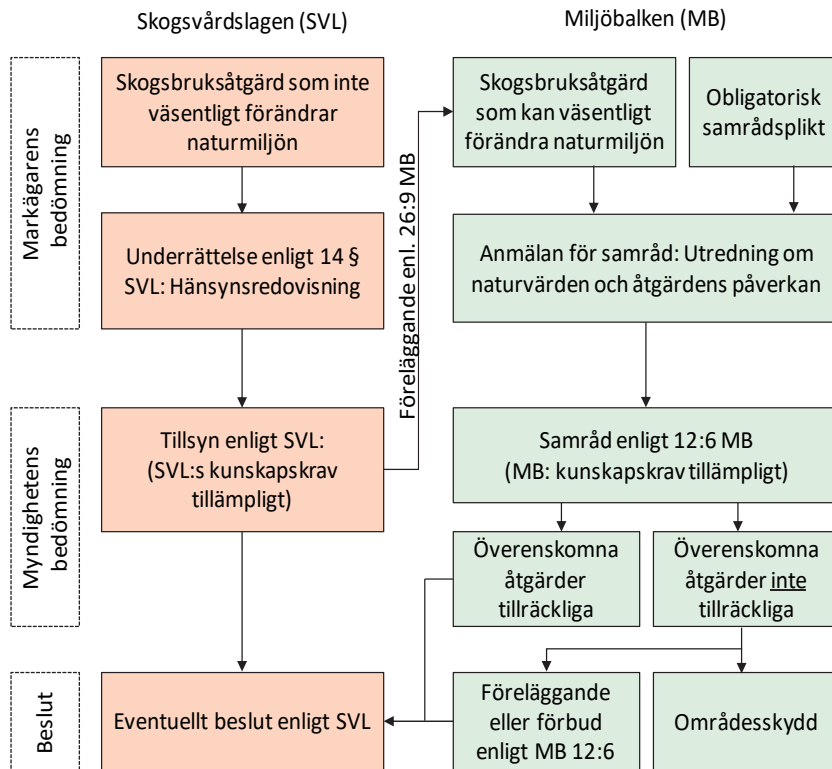
I praktiken kommer de flesta avverkningsanmälningar ske på samma sätt som förut, med den skillnad att den mer detaljerade planeringen av avverkningen måste ske innan åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen.

Genom att slopa kopplingen mellan samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken och en anmälan om avverkning kommer ärenden antingen handläggas enligt balken eller enligt skogsvårdslagen. Den anmärkningsvärda otydlighet som bestämmelsen inneburit och de vittgående möjligheterna för Skogsstyrelsen att tillämpa miljöbalkens krav på skogsbruksåtgärden minskar därmed. Resultatet blir att miljöbalken kommer att tillämpas när det är befogat, för skogsbruksåtgärder som väsentligen kan komma att förändra naturmiljön, men att skogsvårdslagen annars ska tillämpas. De bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturmiljön som skogsvårdslagen innehåller blir då en utpräglad speciallagstiftning i förhållande till miljöbalken.

Utredningens uppfattning är att den föreslagna ordningen bättre överensstämmer med de ursprungliga intentionerna, både avseende miljöbalkens tillämpning och skogsvårdslagens. De praktiska konsekvenserna kommer i de allra flesta fall knappast bli så stora av förslaget. Risken för att Skogsstyrelsen och skogsbrukare ska ha helt olika uppfattning om vilken lagstiftning som är tillämplig bedöms dock minska. En ökad tydlighet vid tillsynen bedöms vara en viktig rättssäkerhetsreform som stärker äganderätten.

**Figur 14.2 Schematisk översikt av Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsärenden**

Utredningens förslag om att dela upp prövningen av skogsbruksåtgärder mellan skogsvårdslagen respektive miljöbalken



Utredningens förslag innebär att den största mängden ärenden kommer att hanteras enligt skogsvårdslagen utan möjlighet för Skogsstyrelsen att övergå till miljöbalkshandläggning. Först när en åtgärd är anmäld för samråd kommer miljöbalken att aktualiseras och då tillämpas också miljöbalkens regler fullt ut. Om Skogsstyrelsen i sin tillsyn enligt skogsvårdslagen anser att en åtgärd borde ha anmälts för samråd ska markägaren tydligt informeras om detta och handläggningen övergå till miljöbalken, antingen genom att markägaren frivilligt anmäler åtgärden för samråd eller genom att myndigheten förelägger om det, då med stöd av 26 kap. miljöbalken. När miljöbalkshandläggningen är slutförd bör ärendet prövas enligt skogsvårdslagens bestämmelser, eftersom det även kan finnas andra hänsyn än de som föranlett samrådet som ska beaktas och då prövas med de begränsningar som följer av skogsvårdslagen (intrångsbegränsning).

## 14.2 Behov av kunskapsunderlag och inventeringar

**Bedömning:** Kunskap om olika förekomster i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald är avgörande för att uppnå de skogspolitiska målen. Ett sådant underlag är en del av det kunskapskrav som åvilar samtliga markägare redan i dag. Även myndigheter behöver tillgång till ett sådant kunskapsunderlag som underlag för beslut i sin myndighetsutövning.

Markägare behöver sådan kunskap som underlag inför olika beslut i förvaltningen för att det ska vara möjligt att uppnå kostnadseffektiv naturvård genom konnektivitet i landskapet. Utredningen bedömer därför att en inventering bör utföras i skogsområden som kan ha de strukturer och funktioner som är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden.

Utredningen konstaterar att frågan om vilket kunskapsunderlag som krävs för olika situationer och verksamheter är komplex och att svaret på frågan beror på flera omständigheter. Avgörande för vilken och hur mycket kunskap som behövs om skogen kan vara de politiska ambitionerna för naturvård och områdesskydd, utformningen och avgränsningen av myndigheters uppdrag och, i fråga om tillsyn och rådgivning, omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är även frågan vem som ska ansvara för att inhämta den nödvändiga kunskapen om skogen. Vid tillsyn och rådgivning är det särskilt relevant i vilken utsträckning staten ska ansvara för inhämtning av kunskap och i vilken utsträckning det ansvaret i stället bör läggas på markägaren.

Vid sidan av den kunskap som myndigheterna i olika sammanhang behöver för sin verksamhet finns det även ett uttalat krav på att skogsägare och verksamhetsutövare ska ha nödvändiga kunskaper; både beträffande skogsskötselåtgärder och för att kunna tillgodose andra allmänna intressen, som naturmiljön, när åtgärder vidtas som kan påverka dessa. Vad gäller kunskap om natur- och kulturmiljövärden och hänsyn till dessa har utredningen i föregående avsnitt föreslagit ett uttryckligt kunskapskrav.

### 14.2.1 Varför behövs kunskap om höga naturvärden?

Inom ramen för myndigheternas arbete med områdesskydd, rådgivning och tillsyn samt för markägarens arbete med ett hållbart skogsbruk behövs kunskap om naturvärden. Enligt utredningen är kunskap om *höga naturvärden* i skogen av särskild relevans.

I vissa situationer räcker det med kunskap om enskilda objekt, såsom djur eller växter, som i sig utgör ett högt eller värdefullt naturvärde. I andra situationer är det i stället viktigt att kunna avgränsa ett område som har ett högt naturvärde där områdets kvaliteter som helhet har betydelse för biologisk mångfald. Kunskap om höga naturvärden i sig respektive kunskap om områden med höga naturvärden, kan därför vara betydelsefullt beroende av i vilket sammanhang kunskapen ska användas.

Vissa typer av höga naturvärden i skogen är relativt enkla att identifiera. Det gäller sådana naturvärden som består av strukturer som är lätta att iakttä. Skogsområden med höga naturvärden knutna till en stor mängd flerhundraåriga träd eller en stor mängd grov död ved kan relativt enkelt identifieras som områden med höga naturvärden. Andra skogstyper med höga naturvärden är ofta svårare att identifiera för en lekman eller generalist. Vissa skogar har höga naturvärden knutna till lång skoglig kontinuitet och speciella markförhållanden. Att identifiera dessa kan kräva goda kunskaper om naturvårdsarter.

När ett företag på uppdrag av en markägare upprättar en skogsbruksplan för en hel fastighet ingår en bedömning av naturvärden som en integrerad del av arbetet. Inventering av enskilda områden med höga naturvärden ingår däremot oftast inte. Sådan inventering kräver specialkompetens om naturvårdsarter och erfarenhet av att identifiera skogstyper som förutsätter en specifik ekologisk kunskap som skogsbruksplanläggarna oftast inte har. Däremot kan naturvärden som är kopplade till strukturer som till exempel gamla och grova träd, död ved, med mera, normalt identifieras.

#### *Höga naturvärden bevaras i större utsträckning om de identifieras*

Syftet med nyckelbiotopsinventeringen var att samla in och förmedla sådan kunskap som det enskilda skogsbruket inte kunde förväntas införskaffa på egen hand. Nyckelbiotopsinventeringen har bidragit

med kunskap som kan användas av skogsägare för att bevara skogar med höga naturvärden inom sina frivilliga avsättningar.

År 2007 bedömdes 20 procent av det enskilda skogsbrukets frivilliga avsättningar utgöra områden som motsvarade kriterierna för en nyckelbiotop och 27 procent utgjorde objekt med naturvärde.<sup>19</sup> År 2011 bedömdes cirka 62 procent av alla frivilliga avsättningar vara *områden med utvecklade värden*.<sup>20</sup> I begreppet områden med utvecklade värden ingår i detta sammanhang nyckelbiotop, objekt med naturvärde samt skyddszon.

Utredningen bedömer att kännedom om höga naturvärden på den egna fastigheten ökar sannolikheten för att området avsätts frivilligt. I dagsläget är bedömningen att ungefär hälften av alla områden som håller nyckelbiotopsklass är identifierade. Det innebär att det finns områden med höga naturvärden som ännu inte identifierats. Skulle dessa områden identifieras skulle sannolikheten för att de bevaras öka.

Om ett områdes höga naturvärden kommer till en skogsägars kännedom först när avverkningsanmälan eller tillståndsansökan redan är inlämnad har denne normalt redan planerat avverkningen och kalkylerat med avverkningens intäkter. Dagens koppling mellan Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering och certifieringssystemens krav på att sådana områden inte ska avverkas, har ibland inneburit att skogsägaren inte har kunnat sälja virket från dessa områden.

Myndigheterna har haft små möjligheter att på kort sikt formellt skydda och ersätta markägaren för området. Om områdets höga naturvärden är kända på förhand ökar sannolikheten att sådana situationer undviks. Risken att ett område med höga naturvärden avverkas eller på annat sätt påverkas negativt minskar.

Studier pekar på att registrerade nyckelbiotoper endast avverkas i mycket liten utsträckning. Sannolikheten att ett område avverkas, som håller nyckelbiotopsklass men som inte är registrerat av myndigheterna, är mer än tio gånger större, se kapitel 11.4.6.

---

<sup>19</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, meddelande 3/2008, s. 16.

<sup>20</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, rapport 5/2012, s. 16.

*Möjligheten att uppnå representativitet och god konnektivitet i skogslandskapet ökar med kännedom om höga naturvärden*

För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper. Vissa strukturer och funktioner finns huvudsakligen i områden med höga naturvärden.

Behovet av väl förbundna system understryks i Aichimål 11 som anger att bevarandet ska ske genom ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder. Behov av väl förbundna system är även en förutsättning för att gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå ska nås enligt art- och habitatdirektivet. Behovet av att öka konnektiviteten, bland annat genom att skapa bättre förbundna system av skogsområden med höga naturvärden, är stort nedanför den alpina regionen, se kapitel 8. Kunskapen om var skogsområden med höga naturvärden är belägna i landskapet är således en förutsättning för att kunna arbeta med naturvård i landskapet för ökad representativitet och konnektivitet.

I detta sammanhang bör även nämnas att EU:s strategi för biologisk mångfald<sup>21</sup> anger bland annat att minst en tredjedel av EU:s skyddade områden ska vara strikt skyddade, inklusive alla EU:s återstående natur- och urskogar<sup>22</sup>. Enligt strategin kommer det vara avgörande att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående natur- och urskogar.

*Möjligheten till strategiskt områdesskydd av skogsområden förutsätter kännedom om höga naturvärden*

Den nationella strategin för formellt skydd av skog bygger på en värdebaserad ansats som i korthet innebär att det är mer kostnadseffektivt att skydda befintliga värden än att låta dem gå förlorade och sedan försöka återskapa dem.

---

<sup>21</sup> EU Biodiversity Strategy for 2030. *Bringing nature back into our lives*, s. 5.

<sup>22</sup> Primary and old-growth forests. Vad som avses med primary forest behandlas närmare i kapitel 8.



Strategin preciserar i första hand ett ändamålsenligt formellt skydd för skogsbiologiska värdekärnor. Strategin innehåller en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt bland annat utifrån värdering av områdena utifrån deras naturvärde på beståndsnivå, deras ekologiska funktionalitet och om området utgörs av en prioriterad skogstyp.

För att prioritera skyddet på bästa sätt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det enligt utrednings uppfattning angeläget med en god kunskap om skogar med höga naturvärden av olika skogstyper och deras geografiska belägenhet.

### *Identifiering av höga naturvärden upprätthåller kompetens*

Som utredningen har konstaterat har nyckelbiotopsinventeringen även bidragit till ett stort antal kunniga inventerare och en ökad kompetens hos dessa i att bedöma naturvärden i skogen. För närvarande finns cirka 150 personer inom Skogsstyrelsen som kan arbeta med inventering av höga naturvärden. Inom myndigheten har cirka 450 personer registrerat nyckelbiotoper sedan inventeringen påbörjades.

Myndighetens samlade kunskap och kompetens riskerar att förloras utan en aktiv inventeringsverksamhet. Avsaknaden av detta påverkar även annan verksamhet inom Skogsstyrelsen som kräver hög naturvårdskompetens. Om nyckelbiotopsinventeringen upphör och inte ersätts av någon annan inventering av områden med höga naturvärden med liknande metodik riskerar denna kompetens att på sikt minska och delvis förloras.

För markägare är kännedom om arter och strukturer i skogen som utgör eller indikerar höga naturvärden en förutsättning för förståelsen för skogsbrukets påverkan på biologisk mångfald. För alla näringsverksamheter krävs olika kompetenser och för skogsbruk är kunskaper om höga naturvärden en av dessa, vid sidan av exempelvis kunskaper om ståndortsanpassning, tillväxthöjande åtgärder och skadebekämpning. Endast genom praktisk och teoretisk kunskapsinhämtning är det möjligt för markägare att upprätthålla de kunskaper som behövs. För att kunna koppla de teoretiska kunskaperna till den egna marken behövs kännedom om vilka områden inom beståndet som har höga naturvärden. Först då kan skogen planeras utifrån skogspolitikens båda mål.

*Uppföljning av tillståndet för arter och naturtyper kräver kunskap om var höga naturvärden finns*

Uppföljning av tillståndet för arter och naturtyper är en viktig del av svenskt naturvårdsarbete, bland annat för att vid behov kunna sätta in åtgärder i tid och prioritera bland olika naturvårdsåtgärder. Av särskild betydelse är de årliga uppföljningarna av de svenska miljö kvalitetsmålen, och i skogligt perspektiv då särskilt *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Kunskap om höga naturvärden behövs även för uppföljningar som görs av tillståndet för Sveriges Natura 2000-naturtyper inom den så kallade artikel 17-rapporteringen.

Kunskapen om den areella förekomsten av olika naturtyper med höga naturvärden görs i dag av riksskogstaxeringen utifrån fasta provtytor. För detta krävs för de flesta skogstyper inte lägesbundna inventeringar. För ovanliga naturtyper kan dock särskilda lägesbundna inventeringar behöva göras för att få tillförlitliga resultat. Inte heller krävs inventeringar av områden med höga naturvärden för att se vilka naturvårdskvaliteter skogsmark utanför områden avsatta för naturvård har i form av exempelvis gamla träd och död ved.

Det är emellertid inte bara den totala areella förekomsten av områden med höga naturvärden och utseendet på den mellanliggande skogsmarken utanför områden avsatta för naturvård som är avgörande för den biologiska mångfalden. Hur områden med höga naturvärden förhåller sig geografiskt till varandra har också stor betydelse. För att kunna bedöma hur funktionella avsättningar av områden för naturvård är krävs kunskap om de avsatta områdenas naturvårdskvaliteter, vilken skogstyp de består av och kunskap om hur de är belägna i landskapet. Endast på så sätt kan man få reda på konnektiviteten av olika skogstyper i landskapet.

Inventeringar av områden med höga naturvärden ger även kunskap som kan användas för att bedöma tillståndet för olika arter i landet, till exempel vilka arter som ska bedömas som hotade. Kunskap om arternas tillstånd kräver inte inventering av områden med höga naturvärden utan går att samla in på annat sätt. Kunskapen om arternas eventuella koppling till områden med höga naturvärden och behov av konnektivitet i landskapet kräver dock att lägesbaserad kunskap om områden med höga naturvärden samlas in på något sätt. Endast på så sätt kan en arts långsiktiga bevarandestatus bedömas.

### 14.2.2 Vilket kunskapsunderlag behövs för myndigheternas arbete med områdesskydd?

Riksrevisionen framförde i sin granskning *Skyddet av värdefull natur* att en avgörande faktor för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt med formellt skydd är att det finns tillräcklig och uppdaterad kunskap om områden med höga skyddsvärden, samt om återstående skyddsbehov för att nå riksdagens och regeringens målsättningar för miljö och friluftsliv. Ett sådant kunskapsunderlag behövs enligt Riksrevisionen för att säkerställa en effektiv prioritering och ett mer strategiskt arbete så att den mängd ärenden som initieras akut i samband med inlämnade avverkningsanmälningar kan minimeras.

På motsvarande sätt som områden kan prioriteras upp för att de är strategiskt viktiga måste länsstyrelserna och Skogsstyrelsen också kunna prioritera ned andra områden som berörs av avverkningsanmälningar. Riksrevisionen menade att ett proaktivt snarare än reaktivt arbete skulle kunna öka förutsägbarheten i myndigheternas arbete med formellt skydd för skogsägarna. Om myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna än om myndigheterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdets höga naturvärden innan markägaren planerar för avverkning. En ökad kunskap om skyddsvärda områden skulle därigenom även kunna öka förutsättningarna att få in relevanta markägarinitierade förslag på områden lämpliga för formellt skydd.<sup>23</sup>

Det kunskapsunderlag som behövs för arbetet med områdesskydd förutsätter inventering av naturvärden i någon form. En viktig utgångspunkt i fråga om statens ansvar för inventering av naturvärden är enligt utredningen att det måste finnas ett klart syfte med inventeringen. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som motsvarar de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta.

För en effektiv prioritering av områden som ska skyddas inom ramen för de politiska ambitionerna för områdesskydd och för effektivt nyttjande av statens medel behövs en ökad kunskap om områden med höga naturvärden. Arbetet med kunskapsinhämtning bör vara lång-

---

<sup>23</sup> Riksrevisionen, *Skyddet av värdefull skog*, RIR 2018:17, s. 34 f.

siktigt proaktivt snarare än reaktivt utifrån anslag för inrättande av områdesskydd enskilda år.

För att genomföra nuvarande politiska mål om bevarande av skog krävs både formellt skydd och frivilliga avsättningar. Likaså förutsätter den svenska skogspolitiken att såväl staten som skogsbruket tar ett gemensamt ansvar för att naturvärden i skogen bevaras. Som redogjorts för har detta system delvis byggt på att staten genom Skogsstyrelsen inventerar naturvärden genom att identifiera nyckelbiotoper på småskogsbrukets mark. Detta inventeringsresultat har sedan använts av staten som underlag för att inrätta områdesskydd. Det har också använts av Skogsstyrelsen i myndighetens rådgivning till markägare för att dessa ska ha god kunskap för att ha möjlighet att vidta effektiv miljöhänsyn i samband med skogsbruksåtgärder och att frivilligt avsätta skog som har höga naturvärden. Även markägare har därmed kunnat använda dessa uppgifter för att på frivillig väg avsätta skogar med höga naturvärden, i form av de utpekade nyckelbiotoperna, för naturvård.

Utredningen har i kapitel 9 föreslagit att regeringen bör fastställa ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Programmet bör bland annat utgå från ett arbetssätt som bygger på att markägarinitiativ utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. Regeringen bör ansvara för att bedöma vilka skogar som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att de ska kunna skyddas genom tvång. I programmet bör därför de områden, naturtyper och naturvärden där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd särskilt anges genom att dessa utpekas.

För att det nationella handlingsprogrammet ska kunna genomföras är det givetvis en avgörande faktor att kunskap inhämtas om var de naturvärden som programmet pekar ut återfinns. De särskilt angelägna allmänna intressena som regeringen genom handlingsprogrammet anger att staten vill bevara är också något som staten då måste ta ansvar för att inventera. I handlingsprogrammet bör därför myndigheterna ges ett särskilt uppdrag att inventera skog för att identifiera förekomster av de utpekade särskilt angelägna allmänna intressena.

Huruvida staten bör inventera skog som utgör ett allmänt intresse, men inte ett särskilt angeläget sådant, och alltså enligt utredningens förslag endast ska skyddas på frivillig väg är en annan fråga. Utredningen återkommer till detta nedan.

### 14.2.3 Vilket kunskapsunderlag behövs för Skogsstyrelsens rådgivning och markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk?

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion bland annat bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.<sup>24</sup>

Enligt Skogsstyrelsen utgör rådgivning ett ”mjukt styrmedel” som bygger på förtroende och ömsesidig tillit mellan rådgivare och mottagare. Att markägare och myndighet har tillgång till samma faktaunderlag bidrar till detta. Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning behöver däremot inte kunskapsunderlaget för rådgivning vara kvalitetssäkrat på samma sätt som inom tillsyn och områdesskydd. Tanken är att markägare och myndighet ska föra en dialog om rimliga åtgärder och inte att underlaget ska hålla för exempelvis en domstolsprövning eller utbetalning av ersättning.<sup>25</sup>

Rådgivningen kan ges via olika kanaler. Den kan exempelvis byggas in i de tjänster där informationen presenteras. Då integreras lägesbunden information med stöd för hur informationen ska tolkas och kan användas i samma system. Det innebär att ju mer information dessa tjänster innehåller desto mer detaljerad rådgivning kan Skogsstyrelsen ge. Sådana tjänster kan även markägaren ta del av, utan att samtidigt nyttja Skogsstyrelsens rådgivning.

Enligt utredningen bör det vara okontroversiellt att anse att god kunskap om var i skogen det finns höga naturvärden ökar markägarens möjligheter att bedriva ett hållbart skogsbruk och även Skogsstyrelsens möjligheter att ge bra rådgivning. Tillförlitlig lägesbunden kunskap om naturvärden insamlad vid en fältinventering, likväl som olika underlag från fjärranalys, bör därför vara en förutsättning för en ömsesidig tillitsfull dialog mellan rådgivare och mottagare, genom att ingen av parterna har ett informationsöverläge. Det gäller oavsett om inventeringsunderlaget inhämtats genom en inventering av myndighet eller genom en inventering utförd av markägaren själv så länge informationen delas mellan parterna. Det viktigaste för en fungerande rådgivning är emellertid att råd och information som överlämnas från myndigheten ska utgöra just detta och inte uppfattas som bindande för markägare. I detta sammanhang är det därför helt avgörande

<sup>24</sup> Se 2 § andra punkten förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

<sup>25</sup> Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Underlagsrapport – Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning*, Skogsstyrelsens dnr 2019/3066, s. 20.

att information och råd inte sammanblandas med åtaganden som skogsbrukare eller virkesköpare gjort inom ramen för marknadsutvecklade certifieringssystem inom vilka myndigheten inte har någon roll.

Den svenska modellen för bevarande av skog med höga naturvärden bygger bland annat på att markägaren undantar skog från skogsbruk genom frivilliga avsättningar. I etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden anges därför både målsättningar om formellt skydd och frivilliga avsättningar. Målsättningarna vad gäller frivilliga avsättningar är kvantitativa och ska avse områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden. Däremot anges i samma etappmål att skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning.

Som utredningen beskrivit har Skogsstyrelsen en definition av frivilliga avsättningar. Då regeringen inte antagit en egen definition av begreppet utgår utredningen från att det är Skogsstyrelsens definition som avses även i fråga om målsättningen i etappmålet. Som Skogsstyrelsen definierat begreppet utgör det fullt ut en frivillig åtgärd. Avsättningen ska dock förhindra åtgärder som kan skada den produktiva skogsmarkens naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde och vara dokumenterad. Det finns alltså inget uttryckligt krav, i den definition som tillämpas av staten, att den frivilliga avsättningen ska innehålla naturvärden av viss kvalitet.

Som också nämnts var det ursprungliga syftet med inventeringen av nyckelbiotoper att denna skulle utgöra ett kunskapsunderlag för såväl staten som det enskilda skogsbruket. Underlaget skulle i detta sammanhang användas för att hjälpa enskilda skogsägare att avsätta sådan skogsmark som hade höga naturvärden. Beslutet om att en avsättning överhuvudtaget ska ske och vilken skogsmark den i så fall ska avse har emellertid alltid varit upp till den enskilda markägaren. Staten har aldrig uttalat några krav på avsättningar i förhållande till den enskilda markägaren. Certifieringssystemen kräver dock av en certifierad skogsägare att denne ska avsätta viss andel av sin mark och att denna avsättning ska ha viss kvalitet.

För att etappmål om frivilliga avsättningar ska medverka till biologisk mångfald är det givetvis bra om markägaren har kunskap om höga naturvärden på den egna skogsmarken. Det är även om effekten för biologisk mångfald är hög som markägaren genom sina miljöåtaganden inom ramen för de skogspolitiska målen, i kombination

med eventuella åtaganden enligt certifieringen, kan uppnå störst kostnadseffektivitet.

#### 14.2.4 Vilken kunskap om naturvärden krävs för tillsyn?

Tillsyn innebär att den utpekade tillsynsmyndigheten ska se till att den lagstiftning som myndigheten har ålagts att utöva tillsyn över efterlevs. Tillsyn aktualiseras bland annat vid en prövning av en ansökan, anmälan eller underrättelse. Tillsyn innebär också att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan ska kontrollera efterlevnaden av aktuell lagstiftning. Då resurser inte finns för att kontrollera all verksamhet hos alla verksamhetsutövare krävs därför att tillsynsplaner och riskanalyser tas fram för prioritering av myndighetens tillsyn, så att den träffar de områden där den får bäst effekt.

I fråga om skogsbruksåtgärder aktualiseras som nämnts både tillsyn över skogsvårdslagen och miljöbalken. Vilken kunskap som behövs i fråga om tillsyn avgörs av vad tillsynsärendet avser och hur det har aktualiserats hos myndigheten. Kunskap om naturvärden såsom bland annat förekomst av skyddade arter, Natura 2000-områden och vattendrag samt vilken effekt åtgärden får på dessa är central i fråga om tillsyn enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Kunskapsunderlag om förekomst av dessa förhållanden är rimligen något som kan krävas inom ramen för tillsynen.

Hantering av avverkningsanmälan hos Skogsstyrelsen görs inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag. Det är markägaren som anmäler att avverkning ska ske och som har att redovisa vilken hänsyn som avses att tas. Markägaren behöver för detta tillräcklig kunskap om förhållanden på den egna fastigheten för att kunna avgöra vilken hänsyn som är lämplig att vidta för att hänsynsföreskrifterna ska uppfyllas. Som utgångspunkt är det således markägarens ansvar att inhämta tillräckligt kunskapsunderlag om förhållandena på den egna fastigheten. Markägarens ansvar är dock begränsat till vad som kan anses rimligt i det enskilda tillsynsärendet. Krävs ytterligare utredning, utöver vad som kan anses rimligt, finns inget hinder mot att tillsynsmyndigheten genom fältbesök eller på annat sätt inhämtar ytterligare kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av avverkningsanmälan och som behövs för att bedöma åtgärden i förhållande till skogsvårdslagens och miljöbalkens krav.

Inventering av höga naturvärden bör kunna användas i tillsynen i den utsträckning uppgifterna är relevanta i tillsynsärendet. Till exempel bör uppgifter om förekomst av höga naturvärden eller avsaknaden av sådana kunna användas av markägaren själv som underlag för en hänsynsredovisning och av tillsynsmyndigheten vid utförandet av tillsynsuppdraget.

### 14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

**Förslag:** Skogsstyrelsens instruktion ska ge myndigheten möjlighet att ansvara för en reglerad inventering av de objektiva förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Inventering och dokumentering av sådana uppgifter utgör en naturmiljöbeskrivning.

Omfattningen av inventeringen bestäms i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

En sammanvägd bedömning av betydelsen av de naturvärden som framgår av naturmiljöbeskrivningen ska inte göras av myndigheten i samband med inventeringen.

Skogsstyrelsen bör endast utföra en naturmiljöbeskrivning i områden som kan ha höga naturvärden i skogen och som ligger på små- och mellanskogsbrukets mark. Skogsstyrelsen ska informera markägaren innan en inventering utförs och erbjuda markägaren att delta.

Områden som kan ha höga naturvärden ska identifieras genom att skogsområden med enhetliga förhållanden avgränsas. Det kan exempelvis avse områden med en struktur som indikerar gamla träd eller orördhet. Inom området ska slumpmässiga provytor läggas ut. Inventering efter förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald sker i det avgränsande området.

Varken myndighet eller markägare blir bunden av inventeringsresultatet i förhållande till någon förpliktelse eller norm. En sammanvägd bedömning av ett inventerat områdes naturvärden ska endast ske av myndigheter när det krävs i förhållande till ett författningsreglerat krav eller uppdrag.

Inventeringen syftar till att utgöra

- kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,



- kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd,
- kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
- ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd.

Genom att Skogsstyrelsens uppdrag att inventera regleras i myndighetens instruktion har myndigheten en rättslig grund för att föra register över de uppgifter som en naturmiljöbeskrivning innehåller. Myndigheter och markägare bör ha tillgång till dessa uppgifter.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsättningsvis inventera höga naturvärden, i den utsträckning som krävs för att inrätta myndighetsinitierade områdesskydd som avser skogar som särskilt angetts i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Inventeringarna begränsas av beslut om skydd av sådana områden. Sådant inventeringsunderlag ska hanteras som arbetsmaterial till dess beslut om områdesskydd meddelats. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör samordna sina arbetssätt vid inventering av områdesskydd.

Som utredningen redogjort för ovan förutsätter genomförandet av de politiska målen om bevarande av skog, kunskap om höga naturvärden. Den skogspolitik som genomfördes 1993 innebar en omfattande avreglering och en ökad frihet för skogsägaren. Det betonades att skogsägarna härigenom gavs ett ökat ansvar genom bland annat ökade krav på skogsägarnas kunskaper och förmåga att leva upp till politikens mål genom åtgärder som i många fall måste grunda sig på nya kunskaper. Sådana kunskaper skulle enligt förarbetena hämtas ur information av olika slag som samlas in genom inventeringar, såsom riksskogstaxeringen och den dåvarande Skogsvårdsorganisationens olika inventeringar. De kunde också grundas på den information och rådgivning som lämnas av myndigheter eller intresseorganisa-

tioner samt på forskning som sker på initiativ dels av staten, dels av skogsbruket självt.<sup>26</sup>

Den svenska skogspolitiken bygger i hög grad på att skogsägarna är kunniga om vad som gäller för skogsskötseln och hur den går till. Kunskapskraven är höga inte minst vad gäller natur- och kulturmiljövård.<sup>27</sup> Det är således viktigt att både markägare och myndighet har tillgång till information om naturvärden i skogen.

Den svenska skogspolitiken har inneburit att staten genom Skogsstyrelsen tillhandahållit kunskapsunderlag om naturvärden på det enskilda skogsbrukets mark. Skogspolitiken innefattar även ett sektorsansvar som inneburit att sektorn genom markägare också inventerat naturvärden. Dessa inventeringar har tillsammans utgjort ett kunskapsunderlag och legat till grund för att förverkliga den svenska skogspolitiken.

Som konstaterats behövs kunskapsunderlag om skogens naturvärden i flera olika sammanhang. Det som för denna utredning har varit relevant att fokusera på har varit:

- Kunskapsunderlag för att kunna efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen.
- Kunskapsunderlag för områdesskydd.
- Kunskapsunderlag för rådgivning.
- Kunskapsunderlag för tillsyn.

I dagsläget utgör nyckelbiotopsregistret, tillsammans med bland annat Skogsstyrelsens, länsstyrelsernas och markägarens egna inventeringar, det kunskapsunderlag som tillgodosett alla dessa syften. Genom att det nyckelbiotopsregistret som använts inför områdesskydd även använts för rådgivning och förväntas användas av markägare för att välja ut frivilliga avsättningar har dock en sammanblandning skett som medfört olyckliga konsekvenser för genomförande av den svenska skogspolitiken.

Som utredningen tidigare konstaterat är det inte tillräckligt klarlagt att Skogsstyrelsen haft rättsliga förutsättningar att inventera naturvärden på det sätt som gjorts genom inventering och registrering

---

<sup>26</sup> Se Uppföljning av skogspolitiken, prop. 1997/98:158 s. 41 som delvis redogör för 1993 års skogspolitiska beslut.

<sup>27</sup> Se t.ex. prop. 1997/98:158 s. 42.

av nyckelbiotoper. Däremot har utredningen ansett att det finns skäl att låta registret kvarstå med de objektiva fynd som inhämtats vid fältinventering, under förutsättning att det finns rättsliga förutsättningar för det.

Utredningens förslag om inventering bygger på att det av olika skäl behövs kunskapsunderlag om naturvärden, men att olika syften kräver olika kunskap. Även om nyckelbiotopsinventeringen på många sätt varit effektiv i genomförande av den svenska miljöpolitiken har den inte fått sitt mandat från ett tydligt syfte. Nyckelbiotopsregistret har i stället, från ett visst ursprungligt syfte, övergått till att tillgoda helt andra ändamål. Att hålla ett register att använda för såväl rådgivning och information till markägare som till myndighetsutövning mot enskild i form av tillsynsbeslut och områdesskydd har enligt utredningens uppfattning inte varit lämpligt. Särskilt inte mot bakgrund av att registret varit helt öppet för allmänheten att ta del av och därför, vid sidan av att sammanblandas i olika verksamheter hos myndigheterna, även fått en civilrättslig dimension inom certifieringssystemet samt fått betydelse för avtal mellan virkesköpare och skogsägare.

Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventering bygger därför på att kunskap bör samlas in och hanteras på olika sätt beroende på vad den är tänkt att användas till.

#### **14.3.1 Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald**

Som utredningen redogjort för finns det behov av platsbunden information om tillståndet i skogen som kan ha betydelse för bevarande av biologisk mångfald. Sådan information kan ligga till grund för en bedömning om ett visst skogsområde hyser höga naturvärden vilket är en förutsättning för att kunna bedriva rådgivning och information från myndigheterna. Det är även en förutsättning för att markägaren ska kunna göra informerade val i skogsbruket. Underlaget kan även vara av stor betydelse som kunskapskälla för att avgöra hur tillståndet i skogen för olika arters möjlighet att sprida sig och för att avgöra hur konnektivitet ska uppnås.

Utredningen bedömer att det går att identifiera skogar som *kan ha* höga naturvärden genom att identifiera vissa förhållanden i naturen. Särskilt kan nämnas:

- Arter som är beroende av skogar med höga naturvärden, men även
- information om bland annat mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden.

Utredningen bedömer att sådan information som nämnts bör kunna benämnas *förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald*.

Dessa förhållanden i naturen beskriver ett områdes generella naturvärden och betydelse för biologisk mångfald. Denna beskrivning kan vara en hjälp vid områdets förvaltning. Det är då av intresse att företrädelsevis känna till förhållanden som är knutna till höga naturvärden. Dessa mer eller mindre objektivt verifierbara fakta om förhållanden i naturen kan utgöra ett kunskapsunderlag som ensamt eller tillsammans med andra fakta eller överväganden kan ligga till grund för en bedömning av områdets naturvärden. Endast en redogörelse för dessa omständigheter utgör en beskrivning av naturen men inte ett ställningstagande om skogen har eller inte har höga naturvärden i det enskilda fallet.

En inventering och dokumentation om förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald kan benämnas *naturmiljöbeskrivning*.

En naturmiljöbeskrivning avser konkreta och objektiva förhållanden i naturen som, tillsammans med andra förhållanden kan ligga till grund för myndigheters och markägares beslut och ageranden. En sådan beskrivning är därför lämplig som underlag för rådgivning från myndigheter och som underlag för markägare till att göra kloka val i skogsbruket. De identifierade förhållandena kan även utgöra ett underlag för en bedömning av om skogen där de identifierats har höga naturvärden. Att beskriva dessa förekomster utgör dock inte i sig en sådan bedömning. De uppgifter som inhämtas och registerförs bör inte i sig ha någon direkt betydelse för hur ett område ska hanteras av myndigheter eller markägare. Utredningen anser det som olämpligt att myndigheterna bedömer naturvärden i andra sammanhang än i de ärenden där en sådan bedömning kan vara relevant. Vid prövning av de materiella regler om exempelvis hänsyn till miljön och kultur-

miljön som görs i ärendehandläggning, kan de fynd som registrerats utgöra en av flera kunskapskällor vid den samlade bedömning som ska ske inom respektive ärendeslag.

Utredningens bedömning är att det genom en naturmiljöbeskrivning inte uppkommer någon direkt handlingsdirigerande effekt, vare sig för någon myndighet eller för markägaren. En sammanvägd bedömning av de olika förhållandenas betydelse måste därför göras innan ett beslut fattas. Det gäller både för myndigheter och för enskilda.

### *En naturmiljöbeskrivning bidrar till att uppfylla kunskapskravet*

Den rådande skogspolitiken förutsätter kunskaper hos markägare om naturvård och ekologi. Det gäller både i fråga om teoretiska kunskaper och kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns. Skogsägarna har ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövs i detta sammanhang.

De uttalanden som gjordes i 1993 års skogspolitiska beslut i detta avseende utgick från den tidens kunskaper om skogbiologi och skogsökologi. Forskningsläget har utvecklats och i takt med att mer och mer kunskap samlas in om olika arters särskilda behov växer även det ansvar som åläggs markägare att hålla sig uppdaterad om kunskapsläget samt, inte minst, hålla sig uppdaterad om den egna fastighetens betydelse i detta sammanhang.

En naturmiljöbeskrivning utgör en grundläggande sammanställning av de förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Genom att systematisk och metodiskt inventera och analysera sådana förekomster kan en markägare uppfylla det kunskapskrav som åvilar denne, enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. 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 till exempel samrådsplikt föreligger för vissa åtgärder.

Genom att på förhand känna till vilka förhållanden på den egna fastigheten som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald kan en markägare bedriva skogsbruk i enlighet med de skogspolitiska målen och principerna. Utan sådan kunskap riskeras målet om miljö i skogsvårdslagen. I förlängningen kan även tilltron till principerna om frihet under ansvar komma att ifrågasättas.

*En naturmiljöbeskrivning kan utgöra en kartläggning av landskapet som möjliggör konnektivitet*

För att arter knutna till en specifik skogstyp ska kunna leva i långsiktigt livskraftiga populationer behöver de kunna sprida sig mellan områden av denna skogstyp. För att arter knutna till olika skogstyper ska kunna fortleva långsiktigt i ett landskap behöver det finnas ekologisk konnektivitet i landskapet mellan områden av dessa olika skogstyper.

Med ekologisk konnektivitet menas att arter kan förflytta sig mellan områden i ett landskap. Det innebär emellertid inte att områdena behöver vara fysiskt sammankopplade. Om ekologisk konnektivitet ska råda kan dock avståndet mellan områden av samma skogstyp inte vara längre än att arter knutna till denna skogstyp kan sprida sig mellan dessa områden så att ett genetiskt utbyte kan ske mellan populationerna. Ekologisk konnektivitet behövs av två anledningar. En lokal population som av någon anledning dör ut från sin livsmiljö kan inte ersättas av nya individer om det är för långt till närmaste lämpliga livsmiljö. Dessutom behöver populationer ha ett genetiskt utbyte för att vara långsiktigt livskraftiga.

Arter som är specialiserade på olika livsmiljöer, vilket gäller merparten av de hotade arterna, kallas habitatspecialister. För en habitatspecialist är väl förbundna system av den skogstyp, med de strukturer och förhållanden, som just den arten är anpassad till av avgörande betydelse för bevarandet av en långsiktigt livskraftig population.

Vissa strukturer och funktioner, exempelvis en stor mängd mycket gamla träd eller lång skoglig kontinuitet, finns i huvudsak i vissa områden med en särskild historik och särskilda förhållanden. Kunskap om var sådana förhållanden råder är avgörande för att bevara områden med sådana förhållanden i sådan utsträckning och i sådana väl förbundna system att arter som är specialiserade på dessa förhållanden ska kunna överleva långsiktigt i ett landskap. En studie av konnektiviteten för skogsbiologiska värdekärnor i Sverige visade att konnektiviteten är god i den fjällnära regionen medan den är betydligt lägre i övriga delar av landet.<sup>28</sup>

För att kunna uppnå ekologisk konnektivitet på ett kostnadseffektivt sätt är det även viktigt att exempelvis naturvårdsavsättningar

---

<sup>28</sup> Angelstam P., m.fl., 2020. *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*. Landscape and Urban Planning 202.

är ekologiskt funktionella och att landskapet mellan dessa bidrar till arters spridning. För arters spridningsmöjlighet har det alltså betydelse vilka bruksformer som används och vilken typ av miljöhänsyn som vidtas utanför de områden som är avsatta för naturvård.

För att markägare och andra aktörer i ett landskap ska ha möjlighet att agera för att ekologisk konnektivitet upprätthålls eller skapas krävs kunskap om sådana förhållanden i landskapet som många hotade arter är knutna till. Denna kunskap krävs både på den mark man förvaltar och på omgivande marker, för att det ska vara möjligt att ta välinformerade beslut om vilka naturvärden som är lämpliga att bevara och utveckla, till exempel i form av naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn, eller anpassade skogsbruksmetoder. Sådan information är också en förutsättning för att kunna bedöma var i landskapet åtgärder ska vidtas för att skapa konnektivitet i landskapet.

Betydelsen av ekologisk konnektivitet är allmän kunskap inom den ekologiska forskningen och understryks bland annat i CBD:s Aichimål 11 om att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras i väl förbundna system, se kapitel 8. Behovet av ekologisk konnektivitet är också anledningen till att såväl EU som Sverige arbetar med så kallad grön infrastruktur. I Sverige har flera skogsbolag länge arbetat med att förstärka konnektiviteten genom ekologiska landskapsplaner. Behovet av ekologisk konnektivitet är också anledningen till att så kallade värdeetrakter används vid prioritering av områden för skydd i den nationella strategin för formellt skydd av skog. För att kunna upprätthålla målen om väl förbundna system genom aktiv förvaltning av såväl mindre som större markägare krävs därmed samlad kunskap. Detta är en förutsättning för samverkan i landskap.

Utredningen bedömer därmed att transparent kunskap om förhållanden i naturen som kan ha stor betydelse för biologisk mångfald är nödvändig för att på ett effektivt sätt kunna arbeta för ekologisk konnektivitet i olika skogslandskap. Om informationen sedan är tillgänglig för de aktörer som förvaltar, eller påverkar, landskapet så ökar möjligheten kraftigt för att uppnå konnektivitet och ett kostnads-effektivt bevarande av biologisk mångfald.

*En naturmiljöbeskrivning kan användas som kunskapsunderlag för rådgivning*

Skogsstyrelsen har en viktig uppgift i att stödja skogsägare genom rådgivning och information om skogsbruk. Inte minst för hur natur- och kulturmiljövärden ska bevaras på bästa sätt i samband med åtgärder i skogen spelar rådgivningen en viktig roll. Det är inte alltid lätt för en markägare att prioritera och välja ut hänsyn i enlighet med de föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen.

I Skogsstyrelsens föreskrifter anges bland annat att hänsyn till växt- och djurlivet, kulturmiljön och landskapsbilden buskar och enstaka träd, trädssamlingar, och döda träd ska lämnas kvar vid all avverkning. Vidare ska hyggens storlek och utläggning anpassas till natur- och kulturmiljön genom bland annat hänsyn till omgivande skog, markegenskaper, hydrologi, terrängförhållanden och rekreativvärden. Kunskap om faktiska förhållanden i skogen bidrar till att Skogsstyrelsen genom rådgivning kan förmedla hur föreskriven hänsyn lämpligen bör utformas på beståndsnivå.<sup>29</sup>

Vidare har skogsbrukscertifieringarna i sina regelverk ytterligare krav på de markägare som valt att följa dessa. För att följa dessa krävs givetvis även kännedom om de förekomster i skogen som regelverken är avsedda att skydda och bevara. De aktörer som ansvarar för efterlevnaden av skogsbruksstandarder som går längre än lagens krav har givetvis även möjlighet att bestämma hur dessa bör efterlevas i det enskilda fallet. Även för sådan rådgivning utgör kunskaper om faktiska förhållanden en viktig beståndsdel.

Uppgifter om höga naturvärden är även relevant vid urval av åtgärder som kan få stöd enligt Skogsstyrelsens stödprogram Nokås<sup>30</sup> eller motsvarande. Stöd kan sökas för åtgärder i skogen som främjar naturvärden, äldre kulturmiljöer, landskapsbilden eller rekreation och friluftsliv. I första hand prioriteras åtgärder till områden med dokumenterat höga naturvärden. En naturmiljöbeskrivning utgör ett gott underlag vid en bedömning av om ett område har sådana värden att det kan prioriteras.

---

<sup>29</sup> Se Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.

<sup>30</sup> Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås).



*En naturmiljöbeskrivning kan endast tillsammans med andra fakta användas som ett underlag för tillsynsbeslut*

Det är flera myndigheter som utövar tillsyn över åtgärder i skogen. Både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har tillsynsuppdrag. Därutöver kan kommunerna även utöva tillsyn i vissa fall.

Tillsyn utövas inte annat än i undantagsfall slumpmässigt. Vanligtvis utgör aktiva tillsynsåtgärder i stället resultatet av en bedömning av risken för att en åtgärd inte står i överensstämmelse med lagens krav i något avseende.

Det är både rimligt och lämpligt att de flesta av den stora mängd skogsbruksåtgärder som vidtas inte blir föremål för närmare granskning. Skogsbruk är i sig en verksamhet som anses tillåtlig och det är endast om särskilda skäl föreligger som tillåtligheten bör ifrågasättas. Ett sådant skäl kan vara att den hänsyn som en markägare planerar att ta inte är tillräcklig utifrån förhållandena på platsen. Ett annat skäl kan vara att naturvärdena på platsen för den tilltänkta åtgärden kan aktualisera ett förbud.

En naturmiljöbeskrivning kan knappast ensam ligga till grund för ett tillsynsbeslut, enligt exempelvis 35 § skogsvårdslagen eller enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. För att ett sådant, i grunden ingripande beslut, ska få meddelas måste förhållandena i det enskilda fallet prövas mot den regel som myndigheten utövar tillsyn över. Det kan exempelvis röra sig om tillsyn över åtgärder som planeras i eller vid hänsynskrävande biotoper eller åtgärder som riskerar att skada skyddade arter. I dessa fall måste åtgärdens påverkan på tillsynsobjektet, en biotop eller art, prövas mot de förutsättningar som uppställs i respektive regelverk.

En naturmiljöbeskrivning bör däremot kunna ligga till grund för en bedömning om när en särskild tillsynsåtgärd är påkallad. Om det av en naturmiljöbeskrivning framkommer att en skog hyser sådana förekomster som typiskt sett har stor betydelse för biologisk mångfald, kan tillsyn över åtgärden behöva utövas exempelvis mot reglerna i 7 kap. 17 § i skogsstyrelsens föreskrifter som rör hänsynskrävande biotoper eller enligt artskyddsförordningen.

En naturmiljöbeskrivning kan dock inte ensam anses utgöra en förhandsbedömning i något sådant avseende. Det saknas en sammanvägd bedömning av de olika förekomsternas betydelse i det enskilda fallet vid inventeringstillfället. I stället får dessa förekomster, till-

sammans med andra kunskapsunderlag, utgöra en del av utredningen i ett tillsynsärende. Om myndigheten meddelar ett beslut som markägaren är missnöjd med har denne en möjlighet att få denna bedömning överprövad i det enskilda fallet genom att överklaga. I en sådan process kan skäl för och emot en viss bedömning av innehållet i en naturmiljöbeskrivning framföras och prövas av domstol.

*En naturmiljöbeskrivning kan inte ensamt utgöra underlag för områdesskydd men vara en god hjälp vid prioritering av frivilliga avsättningar*

För att uppnå de skogspolitiska och miljöpolitiska målen krävs att skog med höga naturvärden bevaras. I vilken omfattning detta ska ske har utredningen föreslagit att politiken ska avgöra.

Utredningen har vidare föreslagit att formellt skydd i huvudsak ska ske genom markägarinitiativ och med frivillighet som grund. Ett sådant system förutsätter goda skogsbiologiska kunskaper hos markägare för att kunna erbjuda områden med tillräckligt höga naturvärden för områdesskydd. Det kan vara svårt för en markägare att själv välja ut och avgränsa skog som matchar den förfrågan som myndigheterna, enligt utredningens skisserade förslag, ska lämna om frivilligt formellt skydd. En naturmiljöbeskrivning kan då utgöra ett bra underlag för markägare vid bedömningen av om det finns skog inom det egna innehavet som håller tillräckligt klass för att kunna komma i fråga för formellt skydd. Utredningen gör bedömningen att någon form av enhetlig och systematisk metod, för att kunna jämföra potentialen för att en skog har höga naturvärden, är en förutsättning för ett fungerande system med frivilligt formellt skydd som bygger på markägarinitiativ.

Inrättandet av formellt skydd utgör ett myndighetsbeslut i en eller annan form. I ett ärende om formellt skydd måste därför myndigheten pröva ett områdes samlade naturvärde dels mot de rättsliga förutsättningarna för områdesskyddet i fråga, dels mot det vägledande dokument som styr hur myndigheten får använda statens medel.

Utredningen har i andra delar föreslagit att förutsättningar för hur anslagen för formellt skydd ska användas ska utgå från de mer övergripande kriterierna som anges i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen och som närmare preciseras i nationell strategi för formellt skydd av skog. En naturmiljö-

beskrivning kan därmed inte ensam utgöra underlag för om ett område uppfyller kriterierna för formellt skydd. Det kan däremot vara ett bra underlag för bedömningen om en viss skog kan komma i fråga. En naturmiljöbeskrivning har dock inte som huvudsakligt syfte att identifiera de områden som staten avser skydda genom områdes-skydd.

Inventering efter förekomster i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen kan däremot mycket väl utgöra en grund för beslut om vilka områden som borde prioriteras för formellt skydd. Det är exempelvis lämpligt att, som utredningen föreslagit i andra sammanhang, prioritera formellt skydd till markägare vars totala innehav till stor del utgörs av skog med mycket höga naturvärden (så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter). För att kunna prioritera formellt skydd för att på så sätt "lösa ut" markägare, som annars får bära ett orimligt stort ansvar för naturmiljön, kan en naturmiljöbeskrivning av en markägars innehav utgöra ett av flera underlag för att avgöra om denne annars får bära ett opropor-tionerligt ekonomiskt ansvar.

De politiska ambitionerna om bevarande av skog ska i enlighet med den skogspolitik som råder även uppfyllas genom att sektorn tar ett ansvar, vilket genomförts bland annat genom frivilliga avsättningar. Det kunskapsunderlag som en naturmiljöbeskrivning innebär bör därför även kunna ligga till grund för markägens val av områden för frivilliga avsättningar. Genom att prioritera frivilliga avsättningar till områden med förekomster i naturen som har stor betydelse för biologisk mångfald kan en frivillig avsättning på ett bra sätt bidra till uppfyllande av miljömålen. Kunskap om var höga naturvärden finns i skogen har bidragit till att sådana områden i lägre utsträckning avverkas och i högre utsträckning bevaras. En naturmiljöbeskrivning kan utgöra ett bra underlag för markägaren vid en bedömning av hur den egna skogen ska brukas och vilka ytor som ska prioriteras för avverkning respektive naturvård.

Markägaren blir däremot inte bunden av en naturmiljöbeskrivning genom att indirekt tvingas att avsätta viss mark. Vill staten förhindra skogsbruksåtgärder på viss plats måste myndigheten i de fall markägaren inte frivilligt vill avsätta marken vara beredd att meddela erforderliga förelägganden eller förbud eller inrätta områdesskydd samt betala inträngsersättning under de förutsättningar aktuell lagstiftning anger. I annat fall måste myndigheterna acceptera att mark-

ägaren kan fortsätta att bruka sin mark enligt den pågående markanvändningen, oavsett vad som framkommer av en naturmiljöbeskrivning.

För de fall markägaren genom certifieringen frivilligt har åtagit sig att inte avverka skog av viss kvalitet kan inte hinder i brukandet läggas staten till last. Bedömningen av om skogen uppfyller någon viss naturvärdesstatus enligt ett marknadsstyrt organ görs då av annan än myndighet. Myndigheterna bör endast uttala sig om ett områdes naturvärden inom ramen för ärendehandläggning och då genom ett överklagbart beslut.

### **14.3.2 Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden**

Inventering av förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald kan göras av staten, markägaren eller någon annan. Utredningen är av uppfattningen att nyttan av insamling av sådan platsbunden kunskap ökar exponentiellt om den kan ske i stor omfattning, på ett systematiskt och likvärdigt sätt över hela landet. Underlaget kan på så sätt vara jämförbart och bidra till både aggregerad kunskap om förhållanden i landskap och mer detaljerad information genom att ange förhållanden på beståndsnivå. För att uppnå effektivitet kan även teknik och resurser som knappast kan förväntas av en enskild markägare eller organisation användas. Ett exempel kan vara flyglaserscanning och avancerad GIS-analys. För att identifiera vissa förhållanden i skogen krävs ingen särskild sakkunskap, som att inventera mängden död ved, medan andra förhållanden kan vara svåra att bedöma utan särskild kompetens som att identifiera naturvårdsarter.

*Staten bör ansvara för naturmiljöbeskrivningar på små- och mellanskogsbrukets marker*

Det är utredningens uppfattning att det inom småskogsbruket generellt saknas kunskap hos markägare att kunna inventera de förhållanden som bör anges i en naturmiljöbeskrivning. Detta bekräftas av att det inom den svenska skogspolitiken sedan länge funnits en uttalad vilja att stödja småskogsbruket med visst kunskapsunderlag.

Utredningen ser ingen anledning till att frånga den principen. Staten bör därför ha ett övergripande ansvar för att utföra naturmiljöbeskrivningar, företrädesvis på småskogsbrukets marker.

Storskogsbruket har under åren utvecklat egna metoder och kompetens för naturvärdesinventeringar. Den nödvändiga transparensen uppnås genom att de stora skogsbolagen redovisar sina inventeringar till Skogsstyrelsen.

När det gäller mellanskogsbruket kan det ifrågasättas om tillräcklig kompetens och tillräckliga ekonomiska förutsättningar finns i den heterogena skara som räknats dit. Någon transparens har inte heller uppnåtts då mellanskogsbruket generellt inte redovisar resultatet av sina inventeringar. Det finns därför anledning att låta Skogsstyrelsen ansvara även för mellanskogsbrukets marker.<sup>31</sup>

Vad som avses med små-, mellan- och storskogsbruket har definierats i samband med att nyckelbiotopsinventeringen inleddes. Med småskogsbruket avsågs i det sammanhanget markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Till mellanskogsbruket räknades skogsägare med 5 000–20 000 hektar skog. Till storskogsbruket räknades de fem största skogsbolagen Sveaskog, SCA Skog, Bergvik Skog AB, Holmen Skog och Statens fastighetsverk. Exempel på ägare som ingick i mellanskogsbruket var större privata enskilda skogsägare, allmänningar, aktiebolag, stiftelser, besparingsskogar och Svenska kyrkan.

För den inventering som nu föreslås bör de angivna arealerna kunna ligga till grund för att definiera om marken hör till ett små-, mellan- eller storskogsbruk och om Skogsstyrelsen ska inventera marken eller inte. Ju större areal en markägare har desto större sannolikhet är det att markägaren har möjlighet att skaffa sig tillräcklig kompetens för att kunna utföra en inventering motsvarande den föreslagna naturmiljöbeskrivningen. Som utredningen föreslagit ska omfattningen av inventering anges i det handlingsprogram som utredningen föreslagit och som redogörs för i kapitel 9. Den närmare avgränsningen av vilken mark som bör omfattas av inventering kommer därmed att närmare anges i handlingsprogrammet.

Som nämnts finns det flera skäl till att kartlägga naturvärden i skogen. Utöver att vara ett stöd i markägarens skogsbruk har myn-

<sup>31</sup> Regeringen ansåg i beslut 2018-05-17, N2018/03141/SK m.fl. att samtliga markägarkategorier skulle omfattas av den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen.

digheter användning av att det finns underlag om naturvärden när myndigheten ska fatta beslut inom ramen för tillsyn, prioritera i fråga om stödåtgärder eller som planeringsunderlag. Det är dock viktigt att kunskapsunderlaget i första hand ska utgöra och uppfattas som ett stöd för markägaren att fatta egna beslut och ett stöd för att följa de krav som skogsvårdslagen eller miljöbalken ställer.

Ett sådant stöd är en hjälp för markägaren men tar självfallet inte över det ansvar markägare har att följa den samlade lagstiftningen och att ta fram egna kunskapsunderlag inför en åtgärd. Det är också viktigt att den inventering som görs av en myndighet föregås av kontakt med markägaren och att markägaren erbjuds att delta vid inventeringstillfället. Om markägare aktivt deltar i en inventering av den egna fastigheten bedöms den primära nyttan med naturmiljöbeskrivningen, att utgöra ett kunskapsunderlag för markägaren inför de egna besluten, öka kraftigt.

### *Inventeringen bör utföras av Skogsstyrelsen*

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har varit de myndigheter som hittills utfört inventeringar av höga naturvärden i skogen. Utredningen ser att båda dessa myndigheter skulle kunna utföra uppdraget att inventera skogar med höga naturvärden.

Länsstyrelserna har, med hänsyn till sitt uppdrag om områdeskydd i skogen, kompetens att bedöma höga naturvärden i skogen. Länsstyrelsen är också tillsynsmyndighet i fråga om artskydd. Länsstyrelsen är regionalt ansvarig myndighet för alla miljökvalitetsmål, förutom *Levande skogar*, och ansvarar på regional nivå för att genomföra handlingsplaner för grön infrastruktur. Däremot är länsstyrelsernas uppdrag i övrigt inriktat på mycket annat än skog och dess naturvärden.

Skogsstyrelsen har ett uttryckligt uppdrag i sin instruktion att bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen nås. Med tanke på de inventeringar som myndigheten har utfört finns det också en kompetens i att bedöma förekomster i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. Skogsstyrelsen är också den myndighet vars enda fokus är skogen och skogsbruket. Mot denna bakgrund anser utred-

ningen att Skogsstyrelsen bör vara den myndighet som ansvarar för att utföra naturmiljöbeskrivningar på småskogsbrukets marker.

Utredningen är medveten om att det finns en bristande tillit mellan vissa markägare och Skogsstyrelsen när det kommer till att inventera och bedöma naturvärden. Det kan således initialt finnas en misstro mot det inventeringsresultat som Skogsstyrelsen tar fram. Genom den standardiserade metodik som föreslås med i huvudsak inventering i provytor, utan sammanvägd bedömning av naturvärdena, bedömer dock utredningen att förtroendet kommer att kunna öka. Förutsatt att uppgifterna om naturvärden hanteras på det sätt som utredningen beskrivit bedömer utredningen att inventeringsunderlaget i stället kommer att ses som en tillgång i det enskilda skogsbruket. Inventeringen ska alltså inte leda till någon sammanvägd bedömning av de olika förhållandena som identifieras utan en sådan bedömning ska endast göras av myndigheten när det krävs i förhållande till ett författningsreglerat krav eller uppdrag.

Omfattningen av inventeringen beslutas i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som utredningen föreslagit. Särskilda anslag behövs därefter för utförandet av den inventering som anges.

### *Naturmiljöbeskrivningar ska endast utföras i skogar där det kan ha betydelse*

Det är möjligt att utföra en naturmiljöbeskrivning som syftar till att identifiera förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald i all skogsmark. Det är däremot inte rimligt att finkamma all Sveriges skogsmark efter sådana förhållanden. En kostnadseffektiv inventering som bekostas av staten måste därför inriktas på områden där en naturmiljöbeskrivning kan fylla en funktion genom att utgöra ett faktiskt underlag för prioriteringar i olika situationer eller ett underlag för olika beslut. En inventering bör därför i första hand inriktas på skogar där olika mål kan hamna i konflikt med varandra. I praktiken innebär det att en naturmiljöbeskrivning endast behövs i skogar som kan ha relativt höga naturvärden.

Områden som kan ha höga naturvärden bör kunna identifieras på förhand genom så kallad fjärranalys. Genom att identifiera enhetliga förhållanden såsom strukturer som indikerar gamla träd eller orördhet bedömer utredningen att ett sådant urval är möjligt.

Som utredningen redogjort för ovan bör naturmiljöbeskrivningar utförda av Skogsstyrelsen komma i fråga på små- och mellanskogsbrukets mark. Enligt utredningens bedömning bör cirka 5 procent av den produktiva skogsmarken på små- och mellanskogsbrukets produktiva skogsmark utgöra sådan skogsmark som kan ha höga naturvärden och som därför bör omfattas av Skogsstyrelsens inventering.

Inget hindrar såklart en markägare att vid sidan av Skogsstyrelsens systematiska inventering utföra eller låta utföra en naturmiljöbeskrivning även på mark som inte valts ut genom fjärranalys. Det kan tvärtom vara en stor fördel om en sådan inventering görs inom ramen för den ordinarie skogsbruksplanläggningen. Något krav i detta avseende kan dock knappast ställas.

### *Bör inventeringen vara frivillig för markägaren?*

Den svenska skogspolitiken bygger på principen om frihet under ansvar där markägaren har en frihet att utveckla egna mål för sin skog inom ramen för de krav som lagen ställer. I detta ingår bland annat att markägaren ska ta den hänsyn som krävs till skogens miljövärden så att dessa bevaras och utvecklas.

Att låta markägaren själv ansvara för inventering i syfte att identifiera skogar med höga naturvärden på den egna fastigheten ligger i linje med detta synsätt. Ett sådant ansvar skulle även överensstämma med skälen bakom utredningens förslag om ett nytt arbetssätt i fråga om frivilligt formellt skydd. Förslaget förutsätter att markägare och skogsägarföreningar tar ett stort ansvar med att identifiera de skogar som det frivilliga systemet efterfrågar och tar initiativ till att avsätta skog för naturvård.

Utredningens förslag om naturmiljöbeskrivning avser inventering av förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Enligt utredningen krävs det viss kompetens för att kunna identifiera sådana naturvärden som dessa förhållanden avser. Inom små- och mellanskogsbruket kan sådan kompetens inte förväntas hos markägaren fullt ut. För det fall att markägaren själv skulle ansvara för att utföra en naturmiljöbeskrivning skulle det i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon med nödvändig kompetens för att utföra uppdraget.



Som utredningen nämnt är det avgörande för bevarande av den biologiska mångfalden att områden med höga naturvärden är förbundna med varandra i landskapet i sådan utsträckning att arter har möjlighet att förflytta sig mellan dem. För att uppnå det är det nödvändigt att uppgifterna om var i landskapet dessa områden finns är tillgängliga även för andra markägare. På så sätt kan även dessa uppgifter beaktas när en markägare väljer områden inom ramen för det frivilliga formella skyddet. För det fall att markägare själva ska ansvara för den inventering som avses med en naturmiljöbeskrivning kommer information inte nödvändigtvis att bli tillgänglig för andra markägare.

Utredningen har även övervägt att låta markägaren själv bestämma om Skogsstyrelsen ska få utföra en naturmiljöbeskrivning på den egna fastigheten. Ett sådant förfarande skulle alltså bygga på samtycke från den enskilda markägaren för ett utförande av en naturmiljöbeskrivning. För att ett sådant förfarande skulle vara kostnadseffektivt skulle Skogsstyrelsen behöva erbjuda en naturmiljöbeskrivning till markägare i ett större område. De markägare som då tackar nej skulle inte ha det underlag om naturvärden på fastigheten som en naturmiljöbeskrivning innebär. Vid en skogsbruksåtgärd, och särskilt vid en avverkning, skulle markägaren då behöva ta fram ett mer omfattande underlag om naturvärdena för att leva upp till kunskapskravet.

Ett samtycke från markägaren som en förutsättning för en naturmiljöbeskrivning skulle även kunna få till följd att inventerade områden ligger utspridda i landskapet. Det skulle försvåra, eller omöjliggöra, möjligheten att uppnå väl förbundna system av naturvårdsavsättningar och relevant naturvårdshänsyn för att få konnektivitet i landskapet.

Sammantaget bedömer utredningen att utförandet av en naturmiljöbeskrivning inte helt kan bygga på frivillighet hos markägaren. Utredningen bedömer att ansvaret för denna inventering i vart fall inledningsvis bör ligga på en myndighet. När arbetet med naturmiljöbeskrivningar etablerats på ett sådant sätt att det finns mer förtroende och tillit till systemet finns det skäl att överväga om inventeringen helt kan vila på frivillig grund. Frågan om ansvaret kan flyttas till markägaren eller om samtycke ska vara en förutsättning för inventering kan då behöva övervägas på nytt. För att nå dit är det dock avgörande att Skogsstyrelsen har en god dialog med markägare inför en inventering. Utöver att markägaren alltid ska informeras i god tid

innan en inventering ska ske bör markägaren alltid erbjudas att närvara vid inventeringstillfället.

*Delar av den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige bör kunna utvecklas och användas vid inventering i hela landet*

Den information om naturen som Skogsstyrelsen bör ansvara för motsvarar sådan grundinformation som myndigheten samlat in genom metoden för nyckelbiotopsinventering. Det bör vara möjligt att även i fortsättningen använda sig av den kompetens som byggts upp inom Skogsstyrelsen och de metoder som under lång tid använts av myndigheten. En avgörande skillnad jämfört med en nyckelbiotopsinventering är att någon sammanvägd bedömning inte ska göras i samband med att informationen samlas in. Någon klassning av områdets samlande naturvärde ska alltså inte göras i samband med inventeringen. Efter en genomförd naturmiljöbeskrivning är det därmed fullt möjligt att det, då naturvärdena ska bedömas, framkommer att området inte har särskilt höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har tagit fram en utvecklad metod för att ge förbättrat stöd vid nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Denna utvecklade metod har testats och utvärderats.<sup>32</sup> Metoden som tagits fram för nordvästra Sverige innebär i likhet med den ordinarie nyckelbiotopsinventeringen att skogsområden med enhetliga förhållanden, som kan ha höga naturvärden avgränsas. Till skillnad från i den ordinarie inventeringen läggs inom de avgränsade skogsområdena representativa provytor ut där uppgifter om vissa förhållanden i naturen samlas in på ett standardiserat sätt. De mest centrala förhållanden som samlas in är antal och typ av naturvärdesträd, mängden stående och liggande död ved samt förekomst och frekvens av så kallade naturvårdsarter.<sup>33</sup> Även skogens karaktärsdrag beskrivs i provytorna,

---

<sup>32</sup> Skogsstyrelsen, Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige, rapport 12/2019.

<sup>33</sup> Naturvårdsarter är ett samlingsbegrepp för rödlistade arter, signalarter och lagskyddade (fridlysta) arter som i sig är särskilt skyddsvärda eller indikerar områden med höga naturvärden. Frekvensen och kombinationen av olika naturvårdsarter kan dessutom förstärka eller ge ytterligare information om ett områdes naturvärde. Signalarter kan ha olika signalvärde (indikatorvärde) i olika delar av landet. Rödlistning görs däremot på nationell nivå, där en viss hotkategori speglar risken för att arten ska försvinna ur landet som helhet. [www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbiotoper/handbok-nyckelbiotopsinventering-2020.pdf](http://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbiotoper/handbok-nyckelbiotopsinventering-2020.pdf), s. 14.

till exempel om den är hänglavrik, senvuxen eller med stor diameter-spridning. Även vissa andra förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald samlas in beroende på de faktiska förhållandena och i vissa fall på skogstyp.<sup>34</sup> Som exempel kan nämnas lodyta, sandyta, bäck och källa. Fynd av naturvårdsarter och sådana förhållanden som inte är knutna till naturvärdesträd eller död ved noteras i hela området och inte bara i provytorna.

Enligt utredningen ger den utvecklade metoden, genom att den i hög utsträckning baseras på representativa provytor och standardiserade uppgifter, en god grund för objektivitet i bedömning av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Metoden är anpassad efter skogstyper i nordvästra Sverige men utredningen bedömer att den bör gå att utveckla och använda även i övriga skogstyper och i hela landet. Metoden behöver särskilt utvecklas för sådana skogstyper där förekomsten av naturvärdesträd och död ved är av mindre betydelse, till exempel kalkbarrskogar och sandbarrskogar.

Utredningen bedömer alltså att delar av denna metod skulle kunna utvecklas och användas i hela landet, för naturmiljöbeskrivningar.

En inventering enligt den metod som här föreslås bedöms vara till stor hjälp för de markägare som inte själva har den kompetens eller de resurser som krävs för att uppnå kravet på kunskap som tidigare redogjorts för. Resultatet enligt den föreslagna metoden bedöms också kunna vara till hjälp för andra markägare och för myndigheterna i sitt områdesskydd, att tillsammans verka för konnektivitet i landskapet.

### *Bedömningar som grundas på naturmiljöbeskrivningar*

Skogsstyrelsen har en skyldighet att inom sin myndighetsutövning, exempelvis vid tillsyn eller innan beslut om beviljande av vissa bidrag, bedöma naturvärdena i ett visst område. Om sådan ärendehandläggning aktualiseras i områden som inte tidigare inventerats behövs en naturvärdesinventering. En naturmiljöbeskrivning utgör underlag för en naturvärdesbedömning. Metoden att samla in och dokumentera förhållanden bör kunna användas även för en inventering i syfte

---

<sup>34</sup> [www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbiotoper/handbok\\_-\\_nyckelbiotopsinventering-2020.pdf](http://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/nyckelbiotoper/handbok_-_nyckelbiotopsinventering-2020.pdf).

att göra en naturvärdesbedömning. En avgörande skillnad är då att Skogsstyrelsen gör en samlad bedömning av förhållandena i naturen och prövar dessa mot ett i förväg uppställt krav. Naturvärdesbedömningen utgör därmed motiveringen till ett visst ställningstagande, som grundas på de faktiska förhållanden som identifierats.

Det finns inte någon anledning att registrera naturvärdesbedömningen vid sidan av ärendet som föranlett bedömningen. Däremot kan de omständigheter i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald registreras som en naturmiljöbeskrivning.

### *Det krävs ett uttryckligt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion*

Utredningen har bedömt att det inte kan anses helt klarlagt att nyckelbiotopsinventeringen, som den utförts i syfte att kartlägga nyckelbiotoper på det enskilda skogsbrukets mark, har något stöd i myndighetens instruktion. Om naturmiljöbeskrivningar i skogen ska utföras av Skogsstyrelsen bör instruktionen ses över så att inventeringen och dess syfte har stöd i myndighetens formellt givna uppdrag. Detta gäller helt oavsett om den föreslagna inventeringen ska anses utgöra ärendehandläggning eller så kallad faktiskt verksamhet.

I Skogsstyrelsens nuvarande instruktion anges att myndigheten ska ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar *sköts* i förhållande till de skogspolitiska målen.<sup>35</sup> Som utredningen konstaterat i tidigare kapitel ger inte ordalydelsen stöd för en inventering av områden som kan ha höga naturvärden i sig. För att tydliggöra att Skogsstyrelsen ska ha ett uppdrag att inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen måste myndighetens instruktion kompletteras med en sådan bestämmelse.

Utredningen föreslår därför att det i 2 § i förordningen med instruktion för Skogsstyrelsen förs in ytterligare en punkt som anger att Skogsstyrelsen ska ansvara för inventering av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Med den lydelsen begränsas inte Skogsstyrelsens uppdrag till att endast avse det enskilda skogsbrukets mark. En sådan avgränsning kan i stället, som tidigare, göras genom anslagsstyrning i regleringsbrev.

---

<sup>35</sup> Se 2 § 2 i förordning med instruktion för Skogsstyrelsen.

Som utredningen kommer att redogöra för nedan ska Skogsstyrelsen även inventera naturvärden i syfte att identifiera skogar där myndigheten har möjlighet att inrätta formellt områdesskydd utan markägarens samtycke. Samma inventeringsmetod ska enligt förslaget användas som den myndigheten bör använda i fråga om naturmiljöbeskrivningar. Den information som samlas in ska dock behandlas på ett helt annat sätt.

Genom att Skogsstyrelsens uppdrag i fråga om naturmiljöbeskrivningar inte avgränsas till att avse endast det enskilda skogsbrukets mark innebär det att Skogsstyrelsen kan hantera sådana uppgifter som framkommer när inventering sker även för myndighetsinitierat formellt områdesskydd.

Som utredningen kommer att återkomma till kommer det vid sådan inventering framkomma uppgifter om områden som medför att dessa inte överensstämmer med den naturtyp eller kvalitet som anges i handlingsprogrammet som en förutsättning för myndighetsinitierat formellt skydd. Eftersom samma inventeringsmetod har använts som den vid naturmiljöbeskrivningen kan dock uppgifterna lämpligen registreras på samma sätt och utgöra en naturmiljöbeskrivning av området. Inventeringen för myndighetsinitierat formellt skydd enligt det nationella handlingsprogrammet ska inte enbart utföras på det små- och mellanskogsbrukets mark. Myndighetens uppdrag bör därför inte avgränsas på det sättet i instruktionen.

### *Hur ska inventeringsresultatet hanteras av Skogsstyrelsen?*

De uppgifter som en naturmiljöbeskrivning resulterar i kommer att utgöras av objektsvisa fynd av förhållanden som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Det är bland annat arter som är beroende av vissa förhållanden men även information av mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden. Enligt utredningens bedömning är inte det sådan information som Sverige är skyldig att redogöra för enligt Inspiredirektivet eller som någon myndighet har ett informationsansvar för enligt lagen eller förordningen om geografisk miljöinformation.

Som utredningen redogjort för i kapitel 12.4 styrs en myndighets möjlighet att föra register av olika regelverk beroende på om registret innehåller personuppgifter eller inte. Om ett register innehåller per-

sonuppgifter utgör EU:s dataskyddsförordning den primära rättsliga regleringen. Det innebär att personuppgiftsbehandling endast får ske när det är tillåtet enligt dataskyddsförordningen och eventuell kompletterande nationell lagstiftning.

I kapitel 12.4 har utredningen konstaterat att en fastighetsbeteckning kan utgöra en personuppgift. Det nu föreslagna uppdraget att Skogsstyrelsen ska inventera förhållanden i naturen inom ramen för en naturmiljöbeskrivning kommer medföra att de inventerade uppgifterna knyts till en fastighet. Ett register hos Skogsstyrelsen över de förhållanden i naturen som registreras inom ramen för en naturmiljöbeskrivning skulle därmed innehålla personuppgifter.

Enligt artikel 5.1.b i dataskyddsförordningen får endast personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Av artikel 6 i dataskyddsförordningen framgår att all behandling av personuppgifter kräver en rättslig grund. Den rättsliga grund som en myndighet kan åberopa för behandling av personuppgifter utgörs i huvudsak av att

- behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller
- behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Utredningen har föreslagit att det bör införas ett uttryckligt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion om att inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald. Genom detta bör kravet på rättslig grund vara tillgodosett. Enligt utredningen bör det därmed inte finnas något hinder mot att Skogsstyrelsen för ett register med de inventerade förhållandena.

Hur uppgifterna ska tillhandahållas beror på behovet av att ta del av dem. Detta måste sedan ställas mot markägarens intresse av att uppgifterna inte sprids. Enligt utredningen bör det i detta avseende vara avgörande i vilket syfte inventeringen sker.

Som nämnts sker insamlingen av uppgifter i syfte att vara ett stöd för markägaren i fråga om bland annat frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd. Detta talar för att uppgifterna endast behöver finnas tillgängliga för markägaren själv.

Uppgifterna inhämtas dock även för att utgöra ett stöd för andra skogsägare i att kunna beakta förhållanden i naturen på andra fastigheter än den egna för att möjliggöra konnektivitet i landskapet. Det innebär att även andra markägare måste kunna ta del av uppgifterna. Även myndigheter som i sin tillsynsutövning behöver kännedom om förhållanden på fastigheten måste kunna få del av uppgifterna som underlag inom ett tillsynsärende. Utredningen ser inte heller något hinder mot att uppgifterna kan användas av Skogsstyrelsen i myndighetens uppdrag att dela ut stöd inom ramen för Nokås eller motsvarande. Syftet med myndighetens användning av uppgifterna är då att kunna ge ekonomiskt stöd till markägaren. Detta talar för att myndigheterna ska ha tillgång till och kunna dela informationen mellan sig.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns skäl för att både myndigheter och markägare ska ha tillgång till naturmiljöbeskrivningar. För myndigheternas del finns det inte skäl att begränsa tillgången på något sätt. För markägare kan tillgången däremot avgränsas på så sätt att den egna fastighetens naturmiljöbeskrivning finns tillgänglig tillsammans med resultatet av inventeringen i det närliggande landskapet. För att kunna uppnå samverkan i landskap är det helt avgörande att de egna insatserna kan samordnas med andra insatser i landskapet för att uppnå konnektivitet.

En lämplig ordning för att tillhandahålla informationen är *Mina sidor* som nås via Skogsstyrelsens hemsida. Utredningen har inte funnit skäl att även tillgängliggöra naturmiljöbeskrivningar under *Skogens Pärlor*, som snarare har för avsikt att lyfta fram områden med höga naturvärden.

### **14.3.3 Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska även fortsatt inventera naturvärden för inrättande av formellt områdesskydd**

Som nämnts ovan är en viktig utgångspunkt i fråga om statens ansvar för inventering av naturvärden att det måste finnas ett klart syfte med inventeringen. Inventeringens ambitioner och omfattning bör överensstämma med de syften inventering har att tillgodose. I fråga om områdesskydd bör således kunskapsunderlag inhämtas i den omfattning som motsvarar de politiska ambitionerna för områdesskydd och som det också finns anslag för att inrätta.

Det nya arbetssätt som utredningen föreslår i kapitel 10 i fråga om skydd av områden innebär att det i första hand ska bygga på frivillighet och ska ske på markägarens initiativ. Vilka skogstyper och vilka arealer som kan bli aktuella för frivilligt formellt skydd ska enligt utredningens förslag fastställas i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Staten ska emellertid enligt det föreslagna arbetssättet inte peka ut områden som ska skyddas, endast ange vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att kunna erbjuda formellt skydd. Det är därefter upp till markägaren att välja om mark ska erbjudas för formellt skydd.

För vissa skogstyper ska det dock alltid vara möjligt för myndigheterna att i sista hand använda sig av ett tvingande arbetssätt och då inrätta områdesskydd mot markägarens vilja. Sådant myndighetsinitierat formellt skydd ska enligt utredningen förslag begränsas till skogar som angetts som *särskilt angelägna allmänna intressen*. Vilka dessa är bör också komma till uttryck i det nationella handlingsprogrammet. Det nationella handlingsprogrammet ska även ange vilka arealer av dessa särskilt angelägna allmänna intressena som ska bevaras och ange inom vilka ekonomiska ramar skyddsarbetet ska bedrivas.

Utgångspunkten för skogar som utgör särskilt angelägna allmänna intressena är att de ska avse naturvärden av sådan dignitet att staten har ett ansvar för bevarandet, utifrån internationella åtaganden eller andra politiska överväganden. Som exempel har utredningen nämnt skogar där Sverige har en mycket stor betydelse för deras bevarande ur ett västeuropeiskt perspektiv. För att identifiera och bevara dessa värden krävs kunskapsunderlag, som staten bör ansvara för att inhämta.

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är de myndigheter som vid sidan om kommunerna beslutar om att inrätta områdesskydd och som också har en tradition av att inventera naturvärden för detta myndighetsuppdrag. Utredningen anser att myndigheterna även fortsättningsvis ska utföra inventeringar i syfte att inrätta myndighetsinitierade områdesskydd eller vidta andra åtgärder för bevarande av dessa skogar, i den utsträckning som det politiskt beslutade nationella handlingsprogrammet tillåter. Någon författningsändring bedöms inte nödvändig för detta. Arbetet utgår från den myndighetsstyrning som det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen utgör.



*Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör samordna arbetssättet vid inventering för områdesskydd*

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna arbetar i dag på olika sätt med inventering av skog. Resultatet av inventeringen har också hanterats på olika sätt.

Som utredningen redogjort för bör Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas fortsatta inventering av skogar med höga naturvärden för områdesskydd i huvudsak inriktas på skogar som utgör särskilt angelägna allmänna intressen och som är angivna i det politiskt beslutade handlingsprogrammet. Det är således i huvudsak samma skogstyper som Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska identifiera genom sina inventeringar. Det är därför rimligt att myndigheternas arbetssätt och metodik för inventering samordnas.

Vad gäller de naturmiljöbeskrivningar som utredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska få möjlighet att utföra ska dessa utföras enligt en anpassad metodik som utgår från den som tagits fram för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Utredningen bedömer att den metodiken kan användas som grund även i fråga om att ta fram underlag för det områdesskydd som ska kunna ske för särskilt angelägna allmänna intressen. Utredningen förordar således att denna metodik används av både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna i sitt arbete med att inventera de särskilt angelägna allmänna intressena som handlingsprogrammet kommer att ange. När metodiken använts i syfte att identifiera dessa skogar kommer myndigheterna att använda de insamlade uppgifterna för att göra en sammanvägd bedömning för att avgöra om området utgör ett sådant särskilt angeläget allmänt intresse som anges i handlingsprogrammet.

För att kunna identifiera de särskilt angelägna allmänna intressena kommer Skogsstyrelsen och länsstyrelserna att behöva inventera större områden än de som slutligen kommer att avgränsas för att bevaras genom formellt områdesskydd. En sammanvägd bedömning av de förhållanden i naturen som identifieras genom inventeringen får göras för de områden som ska komma att bevaras i enlighet med handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Denna sammanvägda bedömning av områdets samlade naturvärden är därmed en del av ärendehandläggningen som blir offentlig handling i samband med beslut.

För de områden som efter genomförd inventering inte överensstämmer med de särskilt angelägna allmänna intressena som handlingsprogrammet pekar ut, kommer det finnas inhämtad information om förhållanden i naturen. En sammanvägd bedömning av områdets naturvärden kan i vissa fall ha behövt göras för att komma fram till den slutsatsen. En sådan bedömning bör i dessa fall kunna betraktas som arbetsmaterial och inte publiceras.

Myndigheten har alltså inhämtat samma information som vid en naturmiljöbeskrivning. Utredningen ser inget hinder mot att denna överskottsinformationen sparas och används på samma sätt som den som inventeras genom en naturmiljöbeskrivning. Det är däremot viktigt att den inventering som görs för att inventera särskilt angelägna allmänna intressen görs i enlighet med de riktlinjer som tas fram inom ramen för handlingsprogrammet. Inventeringen av särskilt angelägna allmänna intressen ska därför göras skilt från Skogsstyrelsens naturmiljöbeskrivningar. Målsättningen ska självklart vara att urvalet av områden som aktualiseras för inventering i syfte att identifiera särskilt angelägna allmänna intressen ska avgränsas på ett sådant sätt att eventuell överskottsinformation begränsas så mycket som möjligt.

Länsstyrelsens inventeringsunderlag i myndighetens arbete med områdesskydd hanteras i dag som arbetsmaterial till dess att beslut i ärendet om områdesskydd avslutats. Någon publicering av underlaget sker alltså inte. Utredningen bedömer att denna ordning bör gälla även för den sammanvägda bedömning av naturvärdena i ett område som görs av Skogsstyrelsen i samband med områdesskydd. Enligt utredningen är det i överensstämmelse med Skogsstyrelsens skyldigheter enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation.

## 14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

**Förslag:** Handläggningstiden hos Skogsstyrelsen förkortas till tre veckor från det att en fullständig underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen kom in till myndigheten.

Skogsstyrelsen ska ha möjlighet att inom två veckor från det att ansökan kom in till myndigheten förelägga markägaren om att komplettera ansökan.

Om särskilda skäl föreligger ska Skogsstyrelsen kunna besluta om förlängd handläggningstid till åtta veckor. Ett beslut om förlängd handläggningstid ska inte kunna överklagas särskilt.

Enligt 15 b § skogsvårdsförordningen får en åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts. Enligt samma bestämmelse får Skogsstyrelsen medge att dessa åtgärder påbörjas tidigare om det finns särskilda skäl. Då det krävs särskilda skäl för ett medgivande ger regleringen inte Skogsstyrelsen förutsättningar för en rutinmässig hantering att medge kortare tid.

Utredningen har föreslagit att markägaren ska lämna in en väl utförd hänsynsredovisning tillsammans med underrättelsen om avverkning. Markägaren ska enligt förslaget på förhand ha bedömt natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs av avverkningen, vilka effekter åtgärden kommer få på dessa samt vilken hänsyn som bör tas med anledning av det. Vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen och den hänsyn som ska tas till dessa ska anges på en karta som ges in till Skogsstyrelsen. Förslaget bör rimligtvis innebära att handläggningen hos Skogsstyrelsen kan utföras på kortare tid då myndigheten som regel inte ska behöva utreda förhållandena på plats. Ett krav på kunskap som innebär mer genomarbetade hänsynsredovisningar bör därför innebära att den lagstadgade tiden på sex veckor kan förkortas.

Skogsstyrelsen fick 2014 ett uppdrag att analysera och beskriva hur myndighetens arbete behöver organiseras för att möjliggöra att tiden från det att avverkningsanmälan lämnas in till att avverkningen får påbörjas kan förkortas till tre alternativt fyra veckor.<sup>36</sup> Myndighetens redovisning resulterade den gången inte i någon förändring

<sup>36</sup> Skogsstyrelsen, *Förenkling i skogsvårdslagstiftningen, redovisning av regeringsuppdrag*, meddelande 1 2015.

av regelverket. Utredningen anser att förslaget om tydligare hänsynsredovisningar medför skäl att återigen överväga frågan.

#### 14.4.1 Handläggningstiden bör uppgå till tre veckor

I dag handläggs cirka 90 procent av anmälningarna om avverkning manuellt av en handläggare. Antalet handläggare som arbetar med dessa ärenden uppgår till mellan 150–190. Cirka 10 procent av de inkomna anmälningarna sorteras ut och handläggs automatiskt utan en manuell kontroll. Övriga ärenden hanteras manuellt. En stor del av de ärenden som handläggs manuellt hanteras snabbt och ges statusen handlagt. Endast en mindre andel leder vidare till fortsatt utredning och tillsyn. Cirka fyra procent av inkomna avverkningsanmälningar hittills under 2020 har besökts i fält av Skogsstyrelsen.

I dagsläget pågår två utvecklingsprojekt på Skogsstyrelsen som kommer att påverka hanteringen av avverkningsanmälningar och då även påverka bemanning.<sup>37</sup> Det ena projektet har till syfte att öka andelen ärenden som handläggs digitalt utan manuell granskning. Genom en digital analys i samtliga inkommande ärenden tas ett urval av ärenden upp för fortsatt manuell utredning. Målet med detta utvecklingsprojekt är att införa ett nytt sätt för handläggning av avverkningsanmälningar. Arbetssättet ska bygga på risk- och effektbaserad tillsyn och vara så flexibel att den går att anpassa till övrig verksamhet och förändrade behov och förutsättningar. Modellen innebär ett arbetssätt där Skogsstyrelsen enbart manuellt handlägger en delmängd av de anmälningar som kommer in till myndigheten. Det andra projektet ska tydliggöra hur en utredning av ett tillsynsärende ska ske allsidigt och tillvarata behoven utifrån det enskilda ärendets beskaffenhet. Projektet ska ta fram stöd för vad som ska ingå i utredningen av ett tillsynsärende, klargöra former för dokumentation under prövningen av ett ärende, svara på hur hanteringen av avverkningsärenden relaterar till bildande av formellt skydd och klargöra på vilket sätt kunskapskraven i miljöbalken påverkar utredning vid tillsyn. Tillsammans kommer projekten att leda till att antalet ärenden som manuellt handläggs blir färre samtidigt som utredning

---

<sup>37</sup> Projekten Ändamålsenlig ärendehandläggning och Utredning av tillsynsärende.

av de kvarvarande ärendena kommer att bli mer strukturerad och i vissa fall mer omfattande.<sup>38</sup>

Vid bedömning av längd på handläggningstiden behöver hänsyn tas till den tid som myndigheten behöver för att bedöma en anmälan, samråda med berörda myndigheter och kommuner. Handläggningstiden behöver även bestämmas till en sådan längd som innebär att Skogsstyrelsen har de resurser som krävs för att kunna efterleva den. En markägare som lämnar in en fullständig anmälan med hänsynsredovisning ska enligt utredningens förslag ha bedömt natur- och kulturmiljövärdena i det område som berörs. Markägaren behöver således i normalfallet ha besökt det område som berörs av åtgärden för att kunna ta fram det underlag som behövs. Planeringen av vilken hänsyn som ska tas ska ha gjorts innan underrättelsen med hänsynsredovisningen lämnas in till myndigheten. Tiden för handläggning får däremot inte bli så lång att den planering av hänsyn (traktplanering) som görs är inaktuell när avverkningen väl utförs.

Om tidsfristen förkortas kan allmänhetens och ideella organisationers möjlighet att kunna ta del av inkomna anmälningar och föra fram synpunkter innan avverkning genomförs försämrats. Handläggningstidens längd måste därför bestämmas utifrån att det även ska vara möjligt för allmänhet och sakägare att kunna reagera på en anmälan om avverkning och, om behov finns, påtala eventuella brister i anmälan som exempelvis avsaknad av hänsyn till vissa natur- och kulturmiljövärden.

Utifrån dessa omständigheter bedömer utredningen att handläggningstiden bör kunna bestämmas till tre veckor från det att en fullständig underrättelse om avverkning ges in.

Liksom i dag kan det tillkomma uppgifter om natur- och kulturmiljövärden på platsen även efter det att handläggningstiden löpt ut. Utredningens förslag innebär ingen skillnad i det avseendet annat än att tiden efter vilken markägaren får utföra sin avverkning förkortas. Skulle det inkomma uppgifter efter det att handläggningstiden löpt ut och ärendet därmed avslutats får de nytillkomna uppgifterna hanteras inom ramen för Skogsstyrelsens tillsyn.

Liksom i dag kan ytterligare tillsynsåtgärder behöva utföras även efter att Skogsstyrelsen avslutat den tillsyn som föranletts av en underrättelse enligt 14 §. Om nya omständigheter kommer till myn-

---

<sup>38</sup> Skogsstyrelsen, PM till utredningen om *Konsekvenser på nuvarande bemanning med anledning av förslaget om kortad handläggningstid*, 2020-09-09.

dighetens kännedom kan tillsyn behöva utföras enligt någon av de lagar som myndigheten har att tillämpa. Som nämnts har inte ett avslutat tillsynsärende någon rättskraft.

För Skogsstyrelsens del innebär det att om omständigheter framkommer som innebär att miljöbalkens bestämmelser borde ha tillämpats kan myndigheten behöva meddela ett tillsynsbeslut enligt balkens regler. På samma sätt kan ett beslut enligt 35 § skogsvårdslagen meddelas även efter att handläggningstiden för tillsyn över en under rättelse om avverkning passerats. Både miljöbalken och förvaltningslagen innehåller bestämmelser som medger interimistiska beslut.

#### **14.4.2 Skogsstyrelsen behöver begära komplettering inom viss tid**

Som utredningen redogjort för ska handläggningstiden börja löpa först när anmälan om avverkning med tillhörande hänsynsredovisning är fullständig. Är ansökan fullständig har utredningen föreslagit att avverkning kan ske tre veckor från det att en fullständig ansökan gavs in. För det fall att Skogsstyrelsen bedömer att det saknas underlag kan myndigheten begära att markägaren kompletterar sin anmälan. En komplettering kan behövas om det till exempel på ingiven kartskiss saknas uppgift om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det berörda området. Som utredningen nämnt bör sådan komplettering göras med stöd av 34 § skogsvårdslagen.

Begärs komplettering in börjar handläggningsfristen löpa först när kompletteringsföreläggandet efterlevts av markägaren och efterfrågat underlag således kommit in till Skogsstyrelsen.

Som huvudregel bör dock markägaren, förutsatt att en fullständig anmälan lämnats in, kunna räkna med att avverkning ska kunna ske tre veckor efter det att anmälan kom in till Skogsstyrelsen.

För att undvika en situation där ett kompletteringsföreläggande från Skogsstyrelsen kommer nära inpå att handläggningsfristen löpt ut bör det sättas en tid inom vilken Skogsstyrelsen måste ha förelagt markägaren om komplettering. Utredningen bedömer att Skogsstyrelsen bör kunna avgöra om komplettering krävs inom två veckor från det att anmälan kom in.

### 14.4.3 Skogsstyrelsen ska kunna förlänga handläggningstiden om särskilda skäl föreligger

Som utredningen återkommit till ett antal gånger uppgår antalet anmälningar om avverkning till cirka 60 000 per år. För den stora merparten bedömer utredningen att dessa kommer att kunna hanteras inom ramen för den föreslagna tiden om tre veckor.

I vissa fall kan dock handläggningstiden behöva förlängas. Det kan handla om situationer där området som berörs av avverkningen bedöms kunna ha höga naturvärden som inte i tillräcklig grad kan omhändertas genom generell hänsyn. Skogsstyrelsens handläggare kan i dessa situationer behöva en grundligare utredning av förhållandena på plats än vad som rimligen kan krävas av markägarens utredning.

Det kan behövas fältbesök för att bedöma om åtgärden kan tillåtas eller om den behöver begränsas på något sätt. I sådana fall krävs en längre handläggningstid än tre veckor. Berör avverkningen ett område med höga naturvärden kan åtgärden även vara sådan som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Aktualiseras samrådsplikten enligt miljöbalken gäller i stället en handläggningstid om sex veckor. Som utredningen redogjort för är det endast påverkan på naturvärden som hanteras inom samrådet. Övrig påverkan kommer att hanteras med stöd av skogsvårdslagen.

Det kan också vara så att den hänsyn som markägaren redovisat att ta, inte överensstämmer med vad som följer av föreskrifterna. I de fall markägarens och Skogsstyrelsens bedömning skiljer sig åt kan myndigheten behöva ha en dialog med markägaren om vilken hänsyn som ska tas enligt lag. I många fall bör en sådan situation kunna lösas med ett kompletteringsföreläggande och därmed inte föranleda någon förlängd handläggningstid. Är det en omfattande skillnad mellan markägaren och Skogsstyrelsens bedömning kan däremot ytterligare utredning krävas vilket kan föranleda en förlängd handläggningstid. I dessa situationer måste myndigheten ha en rimlig tid för att kunna fatta beslut enligt 35 § skogsvårdslagen.

I vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med en annan myndighet. Det kan till exempel avse förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen. Krävs ett mer omfattande samråd med länsstyrelsen kan det vara skäl för en förlängd handläggningstid.

Ett beslut om förlängd handläggningstid bör inte kunna överklagas särskilt.





# 15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

## 15.1 Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog<sup>1</sup>

Speciella regler för avverkning och återväxt inom vissa områden där avverkning varit tillståndspliktig har varit del av fundamentet i svensk skogslagstiftning och har funnits med sedan år 1903. Skogsstyrelsen beskriver att bestämmelserna ursprungligen varit ett uttryck för en försiktighet och allmän osäkerhet om konsekvenserna av ett exploaterande skogsbruk i vissa miljöer. Regleringen har haft som ansats att minska risken för att skogsbruket i tider av dålig lönsamhet inte skulle kunna eller vilja investera i säkra och kostsammare återväxtåtgärder i de kärva eller klimatomständiga utsatta lägen som ofta sammanfallit med svagare lönsamhet. Andra allmänna hänsyn, som värnandet om natur- och kulturmiljö eller rennäringen, har tillkommit i senare tid.

### 15.1.1 Skyddsskog och svårföryngrad skog

Bestämmelser om ”vården av skogar, vilkas bestånd erfordras till skydd mot flygsandfält och fjällgränsens nedgående” meddelades genom lagen den 2 juli 1903 angående skyddsskogar. De geografiska områden som avsågs var då inte definierade. Regeringsförordnanden om vilka skogar som omfattades kom senare efter särskild besiktning i fält. Vissa områden i norra Sverige benämndes skyddsskogar och ett viktigt motiv till lagens tillkomst var att förhindra de omfattande avverkningar som då ägde rum inom övre och översta barrskogsregionen främst i

---

<sup>1</sup> Detta kapitel är i allt väsentligt hämtat från Skogsstyrelsens PM *Fjällnära skog*, 2018-04-24, som bilagts hemställan till regeringen den 31 maj 2018, Skogsstyrelsens dnr 2018/2907, Regeringskansliets dnr N2018/03651/SMF samt från Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19 *Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog*, bilaga 3 till SOU 2009:30.

Jämtlands län, där merparten av aktuella skogar var i enskild ägo. Avverkning av skog inom skyddsskogarna utöver vad som var till husbehov fick ske först efter utsyning. Utsyningen bekostades av staten och utfördes av statlig förrättningsman (jägmästare). Avverkningens omfattning begränsades till vad som var långsiktigt hållbart. Reproduktionsplikt saknades. Skyddsskogslagen gällde under åren 1905–1937 och Domänstyrelsen var den myndighet som utövade tillsynen.

Genom 1923 års skogsvårdslag<sup>2</sup> tillkom de första bestämmelserna i den svenska skogslagstiftningen angående så kallade svårföryngrade skogar. Med svårföryngrad skog avsågs områden i havsbandet, på höjder eller eljest i särskilt exponerat läge där det måste befaras att återväxten efter ovarsam avverkning skulle bli undermålig eller omöjliggöras. Svårföryngrad skog avsattes i kustbandet i Västerbottens, Uppsala, Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar län samt på Öland och Gotland. Bestämmelserna innebar i praktiken motsvarande utsyningstvång som för skyddsskogarna enligt lagen 1903, rätt för skogsägaren att få tillstånd till avverkning på en gång i den utsträckning som var förenlig med skogens återväxt och det framtida behovet av husbehovsskog samt viss skyldighet för ägaren att utföra återväxtåtgärder ("utan oskäligen kostnad"). Skogsvårdsstyrelsen var tillsynsmyndighet.

Skyddsskogslagen upphörde att gälla 1937 och därmed samlades bestämmelserna om skyddsskogar och svårföryngrad skog i skogsvårdslagen. De skogar som behövdes till skydd mot sandflykt eller mot fjällgränsens nedgående benämndes skyddsskogar medan övriga skogar som tidigare omfattades av skyddsskogslagen kom att omfattas av bestämmelserna om svårföryngrad skog i 1923 års skogsvårdslag. Vissa områden i närheten av fjällen benämndes således fortfarande skyddsskog. Nyordningen som gällde fr.o.m. 1938 innebar att Skogsvårdsstyrelsen blev tillsynsmyndighet för de aktuella områdena.

I Norrbottens och Västerbottens län gällde ännu den så kallade "lappmarkslagen", en lag som funnits sedan 1866, med omarbetningar 1915 och 1932 och som innebar särskilda avsyningsbestämmelser för skogarna i bland annat Norr- och Västerbottens lappmarker. Avverkning fick inte (med vissa undantag) ske utan tillstånd från Skogsvårdsstyrelsen. Återväxtkraven motsvarade dem i 1923 års skogsvårdslag men Skogsvårdsstyrelsen kunde medge lättnader av hänsyn till skogsbrukets svaga ekonomi.

---

<sup>2</sup> SFS 1923:212.

När skogsvårdslagen reformerades 1948 ersatte den lappmarkslagen. I 1948 års lag genomfördes även en definitionsändring som innebar att de skogar i fjälltrakterna som efter 1938 ännu benämndes skyddsskogar i fortsättningen skulle benämnas svårföryngrad skog. Med skyddsskog avsågs då endast de skogar som kan behövas till skydd mot sand- eller jordflykt. Med svårföryngrad skog avsågs de skogar som behövs till skydd mot fjällgränsens nedgående eller där återväxten i allmänhet kunde omöjliggöras eller försvåras avsevärt. Kustskogarna i mellersta Sverige upphörde nu att betraktas som svårföryngrade områden. Aktuella geografiska områden för de särskilda skogstyperna avsattes i förordnanden efter fältbesiktningar i början av 1950-talet.

Även 1979 års skogsvårdslag behölls synsättet från tidigare lagar beträffande de skogsområden där särskild hänsyn kunde krävas. Där emot uppdrogs åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av vilka geografiska områden som skulle avgränsas som svårföryngrad skog och skyddsskog. Betydande arealer kom att tillföras, särskilt i de fyra nordvästliga länen. Huvuddelen av arealerna var statens skogar eftersom dessa först genom 1979 års lag generellt kom att omfattas av skogsvårdslagen.

### 15.1.2 Fjällnära skog

Fram till 1970-talet har säkerställandet av återbeskogningen, dvs. att ny skog etableras där en avverkning skett, och den långsiktiga tillgången på virke varit den röda tråden i svensk skogspolitik.

Inom området för svårföryngrad skog i norra Sverige infördes dock år 1991 bestämmelser i skogsvårdslagen som rör skogsbruket i området nära fjällen av andra motiv.<sup>3</sup> Genom ett tillägg i paragrafen som reglerade skyddsskog och svårföryngrad skog infördes möjligheten att genom förordning bestämma vilka områden av den svårföryngrade skogen som ska anses utgöra fjällnära skog. För den fjällnära skogen infördes särskilda bestämmelser om att hänsyn skulle tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen vid tillståndsgivningen. I samband med lagändringen år 1991 som medförde avsevärda ålägganden för enskilda markägare som berördes infördes på lagrådets inrådan ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att föreskriva avgränsningen av

---

<sup>3</sup> Prop. 1990/91:3.

den fjällnära skogen. Genom förordning om gränserna för fjällnära skog<sup>4</sup> fastställde Skogsstyrelsens den fjällnära gränsen.

Reglerna om skyddsskog, svårföryngrad skog, och fjällnära skog gällde parallellt fram till år 2010. Då upphörde de särskilda reglerna för skyddsskog och svårföryngrad skog. Behovet av bestämmelserna om skyddsskog ansågs ha spelat ut sin roll. Inventeringar hade nämligen visat att de kustnära dynområden som ofta återfanns inom gränsen för skyddsskog, var livsmiljö för många rödlistade arter. Här återfanns också flera naturtyper och arter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv. Regeringen konstaterade att det skyddsbehov som fanns när bestämmelserna infördes ersatts av ett allmänt intresse av att avveckla skogen i vissa av dessa områden för att stärka den biologiska mångfalden, det vill säga för att ge plats åt djur- och växtarter som är beroende av exponerade sandmiljöer. De särskilda bestämmelserna om skyddsskog motverkade detta intresse.

Inte heller för den svårföryngrade skogen ansågs bestämmelserna vara motiverade då motsvarande skydd för återbeskogning och allmänna hänsyn kunde ges inom det ordinarie anmälningssystemet. En avveckling av begreppet svårföryngrad skog innebar därmed en regel-förenkling.

## Den fjällnära gränsen

Begreppet fjällnära skog kan ha olika innebörd för olika personer och organisationer och används därför i debatten med olika innebörd. Den ursprungliga gränsen för fjällnära skog utgjordes av skogsodlingsgränsen enligt riksskogstaxeringen 1969. I Norr- och Västerbottens län, där statens skogsmarksinnehav var dominerande var gränsen i någorlunda överensstämmelse med skogsbrukets dåvarande intresseavvägning. I Jämtlands län, där de statliga markerna var och är utspridda lät riksskogstaxeringen göra en gränsdragning mellan skogsodlingsgränsen på det statliga innehavet med hjälp av linjal. Gränsen i Jämtlands län kom därmed av förklarliga skäl att på sina håll få en besynnerlig och svårförståelig dragning. I början av 1990-talet fick Skogsvårdsorganisationen i uppdrag att föreslå en ny gränsdragning, anpassad till gränser eller objekt i terrängen som lätt kan identifieras. Resultatet blev det geografiska område som anges i förordningen om

---

<sup>4</sup> SKSFS 1991:3.

gränserna för fjällnära skog. Särskilt för Jämtlands län kvarstår även nu gränsdragningar i terrängen som kan vara svåra att motivera.<sup>5</sup>

Den fjällnära gränsen utreddes så sent som år 2009. Från markägarhåll hade viss kritik framförts mot hur gränsens lagts ut. Exempelvis att ett sammanhängande större skogsområde delas av en väg och att gränsen har dragits vid vägen, trots att förutsättningarna för skogsbruk är lika på båda sidor. Gränsskogsutredningen ansåg i sitt betänkande *Skog utan gräns*?<sup>6</sup> att gränsen trots att den vid tillblivelsen haft ett något oklart syfte numera vunnit hög acceptans. Gränsen ansågs ha en idémässig och kommunikativ funktion för att markera att andra prioriteringsförhållanden mellan skogsbruk och allmänna intressen skulle göras inom fjällskogsområdet än i övriga landet. Skogsbrukets förutsättningar ur föryrgringssynpunkt ansågs inte längre vara styrande för dess dragning. Gränsens betydelse för statistisk redovisning framhölls även särskilt.

Gränsskogsutredningen ansåg således att den fjällnära gränsen skulle bestå. Gränsen ansågs vidare vara så pass etablerad att kostnaderna med en eventuell justering av denna knappast kunde anses vara motiverad. Regeringen ansåg det inte heller motiverat att föreslå en justering av gränsen men fann skäl att föra in en grundläggande definition av vad som utgör fjällnära skog i Skogsvårdslagen. Regeringen bemyndigades att meddela föreskrifter om vilka områden som utgör sådan skog. I skogsvårdsförordningen pekade regeringen ut de områden som Skogsstyrelsen angett i förordningen om gränserna för fjällnära skog. Lagändringen fick därmed inte någon saklig verkan avseende gränsens sträckning.<sup>7</sup>

Det bör understrykas att den fjällnära gränsen har till syfte att ange inom vilket område naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen ska ges större tyngd. Gränsen är inte utvecklad utifrån några strikta skogsbiologiska kriterier.

---

<sup>5</sup> Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, bilaga 3 i SOU 2009:30, s. 123.

<sup>6</sup> SOU 2009:30.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:201.

### 15.1.3 Motiven till de nuvarande reglerna om skogsbruk i fjällnära skog

Bestämmelserna som sedan 1991 gäller för det fjällnära området motiveras av andra syften än att reglera skogsförnygring, även om särskilda krav ställs också i detta avseende. Som nämnts har det främsta syftet varit att naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen ska ges större tyngd i det fjällnära skogsområdet. Prioriteringsförhållandet i fråga om markanvändningen i det aktuella området är således ett annat än i övriga delar av landet.

#### Naturvårdens intresse

Som skäl för inrättande av den fjällnära gränsen anfördes bland annat att det fjällnära området hyser huvuddelen av Sveriges större sammanhängande naturskogar och att de höga naturvärdena ofta är kopplade till områdenas storlek, deras relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Departementschefen anförde 1991 följande beträffande skälen till den särskilda regleringen av fjällnära skog:

De fjällnära barrskogarna har sålunda ofta stora naturvärden. Värdena ligger främst i områdenas storlek, relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Till sin ytvidd saknar de motsvarighet i Europa med undantag för Sovjetunionen. Kombinationen av väglöst land, oreglerade vattendrag och sjöar, opåverkade myrar, fjällhedar och barrskogar anses vara fjällrandzonens grundläggande kvaliteter i såväl fauna- som florahänseende och en viktig förutsättning för många arters överlevnad. I dessa kvaliteter ligger också en stor del av det turistiska värdet. När det gäller friluftslivet i dessa områden kan nämnas verksamheter som jakt, fiske, bär- och svamplockning.

Genom sin storlek och i många områden låga grad av kulturpåverkan erbjuder den fjällnära barrskogen en unik möjlighet för barrskogens fauna att utvecklas naturligt. Detta ger möjlighet för ekologisk forskning om naturliga förändringar i såväl faunans som florans sammansättning. Denna forskning kan vara av grundläggande betydelse i fråga om artbevarande och i fråga om förståelsen av det nordliga skogsekosystemet. Detta gör områdena speciellt viktiga från forskningssynpunkt.<sup>8</sup>

Den allmänna tillståndsplikten ansågs vara ett viktigt komplement till formellt skydd i området och innebar, mot ovan angivna slutsatser om naturvärdena, en påtaglig förstärkning av naturskyddet. Reservats-

---

<sup>8</sup> Prop. 1990/91:3 s. 24 f.

bildningen hade påbörjats i det fjällnära området endast några år innan 1991-års lagändring. Numera omfattas dock betydande arealer av olika former av formellt skydd.

Bestämmelsen om tillståndsplikt skulle därmed ses som ett komplement till andra naturvårdsinsatser, bland annat dåvarande regler om naturreservat och naturvårdsområden. Departementschefen framhöll att det fortfarande fanns områden kvar som borde skyddas genom reservat. Om det till exempel skulle bli fråga om att skydda större sammanhängande områden bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas. Det anfördes vidare att det ligger i sakens natur att om myndigheten överväger att vägra en avverkning av naturvårds- eller kulturmiljövårdsskäl ska den samråda med länsstyrelsen så att det blir klarlagt om det ena eller det andra institutet bör användas.<sup>9</sup>

Vid översynen av reglerna två decennier senare bekräftades de orörda fjällskogarnas naturvärden.<sup>10</sup>

## Kulturmiljövårdens intresse

Redan inför 1991-års lagändring konstaterade Skogsstyrelsen i sin underlagsrapport att det fanns stora brister i kunskap om förekomsten av kulturminnen i det fjällnära området. Det särskilda hänsynskravet till kulturmiljön motiverades därför med att det gav Skogsstyrelsen en möjlighet att besluta om en inventering av området innan tillstånd till avverkning, för att säkerställa att inga okända kulturminnen skulle förstöras.<sup>11</sup>

Skälet till den låga kunskapen om denna formmiljö beror på att det inte genomförts någon heltäckande inventering. Riksantikvarieämbetet bedrev landsomfattande fornminnesinventering för den ekonomiska kartans utgivning mellan åren 1938 och 2003. Inventeringarna koncentrerades då främst till de mellersta och södra delarna av landet. Eftersom fjällkedjan och närliggande delar av Norrlands inland inte försågs med ekonomisk karta gjordes inga inventeringar där.<sup>12</sup> Stora delar av övriga Norrland kom endast att inventeras översiktligt, vissa områden inte alls. De inventeringar som genomfördes

---

<sup>9</sup> Prop. 1990/91 :3 s.44 f.

<sup>10</sup> Prop. 2009/10:201 s. 39.

<sup>11</sup> Bilaga 1 till prop. 1990/91:3 s. 85.

<sup>12</sup> PM RAÄ dnr 411-2785-1995.

koncentrerades till de mer tätt befolkade områdena längs kusten. De inventeringar som genomförts i senare tid och ny forskning har visat att området hyser fler kulturmiljöer och fornlämningar än vad som tidigare varit känt.<sup>13</sup>

## Rennäringens intresse

I 1979-års skogsvårdslag fanns vid tillkomsten inget särskilt stadgat om hänsyn till rennäringen, vilket kritiserats av flera remissinstanser. Med anledning av detta uttalade departementschefen i propositionen att hänsyn skulle tas till rennäringen vid skogsbruk. Detta kom dock inte till uttryck direkt i lagtexten på annat sätt än att hänsyn skulle tas till naturvården och andra allmänna intressen. Rennäringen avsågs omfattas som ett allmänt intresse enligt denna bestämmelse. Departementschefen betonade nödvändigheten av att eventuella konflikter mellan skogsbruk och rennäring löstes på ett effektivt och smidigt sätt. Genomförandet skulle ske via samråd. Förutsättningarna för samförståndslösningar ansågs särskilt goda med hänsyn till att statens stora markinnehav.<sup>14</sup>

Efter att Skattefjällsmålet<sup>15</sup> hade avgjorts år 1981 tillsattes Samerättsutredningen som la fram sitt huvudbetänkande år 1989.<sup>16</sup> Utredningen hade till uppgift att utreda möjligheterna att stärka samernas rättsliga ställning. Utredningen konstaterade att de allvarligaste störningarna i renskötseln hängde samman med det moderna storskogsbruket och arbetet inriktades därför på att hitta vägar att stärka rennäringens ställning gentemot storskogsbruket. Utredningen fann att det var otillfredsställande att innehavaren av en så stark rätt som renskötselrätten skulle stå utan reell möjlighet till inflytande när underlaget för näringsverksamheten påtagligt förändrades, både utifrån såväl civilrättsliga som näringsrättsliga utgångspunkter. Utredningen föreslog därför att den som ägde eller brukade mark inom renskötselområdet skulle vara skyldig att samråda med berörd sameby vid större skogsavverkningar under vissa förutsättningar.

När de särskilda reglerna om skogsbruket i det fjällnära området tillkom år 1991 ansåg departementschefen att det fanns övervägande

---

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:201 s. 39.

<sup>14</sup> Prop. 1978/79:110 s. 15–16.

<sup>15</sup> NJA 1980 s. 1.

<sup>16</sup> SOU 1989:41.



skäl att införa regler som tryggade av renskötselrätten inom området. Redan tidigare fanns det i Skogsstyrelsens allmänna råd angett vilken hänsyn som borde tas för rennäringen som allmänt intresse vid skogsbruksåtgärder. Departementschefen menade att hänsynen till rennäringen borde markeras på ett tydligare sätt i lagen än vad som tidigare varit fallet då den endast ansetts ingå i de övriga allmänna intressena.<sup>17</sup> Angående den fjällnära regionen uttalades bland annat följande.

I renskötselsammanhang har intresset främst riktats mot medelålders och äldre skog med marklav och lavbärande träd. Den skogen utnyttjas normalt för renbetning under längre eller kortare tid varje år, i första hand under höst och vår men även vintertid. För renskötseln har tillgången på hänglav och andra trädlavar alltid haft stor och vissa år avgörande betydelse för renarnas överlevnad. Under perioder då snöförhållandena är sådana att markbetet är otillgängligt för renarna utgör nämligen dessa lavar det enda naturliga bete som står till förfogande. Dessa betesproblem förekommer huvudsakligen under vårvinterns skarperiod.<sup>18</sup>

De bestämmelser som infördes i skogsvårdslagen år 1991 i förhållande till rennäringen var i korthet följande. Fastighetsägaren skulle i en ansökan om tillstånd för att avverka i områden med svårföryngrad skog redovisa de åtgärder som skulle göras för att tillgodose rennäringens intressen. Avverkningstillstånd fick inte meddelas om avverkningen medförde ett så väsentligt betesbortfall att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkades eller om avverkningen omöjliggjorde sedvanlig samling och flyttning av renarna. Utöver detta togs en särskild hänsynsregel in i skogsvårdslagen som omfattade hela renskötselområdet med samma lydelse som gäller i dag. Dessutom infördes en bestämmelse om att en skogsägare var skyldig att bereda berörd sameby tillfälle till samråd innan en avverkning skedde inom renskötselns åretruntmarker. Skyddet för rennäringen kopplades till den redan existerande gränsen för svårföryngrad skog, som i vissa delar sammanföll med renskötselns åretruntmarker. Att gränsen för svårföryngrad skog valdes tycks närmast ha motiverats av effektivitetsskäl, eftersom det redan fanns ett tillståndsförfarande inom detta område.<sup>19</sup>

När begreppet svårföryngrad skog togs bort år 2009 ansåg Gräns-skogsutredningen det nödvändigt att ersätta skyddet för rennäringen

<sup>17</sup> Prop. 1990/91:3 s. 52.

<sup>18</sup> Prop. 1990/91:3 s. 23 f.

<sup>19</sup> Prop. 1990/91:3 s. 57 samt Brännström, Malin, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, 2017, s. 118.

i tillståndsprövningen med bestämmelser som på motsvarande sätt tillvaratog rennäringens intressen. Utredningen föreslog därför att markägaren skulle ges en informationsplikt mot samebyn inför alla avverkningar inom hela renskötselområdet, alltså utan begränsningar av det som tidigare utgjort svårföryngrad skog. Berörd sameby skulle därefter ha möjlighet att påkalla samråd.<sup>20</sup> Regeringen stannade dock vid att det tidigare samrådsförfarandet skulle fortsätta att gälla inom samebyns åretruntmarker. Eftersom tillståndsplikten för avverkning upphörde i det område som tidigare utgjort svårföryngrad men inte fjällnära skog, sker dock ingen formell prövning av renskötselns intresse i dessa områden. I stället infördes en möjlighet att förbjuda en anmäld avverkning inom renskötselns åretruntmarker om konsekvenserna av avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller om den omöjliggör en sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Berörd sameby saknar dock i de områden som inte längre omfattas av tillståndskravet en reell möjlighet att överklaga en avverkning då inget beslut fattas eller kommuniceras.

---

<sup>20</sup> SOU 2009:30 s. 12 f.

## 15.2 Nuvarande reglering av skogsbruk i fjällnära skog

Fjällnära skog definieras numera i 2 b § skogsvårdslagen enligt följande.

Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där

1. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden, kulturmiljövärden eller rennäringen eller
2. det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel.

Regeringen får enligt 2 b § andra stycket skogsvårdslagen meddela föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog. Vilka områden som träffas av de särskilda regler som gäller fjällnära skog bestäms således genom förordningen om gränserna för fjällnära skog med tillhörande kartor.

Skogsvårdslagen innehåller bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden genom föreskrifter och förbud, tillståndsplikt och villkor.

För avverkning i fjällnära skog föreligger tillståndsplikt enligt 15 § som fastslår: I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Regeln innebär att all avverkning av skog i den fjällnära skogen utom röjning och gallring kräver tillstånd, även avverkning för att ta mark i anspråk för annat ändamål. Överträdelser av bestämmelsen i 15 § skogsvårdslagen är straffsanktionerade och kan leda till fängelse eller böter enligt 38 §.

I 16 § skogsvårdslagen föreskrivs att sökanden i ansökan till avverkning ska redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövärden och rennäringens intressen samt för att trygga återväxten av skogen.

Av 17 § skogsvårdslagen framgår att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs.

I 18 § skogsvårdslagen stadgas att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden. I anslutning till 18 § finns i skogsvårdsförordningen bestämmelser om inventering för kartläggning av naturvärdena och upprättande fördjupade verksamhetsplaner. Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjäll-

nära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. En sådan utredning bekostas av staten.<sup>21</sup> Inom områden av den fjällnära skogen där skogsbruket är särskilt utsatt för konkurrens av andra markanvändningsintressen kan fördjupade verksamhetsplaner upprättas. Sådana planer upprättas av Skogsstyrelsen efter samråd med länsstyrelse.<sup>22</sup>

Enligt 18 a § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet ges endast om det finns särskilda skäl till det.

Av 18 b § framgår vidare, att när tillstånd till avverkning ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt rennäringens intressen. Sådana hänsyn får avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Villkor som gäller rennäringens intressen får inte avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten.

Enligt 18 c § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen i samband med att tillstånd till avverkning ges besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än sådana som avses i 18 b § och för att trygga återväxten av skogen.

Om någon bryter mot villkor i beslut som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 18 b § eller 18 c § kan det leda till straffansvar (böter eller fängelse) enligt 38 § skogsvårdslagen.

I 19 § skogsvårdslagen anges att för skada till följd av ett beslut enligt 18 § eller 18 b § (avseende hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen) gäller rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Vid sidan av de särskilda bestämmelserna för avverkning finns ytterligare regler som gäller för skogsbruket i den fjällnära skogen. I 6 b § förbjuds användning av främmande träarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog. Förbudet är straffsanktionerat enligt 38 § första stycket 1 skogsvårdslagen. Regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

---

<sup>21</sup> 19 § skogsvårdsförordningen.

<sup>22</sup> 23 § skogsvårdsförordningen.

### 15.2.1 Tillståndskrav för avverkning (15 och 18 §)

Enligt motiven till 1991-års lagstiftning om tillståndsplikt för avverkning av fjällnära skog skulle dessa ses som ett komplement till naturvårdslagstiftningens bestämmelser om områdesskydd. De skulle även utgöra ett komplement till de bestämmelser som gav befogenhet för länsstyrelsen att med stöd av dåvarande naturvårdslagstiftning meddela föreläggande i syfte att begränsa och motverka skador på naturmiljön av arbetsföretag. Dessa regler motsvaras i dag av bestämmelser om tillsyn enligt 26 kap. och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Departementschefen framhöll i lagmotiven att det fortfarande fanns områden kvar som borde skyddas genom reservat och angav som exempel större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvården. I dessa fall antogs Skogsstyrelsen samråda med länsstyrelsen om vilken skyddsform som skulle användas; områdesskydd eller nekat tillstånd.<sup>23</sup>

#### Änokdomen innebar en ändring av Skogsstyrelsens tidigare restriktiva tillämpning av nekat tillstånd till avverkning

Trots att lagstiftaren angett att Skogsstyrelsens möjlighet att avslå en ansökan om avverkning i fjällnära skog utgjorde ett komplement till områdesskydd tillämpade myndigheten inte denna möjlighet. Detta framgår tydligt av den så kallade Änokdomen,<sup>24</sup> som medförde en ändrad praxis för Skogsstyrelsens tillståndsprövning i fjällnära skog.

Änok, är ett deltaområde i Luleälvens övre avrinningsområde norr om Kvikkjokk i Norrbotten, just i kanten av Sarek. Det i målet aktuella området utgjorde en privatägd enklav inne i naturreservatet Kvikkjokk-Kabla. Målet avsåg en ansökan om tillstånd till föryngringsavverkning av fjällnära skog i två områden om sammanlagt 55 hektar (senare ändrat till 40 hektar) i direkt anslutning till en tidigare avverkning söder om deltat.

Naturvärdena i Änok skiljer sig inte nämnvärt från de i det omgivande naturreservatet och Skogsstyrelsen hade registrerat nyckelbiotoper över i stort sett hela arealen.

Innan Skogsstyrelsen meddelade sitt beslut i ärendet hade länsstyrelsen försökt nå en överenskommelse med markägarna om att om-

<sup>23</sup> Prop. 1990/91:3 s. 44–45 och 74.

<sup>24</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 december 2014, i mål nr 439-14.

rådet skulle tillföras det närliggande naturreservatet. Av länsstyrelsens yttrande till Skogsstyrelsen framgick att den planerade avverkningen avsåg gammal naturskog, rik på flerhundraåriga träd och död ved inom ett obrutet, väglöst vildmarksområde av riksintresse både för naturvården och för det rörliga friluftslivet. Länsstyrelsen ansåg mot bakgrund av de höga naturvärdena att den aktuella avverkningen berörde ett område av väsentlig betydelse för naturvården och att en avverkning skulle vara oförenlig med områdets naturvårdsintressen. Länsstyrelsens uppfattning var därför att tillstånd till avverkningen inte borde medges.

Skogsstyrelsen beslutade dock att medge tillstånd till avverkning i de ansökta områdena. I beslutet föreskrevs hänsyn som innebar att cirka 1,5 hektar av nyckelbiotopen skulle sparas i varje område.

Skogsstyrelsens motiverade sitt beslut med att 18 § skogsvårdslagen är avsedd att användas i yttersta undantagsfall, när en tilltänkt avverkning bedöms så oförenlig med naturvårdens intressen att den inte kan tillåtas *och* ett mer permanent skydd av något skäl inte behövs eller kan skapas. Användningen av 18 § skogsvårdslagen borde enligt Skogsstyrelsen i praktiken också inskränkas till fall där de höga naturvärdena på ett eller annat sätt får ett varaktigt skydd genom beslutet eller till fall där ett sådant skydd inte behövs. Skogsstyrelsen ansåg sig finna stöd för denna tillämpning genom rekvisiten ”oförenlig” och ”av väsentlig betydelse” i bestämmelsen, vilket ansågs markera en restriktiv tillämpning. Skogsstyrelsen påpekade även att 18 § skogsvårdslagen har varit i kraft sedan 1 juli 1991 och aldrig tillämpats på så sätt att en ansökan om avverkningstillstånd avslagits med stöd av paragrafen. Genom att de i målet aktuella områdena vid två tillfällena undantagits formellt skydd av länsstyrelsen, då de angränsande reservaten bildats, ansåg Skogsstyrelsen att avverkningarna inte kunde anses vara oförenliga med intressen av väsentlig betydelse för natur- och kulturmiljövården. Om så varit fallet ansåg Skogsstyrelsen nämligen att länsstyrelsen borde ha låtit områdena omfattas i något av de tidigare reservatsbesluten.

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten av bland andra Svenska Naturskyddsföreningen som medgavs talerätt med stöd av Århuskonventionen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Kammarrätten kom att avvisa föreningens överklagande. Ett beslut som Högsta förvaltningsdomstolen därefter undanröjde med stöd av artikel 9.3 i Århuskonventionen och erkände föreningen klagorätt, se mål HFD 2014 ref. 8.

Förvaltningsrätten konstaterade att det enskilda intresset av att få tillstånd till att avverka måste vägas mot det allmänna intresset att bevara värdefulla naturvårdsområden vid prövningen. Däremot skulle, enligt domstolen, en ansökan om avverkning inte beviljas enbart med motivering att länsstyrelsen valt att inte ge området ett formellt skydd. I stället skulle en individuell prövning av det aktuella området göras.

Skogsstyrelsen överklagade domen till kammarrätten bland annat med motiveringen att förvaltningsrättens tillämpning av bestämmelsen resulterat i att 18 § skogsvårdslagen ersatt reglerna om områdesskydd i stället för att komplettera dem. Vidare anförde Skogsstyrelsen att hänsyn skulle tas även till de stora arealerna skyddad mark i området och till de begränsningar i form av villkor som tillstånden innehöll.

Kammarrätten konstaterade att det faktum att områdena tidigare varit föremål för samråd om reservatsbildning, men att något formellt skydd inte kommit till stånd av olika skäl, inte skulle påverka tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen. I målet var det ostridigt att höga naturvärden fanns i området och kammarrätten fann att den ansökta avverkningsen var oförenligt med intressen som var av väsentlig betydelse för naturvärden. Förvaltningsrättens dom fastställdes därför.

### *Skogsstyrelsens ställningstagande*

Efter Änokdomen utredde Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket hur ett nekat tillstånd till avverkning skulle hanteras. Myndigheternas bedömning var att ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog saknar den verkan som följer av ett beslut om områdesskydd enligt miljöbalken. Myndigheterna baserade denna ståndpunkt bland annat på följande faktorer: Ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog riktar sig endast till den som ansökt om tillstånd till avverkningsen. Beslutet gäller enbart den i ansökan angivna åtgärden. Andra typer av skogsbruksåtgärder, så som exempelvis gallringar och plockhuggningar, omfattas inte av vare sig tillståndsplikten eller av ett beslut om nekat tillstånd. Ett nekat tillstånd kan även sägas ha en tidsbegränsad verkan, i perspektivet av att beslutet inte vinner negativ rättskraft och att ett avslag på en ansökan vid en tidpunkt därmed inte hindrar sökanden från att söka på nytt och få saken prövad igen. Likaså kan en framtida ny ägare till fastigheten ansöka om tillstånd.

Tillstånd torde även kunna sökas av en innehavare av särskild rätt i fastigheten.<sup>26</sup>

Rättsläget bedömdes dock mycket oklart vilket föranledde att Skogsstyrelsens styrelse den 24 april 2018 ställde sig bakom en ny ordning för handläggande av ärenden avseende tillstånd till avverkning ovan den fjällnära gränsen. Prövningen skulle enligt ställningstagandet ske i tre steg: 1) frågan om tillstånd till avverkning prövas, 2) frågan om skogsbruk är pågående markanvändning i det aktuella området prövas, 3) frågan om ersättning ska utgå vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning prövas. Detta handlägningsstöd har dock inte använts då Skogsstyrelsen avvaktat utgången av pågående rättsprocesser.

Den 31 maj samma år hemställde Skogsstyrelsens styrelse till regeringen om en översyn av reglerna beträffande fjällnära skog. I den skrivelsen påpekades särskilt att syftet med regleringen i 18 § skogsvårdslagen är oklart och att det även är oklart hur denna regel är tänkt att samspela med områdesskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Vidare påpekades att ersättningsrätten i 19 § skogsvårdslagen är svårtillämpad, bland annat beroende på frågan om vilken pågående markanvändning som anses föreligga i fjällnära skog samt att det är oklart vilket intrång som ska ersättas. Även Naturvårdsverket begärde, genom en hemställan till regeringen samma dag, om klargörande angående i vilket uträkning formellt skydd ska tillämpas i de områden där avverkningstillstånd inte kan lämnas.

**Tabell 15.1 Tillstånd till avverkning**

Skogsstyrelsens tillståndsprövning i fjällnära skog efter Änokdomen

| År   | Ansökningar | Skogsstyrelsens beslut           |                                       |                               |
|------|-------------|----------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
|      |             | <i>Tillstånd till avverkning</i> | <i>Tillstånd till viss avverkning</i> | <i>Avslag till avverkning</i> |
| 2014 | 270         | 269                              | 0                                     | 1                             |
| 2015 | 214         | 204                              | 0                                     | 10                            |
| 2016 | 288         | 241                              | 12                                    | 35                            |
| 2017 | 180         | 166                              | 0                                     | 14                            |
| 2018 | 185         | 137                              | 22                                    | 26                            |
| 2019 | 225         | 180                              | 22                                    | 23                            |

<sup>26</sup> Se Skogsstyrelsens PM *Fjällnära skog*, 2018-04-24, s. 13.



### 15.2.2 Hänsyn och åtgärder för att begränsa olägenheter (18 b och 18 c §§)

#### *Hänsyn till natur- och kulturmiljön*

Om Skogsstyrelsen beviljar en ansökan om avverkning av fjällnära skog ska beslutet även innehålla de hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården samt till rennäringens intressen. Hänsynen ska regleras genom hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande.

Både 18 b och 30 §§ skogsvårdslagen föreskriver att hänsyn får bestämmas avseende hyggens storlek och utläggning. De hänsyn som beslutas med stöd av 18 b § är emellertid till skillnad mot de generella hänsynskraven i 30 § inte begränsade av att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras. Den så kallade intrångsbegränsningen<sup>27</sup> är därför inte tillämplig vid hänsynsbeslut som ges i samband med tillståndsgivningen. Ersättning för intrång ska däremot utgå enligt 19 § för all skada ovan intrångsbegränsningen till följd av ett beslut om hänsyn. För de fall då Skogsstyrelsen med stöd av 18 § meddelar ett avslag på tillstånd till avverkning för viss del av den tillståndsökta arealen och samtidigt beslutar om hänsyn enligt 18 b § för den del där avverkning tillåts, räknas intrångsbegränsningen mot den sammanlagda inskränkningen.

#### *Hänsyn till rennäringen och renskötselrätten*

När det gäller hänsyn till rennäringens intressen föreskrivs i 18 b § tredje stycket skogsvårdslagen att de villkor som uppställs inte får avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten. Skälet till att hänsynen i skogsbruket ska begränsas av den civilrättsliga renskötselrätten och av vad som ska tolereras inom ramen för pågående markanvändning har att göra med att regleringen avser det civilrättsliga förhållandet mellan två samtidigt gällande rättigheter på samma mark.<sup>28</sup> Skogsbrukets begränsning enligt bestämmelsen är därmed till förmån för en annan civilrätt, likt grannelagstiftningen i jordabalken, och inte av allmänna hänsyn – trots att bestämmelsens förled är formulerad till fördel för rennäringen som kan tolkas som

<sup>27</sup> Se om intrångsbegränsningen i kapitel 6.1.5, särskilt figur 6.1.

<sup>28</sup> Se prop. 1990/91:3 s. 59 samt lagrådet i a.prop. s. 180 f.

ett allmänt intresse. Enligt departementschefen innebär dock inte formuleringen, ”vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten”, som tillkom på lagrådets inrådan, någon väsentlig förändring mot begreppet avsevärt försvårad markanvändning.<sup>29</sup> På grund av hänsynsbestämmelsens civilrättsliga karaktär följer ingen rätt till ersättning från staten.

Vid prövningen av hänsyn till renskötseln har inte Skogsstyrelsen tillgång till renbruksplanernas beteslandsindelning och inte heller alltid till vad som förekommit vid samråd mellan skogsbrukaren och samebyn. Skogsstyrelsens handläggarsöd har dock tillgång till vissa offentliga uppgifter som anläggningar och flyttleder.<sup>30</sup> Skogsstyrelsens hänsynsbeslut enligt 18 b § första stycket 2 handlar vanligtvis om bevarande av hänglavsbärande trädgrupper och om skonsamma markberedningsmetoder och avser inte den berörda samebyns specifika förutsättningar eller behov.

I detta sammanhang kan erinras om att den hänsyn Skogsstyrelsen med stöd av 18 b § skogsvårdslagen beslutar om till förmån för renskötseln inte vinner rättskraft i det civilrättsliga förhållandet mellan samebyn och markägaren. Den sameby som lidit påvisbar skada på grund av skogsbruk som stått i strid med samebyns samrådsyttrande torde ha möjlighet att kräva skadestånd av skogsbrukaren på civilrättslig grund. Praxis på området saknas dock och rättsläget får bedömas som osäkert.

Begreppet renskötselrätt i bestämmelsen avser endast den del av rättigheten som hänförs till renskötseln. Övriga rättigheter, som färdselrätt, jakträtt och fiskerätt beaktas inte av Skogsstyrelsen inom ramen för den prövning som sker enligt 18 b §.

### *Övriga hänsyn*

Enligt 18 c § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än sådana som avses i 18 b § och för att trygga återväxten av skogen. Bestämmelsen har inte haft någon större praktisk betydelse, men har i vissa fall tillämpats i områden där avverkningsen skulle riskera att leda till omedelbara eller framtida erosioner eller ras.

---

<sup>29</sup> Prop. 1990/91:3 s. 53.

<sup>30</sup> Dessa uppgifter förekommer i kartskiktet IRENMARK som finns i Skogsstyrelsens handläggarsöd Navet.

### 15.2.3 Ersättningsrätten (19 §)

Begreppet pågående markanvändning har på ett mer övergripande plan berörts i kapitel 5.2.

Samtidigt som tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog infördes 1991 infördes också ersättningsbestämmelserna i 19 § skogsvårdslagen. I propositionen konstaterades att tillståndsplikten och möjligheten att besluta om villkor kunde komma att medföra att pågående markanvändning avsevärt försvårades. Bestämmelsen om tillståndsplikt innebar att naturvårds- och kulturmiljöintressena blev jämställda med skogsbrukets intressen vid en prövning enligt skogsvårdslagen av en ansökan om avverkning i fjällnära skog – då en principiell nyhet i skogsvårdslagen. I förarbetena konstaterades att den nya tillståndsprövningen delvis tjänade samma syften som naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat. På grund av det och att ersättningsfallen är begränsade till fjällnära skog och dessutom förväntades bli få till antalet ansågs inte att skogsvårdslagen borde tyngas med egna bestämmelser om ersättning. I stället borde därför naturvårdslagens ersättningsbestämmelser om ersättning vid bildande av naturreservat kunna utnyttjas, och en hänvisning till dessa regler togs därför in i skogsvårdslagen.<sup>31</sup> Sedan miljöbalkens införande 1999 hänvisas till motsvarande ersättningsregler i 31 kap. miljöbalken.

Före 1991 innehöll alltså inte skogsvårdslagen några ersättningsbestämmelser. Lagen medgav då inte heller så omfattande inskränkningar som de som 1991 infördes i 18 § och 18 b § första stycket p. 1 skogsvårdslagen. Inskränkningar tilläts även innan men endast i den omfattning pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten inte avsevärt försvårades.<sup>32</sup>

I fråga om pågående markanvändning relaterat till avverkning i fjällnära skog anges i motiven följande.

När det gäller tillämpningen av begreppet pågående markanvändning för skogsbruket har ibland framförts den uppfattningen att det är ologiskt att kalla en verksamhet som planeras att genomföras i ett område där den inte tidigare har förekommit för pågående markanvändning. Med ett sådant synsätt skulle en kalavverkning i områden där en sådan skogsbruksåtgärd inte tidigare skett inte vara att betrakta som ett led i pågående markanvändning. Om denna inställning skulle godtas skulle alltså en kalavverk-

---

<sup>31</sup> Prop. 1990/91:3 s. 46.

<sup>32</sup> SOU 2013:59 s. 82.

ning kunna stoppas utan att markägaren får ersättning för den skada han därigenom lider.

Frågan huruvida en kalavverkning av skogsmark utgör led i pågående markanvändning har tidigare varit aktuell i lagstiftningssammanhang, bl.a. år 1974 i samband med ändringar i naturvårdslagen (se prop. 1974:166). Riksdagen har därvid konstaterat att trakthyggesbruk, som bl.a. innebär att avverkningen koncentreras till en yta av viss storlek, måste betraktas som en normal driftsmetod i skogsbruket. Metoden får naturligtvis bara användas där en godtagbar återväxt kan förväntas. [...]

Enligt skogsstyrelsen är det möjligt att bedriva ett uthålligt skogsbruk inom delar av det fjällnära skogsområdet. Tillfredställande föryngringar kan enligt styrelsen uppnås genom framför allt plantering men även andra föryngringsmetoder kan i vissa fall ge tillfredställande resultat. Mot den bakgrunden saknas det enligt min mening fog för att generellt hävda att slutavverkning genom kalhuggning inte skulle vara en rationell skogsbruksmetod i de delar av det fjällnära skogsområdet där en godtagbar återväxt kan fås efter avverkningen.<sup>33</sup>

Av propositionen framgår också att man funnit att vissa skäl talade för att ersättningsrätten skulle vara mer begränsad och att ersättningsrätten skulle knytas till ett annat kvalifikationskrav än att pågående markanvändning avsevärt försvårades inom berörd del av fastigheten. I den delen anförde departementschefen:

De fjällnära skogarna innehåller unika möjligheter för barrskogens flora och fauna att utvecklas naturligt. Risken för att dessa naturvärden föröds vid ett alltför intensivt bedrivet skogsbruk är mycket stor. Det kan därför ligga nära till hands att anse att den som vill bedriva skogsbruk i dessa trakter också borde få tåla mer av intrång utan att få ersättning än vad som skulle vara fallet i områden där visserligen naturvärdena är skyddsvärda men inte i lika hög grad som i det fjällnära skogsområdet. En skogsägare som vill avverka i fjällnära skog skulle så att säga få betala en högre självrisk för sitt skogsbruk än skogsägare på andra håll. Det är emellertid svårt att överblicka vad en sådan regel skulle få för konsekvenser, inte bara för ägare av fjällnära skog utan även för andra markägare. Den bedömningen gör jag mot bakgrund av att begreppet ”avsevärt försvårande av pågående markanvändning” är gemensamt för flera lagar när det gäller att bestämma ersättningsgränsen vid markrelaterade åtgärder. En särregel kan förutsättas leda till krav på särskilda regleringar också för andra områden. Jag kan bl.a. mot den bakgrunden inte förorda att fjällskogarna bryts loss ur den enhetlighet mellan olika lagar som nu finns när det gäller att bestämma ersättning för intrång i pågående markanvändning.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Prop. 1990/91:3 s. 46–47.

<sup>34</sup> Prop. 1990/91:3 s 47–48.

Slutsatsen var således att ersättningsrätten, trots de speciella förutsättningarna i fjällnära skog skulle kopplas till naturvårdslagens (och numera miljöbalkens) ersättningsbestämmelser. Hur ersättningen ska beräknas för det fall att avverkning förbjuds utan att områdesskydd inrättas förefaller dock ha förbisetts i lagstiftningen.

I detta sammanhang bör påpekas att Skogsstyrelsens möjligheter att själva besluta om områdesskydd är begränsat till biotopskyddsområden. Dessa områden är begränsade till cirka 20 hektar och är framför allt avsedda att tillämpas i enklare fall då särskilda föreskrifter eller skötselplan inte erfordras. Detta ska ställas mot de naturvärden som tillståndsplikten är avsedd att skydda – stora sammanhängande naturskogar som ofta kan omfatta tusentals hektar och som har höga värden även för andra allmänna intressen, som friluftsliv och rennärning. Lagstiftaren torde ha förutsatt att andra områdesskydd skulle vara lämpliga i den fjällnära skogen och tillståndsprövningen därför i stor utsträckning skulle samordnas med länsstyrelsen arbete med områdesskydd. I praktiken förefaller detta dock inte ha skett på ett tillfredställande sätt, vilket inte minst kommer till uttryck i den ovan refererade Änokdomen. Att ett beslut om naturreservat är en process som kan pågå under många år innebär även att kraven på en snabb och kostnadseffektiv ärendehandläggning knappast medger att tillståndsprövningen avvaktar ett eventuellt framtida reservatsbeslut. Att skog inom den fjällnära gränsen inte ingår i de beslutade etappmålen om formellt skydd medför även ett inkonsekvent ställningstagande i förhållande till intentionerna bakom tillståndsprövningen.

## Pågående processer om ersättning

Skogsstyrelsen har sedan Änokdomen i ett antal fall dels gjort bedömning att tillstånd till avverkning inte har kunnat medges med hänsyn till naturvärdena på platsen men att ersättning inte ska utgå. Frågan har därefter kommit under mark- och miljödomstolarnas prövning efter att markägaren stämt staten genom Kammarkollegiet på ersättning.

Den första domstol som kom att avgöra frågan var mark- och miljödomstolen i Umeå genom fem avgöranden som meddelades den 17 januari 2019.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Mark- och miljödomstolen i Umeås avgöranden den 17 januari 2019 i mål M 2037-17, M 2038-17, M 2086-17, M 2436-17, M 2439-17.

Målen gällde ett antal enskilda markägare och allmänningsskogar som nekats tillstånd avseende föryngringsavverkning genom traktthyggesbruk av fjällnära skog. Skogsstyrelsen hade helt eller delvis avslagit ansökan med hänvisning till att de sökta avverkningarna var oförenliga med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården.

Markägarna yrkade att ersättning skulle utgå under påståendet att traktthyggesbruk var ett led i pågående markanvändning skogsbruk.

Staten bestred i målet att ersättning skulle utgå på den huvudsakliga grunden att föryngringsavverkning i fjällnära skog inte utgjorde tillåten pågående markanvändning i det aktuella området. Någon ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken förelåg därför inte. Vidare anförde staten att tillståndsplikten i 15 § skogsvårdslagen skulle betraktas som ett grundläggande tillstånd om ändrad markanvändning. Staten menade även att den historiska markanvändningen och den verksamhet som pågick vid ansökan skulle vara av betydelse vid bedömning om pågående markanvändning förelåg och att en prövning i det enskilda fallet därför ska göras. Staten menade att den faktiska pågående markanvändningen vid anmälan om avverkning inte utgjordes av skogsbruk i de aktuella målen.

Domstolen kom med hänvisning till NJA 2015 s. 323 fram till att det är fastighetens användningssätt som ska vara avgörande vid prövning av frågan om pågående markanvändning. Vidare konstaterade domstolen att området utgjorde produktiv skogsmark enligt 2 § skogsvårdslagen och att markägarnas syfte med innehavet var att bedriva skogsbruk. Med den utgångspunkten bedömde domstolen att skogsbruk var den pågående markanvändningen på de aktuella fastigheterna. Domstolen uttalade vidare att föryngringsavverkning inte var att betrakta som någon markanvändningsform i sig utan som en av flera skötselåtgärder inom ramen för skogsbruk. Inte heller ansåg domstolen att den historiska användningen av skogen skulle tillmätas betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som den pågående markanvändningen.

Domstolen avfärdade statens inställning att ett avverkningstillstånd skulle vara att jämföra med ett grundläggande tillstånd enligt miljöbalken för att till exempel utvinna mineraler eller torv. Det konstaterades att det visserligen föreskrivs en tillståndsplikt för avverkning i fjällnära skog, men det innebär inte att det råder något förbud mot avverkning.

Då nekat tillstånd därmed innebar att pågående laglig markanvändning avsevärt försvårats hade domstolen att ta ställning till hur ersättningen för intrånget skulle beräknas. Mark- och miljödomstolen konstaterade att det inte finns några klara rättsregler om vad som ska gälla i nu angivet fall. Vidare konstaterade domstolen att det inte finns något krav på att ett beslut som hindrar pågående markanvändning ska gälla för alla och envar och för all framtid för att intrångsersättning ska utgå. För ett beslut som inte vinner rättskraft och som dessutom kan ändras från avslag till tillstånd vid en ny ansökan ansåg domstolen att utgångspunkten borde vara att ersättning inte ska utgå annat än för en begränsad period. Domstolen konstaterade att ett nekat avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden får långtgående konsekvenser för markägaren och att utsikterna är i det närmast obefintliga för att i framtiden få vidta skogsbruksåtgärder, då området var klassat som nyckelbiotop. Domstolen menade därför att ett avslagsbeslut i praktiken får samma effekt för den enskilda som ett beslut om områdesskydd. Ersättningen ska därför bestämmas på samma sätt oavsett att skyddet inte formaliserats. Fastighetsägarna ersattes därmed med intrångsersättning enligt miljöbalken. Domstolen fann inte skäl att göra något särskilt avdrag motiverat av de begränsade möjligheterna bedriva att skogsbruk i fjällnära skog.

Samtliga domar överklagades av staten genom Kammarkollegiet till mark- och miljööverdomstol som avgjorde målen den 12 maj 2020.<sup>36</sup> Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i likhet med underinstansen att hänvisningen till miljöbalkens ersättningsbestämmelser i 19 § skogsvårdslagen måste haft till syfte att innebära en ersättningsrätt vid nekat tillstånd till avverkning, även om detta inte följer direkt av lagtext. Mark- och miljööverdomstolen delade även bedömningen om att pågående markanvändning är skogsbruk och att intrångsersättning ska utgå motsvarande rådighetsinskränkning för all framtid. Domstolen hänvisade i denna del till bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken innebärandes att ersättning kan återkrävas inom tio år om omständigheterna förändras. Domstolen betonade även att Skogsstyrelsens beslut att neka avverkningstillstånd i detta fall praktiken innebär att någon avverkning aldrig kommer att kunna ske inom det område som anges i beslutet och att andra skogsbruksåtgärder som gallring eller blädning inte får vidtas i området som även klassats som

<sup>36</sup> Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 12 maj 2020 i mål M 1729-19, M 1732-19, M 1734-19, M 1736-19 och M 1737-19.

nyckelbiotop. Mark- och miljööverdomstolens domar har fått laga kraft.

### *Intrångsersättning för pågående och förväntade processer*

För närvarande (oktober 2020) pågår sammanlagt 45 mål i mark- och miljödomstol där staten stämts på ersättning vid nekat tillstånd till avverkning.<sup>37</sup> Merparten av dessa mål har vilandeförklarats i avvaktan på att parterna försöker finna en förlikningslösning. Skogsstyrelsen har beräknat den intrångsersättning som kan komma att utgå för nekade tillstånd till avverkning i de mål som för närvarande är under behandling i domstol till cirka 63 miljoner kronor.

Utöver de mål som nu prövas i domstol har Skogsstyrelsen 66 ärenden där handläggning pågår. Skogsstyrelsen har uppskattat ersättningen i dessa mål till drygt 40 miljoner kronor. Det är dock oklart hur många markägare i dessa ärenden som kommer att stämma staten och begära ersättning till följd av Skogsstyrelsens beslut.

Antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog kan dock förväntas öka om detta visar sig vara det enda sättet att få ersättning för skog som inte får avverkas. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har det från januari till och med september 2020 kommit in ansökningar med en sammanlagd areal av cirka 10 800 hektar. Detta är tre gånger så mycket som genomsnittet för ett helt år under senare år. Enbart under september 2020 kom det in ansökningar som omfattar cirka 8 500 hektar. Tillsammans med befintliga ärenden med nekade ansökningar innebär det en kraftig ökning av handläggningen av tillståndsärenden i berörda distrikt under resterande del av 2020 och hela 2021. Sannolikt gäller detta också de närmast följande åren.

Det kan därmed konstateras lagstiftarens förhoppning om att ersättningsfallen förväntades bli få till antalet, vilket motiverat att särskilda ersättningsregler inte ansetts behövliga, numera saknar giltighet.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Skogsstyrelsens skrivelse till utredningen, 2020-10-20.

<sup>38</sup> Prop. 1990/91:3 s. 46.



### *Värdering av intrång*

Beräkning av den skada som uppkommer till följd av beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen ska enligt 19 § beräknas genom hänvisning till miljöbalkens regler om intrångsersättning vid bildande av områdesskydd etc. I det fall området som avslaget avser har värden som innebär att ingen åtgärd kommer få vidtas under överskådlig framtid innebär nuvarande praxis att intrångsersättning utgår på samma sätt som om ett biotopskyddsområde bildats. Det är ännu oklart hur ersättning i annat fall ska hanteras, till exempel om beslutet innehåller förbehåll om att framtida avverkning kan vara möjlig eller om naturvärdena är förenliga med annat skötselsystem än trakthyggesbruk.

### **Statsstödsregelverket**

Frågan om ersättning för rådighetsinskränkning till följd av ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog utgör ett otillåtet statsstöd har analyserats både genom den advokatutredning som Skogsstyrelsen inhämtat<sup>39</sup> och av Skogsstyrelsens verksjurister<sup>40</sup> i samband med de rättsprocesser som avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen i maj 2020. Frågan kom dock inte under domstolens prövning. Genom domarna slogs det fast att ersättning ska utgå med 125 procent av marknadsvärdesminskningen för rådighetsinskränkningen beräknat på samma sätt som för ett områdesskydd.

Advokatutredningen ansåg inte att det var möjligt att dra någon generell slutsats om ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser utgör en marknadsstörande åtgärd eller ett individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Advokatbyråns utgångspunkt var att det inte är fråga om en vara eller tjänst som erbjuds marknaden eller lättnader i pålagor för viss vara eller varor och inte heller ett i förväg utpekat stöd till ett enskilt företag. Ett nekat avverkningstillstånd innebär i stället att det rör sig om en vara eller varuslag som över huvud taget inte kommer ut på marknaden och som därför inte konkurrerar eller kommer att konkurrera med andra varor. Ersättningen saknar enligt advokatbyrån därmed ett subjekt med en given koppling till marknaden. I advokat-

<sup>39</sup> Advokatfirman Åberg & Co, *Frågor rörande avverkning i fjällnära skog*, 2017-12-19.

<sup>40</sup> Skogsstyrelsen, *PM Fjällnära skog*, 2018-04-24.

utredningen ansågs det inte gå att dra någon mer näraliggande slutsats om att det är fråga om en marknadsstörande åtgärd eller något individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Alla aktörer på marknaden som omfattas av reglerna i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, även skogsnäringen, kan påräkna ersättning på samma grunder enligt det regelverket. Expropriationslagens regler om ersättning utöver marknadsvärdet gynnar därmed inte vissa angivna företag eller verksamheter. Det blir då inte fråga om specifikt statsstöd i den mening som avses i EU-fördraget; vilket fick advokatbyrån att dra slutsatsen att jämförelsen med statsstöd haltar.

Skogsstyrelsen invände dock mot advokatbyråns utredning i denna del. Enligt Skogsstyrelsen kan den ersättningsrätt som utlöses vid tillståndsprövningen i stället ses som ett stödsystem inom ramen för den bransch som regleras i skogsvårdslagen och dessutom inom det specifika geografiska segment som omfattas av tillståndsplikten. Myndigheten ansåg därför att det troligtvis inte går att avfärda överkompensationen, som ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser innebär, med ett generellt antagande om att ersättningsreglerna är desamma för alla rådhetsinskränkningar. Skogsstyrelsen ansåg i stället att genom att ekonomin stärks för skogsföretag som äger en eller flera fastigheter med fjällnära skog kan detta hota att snedvrider konkurrensen mot företag som äger skog i andra regioner. Det kan också hota att snedvrider konkurrensen mot bolag som tillverkar eller säljer produkter som konkurrerar om samma kunder som produkter tillverkade av skogsråvara. Skogsstyrelsens ansåg i sin utredning att statligt finansiellt stöd, som förstärker ett företags allmänna finansiella ställning i förhållande till andra konkurrerande företag, i handeln inom gemenskapen ska anses påverka denna handel. Det saknas då skäl att, som advokatutredningen gjort, koppla stödet till en konkret produktion av varor. Skogsstyrelsen ansåg att det är troligt att kommissionen skulle anse att ersättning med mer än vad företaget skulle erhållit under normala marknadsvillkor utgör otillåtet statsstöd, förutsatt att övriga kriterier är uppfyllda. Myndighetens slutsats var därmed att stöd upp till 100 procent, av den skada som intrånget åsamar markägaren, kan sägas vara detsamma som marknaden hade varit beredd att betala. Det är då en ersättning på marknadens villkor vilket inte gynnar vissa företag framför andra.

*Utredningens bedömning av hur nuvarande praxis förhåller sig till statsstödsregelverket*

Statsstöd är när stat, kommun eller landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s statsstödsregler regleras i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det offentliga får med vissa undantag inte lämna stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. EU:s statsstödsregler sätter alltså ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet.

Reglerna om statsstöd återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Där fastställs att statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Syftet med reglerna är som nämnts att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Vissa kriterier måste uppfyllas för att ett stöd ska räknas som statsstöd. Statsstöd är när det offentliga (det vill säga staten, kommuner eller landsting) stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Det gäller till exempel om endast vissa sektorer eller branscher får stöd.

Stödet måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Dessa krav anses ofta uppfylla när någon har fått vad som får betraktas som en fördel på marknaden. Stödåtgärder som utgör statsstöd kan se olika ut. Det kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter.

EU-domstolen har i målet C-39/94 utvecklat principerna om statsstöd och anför:

Tillhandahållande av varor eller tjänster till förmånliga villkor kan utgöra statligt stöd. För att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd måste det således avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor. Inom ramen för denna bedömning ankommer det på den nationella domstolen att avgöra vad som kan anses vara normal ersättning för prestationerna i fråga. En sådan bedömning förutsätter en ekonomisk analys som beaktar alla de faktorer som ett företag som agerar enligt normala marknadsvillkor måste ta hänsyn till när det skall fastställa vilket vederlag som skall utgå för de tillhandahållna tjänsterna.

Fem samverkande rekvisit för statsstöd anses framgå av artikel 107.1 FEUF, nämligen

- a) Åtgärden är ett stöd – Stödbegreppet omfattar inte endast subventioner som ges till företag., Det omfattar även andra åtgärder som har effekten att de minskar kostnaderna för företaget och exempelvis reducerar statens intäkter och därför har samma effekt som subventioner. Åtgärder som hittills befunnits utgöra statligt stöd är direkta subventioner, skattebefrielser, förmånliga lån och försäljning av byggnader till underpris.
- b) Stödet beviljas av staten och utges av allmänna medel – Med stat avses både det centrala statsorganet och andra underordnade myndigheter liksom kommunerna, men också privata organ som administrerar pengar som ursprungligen kommer från det allmänna. De medel som avses är sådana som antingen rymms i statens eller kommunens budget eller tillgångar och medel som underordnade myndigheter kontrollerar.
- c) Stödet gynnar vissa företag – Stödet som utges ska gynna vissa företag. Det kan exempelvis gälla enskilda företag som genom ett mycket förmånligt inköpspris får köpa mark eller stöd till en hel sektor genom exempelvis riktade skattesänkningar. Ett stöd får därför inte heller vara utformat så att det gynnar en viss produktion.
- d) Stödet snedvrider, eller hotar att snedvrider, konkurrensen – Ett stöd som gör att stödmottagaren får en bättre finansiell ställning jämfört med sina konkurrenter och riskerar snedvrider konkurrensen på marknaden. Det ställs inget krav på att potentiell effekt på marknaden ska kunna visas innan stödet verkställs, det räcker med att det är troligt att det skulle ha en sådan effekt. Det avgörande i frågan är om det gynnade företagets ekonomiska situation kommer förbättras i förhållande till dess konkurrenter, om stödet betalas ut.
- e) Stödet påverkar handeln mellan medlemsstater – Slutligen måste åtgärden påverka handeln mellan medlemsstaterna på så vis att företaget som åtnjuter stödet fått en fördel jämfört med konkurrenter från andra medlemsländer. Statliga stöd kan strida mot den fria rörligheten för varor inom unionen, eftersom stödet gynnar enskilda företag och gör det svårare för andra att konkurrera.

Stöd får enligt artikel 108 EUF-fördraget endast ges efter att det anmälts till kommissionen för granskning (anmälningsplikten och genomförandeförbudet). Anmälningsförfarandet regleras i en särskild förordning.<sup>41</sup> Det kan vara värt att notera att anmälningsförfarandet skiljer sig åt beroende på om det är fråga om ett individuellt stöd eller en stödordning.

På grund av att inställningen till om statligt stöd har förändrats till en mer tillåtande syn sedan finanskrisen 2008, finns det numera ett omfattande regelverk och riktlinjer som reglerar undantag från anmälningsplikten och genomförandeförbudet. Det finns undantag från dessa dels för stöd av mindre betydelse i den s.k. *de minimis*-förordningen,<sup>42</sup> dels genom en allmän gruppundantagsförordning<sup>43</sup>.

För statligt stöd till just skogsbruk finns särskilda gruppundantag för stöd som ges inom landsbygdsprogrammet.<sup>44</sup> Den ersättning som aktualiseras vid tillämpning av 19 § skogsvårdslagen utgår i dagsläget inte inom ramen för något sådant program. Det finns inte heller någon möjlighet att endast med hänvisning till EU-rättsliga förpliktelser på naturvårdsområdet, till exempel de som kommer till uttryck genom naturvårdsdirektiven rättfärdiga ett statligt stöd.

När det kommer till att bedöma punkten a) ovan går det att konstatera att den ersättning som utgår efter ett beslut om nekat avverkningsstillstånd utgör ett stöd eller en fördel i den mening som avses i artikel 107 i EUF-förordningen, eftersom det rör sig om en ersättning som ligger 25 procent högre än den beräknade marknadsvärdesminskningen. Vidare utgår ersättning av statliga medel enligt punkten b).

Frågan är då om stödet c) gynnar vissa företag, d) snedvrider, eller hotar att snedvrida, konkurrensen och e) påverkar handeln mellan medlemsstater.

---

<sup>41</sup> Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (kodifiering).

<sup>42</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

<sup>43</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

<sup>44</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Se artikel 1.1.e och artikel 32 till 43.

Allmänna åtgärder som vid första anblicken gäller alla företag, men som begränsas av den offentliga förvaltningens befogenhet att göra en skönsmässig bedömning är selektiva. Detta är fallet när uppfyllandet av de givna kriterierna inte automatiskt ger rätt till åtgärden. Ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen utbetalas till en viss mottagare, de som ägnar sig åt skogsbruk i fjällnära skog, efter en enskild prövning. Det är inte alla markägare som omfattas av de särskilda bestämmelserna om fjällnära skog som har rätt till stöd, utan endast de som efter en särskild prövning inte kan medges avverkningstillstånd. Denna prövning innefattar ett stort mått av skönsmässig bedömning från myndighetens sida. Den enskilda prövningen innebär enligt EU-domstolens praxis att det i princip är möjligt att presumera att åtgärden är selektiv, eftersom det då rör sig om ett individuellt stöd och inte en stödordning.<sup>45</sup> Det rör sig därmed om ett stöd som gynnar vissa företag, enligt punkten c).

När det gäller frågan om detta individuella stöd hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar handel mellan medlemsstaterna måste vissa utgångspunkter anläggas. Skogen är råvarubas och förädlas för en global marknad. Att dessa produkter cirkulerar på EU:s inre marknaden är tveklöst. Många skogsbolag är vertikalt integrerade och äger den skog som de sedan processar. Det finns inte heller någon nämnvärd marknad för de enskilda annat än att sälja till den industrin, som i huvudsak exporterar sina produkter.

En relativt stor andel av den produktiva skogsmarken ovan fjällnära gränsen kan komma att träffas av de bestämmelser som utlöser ersättningsrätt vilket innebär att det sammanlagt kan komma att utges ersättning för många miljarder kronor. I varje enskilt ärende utgår dock ersättning sällan med mer än någon miljon kronor, vilket får bedömas vara förhållandevis lågt sett till virkesmarknaden i stort. Detta särskilt mot bakgrund av att det endast är den förhöjda in-trängsersättningen, de överskjutande 25 procenten av marknadsvärdesminskningen, som utgör något stöd i egentlig mening. Den del av ersättningen som utgår enligt sedvanliga skadeståndsrättsliga principer, upp till 100 procent, utgörs nämligen av den ersättning som marknaden annars skulle lämnat för virket.

---

<sup>45</sup> Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, punkt 123. Se även t.ex. dom C-332/18 P, *Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon*, EU:C:2019:1065, punkten 67, med vidare hänvisning.

Den ersättningsmodell som tillämpas i dag uppfyller därmed knappast förutsättningarna för att påverka konkurrensen mellan företag och än mindre handeln mellan medlemsstaterna. Det rör sig om en lokal åtgärd i en viss region och även om det i vissa fall kan avse belopp som kan överstiga 2 miljoner kronor bedöms stödet inte ha mer än en marginell påverkan på gränsöverskridande investeringar eller etableringar mot bakgrund av marknadens storlek i övrigt.

Utredningens slutsats är därför att ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen utgör ett stöd som uppfyller kriterierna enligt punkterna a-c ovan. Det individuella stödet i varje enskilt fall bedöms dock inte ha tillräcklig påverkan på marknaden för att kunna konstatera att det hotar att snedvrider konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater enligt punkter d och e. Det går därför inte att med säkerhet uttala att det rör sig om ett stöd som står i strid med statsstödsreglerna.

#### **15.2.4 Begränsning av hyggesstorlek och förbud mot främmande trädarter (18 a § och 6 b §)**

Skogsvårdslagen innehåller mer detaljerade bestämmelser och restriktioner vid skogsbruk i fjällnära skog än vad som är fallet för skogsbruket i övrigt.

Enligt 18 a § skogsvårdslagen får inte tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet ges om det inte finns särskilda skäl för det. Regeln som tidigare gällde all svårföryngrad skog återfanns tidigare i skogsvårdsförordningen men ansågs av regeringen vara en sådan grundförutsättning för skogsbrukets bedrivande att den borde få status som lag. Detsamma ansågs gälla för förbudet mot främmande trädarter som skogsodlingsmaterial i det fjällnära området som lyftes upp i skogsvårdslagen 6 b §. Beträffande begränsning av hyggesstorleken anförde regeringen att naturvårdsskäl talar för att hyggen i allmänhet görs så små som möjligt. Små hyggen skulle enligt regeringen innebära ett mer varierat landskap med möjlighet till spridning av växt- och djurarter. Särskilt spridning av hänglav ansågs vara en viktig aspekt. Allt för små hyggen skulle å andra sidan riskera medföra ett onödigt omfattande vägnät som både skulle medföra negativ påverkan på landskapsbilden och för möjligheten att hålla en samlad renhjord. Regeringen ansåg att 20 hektar var en lämplig gräns både med hänsyn till skogsbrukets lönsamhet och andra motstående intressen.

Bestämmelsen om förbud mot främmande trädslag, som i huvudsak avsåg att träffa spridningen av contortatall motiverades av det fjällnära områdets betydelse för natur- och kulturmiljövård samt rennäringens intresse.<sup>46</sup> Sammanhängande bestånd av contortatall betraktas som renskötselimpediment av samebyarna då renen har svårt att ta sig fram i de frodiga bestånden och skogens täthet missgynnar marklav.<sup>47</sup>

Redan begränsningen av hyggesstorlek och förbudet mot användandet av snabbväxande främmande trädslag innebär att skogsvårdslagen sätter upp särskilda ekonomiska förutsättningarna för skogsbruket i det fjällnära området.<sup>48</sup> Dessa begränsningar ger dock inte rätt till ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen.

### 15.2.5 Överklagande

Enligt 40 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsens beslut eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Naturvårdsverket har i bestämmelsen getts uttrycklig klagorätt avseende beslut i fall som avses i 25 § andra stycket, som avser undantag från kravet på att bevara ädellövskog. Förutom denna regel innehåller inte skogsvårdslagen några särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut.

Prövning av denna fråga får i stället utgå från de allmänna reglerna om överklaganden i förvaltningslagen. Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt 42 § får ett sådant beslut överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot.

Av de allmänna reglerna om överklagande bör det följa att ett beslut får överklagas av den som ansökt om tillstånd till avverkning av fjällnära skog samt i förekommande fall markägaren om det inte är denne som ansökt och om han eller hon lider ekonomisk skada av beslutet. Det torde inte heller råda någon tvekan om att den sameby som har rätt till renbete inom det tillståndssökta området som huvud-

---

<sup>46</sup> Prop. 2009/10:201 s. 43

<sup>47</sup> Projektet Kompetensutveckling Skogsbruk och Rennäring, *Skog och Ren*, 2014, s. 19.

<sup>48</sup> Skogsstyrelsen har enligt 8 § skogsvårdsförordningen möjlighet att meddela föreskrifter om vilket skogsodlingsmaterial som får användas inom olika områden. Sådana föreskrifter har meddelats bl.a. beträffande contortatall, se 2 kap. 28 § SKSFS 2011:7.



regel har klagorätt på ett beslut om tillstånd till avverkning.<sup>49</sup> En bedömning måste alltid göras på vilket sätt beslutet berör samebyn.

Högsta förvaltningsdomstolen har vidare, i det så kallade Änok-målet<sup>50</sup>, uttalat att tillstånd till avverkning av fjällnära skog omfattas av Århuskonventionens krav på att säkerställa allmänheten möjlighet till rättslig prövning. Trots avsaknad av uttryckligt lagstöd gav Högsta förvaltningsdomstolen därför Svenska Naturskyddsföreningen rätt att klaga på ett beslut om avverkning, med hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken och förvaltningslagens allmänna bestämmelser om klagorätt. En underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen, som endast lett till att Skogsstyrelsen lämnar en vägledning, har dock inte ansetts omfattas av Århuskonventionens tillämpningsområde.<sup>51</sup>

### 15.2.6 Certifieringsbestämmelserna

I Sverige har certifiering för hållbart skogsbruk en stor utbredning. De två certifieringarna som förekommer i det inhemska svenska skogsbruket redogörs för i kapitel 4.5. Nedan följer de bestämmelser som utmärker sig för skogsbruket i den fjällnära regionen.

#### *FSC*

Inom certifieringssystemet FSC finns vissa speciella regler för skogsbruk i det fjällnära området ovan den så kallade naturvårdsgränsen. Naturvårdsgränsen togs ursprungligen fram av Svenska Naturskyddsföreningen som en gräns ovan vilken storskaligt skogsbruk inte skulle bedrivas och har sedan den inlemmats i certifieringsbestämmelserna fått en ökad betydelse även för det småskaliga skogsbruket. Naturvårdsgränsen följer gränsen för fjällnära skog relativt väl, men är mer finskaligt dragen.

Certifierade skogsbrukare med markinnehav i det fjällnära området ska planera åtgärder och bruka skogen på sätt som främjar lokalbefolkningens sysselsättning och försörjning och därmed lokalsamhällets ekonomi, samtidigt som hänsyn ska tas till rennäringen och att höga naturvärden inte riskeras. Skogsbrukare ska under vissa för-

---

<sup>49</sup> Se t.ex. Kammarrättens i Sundsvalls dom den 11 september 2000 i mål 1349-2000.

<sup>50</sup> HFD 2014 ref 8, se även kapitel 15.2.1 ovan.

<sup>51</sup> Se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål 5893-18 p. 26.

utsättningar göra en analys av förekomsten av egenskaper som kännetecknar skogar med höga bevarandevärden. En kategori för skogar med höga bevarandevärden är fjällnära skog som är belägen ovanför naturvårdsgränsen.

En markägare som bedriver skogsbruk ovan naturvårdsgränsen ska åta sig att, utöver tillämpliga delar i de allmänna FSC-kriterierna, att följa riktlinjer 1–3:

1. Områden med urskogsartad skog: Dessa skogar undantas andra åtgärder än sådana i syfte att främja den naturliga biologiska mångfalden. Alla nyckelbiotoper ovan naturvårdsgränsen ingår i kategori 1.
2. Andra från naturvårdssynpunkt värdefulla skogar: Dessa skogar kan brukas med kontinuitetsskogsbruk eller luckhuggning och särskild naturhänsyn. Andra från naturvårdssynpunkt värdefulla skogar som ligger insprängda eller i anslutning till områden av urskogsartad skog och som bildar en naturlig, sammanhållen enhet med dessa hanteras som kategori 1.
3. Skogar som inte är av kategori 1 eller 2: Till kategori 3 hör främst i sen tid brukade områden eller andra starkt påverkade områden med bruten kontinuitet. Dessa skogar kan brukas i enlighet med vad som gäller i övrigt enligt FSC.

En nyhet i den FSC-standard som kommer att börja gälla under 2020 är att begreppet *Intakta skogslandskap*, införs vilket kompletterar bestämmelserna för skogar ovan naturvårdsgränsen. Definitionen av intakta skogslandskap är: Områden av skogliga eller icke-skogliga ekosystem, inom den nutida globala utbredningen av skog, som påverkats minimalt av ekonomisk verksamhet. Området ska omfatta minst 50 000 hektar, och ha en minsta bredd på 10 km, mätt som diametern på en cirkel som helt innesluts av området<sup>52</sup>. Inom dessa intakta skogslandskap gäller samma brukande som för skog ovan naturvårdsgränsen. FSC har ännu inte definierat vilka skogar i Sverige nedan naturvårdsgränsen som kommer att omfattas av begreppet.

FSC-certifieringen har betydelse inte endast för de skogsbrukare som valt att ingå i systemet. En produkt, till exempel en möbel i trä eller en trycksak, ska för att få bära FSC-märket antingen komma

---

<sup>52</sup> Global Forest Watch. Definition från hemsidan för Intact Forests. 2006–2014.

från 100 procent certifierad råvara eller från blandande källor. I det senare fallet, som är ett komplement till FSC:s spårbarhetsstandard, krävs att träråvaran kommer från kontrollerade och acceptabla källor, så kallad *Controlled Wood*. Standarden för Controlled Wood innebär att ju högre risk att virket kommer från oacceptabla källor desto mer detaljerade krav ställs på dokumentation av virkets ursprung. All skog ovan naturvårdsgränsen betraktas som en specifik risk och det krävs att virkesköparen tagit fram kontrollåtgärder för att försäkra sig om att avverkningen inte hotat höga bevarandevärden. Det krävs därmed i praktiken att virkesköparen som följer spårbarhetsstandarderna garanterat sig om att det rör sig om avverkning från kategori 3, vilket kan vara mycket svårt om skogsägaren inte är certifierad enligt FSC.

### *PEFC*

Inom certifieringssystemet PEFC finns inga speciella regler för skogsbruk ovan den fjällnära gränsen. Där gäller de generella kraven för det systemet.

## 15.3 Den fjällnära skogens värden

Som ovan nämnts har särregleringen av den fjällnära skogen motiverats med att andra allmänna intressen än skogsbruk gör sig starkt gällande i detta område, vilket ska få betydelse vid en intresseavvägning. I det följande redogörs kortfattat för de allmänna intressena i denna region och hur de tas tillvara i dag.

Den fjällnära skogen utgörs sammanlagt av 1 124 600 hektar produktiv skogsmark och 1 836 200 improduktiv skogsmark.<sup>53</sup>

### 15.3.1 Naturvärden

*Fjällnära skog som är avsatt för naturvård*

Över hälften av den fjällnära skogen är i dag avsatt för naturvård genom formellt skydd. Sammanlagt är 1 448 300 hektar skog formellt skyddad, varav 643 700 hektar är produktiv skogsmark, genom nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal, Natura 2000 eller på annat sätt.<sup>54</sup> Naturreservaten står för den största andelen och omfattar cirka 486 000 hektar produktiv skogsmark och nationalparkerna omfattar 29 800 hektar produktiv skogsmark. Till detta kommer 71 000 hektar produktiv skogsmark som är markersatt för att bli naturreservat. En mycket stor del av det formella skyddet omfattar mark som ägs av staten genom Statens fastighetsverk. Det formella skyddet av fjällnära skog är mycket ojämnt fördelat. Betydligt större arealer är avsatta för naturvård i norra delen av det fjällnära området jämfört med det södra.

Av den produktiva skogsmarken ovan fjällnära gränsen finns även stora arealer som är frivilligt avsatta av privata eller statliga ägare. Någon statistikprodukt som särredovisar de sammanlagda frivilliga avsättningarna ovan fjällnära gränsen saknas dock i dagsläget. Med hänsyn till ägarstruktur och naturvärden bedöms de frivilliga avsättningarna vara högre än för landet i övrigt. Cirka sex procent av den

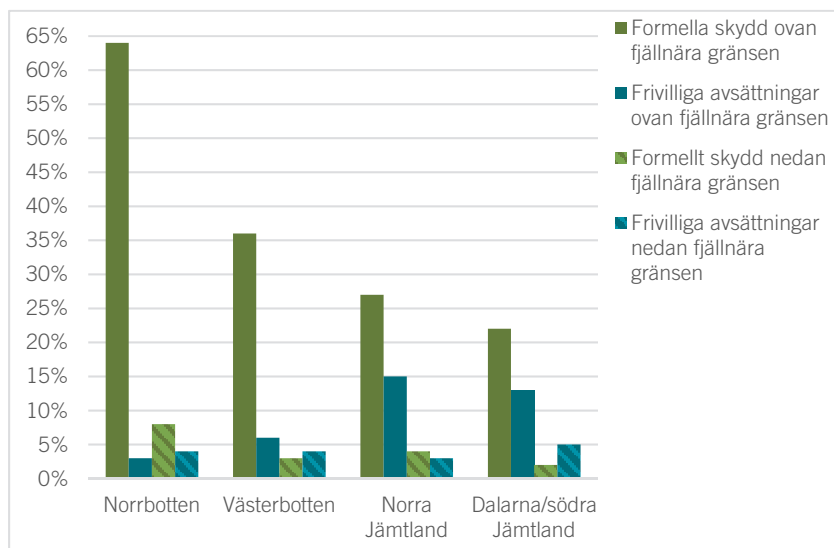
<sup>53</sup> Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019.

<sup>54</sup> Skogsstyrelsen, *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark*, rapport 18/2019. Vid sidan av de uppräknade skyddsformerna innefattas även ej lagakraftvunna beslut, områden som skyddas genom inomstatlig överenskommelse mellan fortifikationsverket och Naturvårdsverket och markersatta områden utan beslut.

produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen har bedömts vara frivilligt avsatt totalt.<sup>55</sup> Storskogsbruket, som redovisar sina frivilliga avsättningar, har uppgett att cirka sju procent av den produktiva skogsmarken är frivilligt avsatt.<sup>56</sup>

**Figur 15.1 Andelen formellt skydd och frivilliga avsättningar i nordvästra Sverige**

Andel av produktiv skogsmark



Källa: Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019.

Anmärkning: Nordvästra Sverige utgörs av Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Arjeplog, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Dorotea, Strömsund, Krokom, Åre, Berg, Härjedalen, Älvdalen och Malung kommuner.

Endast storskogsbrukets (Sveaskog, SCA, Bergvik, Holmen, Fastighetsverket och Svenska kyrkan) kända frivilliga avsättningar redovisas här.

<sup>55</sup> Skogsstyrelsen PM *Fjällnära skog* 2018-04-24, bilaga 2 till hemställan till Regeringen 2018-05-31, dnr 2018/2907, s. 21

<sup>56</sup> Skogsstyrelsen, *Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige*, rapport 12/2019.

*Senare forskning om fjällskogens naturvärden*

Höga naturvärden i den fjällnära skogen har i officiella sammanhang ofta beskrivits helt kortfattat. Ofta kombineras ett kort konstaterande av de höga naturvärdena med att det krävs tillstånd till avverkning i det fjällnära området. Skogsstyrelsen skriver till exempel i den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2019<sup>57</sup>

Sveriges fjällnära skogar saknar motsvarighet i Europa och har en unik funktion som stora ekologiskt väl fungerande landskapsavsnitt och delar i en grön infrastruktur inom Barentsregionen. Naturvärdena är genomgående höga, och cirka hälften av arealen omfattas av formellt områdeskydd. På resterande arealer är skogsbruket underställt särskilda bestämmelser som inbegriper tillståndsprövning för avverkning.

Skogsstyrelsen skriver något mer utförligt 2018<sup>58</sup>:

Ur ett nationellt och ett EU-perspektiv är nordvästra Sverige unikt i många avseenden: nordligt boreala förhållanden med säreget klimat och topografi, låg genomsnittlig grad av mänsklig påverkan, förekomst av mycket stora områden som är opåverkade av trakthyggesbruk, samt en välbevarad artstock med flera tiotals regiontypiska arter av särskilt naturvårdsintresse.

I samma rapport beskrivs de nordvästra skogarnas möjliga ekologiska roller ur ett makroekologiskt (storskaligt) perspektiv:

Nordvästra Sveriges avlånga form och dess relativt låga grad av mänsklig påverkan innebär att området teoretiskt kan utgöra en storskalig korridor som sammankopplar de centrala delarna av Skandinavien med östra Fennoskandien (Finland, nordvästra Ryssland). För vissa nordboreala arter kan området utgöra ett 'fastland', d.v.s. ett stort sammanhängande kärnområde som hyser de flesta arter och kan agera som en spridningskälla till närliggande biotopfläckar, i analogi med öbiogeografiska modeller [...] som beskriver dynamiken mellan fastlandet och öar i ett hav. För sydliga eller östliga arter kan nordvästra Sverige snarare utgöra ett randområde, d.v.s. den nordligaste eller västligaste utposten för dessa arters utbredningar. Dessa tre möjliga funktioner bidrar till att ge nordvästra Sverige en stor naturvårdsbetydelse ur ett nationellt och internationellt perspektiv.

---

<sup>57</sup> Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av Levande skogar*, rapport 2/2019, s. 67.

<sup>58</sup> Skogsstyrelsen, *Vetenskapligt kunskapsunderlag för nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige*, rapport 11/2018.

I en analys av skogsbrukets kumulativa inverkan på norra Sveriges skogslandskap drar Josefsson och Östlund<sup>59</sup> slutsatsen att de biologiskt sett mest värdefulla skogarna i dag finns närmast fjällkedjan och längst i norr.

En viktig fråga är huruvida den fjällnära skogen i framtiden kan utgöra ett ekologiskt refugium (det vill säga en "tillflyktsort") för arter som förväntas försvinna från varmare delar av landet i takt med klimatförändringen. Detta beror på flera saker; hur klimatet förändras i de fjällnära skogarna jämfört med resten av landet, på arternas möjlighet att sprida sig dit, och på hur den framtida markanvändningen i området påverkar skogarnas lämplighet som livsmiljöer.

Ett nyligen avslutat forskningsprojekt om det boreala skogslandskapet<sup>60</sup>, finansierat av Naturvårdsverket, beskriver den fjällnära skogen på följande sätt.

Den fjällnära barrskogsregionen – "den fjällnära skogens gröna bälte" – representerar ett på många sätt unikt område till sin sammansättning av naturnära skog, med mindre påverkan av kal- och trakthyggesbruk, stor geografisk utsträckning, god konnektivitet och hög ansamling av skogar med höga naturvärden. Den är en värdeetrakt och ett värdenätverk i sig och som utgångspunkt för grön infrastruktur i boreal skog över norra Sverige och Fennoskandia.

De stora, sammanhängande naturnära barr-, fjällbarr- och fjällbjörkskogarna längs den skandinaviska fjällkedjan representerar ett av mycket få större och sammanhängande områden med så kallad intakt skog i EU och Europa, och har därmed uppmärksamats i en lång rad olika globala studier, som ett område av stor internationell betydelse att bevara. "Den fjällnära barrskogens gröna bälte" är med en syd-nordlig utsträckning på omkring 800 km (fågelvägen), motsvarande cirka 1/3 av den Skandinaviska fjällkedjan från Stavanger till Nordkap, en unik resurs som värdeelement, värdekärna, värdeetrakt, spridningszon, spridningslänk och värdenätverk i sig och som "hemområde" och en viktig utgångspunkt för en fungerande grön infrastruktur i skog i norra Sverige.

Sammanfattningsvis visar denna studie på ett entydigt sätt att det förekommer ett stort och sammanhängande område med strukturell konnektivitet av intakt, natur- och naturnära skog längs den skandinaviska fjällkedjan. Detta bekräftar men ger samtidigt en mycket mer detaljerad bild

<sup>59</sup> Josefsson, T., Östlund, L., *Produktionsökning och utarmning – skogsbrukets inverkan på skogslandskapet i norra Sverige*, 2017, s. 322–336 i: Antonsson, H., Jansson, U. (red.) *Jordbruk och skogsbruk i Sverige sedan år 1900 – studier av de areella näringarnas geografi och historia*. Kungl. Skogs- och lantbruksakademien.

<sup>60</sup> Naturvårdsverket, *Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur*, rapport 6910, december 2019.

av resultat från tidigare globala analyser av kvarvarande intakt skog och intakta skogslandskap, där de fjällnära skogarna i Sverige utgör ett av ett fåtal som fortfarande finns kvar. Därmed finns också anledning att tydligt föra fram dessa skogars unika värden utöver deras betydelse för den biologiska mångfalden i skogslandskapet i norra Sverige. Ur ett europeiskt och globalt perspektiv har Sverige ett specifikt ansvar för dessa skogars bevarande.

Tre andra sentida studier beskriver den fjällnära skogen på ett likartat sätt och trycker på de mycket höga naturvärdena i de stora sammanhängande naturskogarna och att de som sådana är unika i ett västeuropeiskt perspektiv.<sup>61</sup> Av denna nya forskning dras bland annat följande slutsatser.<sup>62</sup>

Det svenska fjällskogskogslandskapet är fortfarande bevarat i ett naturligt eller nära naturligt tillstånd, inklusive över 10 000 hektar stora sammanhängande skogsområden. Även om tidigare historisk markanvändning, inklusive förindustriell avverkning av träd, har påverkat skogstillståndet och landskapets utseende, kvarstår höga naturvärden – vilket tydligt återspeglar sig i den stora andelen redan skyddade skogar och de naturvärden som registrerats i den nationella nyckelbiotopsinventeringen och den nationella skogsinventeringen.

Som studien visar finns dock stora områden med naturskogar som i dagsläget inte är skyddade. En kombination av ytterligare skydd, landskapsrestaurering och höga ambitioner i miljöhänsynen kan verkligen bidra till förbättrad konnektivitet och en funktionell grön infrastruktur.

Att bevara, och där så är möjligt, återställa, intakta skogar, är därför av högsta prioritet för dagens ansträngningar på global nivå att stoppa förlusten av biologisk mångfald, anpassa ekosystemen till klimatförändringen och för att uppnå hållbarhetsmål. Gradienten av naturtyper från boreal till alpin zon, tillsammans med den naturliga mosaiken av olika naturtyper, och övergångar mellan dessa, ger en variation i ekosystem och ekosystemtjänster. Det gröna bältet längs den skandinaviska fjällkedjan kan spela en nyckelroll i europeisk bevarandepolitik långt in i framtiden.

---

<sup>61</sup> Jonsson B-G, m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 10(7), 2019.

Kuuluvainen T., m.fl., *North Fennoscandian mountain forests: History, composition, disturbance dynamics and the unpredictable future*, Forest Ecology and Management 385, 2017, s. 140–149.

Svensson J., m.fl., *Conservation significance of intact forest landscapes in the Scandinavian Mountains Green Belt*, Landscape Ecology 2020, s. 2113–2131.

<sup>62</sup> Ibid, s. 2125.



### 15.3.2 Skogsbruk

Det finns uppskattningsvis cirka 580 000 hektar produktiv skogsmark som inte är avsatt för naturvård ovan den fjällnära gränsen, vilket motsvarar cirka tre procent av all produktiv skogsmark i Norrland. Denna skog har ett uppskattat virkesförråd om cirka 80 miljoner m<sup>3</sup>sk med ett totalt värde av cirka 20 miljarder kronor.

Baserat på riksskogstaxerings data har närmare 200 000 hektar fjällnära skog avverkats mellan 1955 och 2016. En stor andel (89 procent) av detta avverkades dock innan 1995, där avverkningar vissa år omfattade uppemot två procent av den produktiva skogsmarksarealen ovan gränsen för fjällnära skog, vilket är dubbelt så mycket som det nationella genomsnittet. Sammantaget motsvarar den årliga avverkningstakten i det fjällnära området 0,37 procent under tidsperioden före 1995, att jämföra med 0,14 procent efter 1995. Av arealen potentiell kontinuitetsskog ovanför den fjällnära gränsen har cirka 17 procent av den produktiva skogsmarken avverkats sedan 1955.

Från 1995 finns statistik från Skogsstyrelsen om ansökningar för avverkning. Dessa har legat relativt konstant på omkring 3 000 hektar per år sedan dess. Sedan år 1995 har ansökningar om avverkning omfattat sammanlagt cirka 67 000 hektar. Av dessa har cirka 25 000 hektar faktiskt avverkas under samma period.<sup>63</sup> Den fjällnära gränsen kan ha haft en viss betydelse för avverkningstakten i området, trots att Skogsstyrelsen, som tidigare nämnts i princip aldrig avslag ansökningar innan Änokdomen. Skogsbrukets egna åtaganden genom bland annat certifieringar, tillsammans med lägre lönsamhet med allt längre transportavstånd till industri, har dock förmodligen varit de faktorer som främst bidragit till den lägre avverkningen i den fjällnära regionen i förhållande till övriga Sverige.

### 15.3.3 Kulturmiljövärden

Tillståndsplikten för avverkning av fjällnära skog motiverades bland annat av behov av skydd för kulturmiljön. Dessa motiv i förarbetena har utgått från att de fjällnära skogarna är ett hävdad kulturlandskap som uppkommit genom samernas renbete. Spår av detta kan i vissa fall arkeobotaniskt spåras 1 000–1 500 år tillbaka i tiden. I de fjällnära

---

<sup>63</sup> Naturvårdsverket, *Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur*, rapport 6910, december 2019.

skogarna låg de samiska höst- och vårvistena. Här finns därför renvallar, härdar, grunder efter byggnader, bengömmor av måltidsben och förvaringsgropar. Spår av närvaro finns också i form av inhuggningar av fasta redskap i träd, till exempel fästen där renarna bands vid mjölkningen, liksom ledmarkeringar, i form av bleckade träd, det vill säga träd med en yta borthuggen bark. Vidare kan det finnas spår efter odling. Tamrenarnas trampande och gödslande av marken på renvallen medförde att den naturliga artfattiga skogsmarken i dessa områden kunnat förvandlas till frodig äng. På en del av de gamla renvallarna uppstod därför också de första jordbruken i den fjällnära regionen.<sup>64</sup>

I övrigt återfinns i stort samma kulturmiljöer i de fjällnära skogarna som i resten av skogslandet, såsom befinliga och övergivna fasta bosättningar med omkringliggande slåttermarker, betesmarker, betade skogar och åkrar. I detta sammanhang bör särskilt de många fäbodarna och deras påverkan på landskapet i form av betade fäbodskogar och fäbodvallar lyftas fram. Såväl det materiella kulturarvet i form av byggnader och andra konstruktioner, eller rester av sådana, och det biologiska kulturarvet i form av till exempel den hävdpräglade floran och faunan, hävdpräglade träd och trädristningar har i allmänhet mycket höga kulturhistoriska värden.

### *Risk för betydande skador på fornminnen*

Fornminnesinventeringen i samband med upprättandet av den ekonomiska kartan pågick 1938 till 2003 men kom inte att omfatta det fjällnära området. Efter 2003 har fornminnesinventeringar gjorts i enstaka län på initiativ av respektive länsstyrelse, framför allt i Norrlandslänen. Inte heller kom inventeringsprojektet *Skog och historia*<sup>65</sup>, som drevs mellan åren 1995–2007, att täcka in annat än mindre delar av Norrlandslänen. Trots att intresset av kulturmiljön uttryckligen ska värnas genom tillståndsplikten för avverkningar ovan den fjällnära gränsen medför bristen på kunskapsunderlag som indi-

<sup>64</sup> Kjell-Åke Aronsson, *Samiska kulturmiljöer i fjällnära skog, exemplet Bijelite*. Ur Arkeologi i Sverige, ny följd nr 2, 1993.

<sup>65</sup> Projektet var ett rikstäckande arbetsmarknadsprojekt i samarbete mellan Skogsstyrelsen, kulturmiljövården (länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet) och Arbetsmarknadsverket. Syftet var att med hjälp av arbetslös arbetskraft inventera kulturlämningar i skogsmark runt om i landet.

kerar förekomsten av fornlämningar att skyddet inte effektivt tillvaratar dessa värden.

Skadefrekvensen hos icke registrerade fornlämningar är hög även i de områden som omfattas av tillståndsplikt. Norrbottens museum har under en treårsperiod mellan 2017–2019 fornminnesinventerat ett antal olika områden om sammanlagt 4–5 km<sup>2</sup> i Norrbotten och funnit att skadefrekvensen på tidigare ej registrerade fornlämningar är mellan 66 och 100 procent.<sup>66</sup>

Skogsstyrelsen hänsynsuppföljning visar att skadefrekvensen även på skogens kända forn- och kulturlämningar under en lång rad av år varit hög. De undersökningar som Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har utfört sedan 2005 visar genomgående på oacceptabelt höga skadefrekvenser i de områden där skogsbruk har bedrivits. Den senaste rapporten visade att 48 procent av inventerade forn- och kulturlämningar skadats i samband med skogsbruksåtgärder.<sup>67</sup> Den enskilt största orsaken till skador är markberedning, följt av körskadorna. Den senaste uppföljningen, för 2018, visar dock på en viss förbättring.<sup>68</sup> I tid sammanfaller nedgången av skador med Skogsstyrelsens påbörjade arbete tillsammans med skogsnäringen med att ta fram målbilder för kulturmiljöhänsyn. Den positiva trenden avser dock som sagt endast det kända beståndet av kulturmiljöer. Det hittills ej registrerade beståndet är fortfarande hårt drabbat av skador.

### *Den samiska kulturhistorien*

Den äldre fjällnära skogen förväntas innehålla en högre andel samiska värden i jämförelse med den yngre fjällnära skogen. Där finns en mindre påverkan från skogsbruk och övrig exploatering, vilket inneburit att de samiska kulturlämningarna är välbevarade och intakta. Immateriella lämningar så som historier, jokar och övriga berättelser kan till stora delar förknippas med den fjällnära skogen.

Det samiska kulturarvet bör emellertid ses som en helhet bestående av flera komponenter där alla delar behövs för att bilden ska bli komplett. Det materiella kulturarvet, i form av fysiska lämningar i

<sup>66</sup> Palmbo F., *Skogsbrukets påverkan på fornlämningar, Arkeologisk specialinventering av markerade skogsområden med fornlämningspotential*, rapport av Norrbottens museum 2019.

<sup>67</sup> Ajtte, Svenskt fjäll- och samemuseum och Gaaltje, sydsamiskt kulturcentrum, *Det samiska kulturlandskapet. Program för att bevara, bruka och utveckla samiska kulturlandskap 2015–2020*.

<sup>68</sup> Skogsstyrelsen, *Hänsynsuppföljning kulturmiljö*, resultat 2018.

landskapet utgör en del. De definitioner och kriterier för fornlämningar som gäller i dag överensstämmer dock inte alltid med den samiska kulturuppfattningen. I synnerhet renskötande samer lever och verkar alltså mitt i sitt kulturarv och sin historia. En fornlämning ska per definition vara varaktigt övergiven. För samiska förhållanden skulle detta endast innefatta de fornlämningar som ingen längre känner till. Ur ett samiskt perspektiv är till exempel en offersten inte övergiven för att enskilda inte längre direkt fysiskt offerar vid den. En fornlämning ska även definitionsmässigt vara tillkommen genom äldre tiders bruk. I en renskötarkontext är begreppet missvisande då man fortfarande till exempel lägger grunden till en kåta likadant. En ring med kåtastenar är inte märklig på fjället. Däremot äger den för samerna ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Den rättsliga synen på kulturminnen och kulturmiljöer utgår från platser, inte samband. Ett sådant synsätt stämmer inte överens med den samiska kulturhistorien ur ett renskötarperspektiv.

En röd tråd som löpt genom tiderna inom det samiska samhället är att inte lämna spår efter sig. Man har tillverkat av det som fanns i naturen och när exempelvis en byggnad inte längre behövdes har den tillåtits att återgå till jorden i sin egen takt. Begrepp som monumental går i princip inte att tillämpa på en samisk lämning, såvida man i den inte innefattar det samerna själva ser – hela omgivningen.

Det immateriella kulturarvet är en annan del av det samiska kulturarvet som utgörs av allt som inte lämnar några fysiska spår efter sig: fiskeställen, sägner, berättelser, platser med speciell betydelse, samband mellan platser och allt annat som muntligt traderats. Platser är i sig naturligtvis hörnstenar även i det samiska kulturarvet. För en i grunden nomadiserande kultur som utgår från djurens vandring och som varit beroende av naturen för sin överlevnad, är platserna dock i sig helt otillräckliga. Det är i stället sambanden mellan olika platser som utgör det renskötande samiska kulturlandskapet och kulturhistoria. Det är inte heller så enkelt att kulturlandskapet bevaras genom specifika vandringsvägar eller flyttleder. Renskötarna har alltid behövt en medvetenhet om det större landskapet med sina förutsättningar för renbete, jakt, fiske, renvallar, skohömyrar, tillgång till näver med mera. Här sammanknyts allt i det som sammanfattas som det biologiska kulturarvet. Det immateriella kulturarvet är vad som binder samman helheten i den samiska kulturhistorien. Ödelagda samiska kulturlandskap innebär en förlust i den muntliga renskötande samiska

kulturtraditionen som är intimt knuten till sin omgivning. Även den immateriella kulturmiljön blir därför starkt påverkad av brist på skydd för fysiska lämningarna, platser och landskap.

### 15.3.4 Friluftslivet

Riksintressen för friluftsliv omfattar en stor del av den fjällnära skogen oavsett om det rör sig om kontinuitetsskog eller brukad skog. Riksintressen tar hänsyn till hur området används i dag, men också möjligheter till användning i framtiden. Till exempel kan en vandringsled vara en anledning till att områden utses som riksintresse. De areella näringarna skogs- och jordbruk är inte utpekade som riksintresse. Pågående markanvändning får dock bedrivas utan hinder av riksintressen i samma områden. Skogsbruk kan alltså fortsätta att bedrivas med vanlig miljöhänsyn och hindras inte av att området även är utpekad som riksintresse för annat allmänt ändamål. I förarbeten hänvisas i stället till att hänsyn till andra allmänna intressen, till exempel friluftsliv, ska ske genom tillämpning av hänsynsreglerna i skogsvårdslagen, att skogsbruket får kännedom om riksintressen och allmänna intressen och att de ska kunna tas tillvara under ömsesidig hänsyn.<sup>69</sup>

Huvuddelen av riksintressena för friluftsliv ligger inom formellt skyddade områden och större sammanhängande områden av kontinuitetsskog med dokumenterat höga naturvärden. Drygt hälften av arealen med stora sammanhängande områden av kontinuitetsskog ovan den fjällnära gränsen ingår i riksintresse för friluftsliv.

Det är alltså tydligt att utpekade områden av riksintresse för friluftsliv i fjällområdet i högre grad är lokaliserade i större sammanhängande skogsområden med högt naturvärde än i brukade skogar. Dessa områden påverkar framför allt landskapsbilden och möjligheten till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad. Finns det vatten i detta landskap så blir det ytterligare en attraktion i form av de vattenanknutna aktiviteter som då möjliggörs. Vattnets roll i landskapsbilden utgör en stor del av attraktionskraften för besöksnäringen och friluftslivet. I dessa områden finns ofta insatser i form av markerade leder och vindskydd för att tillgängliggöra områdena.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att utreda förutsättningar och kostnader för att komplettera det statliga

---

<sup>69</sup> Prop. 1985/86:3 s. 55–56.

ledsystemet i fjällen med en ny vandringsled genom skyddade fjällnära skogar.<sup>70</sup> Uppdraget redovisades i april 2017 och Naturvårdsverket föreslog att myndigheten skulle arbeta vidare tillsammans med berörda för att föreslå och etablera lämpliga ledsträckor.<sup>71</sup> Länsstyrelsen i Västerbottens län har under 2020 börjat arbeta med att anlägga den första nya vandringsleden genom skyddade fjällnära skogar i Vilhelmina kommun.

Vad som är attraktivt för besökare kan dock variera beroende på förväntningar och i vilket landskap besökaren rör sig. I fjällen är naturskogsartade skogar attraktiva för många besökare, och det vilda landskapet ofta en reseanledning, medan vissa besökare i andra sammanhang kan föredra mer lättillgängliga skogar.

En lägre andel gammal skog i landskapet ger ett lägre rekreativvärde. Investeringar i leder och liknande anläggningar för att tillgängliggöra områdena är inte heller lika vanliga där.<sup>72</sup> Övriga kontinuitetsskogar och områden med bruten kontinuitet utgör en del av det landskap som friluftslivet vistas i men har troligen inte lika goda förutsättningar för höga upplevelsevärden.

### 15.3.5 Renskötseln<sup>73</sup>

Den fjällnära kontinuitetsskogen är av stor betydelse för renskötseln och dess kultur. Skog nära den fjällnära gränsen, innanför skogs-samebyarnas åretruntmarker brukas för renskötsel större delen av året. Området fungerar som kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd för renarna vid svårare väderleksförhållanden samt mot insekter. För renens välbefinnande är det angeläget att det finns kontinuitet av vinterbete i form av mark- och hänglav inom den fjällnära regionen.

Under de senaste 70 åren uppskattas lavmarkerna inom hela renskötselområdet ha minskat med 70 procent.<sup>74</sup> Denna minskning sammanfaller tidsmässigt med minskningen av gamla, öppna tallskogar till

<sup>70</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket (M2015/04233/S).

<sup>71</sup> Naturvårdsverket, *Utveckling av ledsystemet – vandringsleder. Redovisning av ett regeringsuppdrag (2016)*, NV-00652-16.

<sup>72</sup> Eggers J., *Development and evaluation of Forest management scenarios – Long-term analysis at the landscape level*, 2017.

<sup>73</sup> Innehållet i detta kapitel är i allt väsentligt hämtat ur Sametingets redogörelse i Naturvårdsverkets rapport till utredningen, samt från uppgifter som lämnats av Jenny Wik Karlsson, Svenska samernas riksförbund.

<sup>74</sup> Naturvårdsverket, *Skog och mark 2017*.

följd av ett effektivt skogsbruk som eftersträvar täta, likåldriga skogsbestånd med hög tillväxt. Betydelsen av hänglavsbarande skogar och pålitliga betesmarker har därmed blivit allt större. Vid trakthyggesbruk försvinner trädlavar och förlusten av dessa är störst vid avverkning av gammal granskog. Kolonisationen av trädlavar tar lång tid och de cykler som i dag tillämpas inom skogsbruket leder till att skogen sällan blir tillräckligt gammal för att uppnå hög biomassa av trädlavar. Till skillnad mot vinterbeteslandet finns däremot i den fjällnära regionen, där skogsbruk bedrivits i mindre utsträckning, en större förekomst av lavrika skogar.

Vintrar med låst marklavsbyte, som blir allt vanligare till följd av klimatförändringarna, kräver vidare stor tillgång till trädlavsbyte för att renhjordarna ska överleva. Den fjällnära skogen ingår delvis i samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker. För renen innebär hösten i det fjällnära området även tillgång till viktigt näringsintag genom svampbete inför kommande vinter. Klimatförändringar har även inneburit att trädgränsen flyttat högre upp på kalfjället till följd av igenbuskning. Med anledning av framtida klimatförändringar är alternativa flyttleder för rennäringen, på fast och torr mark viktiga, eftersom farbara leder längs vattendrag utgör en stor osäkerhetsfaktor i framtiden. För att kunna upprätthålla en samlad renflytt samt enskilda renars strövandring, fungerar en kontinuitetsskog i landskapet en infrastruktur som renen följer.

I ett renskötselperspektiv ger den fjällnära skogen olika utgångslägen och förutsättningar från norr till söder. Betydelsen varierar därför efter de olika förutsättningarna. En sammanhållen naturlig infrastruktur i landskapet som tar hänsyn till samiska behov är dock en förutsättning för att renskötsel och samisk kultur ska kunna fortleva i hela renskötselområdet. I denna infrastruktur ingår den fjällnära skogen och renskötselns året-runt-marker som en viktig del.

Forskningen lyfter fram att konkurrerande markanvändning är en av de faktorer som har störst betydelse för renskötseln och att det även kommer att ha stor betydelse för effekterna av ett förändrat klimat. I rapporteringen från FN:s klimatpanel konstateras att skydd av betesmark kommer att vara mycket viktigt för renskötselns möjligheter för att klara anpassningen till ett förändrat klimat.<sup>75</sup> Något som i rapporten framförs som en nyckelåtgärd för framgångsrik klimatanpassning av renskötseln är ökad samverkan med skogsbruket. Från

<sup>75</sup> Sametinget, *Klimatanpassning. Handlingsplan för samiska näringar och samisk kultur*, 2017.

samebyar har framförts att de samråd som genomförs i dag mellan skogsbruket och renskötseln inte är tillräckliga för att samebyarnas situation och behov ska beaktas. Samebyarna menar att regelverket inte tar hänsyn till att det rör sig om två parter som har civila rättigheter inom samma område och därför rätt att påverka hur markerna brukas. De ojämlika maktförhållandena mellan företrädare för skogsbruket och företrädare för renskötseln har enligt samebyarna inneburit svårigheter att få samrådsförfarandet att fungera som avsett.

Renskötselns behov, ovan och nedan den fjällnära gränsen, innefattar därmed både grundläggande förutsättningar för renen, som bibe-hållna flyttleder, förekomst av mark- och hänglavsbete samt ett behov av samråd med och anpassning av konkurrerande näringar. Beträffande den senare frågan, som också knyter an till samiska markanspråk, framhålls ett direkt statligt ägande som väsentligt för att inte renskötselrätten ska urholkas.

## 15.4 Det statliga ägandet av fjällnära skog

### 15.4.1 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk förvaltar cirka 6,5 miljoner hektar mark vilket motsvarar en sjundedel av Sveriges yta. Den största delen är vidsträckta fjäll, myrar och skogar längs fjällkedjan. Av det totala markinnehavet är cirka 2,8 miljoner hektar skyddat som nationalpark eller naturreservat.

Statens fastighetsverks innehav innefattar cirka 866 000 hektar produktiv skogsmark. Merparten av skogarna ligger inom rennäringens åretruntmarker men cirka 10 000 hektar är beläget i södra Sverige. Av denna areal är två tredjedelar eller cirka 569 000 hektar skyddat genom naturreservat. Av resterade cirka 300 000 hektar är 18 procent frivilligt avsatt. Statens fastighetsverk är certifierade enligt FSC och följer deras standard för hållbart skogsbruk. Skogsstyrelsens inventering har visat att de frivilliga avsättningarna i Statens fastighetsverks bestånd håller mycket hög kvalitet i förhållande till övriga aktörer.<sup>76</sup>

Statens fastighetsverk har lagt fram en långsiktig strategi för att balansera skogens olika nyttigheter utifrån rådande förutsättningar.

---

<sup>76</sup> 85 procent av arealen ansågs vara objekt med utvecklade naturvärden. Motsvarande siffra för storskogsbruket är 65 procent och för familjeskogsbruket 50 procent.



Strategin har som avsikt att ge ett kraftfullt bidrag till miljömålet levande skogar, ett stort utrymme för hänsyn till rennäring och friluftsliv samtidigt som ekonomin är acceptabel och värdeutvecklingen god.<sup>77</sup> Strategin förordar en avverkningsnivå inom beståndet med cirka 100 000–120 000 skogskubikmeter per år de närmaste 10 åren. På grund av skogens åldersfördelning antas denna volym öka successivt för att i början av nästa århundrade ligga på cirka 320 000 skogskubikmeter per år. Värdet av skogsinnehavet beräknas med den förordade strategin – som innebär en överhållning av gran- och tallbestånd med minst 20 år – i dagsläget uppgå till cirka 2,2 miljarder kronor för att i början av nästa århundrade uppgå till cirka 5 miljarder kronor i nuvarande penningvärde. I det föreslagna scenariot kommer ytterligare 72 000 hektar produktiv skogsmark avsättas som hänsynsytor och frivilliga avsättningar under de närmaste 100 åren.

### 15.4.2 Sveaskog

Sveaskogs innehav av produktiv fjällnära skog utgörs av 114 000 hektar. Detta är en rest av det tidigare Domänverkets innehav av fjällnära skog som 1992 i samband med bolagiseringen huvudsakligen överfördes till Statens Fastighetsverk. Här ingick även de stora arealerna fjällnära domänreservat som Domänverket hade instiftat på 1980-talet.

Strax innan bolagiseringen hade dåvarande Domänverket förändrat sin policy avseende skogsbruket i den fjällnära skogen genom att endast tillåta hyggesbruk i bevisligen starkt påverkade områden. Domän AB definierade sedan detta beslut ytterligare genom att dela in den fjällnära skogen i tre kategorier, beroende på grad av tidigare påverkan. Skogarna i kategori 1 representerade de mest orörda delarna medan man till kategori 2 förde områden som mer tydligt påverkats av tidigare dimensionsavverkningar. Kategori 3 utgjordes av skogar som påverkats starkt av tidigare brukande. Denna uppdelning kom också att utgöra grunden för hanteringen av fjällnära skog inom ramen för den svenska FSC-standarden.

Sveaskog har fortsatt kategoriserat fjällnära skog på det sätt som beskrivs i den svenska FSC-standarden. En konsekvens av detta är att huvuddelen, drygt 80 000 hektar, motsvarande 70 procent av arealen, hanteras som naturvårdsskogar. Kvarvarande produktionsskogar

---

<sup>77</sup> Statens fastighetsverks strategi för hållbart skogsbruk, beslutad 2016-12-14.

omfattar drygt 30 000 hektar. Skogsbruksaktiviteten inom dessa områden ligger generellt sett på en betydligt lägre nivå än i övriga delar av inlandet. De av Sveaskogs ekoparker som helt eller delvis ligger i den fjällnära regionen utgörs till nära 100 procent av naturvårdsmark.

## 15.5 Reformbehov

### 15.5.1 Det finns skäl att klargöra vad tillståndsplikten innebär

Det finns flera synsätt som kan anläggas på tillståndsplikten ovan fjällnära gränsen. I och med att Mark- och miljööverdomstolens domar om ersättning vid nekat tillstånd har vunnit laga kraft innebär nuvarande praxis att tillstånd till avverkning inte ska ses som ett grundläggande tillstånd till ändrad markanvändning, motsvarande till exempel tillstånd för täkt, och att skogsbruk utgör pågående markanvändning. I praktiken innebär det att all skogsmark med så höga naturvärden att avverkning inte kommer att kunna medges i dag omfattas av ett visst skydd genom tillståndsplikten i skogsvårdslagen. Det är dock inte förrän en ansökan om avverkning kommer in till Skogsstyrelsen som saken kommer under rättslig prövning. I den takt tillståndsansökningar avgörs genom beslut kommer gränserna för de områden som är skyddade till följd av ett nekat tillstånd att formeras bit för bit. Ersättning till markägare kommer också att betalas allt eftersom tillstånd nekas.

Under förutsättningen att ett nekat tillstånd omfattar skog med sådana naturvärden som i praktiken innebär att avverkning aldrig kommer kunna tillåtas bör rättsverkningarna av beslutet utifrån nuvarande synsätt vara i det närmaste obegränsat i tid. Det utesluter inte att ersättning kan komma att betalas ut vid en ny ansökan som omfattar samma område. Den markägare som har fått ett nekat tillstånd för att avverkningen är oförenlig med naturvårdens intressen och fått ersättning för intrånget bör däremot ha svårt att hävda rätt till ersättning vid en ny tillståndsprövning av samma område.

Ett ägarskifte innebär emellertid att det saknas beslut som träffar den nye markägaren, som formellt inte omfattas av det tidigare beslutet. Det finns ännu inte något klargörande avgörande av hur en ny ansökan om tillstånd till avverkning ska hanteras, oavsett om det är samma ägare som redan fått ersättning eller om det är en ny ägare vars markanvändning påverkas av ett nytt nekat tillstånd till avverkning.

I sammanhanget bör nämnas att den nationella strategin för formellt skydd av skog inte omfattar formellt skydd ovan den fjällnära gränsen. Den nuvarande strategins prioritering av skydd av värdefulla skogar nedan fjällnära skog tillsammans med anslagens storlek påverkar myndigheternas möjlighet att initiera formellt skydd. Möjligheterna att inom ramen för en tillståndsprövning inrätta områdeskydd i stället för att avslå ansökan är därför begränsad.

Det är emellertid endast de tillståndspliktiga åtgärderna som provas enligt skogsvårdslagen. För exempelvis gallring och röjning krävs inget tillstånd enligt skogsvårdslagen. I områden där tillstånd inte skulle kunna medges för avverkning kan emellertid samråd krävas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken även för andra skogsbruksåtgärder än förnyngringsavverkning. På samma sätt som i övriga delar av landet kan alla skogsbruksåtgärder bland annat gallring och röjning väsentligt ändra naturmiljön. Påverkan på naturvärden ska för dessa åtgärder inte provas mot skogsvårdslagen utan mot miljöbalken. I ett område där naturvärdena är så höga att ett tillstånd till avverkning skulle nekas enligt skogsvårdslagen borde även påverkan från sådana åtgärder som gallring och röjning i de allra flesta fall medföra att samrådplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken måste iakttas. Att området på så sätt skyddas av olika lagstiftningar beroende på vilken åtgärd som utförs är inte tillfredsställande.

I detta sammanhang bör nämnas att det saknas vägledning för huruvida ett förbud mot skogsbruksåtgärder med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken skulle kunna innebära en rätt till ersättning för markägaren. Mycket talar för att så inte är fallet om förbudet meddelas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och förbudet kan anses rimligt i det enskilda fallet.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tillämpas endast för åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken. Det är därför möjligt att pröva en avverkning av fjällnära skog även enligt detta regelverk. Frågan om ersättning kan därmed komma att provas enligt båda regelverken. Det är då möjligt att ersättningen bestäms olika beroende på vilket regelverk som tillämpas.

### **15.5.2 Det finns skäl att förtydliga vad som är pågående markanvändning och hur ersättningen ska beräknas vid inskränkning på grund av nekat avverkningstillstånd**

Ersättningen för ett nekat tillstånd till avverkning är beroende av frågan om vad som ska anses vara pågående markanvändning. Som tidigare nämnts innebär nuvarande rättsläge att en fastighet med produktiv skogsmark som innehåses i skogsbrukssyfte redan på den grunden anses medföra att skogsbruk är pågående markanvändning. Detta oavsett om skogsbruk tidigare endast bedrivits i begränsad utsträckning och utan att lämna spår i naturen. Skogsbruk är därmed pågående markanvändning även för de skogar som i dag anses vara stora sammanhängande naturskogar utan spår av rationellt skogsbruk.

Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande innebär vidare att ett förbud mot trakthyggesbruk utlöser ersättningsrätt för den enskilde. Trots att domstolen inte tagit ställning till frågan om ett föreläggande, med stöd av 18 b § skogsvårdslagen, om annan mindre lukrativ avverkningsform skulle innebära att ersättning ska utgå, talar mycket för att det nuvarande rättsläget kan tolkas på det sättet. I vart fall om det skulle medföra en ekonomisk förlust av betydenhet för markägaren.

Ersättning utgår i dag som intrångsersättning beräknat på samma sätt som vid inrättande av områdesskydd. Som domstolen påpekat finns det trots att ersättning avser en permanent skogsbruksrestriktion ett betydande mått av osäkerhet i frågan om hur en ny ansökan om avverkning i samma område efter ett visst antal år ska ersättas. Den nuvarande rättstillämpningen innebär en risk att staten behöver ersätta en markägare för intrång i samma markområde flera gånger.

### **15.5.3 Det finns skäl att se över behovet av formellt skydd av fjällnära skog**

Som ovan nämnts har tillståndsplikten motiverats bland annat av de höga naturvärdena som återfinns i skogslandskapet i fjällområdet. Mycket stora områden omfattas av områdesskydd och både det statliga och det privata ägandet har även betydande frivilliga avsättningar ovan den fjällnära gränsen.

I dagsläget omfattas inte skogen ovan fjällnära gränsen av den nationella strategin för formellt skydd av skog, vilket bland annat motiveras

av att etappmålet om skydd av landområden endast gäller skogsmark nedanför den fjällnära gränsen. De planerade formella skydd som framöver kan förväntas i det fjällnära området är därför i huvudsak begränsat till de områden som pekats ut i den långsiktiga nationalparksplanen och områden som redan är i statens ägo. Visst arbete med formellt skydd förekommer även för att uppnå andra miljömål ovan fjällnära gränsen. Vid sidan av detta har skogssektorn även tagit, och förväntas även fortsättningsvis ta, ett stort eget ansvar i detta område för att relevanta miljömål ska uppnås.

Ett nekat tillstånd till avverkning medför ett visst skydd av den yta som omfattas av beslutet. Det kan knappast anses kostnadseffektivt att fläckvis och oförutsägbart skydda skog på detta sätt, med hänsyn till det naturvärdesmässiga behovet av att avsätta större sammanhängande områden för naturvård i den fjällnära miljön. Många områden där tillstånd inte kan ges för avverkning ingår ofta i större, mer naturvärdesmässigt funktionella områden, som sträcker sig över flera fastigheter där naturreservat eller nationalpark sannolikt är den mest effektiva skyddsformen. Det är dock svårt att initiera sådana processer i områden som inte omfattas av den nationella strategin för formellt skydd av skog och nuvarande etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.

Att några av de allra mest skyddsvärda skogarna i Sverige inte omfattas av den nuvarande långsiktiga strategin för den skogliga naturvården är otillfredsställande. Statens ansvar för dessa skogar behöver därför förtydligas. I dagsläget tar merparten av alla markägare ett mycket stort ansvar för att undanta fjällnära skog från avverkning. Detta innebär att enskilda tvingas bära kostnaderna för skogar som är av nationellt allmänintresse. I dessa skogar där den lämpligaste markanvändningen är naturvård utgör alltjämt skogsbruk pågående markanvändning i stor utsträckning. Även om avverkningstakten i den fjällnära regionen är relativt låg innebär varje avverkning i stora sammanhängande kontinuitetsskogar en betydande risk för de unika naturvärden som följer av ett intakt skogslandskap på ekosystemnivå. En ny skogsbilväg och en mindre avverkning kan få betydande konsekvenser för ett betydligt större område än vad som omfattas av åtgärderna i sig.

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

**Förslag:** Skogar med höga naturvärden bör i första hand bevaras genom områdesskydd. Tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör dock kvarstå till dess de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden bevarats. Därefter bör övervägas om tillståndskrav ska behållas av andra anledningar än att pröva en avverknings förenlighet med naturmiljöns intressen.

I avvaktan på att skogar med höga naturvärden ges formellt skydd, i enlighet med det förslag som presenteras i kapitel 16, föreslås följande ändringar beträffande tillståndspliktiga avverkningar av fjällnära skog, för att skapa en mer ändamålsenlig lagstiftning.

Skogsvårdslagen bör särskilt ange att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan den fjällnära gränsen för att tydliggöra tillståndspliktens innebörd.

Skogsstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om att tillstånd inte krävs för åtgärder enligt 29 § skogsvårdslagen om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar.

Följderna av ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen tydliggörs genom att frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras anges i beslutet. Ett beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen ska vara gällande även mot förvärvare av fastighet och innehavare av särskild rätt.

Beslut som meddelats med stöd av 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen bör antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Skogsstyrelsen bör därför låta skriva in sådana beslut i fastighetsregistret.

Frågan om ersättning ska betalas vid ett nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska prövas av Skogsstyrelsen tillsammans med tillståndsfrågan. Särskilda ersättningsregler förs därför in i skogsvårdslagen. Markägaren ska inte behöva väcka talan vid mark- och miljödomstol för att få frågan om ersättning prövad. Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning och ersättning till följd av nekat tillstånd till avverkning ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen om att Skogsstyrelsen ska försöka träffa en uppgörelse med markägaren innan frågan prövas av domstol behövs inte längre och ska därför upphävas.

Vid nekat tillstånd till avverkning ska ersättning med 125 procent av marknadsvärdesminskningen betalas om beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Om tillstånd till avverkning medges vid ett nytt beslut avseende samma område bör Skogsstyrelsen ha en möjlighet att begära återbetalning av den ersättning som tidigare lämnats. Detsamma bör gälla om en åtgärd utförs i strid med ett beslut om nekat avverkningstillstånd där ersättning har betalats. Återbetalning kan ske senast tio år från det att ersättning betalades ut och om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt.

Skogsstyrelsen bör anslås särskilda medel avseende ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bör beviljas anslagskredit för denna anslagspost.

Beslut om nekat tillstånd eller beslut om hänsyn i samband med avverkning i fjällnära skog utgör avverkningsrestriktioner som bör beaktas vid fastighetstaxeringen. En följdändring föreslås därför i fastighetstaxeringslagen.

Beslut om nekat tillstånd eller beslut om hänsyn i samband med avverkning i fjällnära skog i vilka intrång ska räknas med i den så kallade ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken.

### **15.6.1 Tillståndskravet bör kvarstå till dess de skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt**

De ursprungliga motiven för tillståndsplikten i fjällnära skog har varit att den ska utgöra ett komplement till andra åtgärder som avser att bevara natur- och kulturmiljön. Därutöver finns det i tillståndsprövningen en möjlighet för myndigheten att göra avvägningar mot renskötselrätten i det enskilda fallet.

Utredningens uppfattning är att tillståndsprövningen på många sätt är olämpligt utformad för att uppnå syftena med särregleringen. Om tillståndet avsett ett grundläggande tillstånd till verksamheten, och inte en prövning av pågående markanvändning, hade de avväg-

ningar som regleringen hänvisar till kunnat göras fullt ut. Den avvägning som nu görs resulterar emellertid i att ersättning ska betalas för avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Det finns andra metoder som bättre kan omhänderta angelägna allmänna natur- och kulturmiljöintressen i skogen. Områdesskydd är en långsiktig och systematisk metod för bevarande av allmänna intressen som inte kan förenas med pågående markanvändning. I de flesta fall är det därför mer lämpligt att natur- och kulturmiljöns intressen i stället för att omhändertas i en tillståndsprövning bevaras genom områdesskydd.

Utredningens bedömning är att det finns ett stort behov av ytterligare områdesskydd i och i direkt anslutning till den fjällnära gränsen. Genom att ersätta de markägare som inte har möjlighet att vidta skogsbruksåtgärder, eftersom de är oförenliga med natur- och kulturmiljövårdens intressen, genom en metodisk områdesskyddsprocess skapas förutsättningar för likabehandling, förutsebarhet och kostnadseffektivitet. Utredningens uppfattning är att tillståndsprövningen i sin nuvarande form är problematisk ur ett äganderättsperspektiv. Utgångspunkten för pågående markanvändning ska vara att den är tillåten och inte tillståndspliktig. Det är därför mer lämpligt att dela upp skogen ovan den fjällnära gränsen mellan naturvård och skogsbruk i en sammanhållen process i stället för i varje enskilt fall.

Utredningen har därför i kapitel 16 föreslagit att alla de stora sammanhängande naturskogarna i fjällen bör bevaras genom att de långsiktigt avsätts för naturvård. Ett bevarande av dessa naturskogar innebär en helt unik möjlighet för bevarad ekosystemmångfald och är av synnerligt högt värde för bevarande av biologisk mångfald på denna nivå i Sverige och Västeuropa. Genom förslaget i kapitel 16 kommer således den del av fjällnära skog som är av störst betydelse för naturvårdens intressen att bevaras. Förslaget skulle även innebära en investering för nuvarande och kommande generationer i den unika fjällnaturen, för att gynna bland annat biologisk mångfald, friluftsliv, rennäring och naturturism.

Om förslaget genomförs finns inte längre samma behov att i det enskilda fallet inom ramen för en tillståndsprövningsprocess göra avvägningar mellan avverkning och naturmiljön.

Det kan ta lång tid att genomföra det förslag som presenteras i kapitel 16. I dagsläget bedömer därför utredningen att tillståndskravet ska kvarstå och föreslår därför ingen ändring i fråga om tillståndskravets omfattning. Så länge tillståndskravet för avverkning kvarstår



är emellertid de nuvarande reglerna som nämnts i behov av vissa angelägna förändringar. Om riksdag och regering beslutar att prioritera statens resurser i enlighet med utredningens förslag bör dock de tillståndsprövningar som ska ske inom de områden som pekas ut i kapitel 16 i stället hanteras inom ramen för en områdesskyddsprocess. Om inriktningen för dessa skogar är klar bör markåtkomsten lämpligen betalas från Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur och inte belasta Skogsstyrelsen.

Tillståndskravet bör ses över när staten tagit ansvar för att bevara de stora sammanhängande naturskogarna för framtiden, i enlighet med förslaget i kapitel 16. Då bör utredas om det kvarstår ett behov för en tillståndsprövning för avvägning mellan pågående markanvändning skogsbruk och renskötsel. Denna tillståndsprövning bör då utformas och avgränsas geografiskt på ett mer ändamålsenligt och funktionellt sätt.

### 15.6.2 Pågående markanvändning i fjällskog

Det finns anledning att tydliggöra tillståndspliktens syfte för att stärka och förtydliga äganderätten ovan den fjällnära gränsen. En första del i ett sådant förtydligande är att klargöra om tillståndsprövningen avser att pröva om förutsättningar i naturmiljön i ett visst område medger en pågående markanvändning (skogsbruk) under de förutsättningar som anges i ansökan. Eller om tillståndsprövningen avser en prövning av om det finns förutsättningar att överhuvudtaget bedriva den sökta markanvändningen skogsbruk på den aktuella platsen. Tillståndsprövningen skulle i det senare fallet innebära att en ändrad markanvändning tillåts till att efter givet tillstånd vara skogsbruk.

Då reglerna om fjällnära skog infördes gjordes en tydlig markering från lagstiftaren att prövningen mot konkurrerande allmänna intressen skulle vara en annan än i övriga Sverige och att avverkning inte skulle tillåtas om den var oförenlig med intressen i form av natur- och kulturmiljövård eller rennäringen. Utgångspunkten torde ha varit att markägaren i dessa fall skulle kompenseras för det ekonomiska bortfallet av den skog som inte längre kan brukas rationellt.

Som nämnts innebär nu gällande praxis att ett tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte innebär prövning som motsvarar en förändrad markanvändning. Vidare följer av praxis att vad som utgör pågående

markanvändning ska bedömas utifrån fastighetens användningssätt. Vid denna bedömning kan beaktas om området utgör produktiv skogsmark eller inte. Den historiska användningen av skogen ska däremot inte tillmätas någon betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som den pågående markanvändningen eller inte.

Vissa av de fjällnära skogarna har i likhet med i princip alla andra delar av Sveriges skogsmark brukats intensivt någon gång under historien. Andra mer otillgängliga skogar kan ha brukats mer sällan och i vissa av dessa saknas bevarade spår av skogsbruk. Dessutom finns det skogar som förmodligen aldrig eller i mycket liten omfattning primärt brukats för tillgodogörande av skogsalster. De skogar som inte bär biologiska spår av skogsbruk karaktäriseras av fri utveckling och naturliga störningsregimer. De är även i mer eller mindre grad präglade av renbete. Den faktiska historiska markanvändningen i dessa skogar kan knappast anses ha varit skogsbruk. Dessa skogar har i regel mycket höga naturvärden. De bevarade spår och lämningar av samisk markanvändning och kultur som finns i dessa områden kan även innebära att skogarna är bärare av unika kulturmiljövärden.

Utredningen anser inte att det är rimligt att fastighetsägare utifrån dessa premisser ska behandlas olika i de situationer som är beroende på frågan om pågående markanvändning. De fastighetsägare som av någon anledning aldrig brukat sin skog, och därmed passivt bidragit till att natur- och kulturmiljövärden bevarats, ska därmed inte hamna i ett sämre läge än de som bedrivit rationellt skogsbruk i modern tid när en ersättningsfråga avgörs. I ekonomiskt hänseende har ingen åtskillnad heller gjorts mellan de skogar som brukats rationellt och de som inte har gjort det. Skogen har i praktiken värderats lika, med utgångspunkt från att virkesförrådet kunnat realiserats ekonomiskt.

Utredningen anser därför att pågående markanvändning för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen ska anses vara skogsbruk. Detta torde ha varit den allmänt rådande föreställningen bland markägare, särskilt mot bakgrund av att Skogsstyrelsens praxis fram till Änokdomen inte inneburit att tillstånd till avverkning nekades. I de fall avverkning inte kunde tillåtas inrättade Skogsstyrelsen i stället områdesskydd och ersättning betalades till markägaren. Markägarna har därmed berättigade förväntningar om att få utnyttja sin produktiva skogsmark på ett ekonomiskt rationellt sätt eller annars bli ersatta för intrånget. Det förefaller som mindre lämpligt att frågan om den historiska markanvändningen ska vara avgörande för om er-

sättning ska utgå eller inte. Rättssäkerheten i en sådan prövning kan ifrågasättas. Att tillåta att utgången i fråga om ersättning ska bli olika mellan rågrannar beroende på tillfälligheter, som att spår och lämningar kan återfinnas på den ena men inte den andra fastigheten är både omständligt och tveksamt ur en likabehandlingssynpunkt.

Genom att skapa en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjs tveksamheter vid tillståndsprövningen.

En sådan presumtionsregel kan lämpligen markeras direkt i lagtexten. Genom denna markering har lagstiftaren bekräftat praxis genom ett direkt ställningstagande till en avgörande fråga för att stärka äganderätten i området, som därefter inte bör kunna ifrågasättas.

Presumtionen gäller inte för annan markanvändning än skogsbruk som bedrivs på produktiv skogsmark såsom skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Regeln påverkar inte heller att renskötsel samtidigt kan vara pågående markanvändning på samma område.

### **15.6.3 När är en avverkning oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården?**

Utredningen har inte kunnat hitta någon tydlig praxis om när tillstånd kan medges, förenas med hänsyn till naturvårdens intressen eller avslås vid en tillståndsprövning. I stort sett förefaller Skogsstyrelsen utgå från att det endast är nyckelbiotoper som kan föranleda ett avslag på en tillståndsansökan. Bedömningen sker således på beståndsnivå och utan hänsyn till landskapet i stort, de kumulativa effekterna av varje avverkning och risken för oåterkallelig fragmentering av stora sammanhängande naturskogar.

Den praxis som Änokdomen resulterade i innebar att Skogsstyrelsen ska neka tillstånd till avverkning i fler fall än vad som tidigare varit förutsatt. Då tillståndsprövningen enligt de ursprungliga förarbetena ska utgöra ett komplement till områdesskydd bör i princip samma synsätt anläggas. Då är det inte möjligt att endast utgå från beståndsnivå. Varje avverkning bör prövas mot påverkan på landskapet. Om en avverkning riskerar att påtagligt fragmentera ett intakt skogslandskap bör därför inte tillstånd ges. Det är utredningens uppfattning att ordalydelsen av 18 § ger stöd för en sådan tolkning. Vad som ska anses vara av väsentlig betydelse för naturvården måste i det

enskilda fallet bestämmas utifrån områdets betydelse för att uppnå miljökvalitetsmålen, Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och inte minst utifrån vetenskapliga bedömningar. Det finns inget krav på att varje avverkning ska utgöra ett direkt hot mot dessa intressen, genom att exempelvis påverka bevarandestatusen för en viss art, för att tillstånd inte ska medges. Det är tillräckligt med att avverkningen är oförenlig med dessa intressen. Utredningen anser att en avverkning som innebär fragmentering av ett intakt skogslandskap, mot bakgrund av dessa områdets stora betydelse för biologisk mångfald både i Sverige och Västeuropa, bör vara oförenligt med naturvårdens intressen.

#### 15.6.4 Verkningarna av ett beslut tydliggörs

##### *Beslutets påverkan på pågående markanvändning*

Då en tillståndsfråga avgörs finns det skäl att det tydligt ska framgå om beslutet innebär att skogsbruk alltså är pågående markanvändning eller inte. Om tillstånd till avverkning inte medges ska det vara tydligt för både markägaren och för andra att skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning på den del av fastigheten som ansökan avser. Ett sådant beslut bör vara gällande både för förvärvare av fastigheten och innehavare av särskild rätt. En förvärvare av fastigheten kan därmed inte räkna med att få avverka skog på den behandlingsenhet där frågan redan prövats och tillstånd inte kunnat medges. Konsekvenserna av ett sådant beslut innebär även att fastighetens värde inte längre kan baseras på avkastningen av ett rationellt bedrivet skogsbruk vilket innebär att någon ersättning för skada inte ska betalas.

Att Skogsstyrelsens beslut medför att skogsbruk inte längre ska utgöra pågående markanvändning på den del där någon avverkning inte tillåts innebär inte att marken i sig ändrar karaktär från att vara skogsmark. Även efter att Skogsstyrelsen tagit ställning till om tillstånd kan ges eller inte kommer myndigheten alltså att vara tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen.

En ny ansökan om avverkning kan utmynna i en annan bedömning från Skogsstyrelsen, till exempel på grund av radikala förändringar i naturen som brand, insektsangrepp eller invasion av främmande arter. Skogsstyrelsen skulle alltså vid en senare prövning kunna be-

döma att avverkning kan tillåtas. Ett senare beslut om att tillåta avverkning ska då anses vara ett grundläggande beslut om ändrad markanvändning. Om en ny ansökan däremot utmynnar i samma bedömning, att tillstånd till avverkning alltså inte kan lämnas, innebär beslutet inte något avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Någon ersättningsrätt aktiveras därmed inte vid beslutet.

### *Hänsynsbeslut*

När det gäller hänsynsbeslut enligt 18 b § första stycket 1, kan dessa avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Även ett sådant beslut, som avsevärt försvårar pågående markanvändning, kan få ekonomiska konsekvenser som ger rätt till ersättning för skada och som därefter påverkar fastighetens värde. Det finns skäl att i beslutet ange om ett sådant beslut utgör en permanent rådhetsinskränkning för fastigheten. I prövningen bör konsekvenserna av den hänsyn som beslutas prövas mot den, inom ramen för de regler som gäller för skogsbruket i övrigt, mest rationella avverkning eller den avverkningsform som ansökan annars avser. För skogsbruk i fjällnära skog gäller, likt landet i övrigt, att viss hänsyn ska lämnas utan att detta innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Avverkning enligt den hänsyn som beslutats enligt 18 § b skogsvårdslagen motsvarar därefter det skogsbruk som hädanefter får bedrivas på det ansökta området vilket därmed utgör pågående markanvändning.

Om skogsbruk får bedrivas i enlighet med ansökan eller med tillämpning endast av de regler som gäller för skogsbruket i övrigt bör även detta särskilt anges i beslutet. Beslutet har då inte påverkat frågan om vad som är pågående markanvändning. Det innebär att en ny ägare av fastigheten kan åberopa samma tillstånd för en avverkning inom den redan prövade behandlingsenheten. Genom att tydliggöra att beslutet är gällande även mot förvärvare av fastigheten och innehavare av avverkningsrätt får beslutet den rättsverkan som är mest ändamålsenlig och måste ha varit ursprungligen avsett.

*Beslutets tidsbegränsas*

Det saknas i dag någon bestämmelse som klargör hur länge ett tillståndsbeslut får utnyttjats och om det även krävs en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen innan avverkning får vidtas. En underrättelse enligt 14 § är gällande i fem år från den dag underrättelsen kom in till Skogsstyrelsen.<sup>78</sup> Skogsstyrelsen har, utan stöd i lag, begränsat även beslut där tillstånd ges till avverkning till att avse fem år.

Utredningen ser inget skäl för varför ett beslut där tillstånd ges till avverkning inte skulle vara begränsat i tid på samma sätt som när en avverkning omfattas av underrättelseskyldighet enligt 14 §. Det finns skäl att kodifiera den nuvarande praxisen genom ett förtydligande i lagstiftningen. Enligt utredningen är fem år lämpligt. Däremot bör tiden inte börja löpa förrän beslutet om tillstånd vunnit laga kraft.

Ett beslut om att ge tillstånd till avverkning är adresserat till den som har ansökt om åtgärden. Det finns i dagsläget inga bestämmelser som reglerar hur eller om ett tillstånd kan överlåtas.

När en ansökan om tillstånd ges till avverkning har Skogsstyrelsen bedömt att åtgärden inte är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Därutöver har Skogsstyrelsen bedömt åtgärden i förhållanden till 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken och att avverkningen inte avser en skogsbilväg som inte kan tillåtas under de förutsättningar som anges i 17 § skogsvårdslagen. Nämnda intressen utgör sådana allmänna intressen som där påverkan på dessa är oberoende av vem som ansöker om åtgärden. Prövningen i detta avseende bör i sig inte utgöra något hinder mot att tillståndet kan överlåtas.

I ansökan om tillstånd till avverkning ska sökanden, utöver hänsyn till natur- och kulturmiljöintressen, redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen samt trygga återväxten av skogen. Såvitt utredningen kan utläsa utgör brister i att tillgodose dessa intressen inte någon grund till att avslå tillståndet. Däremot om tillstånd ges till avverkning ska Skogsstyrelsen i beslutet ange vilken hänsyn som ska tas till rennäringens intressen och vilka åtgärder som ska vidtas för att trygga återväxten av skogen. Inte heller prövningen och utformningen av hänsyn till dessa intressen bör utgöra hinder mot att tillståndet skulle kunna överlåtas.

---

<sup>78</sup> 15 c § skogsvårdsförordningen.

Bestämmelserna om tillstånd till avverkning i fjällnära innehåller dock en ransoneringsregel i 18 a §. Enligt den får tillstånd till avverkning ges på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet endast om det finns särskilda skäl för det. Huvudregeln är alltså att tillstånd endast ges för ytor som är mindre än 20 hektar. Vad som avses med brukningsenhet utgår från den enskilda ägarens innehav av produktiv skogsmark inom en kommun.<sup>79</sup> I detta avseende är således förutsättningarna för tillståndsprövningen utformad utifrån den sökandes egna innehav av mark.

Om fastigheten som omfattas av det givna tillståndet överläts till annan kan den markägarens innehav av produktiv skogsmark vara ett annat än för sökanden. En ny fastighetsägare förutsättningar för att få ett tillstånd skulle därmed utgå från andra förutsättningar i fråga om brukningsenhetens storlek. Enligt utredningen är det därför inte lämpligt att tillståndet överläts till annan än den som sökt.

Om ett tillstånd inte utnyttjas, vilket inte alls är ovanligt i dagsläget, ska en ny prövning göras. Eftersom det i ett beslut anges vad som är pågående markanvändning bör prövningens omfattning kunna begränsas. Ett avslagsbeslut innebär, som ovan redogjorts för, att skogsbruk inte är pågående markanvändning. En ny prövning ska därför ske med utgångspunkt att den ansökta åtgärden avser ändrad markanvändning.

### 15.6.5 Beslut bör antecknas i fastighetsregistret

Ett beslut enligt 18 § och 18 b § som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras är gällande även mot förvärvare av fastigheten eller innehavare av särskild rätt i fastigheten och påverkar vilket ekonomiskt värde fastigheten motsvarar. Ett sådant beslut bör därför offentliggöras. En anteckning om detta bör därför göras i fastighetsregistrets inskrivningsdel, med stöd av 19 kap. 29 § jordabalken som behandlar övriga belastningar för fastigheten. Genom en sådan anteckning försätts en förvärvare i vetskap om de restriktioner för skogsbruk som gäller på fastigheten. Skogsstyrelsen bör därför anmäla beslut enligt 18 § och 18 b § skogsvårdslagen till inskrivningsmyndigheten. Av anteckningen ska framgå huruvida pågående mark-

---

<sup>79</sup> Se 12 § skogsvårdslagen och 14 § skogsvårdsförordningen.

användning är skogsbruk, skogsbruk med avverkningsrestriktioner enligt 18 b § eller om avverkning inte är tillåten.

För att göra en sådan anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel krävs enligt 19 kap. 29 § jordabalken stöd i lag eller författning. Utredningen bedömer att det därmed är tillräckligt att Skogsstyrelsens skyldighet att anteckna uppgifterna regleras i skogsvårdsförordningen.

Enligt nu gällande bestämmelser i 35 § skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen försöka träffa en uppgörelse om ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen med den sakägare som gör anspråk på sådan ersättning. I och med utredningens förslag om att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning tillsammans med beslutet om nekat eller begränsat tillstånd har utredningen föreslagit att nämnda bestämmelse i 35 § första stycket skogsvårdsförordningen ska upphävas. I bestämmelsens andra stycke finns en hänvisning till 35 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd som hanterar utbetalning av ersättning till häradsallmänningar eller andra samfälligheter som inte får minska Någon ändring avseende detta föreslås inte.

Den nu föreslagna skyldigheten för Skogsstyrelsen att anmäla visst beslut om nekat tillstånd kan lämpligen föras in som ett nytt första stycke i 35 § skogsvårdsförordningen, som sedan tidigare reglerar förandet vid beslut enligt 19 § skogsvårdslagen.

### 15.6.6 Ersättning vid nekat tillstånd

Miljöbalkens ersättningsbestämmelser i 31 kap. är utformade för de fall det allmänna inskränker användningen av enskildas mark, så kallade rådighetsinskränkningar. Bildande av naturreservat är exempel på en sådan rådighetsinskränkning. Om mark måste tas i anspråk, sker det regelmässigt genom frivilliga överenskommelser eller genom andra åtgärder än expropriation. I de mycket få fall staten och markägare inte kommer överens kan staten ändå besluta om ett områdesskydd. Ersättning ska i dessa fall bestämmas med tillämpning av expropriationslagen.

I 31 kap. miljöbalken finns även processregler som knyter an till expropriationslagens bestämmelser, vilka utgår från de allmänna civilprocessreglerna i rättegångsbalken.

Enligt nu gällande bestämmelse ska Skogsstyrelsen på statens vägnar försöka komma överens med markägare i ärende om ersättning



eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen.<sup>80</sup> I de fall Skogsstyrelsen och markägare inte kommer överens får markägare stämma staten. Staten representeras i dessa fall av Kammarkollegiet. I samband med ett beslut om nekat tillstånd vet Skogsstyrelsen alltså inte om, eller vilken, ersättning som kommer betalas vid ett nekat tillstånd till avverkning om överenskommelse inte träffats. Ersättningens storlek kan därmed inte beaktas i beslutet om intrång och därför inte utgöra en del av proportionalitetsbedömningen av intrångsbeslutet.

För att Skogsstyrelsen ska kunna beakta om ersättning kommer att utbetalas eller inte som en del av proportionalitetsbedömningen vid själva tillståndsprövningen måste frågorna om ersättning och tillstånd prövas tillsammans av en och samma myndighet. För att myndigheten ska kunna bedöma om ett nekat tillstånd är ett proportionerligt intrång i den enskilda markägarens brukande måste samma myndighet även kunna beakta möjligheten att ekonomiskt kompensera markägaren för intrånget. Om rätt till ersättning föreligger innebär ett nekat tillstånd inte ett lika stort intrång i markägarens äganderätt jämfört med om rätt till ersättning inte föreligger. Utredningen föreslår därför att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning ska betalas tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning ska nekas. Myndigheten prövning i dessa frågor ska hanteras inom samma beslut. Skogsstyrelsen uppgift i fråga om ersättning för intrång ska därmed inte längre vara att verka för att en överenskommelse ska träffas utan att fatta beslut i frågan. Se mer om förslaget i denna del under kapitel 15.6.7.

### *Särskilda ersättningsregler bör införas i skogsvårdslagen*

Den hänvisning som finns i 19 § skogsvårdslagen till miljöbalkens ersättningsbestämmelser förefaller inte vara helt ändamålsenligt, då den bland annat förutsätter en annan processform och en annan partsställning då ersättningsfrågan avgörs än då tillståndsbeslutet meddelas. Det kan även ifrågasättas om det är lämpligt att en verksamhet som i sin helhet ska prövas enligt skogsvårdslagen ska ersättas enligt miljöbalken. Vid införandet av 19 § skogsvårdslagen angavs att skälen framför allt var praktiska då inte lagstiftningen i onödan skulle tyngas av ersättningsregler. I och med denna lagstiftningsteknik har emellertid

---

<sup>80</sup> 35 § skogsvårdsförordningen.

en anmärkningsvärd otydlighet skapats, bland annat genom att det beslut som utlöser ersättningsrätt inte räknas upp bland de situationer då ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska betalas.

Det kan även ifrågasättas om det är rimligt att anlägga samma synsätt angående ersättning för nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog som vid inrättande av ett områdesskydd. I det senare fallet ianspråk tas ett skogsområde av staten, oavsett om markägaren samtycker eller inte, och fastigheten beläggs normalt med omfattande restriktioner för brukandet. I det förra fallet är det endast en tillståndspliktig åtgärd som provas och beslutets effekter går inte utöver den åtgärd som ansökan avser.

Utredningen anser att det är lämpligt att det i en speciallagstiftning ska framgå de regler som i huvudsak gäller för den verksamhet som bedrivs enligt lagen. Genom att reglera ersättningen direkt i skogsvårdslagen kan även för ändamålet lämpliga och tydliga regler skapas. Fördelen är även att alla beslut enligt skogsvårdslagen skulle kunna hanteras på samma sätt och samlas i ett förfarande. På så sätt kan rätten till ersättning på ett rättssäkert sätt ingå i den proportionalitetsbedömning som ska vara en del av alla beslut som innebär en inskränkning av egendomsskyddet.

Genom att skapa ett system för ersättning både för beslut som innebär hänsyn över intrångsbegränsningen och avslag finns en möjlighet att ersätta miljöbalkens samrådsbestämmelser med en utökad tillståndsprövning. I denna skulle även andra åtgärder än föryngringsavverkning kunna ingå.

Alternativet, att införa mer detaljerade process- och ersättningsbestämmelser i miljöbalken, motiverade av åtgärder som i övrigt regleras i en speciallagstiftning, förefaller inte vara ändamålsenligt eller systematiskt korrekt.

### *Ersättningsreglerna bör förbli oförändrade*

Vilken ersättning som ska utgå bör anges mer specifikt i bestämmelsen. Regeringsformen anger att ersättning ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som

anges i lag. Regeringsformens utgångspunkt är att full ersättning ska utgå, även om detta inte är ett krav vid rådighetsinskränkningar.

Den nuvarande bestämmelsen om ersättning enligt 19 § hänvisar till miljöbalkens bestämmelser. För ersättning enligt miljöbalken ska expropriationslagens regler tillämpas, vilket innebär att intrångsersättning schablonmässigt ska ökas med 25 procent. Schablonpåslaget i expropriationslagen ansågs vara en kompensation för det tvångsvisa ianspråktagande av mark som sker utan att ägaren kan påverka tidpunkten för värderingen. Dessutom ansågs inte ersättning endast till marknadsvärdet ta affektionsvärde eller andra individuella värden, i form av en starkare koppling till fastigheten än strikt ekonomiskt i beaktande.<sup>81</sup>

Det finns starka skäl för att full ersättning ska betalas för den marknadsvärdesminskning som uppkommer genom ett förbud enligt skogsvårdslagen, eller enligt annan lag som reglerar pågående markanvändning. Ett förbud innebär normalt att den pågående markanvändningen, enligt de lagar som reglerar verksamheten, inte anses vara förenlig med ett annat motstående intresse. Avvägningen mellan egendoms-skyddet och de motstående intressen som kan förhindra åtgärden har redan gjorts i samband med den författning som möjliggör rådighetsinskränkningen. Möjligheten att förbjuda en åtgärd inom den pågående markanvändningen utgör därmed en näringsrättslig förutsättning som markägaren har att förhålla sig och anpassa sig till. Ett förbud uppkommer i en situation då en markägare avser att vidta en åtgärd. Ett beslut som hindrar denna åtgärd borde då ersättas med det förväntade ekonomiska utfallet av åtgärden. Förbudet bör inte ge ett bättre ekonomiskt utfall än vad åtgärden hade medfört, om den varit förenlig med gällande lagstiftningen och därmed tillåten.

I situationer då ersättningsrätt enligt 19 § skogsvårdslagen aktualiseras är det markägaren som initierat förfarandet genom att ansöka om tillstånd till avverkning. Markägaren har således möjlighet att påverka värdetidpunkten. En ansökan har även rimligtvis föregåtts av en marknadsvärdering. Om ansökan är gjord i en tid av sämre lönsamhet motsvarar åtgärdens förväntade värde även markägarens lägre ekonomiska förväntningar på den ansökta åtgärdens utfall. Ett nekat tillstånd medför inte heller några förändringar i ägandet eller i brukandet vid sidan av den tillståndsprövade åtgärden. Det är mindre lämpligt att i dessa sammanhang tala om ideella eller individuella värden,

---

<sup>81</sup> Prop. 2009/10:162 s. 66.

som att ett affektionsvärde skulle gå förlorat, genom att skog inte får avverkas. Att inrättande av områdesskydd ger högre ersättning än ett tillståndsbeslut enligt skogsvårdslagen kan därför anses vara både ändamålsenligt och rimligt.

Ett förbud mot alla skogsbruksåtgärder som omfattas av tillståndsplikt bär emellertid likheter med inrättande av biotopskyddsområde. En avverkning som inte omfattas av tillståndsplikt skulle i andra delar av Sverige kunna resultera i att Skogsstyrelsen inom ramen för tillsynsärendet initierar ett biotopskydd för hela eller den del av behandlingsenheten som är olämplig att avverka. Detta talar för att ett förbud mot avverkning enligt 18 § skogsvårdslagen ska ge samma ersättning som ett biotopskyddsområde. Regelns tillkomst har dessutom motiverats utifrån synsättet att tillståndsplikten ska komplettera bestämmelserna om områdesskydd. För skogsbruksåtgärder nedan den fjällnära gränsen har Skogsstyrelsen även den alternativa möjligheten att meddela förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ersättning för ett sådant beslut regleras alltså i 31 kap. 4 § miljöbalken och ersättning för ett sådant förbud omfattas därmed av expropriationslagens schablonpåslag. Detsamma gäller för skogsbruksåtgärder i fjällnära skog som inte omfattas av tillståndsplikt, som gallring och röjning.

Sammantaget bedömer utredningen att egendomsskyddets systematik och de motiv som ligger bakom den förhöjda intrångsersättningen talar mot att schablonpåslaget ska gälla även vid förbud mot åtgärder inom pågående markanvändning. Det finns dock 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.

Ersättningen vid ett förbud mot avverkning bör därför bestämmas på samma sätt som vid inrättande av ett biotopskyddsområde. Samma metod för värdering bör användas för att beräkna marknadsvärdesminskningen till följd av ett förbud mot avverkning. För mer omfattande hänsyn än vad som gäller för skogsbruket i övrigt ska ersättningen i stället bestämmas till den ekonomiska mellanskillnaden av den ansökta åtgärden och den åtgärd som kan tillåtas. Den rättstillämpning som utvecklats kring reservatsföreskrifter kan då vara en lämplig jämförelse.

Utredningen har även lämnat förslag på att gynnsammare skatteregler för intrångsersättning ska utredas. I det sammanhang då riksdagen har att ta ställning till ett eventuellt förslag om att ersätta

expropriationslagens schablonpåslag med skattefri intrångsersättning bör frågan om samma regler ska gälla även för förbud för åtgärder inom pågående markanvändning särskilt belysas.

### *Möjlighet till återkrav av ersättning*

Om Skogsstyrelsen medger tillstånd till avverkning vid ett nytt beslut avseende samma område bör myndigheten inom tio år ha en möjlighet att begära återbetalning av den ersättning som tidigare lämnats, på samma sätt som anges i nuvarande bestämmelser, som hänvisar till 31 kap. 15 § miljöbalken. Ett nytt beslut där avverkning tillåts innebär även, som ovan angetts, att skogsbruk blir pågående markanvändning.

Återbetalning ska ske under samma förutsättningar som i dag. Det innebär att återbetalning kan ske av hela eller delar av beloppet samt att återbetalningen måste vara skälig med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Skälighetsbedömningen bör göras utifrån samma förutsättningar som följer av den motsvarande bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken. I förarbetena till bestämmelsen anges som exempel på situationer där det kan vara skäligt att återbetalning sker att markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade förhållanden. Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter.<sup>82</sup>

I andra sammanhang har avkastningsränta enligt räntelagen på det nettovärde som inte kunnat realiserats tillämpats, vilket förefaller vara en lämplig utgångspunkt även i detta fall. Om skogsbruk på grund av ett beslut enligt skogsvårdslagen inte fått bedrivas bör därmed återkravet minskas med avkastningsräntan på ersättningsbeloppet under den tid beslutet varit i kraft.

Utgångspunkten för tillståndsprövningen enligt 18 och 18 b §§ skogsvårdslagen avseende natur- och kulturmiljön är att den framför allt ska beakta värden som ska bevaras långsiktigt. Att tillstånd ges för avverkning i ett område där det tidigare nekats bör inte in-

---

<sup>82</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 329.

träffa särskilt ofta vilket medför att återkrav endast kommer aktualiseras i undantagsfall.

Enligt bestämmelsen i 31 kap. 15 § miljöbalken finns även en möjlighet att kräva tillbaka utbetald ersättning om en fastighetsägare som har fått ersättning på grund av bland annat nekat tillstånd senare trotsar avslagsbeslutet. Den bestämmelsen är enligt 19 § skogsvårdslagen inte tillämplig i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd till avverkning. Bestämmelsen i 19 § skogsvårdslagen hänvisar endast till 31 kap. 15 § första stycket första meningen. Hänvisningen har sett densamma ut även när skogsvårdslagen hänvisade till naturvårdslagens ersättningsbestämmelser.

Utredningen har inte hittat några bärande skäl för att inte återkrav borde kunna ske även i de fall åtgärder vidtas i strid med ett nekat tillstånd eller i strid med ett beslut om hänsyn enligt 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen.

I dessa fall bör en skälighetsbedömning inte utgå från den tid beslutet varit gällande utan snarare knyta an till graden av uppsåt eller oaktsamhet då åtgärden utfördes. I normalfallet bör självklart en skälighetsbedömning utmyнна i att den markägare som inte 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 oaktsamt att inte hålla sig informerad om de rådighetsinskränkningar som gäller för fastigheten.

Enligt 31 kap. 15 § andra stycket ska talan om återbetalning väckas vid mark- och miljödomstolen. Denna bestämmelse är tillämplig om Skogsstyrelsen vill återkräva utbetald ersättning. Talan ska väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut vid påföljd att rätten att föra talan annars går förlorad.

I enlighet med utredningens förslag är det Skogsstyrelsen som ska fatta beslut om ersättning för det fall att tillstånd till avverkning nekas. En markägare ska inte behöva vända sig till domstol för att få frågan om ersättning prövad. I linje med det förslaget anser utredningen att frågan om återkrav i samband med att Skogsstyrelsen meddelar ett beslut om att ge tillstånd till avverkning även borde kunna prövas av Skogsstyrelsen. Det innebär att i de situationer där Skogsstyrelsen tidigare nekat tillstånd och ersättning utbetalats, i ett senare beslut ger tillstånd ska myndigheten i samma beslut kunna

kräva att den tidigare utbetalda ersättningen återbetalas. Skogsstyrelsen ska i dessa situationer inte behöva väcka talan i domstol. Som huvudregel bör det vara samma fastighetsägare som besluten om tillstånd respektive återbetalning berör. Har fastigheten bytt ägare är det enligt förarbetena till bestämmelsen ett skäl för att inte kräva tillbaka pengarna. Beslutet fattas med stöd av skogsvårdslagen och bör därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I de fall en fastighetsägare har vidtagit åtgärder i strid med ett nekat tillståndsbeslut för vilket ersättning utbetalats ska Skogsstyrelsen också kunna begära att återbetalning sker. I dessa situationer är det däremot inte lämpligt att Skogsstyrelsen fattar ett beslut om återkrav. För att återkrav ska kunna ske krävs att den som fått ersättningen har agerat uppsåtligt eller vårdslöst i förhållande till det tidigare beslutet som låg till grund för ersättningen. En sådan prövning görs lämpligen av allmän domstol. För dessa situationer ska Skogsstyrelsen väcka talan vid domstol för att kunna kräva ersättningen åter.

### *Oskadlighetsprövning*

Utbetalning bör på samma sätt som i dag ske på så sätt som anges i 6 kap. expropriationslagen för att säkra panthavares rätt. Det innebär att ersättning ska nedsättas hos länsstyrelse när den avser intrång på en fastighet som svarar för inteckning.

### *Anslag*

Skogsstyrelsen har getts möjlighet att inskränka egendomsskyddet genom att hindra pågående markanvändning då avverkning i fjällnära skog nekas. Denna uppgift är inte i sig sammankopplad med inrättande av områdesskydd, även om syftena i båda fallen kan avse att bevara naturmiljön.

Ersättningen som avses i 19 § motsvarar det skadestånd som staten ska betala för att egendomsskyddet inskränks. I dagsläget använder Skogsstyrelsen medel från anslagsposten som avser kostnader för bland annat intrångsersättning.<sup>83</sup> Anslagsposten avser att lösa de ägan-

<sup>83</sup> 1:2 anslagspost 2 Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet.

derättsproblem och den rätt till ersättning som generellt uppkommer när Skogsstyrelsen fattar beslut om biotopskydd och i det strategiska arbetet med bevarande av biologisk mångfald.

Ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen ska betalas när förutsättningarna för ersättning enligt bestämmelsen är uppfyllda. Skogsstyrelsens eventuella avsaknad av anslag innebär inget hinder mot utbetalning till markägare. I de fall anslagspostens medel inte räcker till innebär det i stället att Skogsstyrelsen överskrider den angivna anslagsposten.

Enligt utredningen saknas skäl att låta myndighetens anslag för inträngsersättning enligt 19 § skogsvårdslagen konkurrera med de medel som är avsatt för områdesskydd. Skogsstyrelsen bör därför beviljas anslagskredit för en särskild anslagspost som avser ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Storleken på anslagsposten kommer avgöras av omfattningen av och takten i det arbete med områdesskydd av fjällskog som utredningen föreslår i nedan.

#### *Ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen och ersättning vid områdesskydd*

Utredningen har i kapitel 16 föreslagit att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ska bevaras genom ett omfattande områdesskydd.

I förslaget finns möjlighet att bland annat erhålla ersättningsmark från Sveaskog i stället för ersättning i pengar. För många markägare som avser att bedriva skogsbruk kan det vara det enda sättet att komma åt lämplig skogsmark i närområdet inom rimlig tid. Antalet fastighetsöverlåtelser i det fjällnära området har historiskt varit mycket lågt.

Ersättningsmark inom det markförsäljningsprogram som föreslås kommer inte hanteras av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har endast möjlighet att betala ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Det innebär att den markägare som är intresserad av ersättningsmark bör informeras om möjligheten att anmäla sitt intresse för detta till länsstyrelsen i stället för att fullfölja tillståndsprocessen.

Eftersom skogsbruk inte längre är pågående markanvändning för skogar där avslagsbeslut meddelats kommer skogsbruksrestriktioner inte ersättas vid ett senare områdesskydd. Ytterligare ersättning kommer endast avse andra eventuella rådighetsinskränkningar som följer av föreskrifterna för områdesskyddet. Reglerna om statsstöd



medger knappas att staten ersätter en markägare mer än en gång för samma restriktioner.

Detsamma gäller för det fall markförvärv för nationalparksbildning blir aktuellt. Fastighetens marknadsvärde minskar såklart avsevärt om pågående markanvändning inte är skogsbruk. Det finns då inte skäl att värdera virkesförrådet och produktionsförmåga som om det vore realiserbara värden.

Det är därför viktigt att en skogsägare som ansökt om tillstånd till avverkning av fjällnära skog som kan komma att ingå i det föreslagna områdesskyddet på ett tydligt sett informeras om vilka möjligheter som står till buds: att fullfölja ansökan eller att avvakta områdesskyddsprocessen, med den möjlighet till ersättningsmark som då kan följa.

### 15.6.7 Prövning och överklagande av frågan om ersättning

Utredningens förslag om att frågan om ersättning ska avgöras tillsammans med frågan om tillstånd, innebär att Skogsstyrelsen kommer att fatta ett gemensamt beslut avseende båda dessa frågor. Till skillnad från i dag kommer alltså Skogsstyrelsen att fatta beslut om ersättning ska betalas och i så fall med vilket belopp. Skogsstyrelsen kommer därmed som första instans att pröva om pågående markanvändning avsevärt försvåras på berörd del av en fastighet och i så fall hur detta försvårande ska värderas och ersättas.

Genom förslaget att Skogsstyrelsen ska pröva både frågan om tillstånd tillsammans med prövningen om ersättning frångår man den ordning som i dag gäller för prövning av frågan om ersättning, då mark- och miljödomstol utgör första instans.

Skogsstyrelsens beslut i dessa frågor kommer att vara överklagbart. Frågan är om överklagandet ska ske till förvaltningsdomstol och hanteras enligt förvaltningsprocesslagen eller till mark- och miljödomstol för handläggningen enligt ärendelagen.

Frågan om ersättning hanteras i dag genom att Skogsstyrelsen inledningsvis ska söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.<sup>84</sup> Har en uppgörelse inte träffats är markägaren hänvisad till att väcka talan i domstol. En prövning av frågan om ersättning i mark- och miljödomstol som första

---

<sup>84</sup> 35 § skogsvårdsförordningen.

instans har inneburit att frågan prövas som ett dispositivt tvistemål där parterna ska föra bevisning om de omständigheter som ligger till grund för deras talan.<sup>85</sup> Det innebär också att domstolen inte har någon skyldighet att självant utreda sakförhållandena. Processformen i mark- och miljödomstol medger även förlikning och medgivanden av vissa omständigheter, vilket innebär att vissa omständigheter kan undantas domstolens prövning.

Mark- och miljödomstolen är även första instans för prövning av frågan om ersättning för andra intrång med stöd av miljöbalken såsom områdesskydd eller föreskrifter i vattenskyddsområden. Mark- och miljödomstolen har således hög kompetens i miljöfrågor och en vana att göra proportionalitetsprövningar i liknande situationer. Inom domstolen finns genom de tekniska råden en kompetens även vad gäller fastighetsvärdering.

Att det i mark- och miljödomstolen, om en markägare vid oenighet väljer att stämma staten för ersättning, tillämpas en annan processform än vid överprövning av ett förvaltningsbeslut innebär dock även vissa problem. Det kan det vara svårt för en enskild eller dennes ombud att navigera mellan de olika processformerna; exempelvis kan en omständighet som godtagits i förvaltningsrätt kräva både uttryckliga åberopanden och omfattande bevisning i mark- och miljödomstol.

Prövas frågan om ersättning av Skogsstyrelsen som första instans tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning utförs den prövningen med stöd av förvaltningslagen, där myndigheten har en mer långtgående utredningsskyldighet jämfört med nuvarande process i mark- och miljödomstol. Förvaltningslagen innehåller bestämmelser som ålägger myndigheten och den enskilde att ta fram det underlag som behövs för ett materiellt riktigt beslut.<sup>86</sup> I fråga om underlag för beslutet om ersättning bör det således tas fram utredning om värdering av fastigheter och den värdeminskning som det nekade eller begränsade tillståndet medför. Denna utredning bör rimligtvis inte skilja sig från den som ska tas fram inom ramen för nuvarande bestämmelser om Skogsstyrelsens uppdrag att verka för en uppgörelse. Förvaltningslagen medger även att en markägare har möjlighet att inkomma med andra uppgifter än myndigheten om bland annat värdering eller förekomst av naturvärden.

---

<sup>85</sup> 4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

<sup>86</sup> 23 § förvaltningslagen.

Förvaltningslagen innehåller även bestämmelser om partsinsyn och kommunikation mellan myndighet och den som är part.<sup>87</sup> Bestämmelserna innebär att en markägare som sökt tillstånd till avverkning har rätt att få del av uppgifterna som kommer att ligga till grund för beslutet om tillstånd och eventuell ersättning och även får möjlighet att yttra sig över dem innan beslut meddelas.

Utöver att frågan om domstolens utredningsskyldighet skiljer sig den dispositiva domstolsprocessen, jämfört med Skogsstyrelsens prövning inom ramen för förvaltningslagen. Den nuvarande ordningen med mark- och miljödomstol som första instans innebär även rätt för markägaren att få sina rättegångskostnader ersatta i viss utsträckning. I mål om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken är bestämmelserna om rättegångskostnader i miljöbalken tillämpliga. Huvudregeln är att 18 kap. rättegångsbalken tillämpas om inte något annat följer av bestämmelserna i 25 kap. miljöbalken. Det innebär att huvudregeln är att om markägaren som stämmer staten vid domstol får ersättning i enlighet med sin talan, ska staten ersätta markägaren för dennes rättegångskostnader. Motsatsvis innebär regeln givetvis att den enskilde riskerar att behöva stå även statens rättegångskostnader om talan inte vinner framgång. Även i de fall en markägare inte vinner sin talan i domstol finns dock viss möjlighet till ersättning för rättegångskostnader i dessa typer av mål. I 25 kap. 6 § miljöbalken anges att om den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan rätten förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren för rättegångskostnader, eller att vardera parten ska svara för sina kostnader även om talan ogillas. Det innebär att staten i vissa fall kan åläggas att betala markägarens rättegångskostnader oavsett utgången av prövningen i domstol. Den aktuella bestämmelsen har tillämpats även i sådana fall där fastighetsägaren vunnit delvis bifall till sin talan och full ersättning för rättegångskostnader har då tillerkänts markägaren.<sup>88</sup>

Rätt till ersättning för rättegångskostnader föreligger normalt inte i mål som prövas enligt förvaltningslagen eller ärendelagen. Det innebär att om frågan om ersättning skulle prövas tillsammans med frågan om tillstånd till avverkning finns vid överklagande ingen rätt

---

<sup>87</sup> 10 och 25 §§ förvaltningslagen.

<sup>88</sup> Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden 2011-10-03 i mål nr M 3285-11 och 2015-06-30 i mål nr M 306-15.

till ersättning för rättegångskostnader, oavsett om ett sådant beslut överklagas till förvaltningsrätt eller mark- och miljödomstol.

Av 40 § skogsvårdslagen följer i dag att beslut enligt lagen överklagas till förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs i kamrarrätt. Ett beslut som även innefattar frågan om ersättning skulle enligt utredningens förslag därmed i likhet med andra beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till förvaltningsrätt om inte processordningen ändras för dessa ärenden.

Ett alternativ skulle kunna vara att beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog tillsammans med beslut om ersättning i stället skulle överklagas till mark- och miljödomstol. Domstolen skulle då överpröva Skogsstyrelsens beslut med tillämpning av ärendelagens bestämmelser. Då skulle en domstol, med hög kompetens att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och att värdera intrång och skada för den enskilde, kunna fatta beslut inom ramen för en processform som har vissa fördelar i denna typ av prövning. En praxis skulle då även utvecklas parallellt i dessa frågor och andra angränsande frågor om markanvändning och tillstånd, enligt bland annat miljöbalken. Risken att praxis mellan de olika domstolsslagen spretar i dessa frågor skulle därmed bli mindre.

Nackdelen med att låta beslut i en av Skogsstyrelsens ärendetyper, tillståndsprövningen i fjällnära skog, prövas i mark- och miljödomstolen och låta övriga beslut enligt skogsvårdslagen kvarstå inom förvaltningsprocessen är dock stora. I ett tillståndsbeslut enligt 15 § skogsvårdslagen prövas, vid sidan av de särskilda hänsyn som ska tas enligt bland annat 18 och 18 b §§, samma frågor som i andra ärenden enligt lagen såsom bland annat hänsyn till rennäringen och att trygga återväxten av skog. Skulle frågan om tillstånd i fjällnära skog prövas av en annan domstol än övriga ärenden enligt skogsvårdslagen finns risk för att praxis för övriga frågor enligt skogsvårdslagen skulle få en annan utveckling i fjällnära skog jämfört med övriga landet. Det är därför olämpligt att skilja överprövningen av skogsvårdslagens övriga bestämmelser åt.

Att lösa problemet genom att låta samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol är slutligen mindre lämpligt, framför allt beroende på den stora mängd ärenden som då skulle beröras. I förvaltningsrätt finns redan i dag både kompetens och fast praxis för prövning av frågor som rör skogsvårdslagen. Det bedöms som mer ändamålsenligt att i dagsläget föra över prövningen

av ersättningsfrågan, vid nekat tillstånd till avverkning, till förvaltningsdomstol än att låta prövningen av samtliga ärenden enligt skogs vårdslagen föras över till mark- och miljödomstol. Att föra över ett så omfattande ärendeslag till en helt annan domstol kräver noggranna överväganden och bör inte ske utan särskilda skäl. En sådan avvägning bör i så fall göras i särskild ordning. Det framstår som mer lämpligt att flytta över den mer begränsade frågan om ersättning till det domstolsslag som hanterar ärendetypen i övrigt.

En eventuell avsaknad av kompetens i fråga om värdering av fastigheter och intrång i förvaltningsdomstolarna kan kompenseras genom möjligheten att inhämta särskild sakkunskap.<sup>89</sup> Domstolen har möjlighet att inhämta remissyttranden från myndighet eller annan som har särskild sakkunskap i frågan. Anlitas en sakkunnig är det domstolen som bekostar den sakkunniges arbete. Det finns även möjlighet att hålla ett förhör med den sakkunniga. Med stöd av dessa bestämmelser borde utgången av en prövning av ersättningsfrågan inte förändras även om den flyttas till förvaltningsdomstol.

Utredningens slutsats är därmed att det mest ändamålsenliga är att överklagade frågor om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och därtill hörande ersättningsfrågor hanteras av förvaltningsrätt. Skogsstyrelsen har det primära utredningsansvaret både vad gäller de omständigheter som motiverar beslutet och för värdering av skadan som beslutet innebär. En markägare har möjlighet att föra bevisning även i förvaltningsrätt vid oenighet i ersättningsfrågan. Rättssäkerheten bedöms kunna upprätthållas på ett motsvarande sätt som i dag, även om ersättningsfrågan överflyttas till förvaltningsprocessen.

Ett beslut från Skogsstyrelsen i fråga om tillstånd till avverkning får överklagas tre veckor från delgivning av beslutet. Detsamma skulle gälla även för den del av beslutet som avser frågan om ersättning ska betalas och storleken på beloppet. Överklagas endast frågan om ersättning bör det innebära att frågan om tillstånd kan få laga kraft. Om däremot endast frågan om tillstånd överklagas bör även frågan om ersättning bli föremål för prövning i överinstansen.

---

<sup>89</sup> 24 § förvaltningsprocesslagen.

*Behov av ytterligare föreskrifter om ersättning*

Utredningen har övervägt om det finns behov av föreskrifter om särskilda förfaranderegler för ersättning till följd av beslut enligt skogsvårdslagen. Det skulle kunna avse föreskrifter om hur värdering ska ske och hur ersättning ska utbetalas. Utredningen har inte bedömt att det finns ett sådant behov i dagsläget.

**15.6.8 Möjlighet till undantag från tillståndsplikt för bekämpning av insektsvärjning med mera**

Enligt 29 § skogsvårdslagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bekämpning av insektsvärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Om sådana föreskrifter har meddelats är skogsmarkens ägare ansvarig för att sådana åtgärder utförs.

Skogsstyrelsen har med stöd av 29 § skogsvårdsförordningen meddelat sådana föreskrifter.<sup>90</sup> I nuläget omfattar dessa föreskrifter inte fjällnära skog.<sup>91</sup>

För det fall att Skogsstyrelsen meddelar föreskrifter som även omfattar fjällnära skog är markägaren skyldig att följa dessa. Om de åtgärder som föreskrifterna avser förutsätter att avverkning i fjällnära skog behöver ske krävs tillstånd enligt 15 § skogsvårdslagen. Ibland kan åtgärder för att bekämpa insekter behöva utföras snabbt. Då en tillståndsprövning kan ta lång tid behövs en möjlighet för Skogsstyrelsen att kunna göra undantag från tillståndsplikten i vissa fall. Skogsstyrelsen bör därför kunna meddela föreskrifter om detta. Ett sådant undantag från tillståndsplikten medför däremot inte att skyldigheterna om underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen behöver ske. Undantaget innebär inte heller att åtgärden inte kan behöva prövas enligt bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken.

---

<sup>90</sup> 6 kap. SKSFS 2011:7.

<sup>91</sup> 6 kap. 2 § SKSFS 2011:7.

### 15.6.9 Följdändring i annan lagstiftning

Då skogsbruket på en fastighet inskränks med stöd av 18 § eller 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen blir de ekonomiska verkningarna för fastighetsägaren desamma som om biotopskyddsområde inrättas eller reservatsföreskrifter meddelats. Sådana beslut utgör avverkningsrestriktioner. I likhet med vad som gäller för dessa beslut bör fastighetstaxeringen ändras för att återspegla de korrekta förhållandena. En följdändring är därför påkallad i fastighetstaxeringslagen.

Vid den senaste översynen av skogsvårdslagens bestämmelser om fjällnära skog justerades paragraferingen i skogsvårdslagen. De särskilda bestämmelserna om hänsyn till naturvärden och kulturmiljövårdens intresse i tidigare 18 § andra stycket flyttades till den nya paragrafen 18 b § tillsammans med bestämmelser om hänsyn till rennäringen. Denna justering i förhållande till utredningens förslag motiverades med att åstadkomma en bättre systematik i lagen. Någon ändring i sak var inte avsedd.<sup>92</sup>

Genom den nya paragraferingen skedde dock, troligen oavsiktligt, en ändring i vilka intrång som ska räknas med i den så kallade ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken. Paragrafen hade dessförinnan avsett både nekat tillstånd till avverkning och de hänsyn som kunde beslutats med stöd av dåvarande 18 § skogsvårdslagen. Någon följdändring i 31 kap. 9 § miljöbalken skedde dock inte när beslut om hänsyn flyttades till en egen paragraf i skogsvårdslagen.

Det finns skäl att vid denna översyn av bestämmelser återställa rättsläget till det som sakligt gällt innan 2010 års reform av skogsvårdslagen och förmodligen varit avsett att gälla även därefter.

---

<sup>92</sup> Prop. 2009/10:201 s. 56.





## 16 Staten gör en stor investering i fjällskogen

### 16.1 Behov av ytterligare skydd av fjällnära skog

**Bedömning:** De kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden, inom och även i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, har unika naturvärden som Sverige kan sägas ha ett internationellt ansvar att bevara.

Naturvärdet av dessa skogar består dels i att de är ett av de få kvarvarande stora sammanhängande naturskogsområdena i Europa, dels att de utgörs av ofta väglösa områden, som endast i liten grad är påverkade av skogsbruk. Skogarnas unika värden består både i att de har höga naturvärden i form av gamla träd och död ved, är relativt orörda samt att de utgör större sammanhängande funktionella ekosystem.

Naturvärdet av dessa skogar ökar om de får kvarstå som intakta delar i ett större intakt landskap.

De stora sammanhängande naturskogarna återfinns både ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdena är likartade men regelverken skiljer sig åt beträffande möjligheten till avverkning i dessa skogar. Utredningen uppfattar att skogarna i sin helhet utgör särskilt angelägna allmänna intressen att bevara.

Att bevara dessa skogar utgör ett mycket viktigt bidrag till de internationella åtagandena för bevarande av biologisk mångfald och ett särskilt ansvar för Sverige. Staten bör därför i första hand bära detta ansvar och inte de tusentals enskilda markägarna.

De delar av dessa skogar som omfattas av tillståndsplikt utgör en stor latent kostnad för staten. Det bedöms mer kostnadseffektivt att systematiskt och samlat investera i skyddad natur genom

områdesskydd än att endast ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd.

Att bevara stora intakta landskap skapar förutsättningar för landsbygdsutveckling genom att områdena kan utvecklas för naturturism, rennäring, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt. Sammantaget och långsiktigt bedöms det utgöra den bästa prioriteringen för detta unika landskap i Sverige. Ett skydd av skogarna bedöms också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden.

Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger även möjligheter till en statlig satsning för en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor. Sammantaget bedöms den samhällsekonomiska marginalnyttan för allmänna intressen, som landsbygdsutveckling och bevarande av biologisk mångfald på ekosystemnivå vara hög för ytterligare formellt skydd.

Den fjällnära skogens betydelse för skogsnäringen och samhälls ekonomin ska inte underskattas, men utredningen bedömer att betydelsen av dessa naturskogar med mycket höga naturvärden är låga för skogsnäringen, jämfört med skogar utanför dessa områden. Certifieringssystemens regler om att stora intakta skogar eller skogar med höga naturvärden inte ska avverkas gör dessutom att merparten av dessa områden i princip inte kan avverkas då virket inte är möjligt att sälja i Sverige. En stor del av de sammanhängande naturskogarna uppfyller sannolikt kriterierna för nyckelbiotop. Skogsbruksvärdet för dessa skogar är lågt i relation till dess naturvärden. Marginalkostnaden att undanta dessa skogar från skogsbruket bedöms som låg.

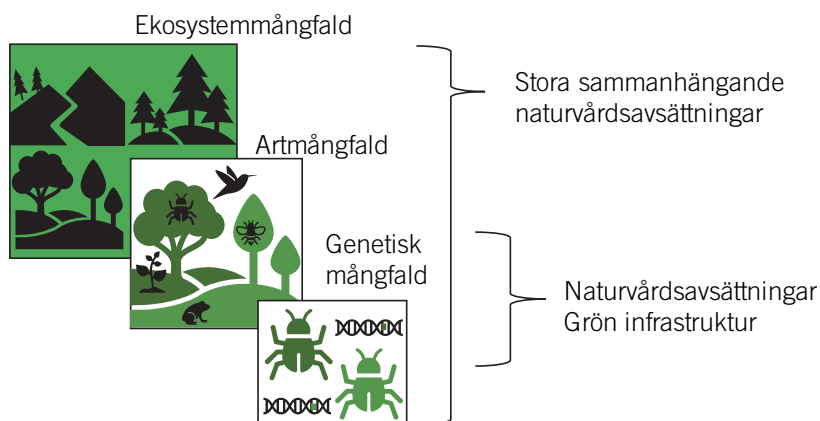
Efter att skyddet av dessa stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden har genomförts bedöms behovet av att formellt skydda ytterligare skogar av samma skogstyp vara litet. Detta eftersom en så stor andel av den fjällnära skogen, och skog strax utanför fjällskogsgränsen, kommer att vara formellt skyddad och bevarandet av fjällskogarnas biologiska mångfald kan anses vara långsiktigt säkerställd.

De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära skogen är Sveriges enda, och ett av ett fåtal europeiska, skogslandskap där möjligheten fortfarande finns att bevara hela ekosystemmångfalden i ett för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakt landskap.

Landskap med väl bevarad ekosystemmångfald innebär ett säkrare bevarande av artmångfald och genetisk mångfald än via naturvårdsåtgärder inom en grön infrastruktur i ett fragmenterat landskap. Genetisk mångfald förväntas bli av särskild betydelse i ett förändrat klimat eftersom detta underlättar arters anpassning till förändrade förutsättningar med ett varmare klimat. Den stora genetiska variation som finns från norr till söder i fjällskogarna och möjligheten till ett utbyte av genetisk mångfald i dessa områden kan då få stor betydelse även för artbevarandet.

**Figur 16.1 Olika nivåer av biologisk mångfald**

De tre typerna av biologisk mångfald; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald och deras inbördes betydelse.



Endast stora sammanhängande områden som avsätts för naturvård kan säkerställa de tre nivåerna av biologisk mångfald. Endast de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden kan komma i fråga för sådant skydd.

Nedanför den fjällnära gränsen och längre söderut i landet bör naturvårdsarbetet i stället inrikta sig på naturvårdsavsättningar i betydligt mindre skala än i det fjällnära området, funktionell miljöhänsyn och att åstadkomma en grön infrastruktur för att i möjligaste mån möj-

liggöra bevarande av artmångfald och genetisk mångfald på lokal och regional nivå.

Det svenska skogslandskapet är till stora delar, genom en lång tidsperiod av brukande på stora delar av arealen, omvandlat i jämförelse med den urskog där skogens arter en gång utvecklades och som arterna är evolutionärt anpassade till. Arter som är specialiserade på skogsmiljöer och strukturer som var vanliga när arterna utvecklades, men som numera i största delen av landet finns kvar som fragmenterade förekomster har svårt att långsiktigt leva kvar i landskapet. Detta är anledningen till att de allra flesta av de hotade skogslevande arterna är knutna till mycket gamla träd, grov död ved och skoglig kontinuitet, men också till bränd ved och skogssuccessionsstadier efter skogsbrand.

Rödlista 2020 visar att skog är en viktig livsmiljö för 2 050 av de rödlistade arterna. Av dessa är 999 arter klassificerade inom kategorierna hotade, se kapitel 3.6.3. Artdatabanken vid SLU bedömer att avverkning har stor negativ påverkan på 764 och viss negativ påverkan på 211 av de hotade arterna. En mindre del av dessa arter hör hemma i landskapstyper utanför skogen, till exempel i hagmarker och parker.

I det fragmenterade landskapet ger naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn och en fungerande grön infrastruktur möjlighet att bevara artmångfald och arternas genetiska mångfald. Ett fragmenterat landskap kan dock inte bevara ekosystemmångfald i form av intakta naturskogslandskap med en mångfald av intakta ekosystem och mer eller mindre intakta naturliga landskapsomfattande processer som översvämning, stormar och skogsbränder.<sup>1</sup>

Om den gröna infrastrukturen inte är tillräckligt väl utvecklad i ett fragmenterat landskap så riskeras artbevarande och den genetiska mångfalden genom att enskilda populationer av arter isoleras och utarmas genetiskt eller helt enkelt försvinna genom antingen slumpmässiga faktorer eller så kallad inavelsdepression. Detta medför i förlängningen risk för lokala och regionala artutdöenden som är svåra att kompensera för senare. Forskning visar att 3–8 procent av skogsmarken i Sverige nedanför den fjällnära gränsen utgörs av värdekärnor i en fungerande grön infrastruktur.<sup>2</sup> Risken för lokala och regionala

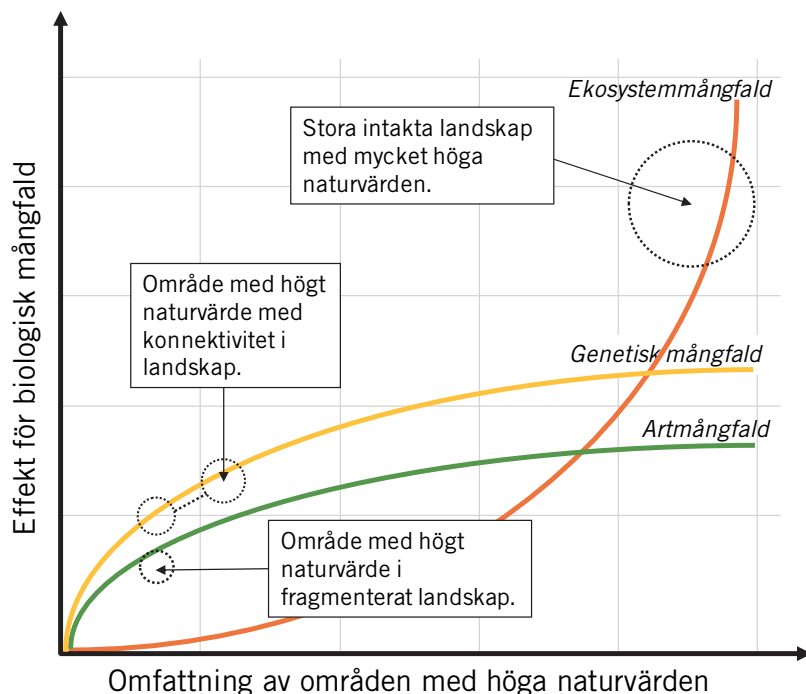
<sup>1</sup> Angelstam P., m.fl. 2004: *Targets for boreal forest biodiversity conservation – a rationale for macroecological research and adaptive management*. Ecological bulletins 51, s. 491.

<sup>2</sup> Angelstam P., m.fl. 2020: *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*. Landscape and Urban Planning 202.

artutdöenden och/eller genetisk utarmning finns därför för många hotade arter nedanför den fjällnära skogen.

**Figur 16.2 Relationen mellan omfattning av områden med höga naturvärden och effekter för biologisk mångfald**

Schematiska antaganden i relativ skala.



Figuren bygger på naturvetenskapliga antaganden om relationen mellan storlek av skogar med höga naturvärden och dess effekt för de olika nivåerna av biologisk mångfald. Till skillnad mot för artbevarande och bevarande av genetisk mångfald är marginalnyttan av områdes storlek ökande för bevarande av ekosystemmångfald.

### 16.1.1 Värdet av de stora intakta sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden riskeras av fragmentering

De kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovan, och i anslutning till den fjällnära gränsen, har en karaktär av orörd naturskogsartad skog med en stor mängd mycket gamla träd och död ved vilket gör att utredningen bedömer att dessa naturvärden inte går att kombinera med rationellt skogsbruk.

Ett rationellt skogsbruk innebär att skogsbilvägar byggs och att avverkningar utförs. Om nya vägar skulle dras in och/eller skogsbruk bedrivs i de stora sammanhängande naturskogarna så skulle skogarna fragmenteras och värdet som sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden förloras.

Nedan visas en flygbildsanalys av ett fjällskogsområdes fragmentering från att ha utgjort ett intakt landskap fram till mitten av 1900-talet till att i dag till stora delar ha förlorat värdet som stort och sammanhängande naturskogsområde.

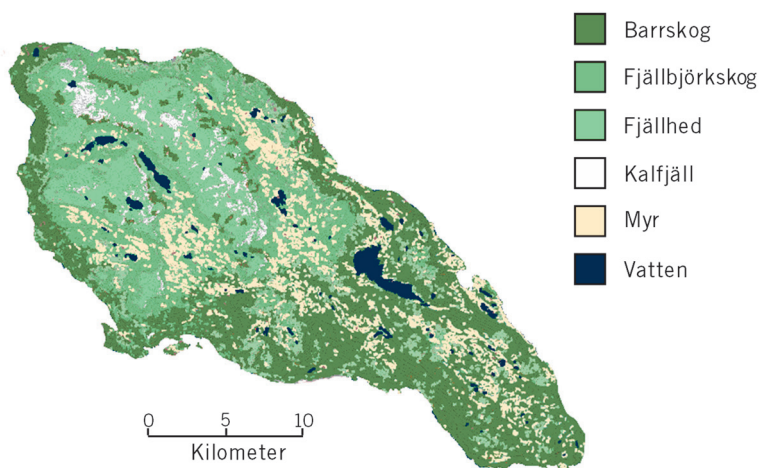
Som visas i figur 16.4 har redan avverkningar av små ytor påverkat områdets värde som stort sammanhängande naturskogslandskap i en betydligt större utsträckning än enbart de enskilda avverkningarnas ytor. En fragmentering av området har påbörjats. Fragmenteringen förstärktes av att skogsbilvägar byggdes en bit in i området, så som normalt är fallet, och avverkningarna gjordes alltså inte i områdets kanter.

Som framgår av figur 16.5 och 16.6 har en påbörjad fragmentering också en tendens att fortsätta genom ytterligare avverkningar, då investeringar i skogsbilvägar redan är gjorda.

I figur 16.6 kan ses att naturskogarna i området i dag i stora delar har fragmenterats och i dessa delar helt förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap. Denna förlust kan i princip betraktas som irreversibel och inte möjlig att återställa.

**Figur 16.3 Exempel på fragmentering**

Ursprunglig natur cirka 1950

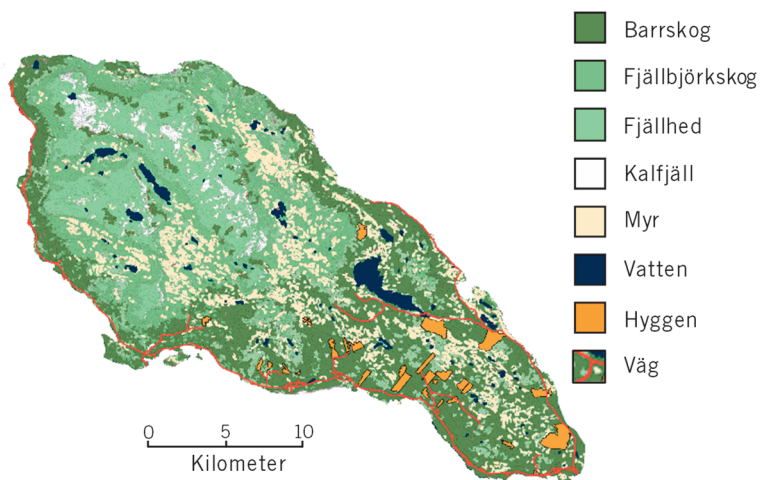


Grafik och flygbildsanalys: Jon Andersson ©

Området utgör ett stort sammanhängande intakt naturskogsområde som inte påverkats av vägdragning eller trakthyggesbruk.

**Figur 16.4 Exempel på fragmentering**

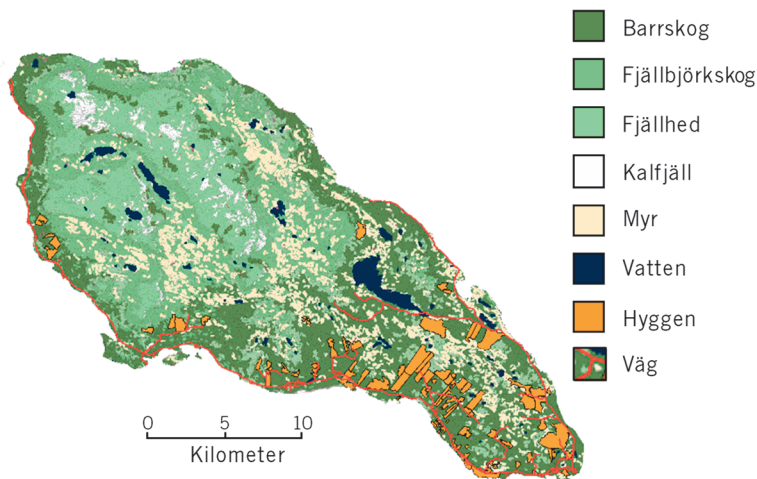
Avverkningar och vägar 1960–1980



Under åren 1960–1980 drogs skogsbilvägar in i området och några avverkningar gjordes. Redan i detta skede påverkades värdet som stort sammanhängande naturskogsområde. Observera att de avverkningar som gjordes påverkade värdet som stort sammanhängande naturskogsområde i en betydligt större utsträckning än de enskilda avverkningarnas yta.

**Figur 16.5 Exempel på fragmentering**

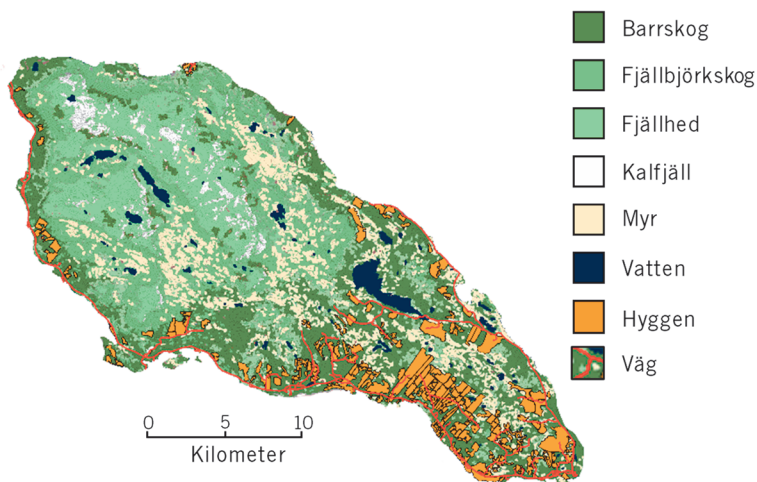
Avverkningar och vägar 1960–2000



Avverkningarna under slutet av 1900-talet fortsatte i anslutning till skogsbilvägarna. Kartan visar de sammanlagda avverkningar som gjordes 1960–2000. Naturskogarna i området har nu i betydande delar fragmenterats och i dessa delar förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap.

**Figur 16.6 Exempel på fragmentering**

Avverkningar och vägar 1960–2020



Allt fler mindre hyggen tas upp under början av 2000-talet. Kartan visar de sammanlagda avverkningar som gjordes 1960–2020. Naturskogarna i området har nu till stora delar fragmenterats och i dessa delar helt förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap.



I stort sett i hela Europa har skogarna under lång tid brukats på ett sätt som har gjort att de ursprungliga naturskogarna antingen helt har försvunnit, eller ersatts av skogar av en annan typ som saknar mycket av naturskogarnas strukturer och funktioner. Uttryckt på ett annat sätt har naturskogarna fragmenterats och i dag återstår små arealer spridda över landskapet. Denna fragmentering har gjort att många av naturskogens specialiserade arter blivit trängda och har svårt att överleva långsiktigt. Detta eftersom det blivit långt mellan de specialiserade arternas livsmiljöer så möjligheten till utbyte mellan olika populationer är begränsad. Även det genetiska utbytet upphör då och ett långsamt artutdöende riskeras. Denna situation har inneburit att ett arbete för att återskapa landskapets funktion för hotade arter nu pågår. I Sverige kartläggs och avsätts områden med höga naturvärden och en grön infrastruktur eftersträvas mellan dessa områden, i syfte att försöka återskapa förutsättningarna för de arter som annars hotas av utrotning.

Det unika med de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i utredningens förslag, är att de är funktionella landskapstäckande för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakta ekosystem. Här är strukturer och funktioner mer eller mindre intakta, till skillnad från merparten av resten av Europa, där ett återskapande av funktionalitet i ett fragmenterat landskap genom till exempel arbete med grön infrastruktur behövs. Utredningen bedömer därför att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden bör bevaras i sin helhet och fragmentering av detta intakta landskap undvikas. Att bevara så mycket som möjligt av dessa återstående ekosystem medför naturvårdsnytta som inte med rimliga medel kan uppnås i det fragmenterade landskapet.

Efter att skyddet av dessa stora sammanhängande naturskogor med mycket höga naturvärden har genomförts bedömer utredningen att behovet av att formellt skydda ytterligare skogar av samma skogstyp är litet. Detta eftersom en så stor andel av den fjällnära skogen, och skogen strax nedanför den fjällnära gränsen, kommer att vara formellt skyddad och bevarandet av fjällskogarnas flora och fauna, genetiska mångfald och ekosystemmångfald kan anses vara långsiktigt säkerställt.

*Nekat tillstånd till avverkning av de fjällnära naturskogarna  
skyddar inte mot fragmentering*

Skälet till de stora sammanhängande naturskogarnas höga naturvärden är i stor utsträckning att rationellt skogsbruk inte bedrivits där i modern tid. Genom den praxis för när tillstånd till avverkning ska avslås av Skogsstyrelsen tillsammans med den ersättningsrätt som numera följer vid nekat tillstånd, kan emellertid skogens värden realiseras redan genom en ansökan om tillstånd.

De stora sammanhängande naturskogarna utgörs delvis av så kallade nyckelbiotoper. Nuvarande praxis för när tillstånd inte medges är för naturvärden på beståndsnivå som uppfyller naturvärden som nyckelbiotop. Om nuvarande praxis består även fortsättningsvis kommer avverkning därmed tillåtas för de delar av de stora sammanhängande naturskogarna som inte på beståndsnivå uppnår denna naturvärdeskvalitet.

Dessa skogars utgörs enligt länsstyrelsernas bedömning till cirka 95 procent av skogsbiologisk värdekärna. Naturvärdena i förhållande till ekosystemmångfald består dock av behandlingsenhetens del av en betydligt större enhet. Tillståndsplikten är därför inte ett lämpligt sett att hantera den sistnämnda aspekten då blicken måste lyftas från den behandlingsenhet som är föremål för prövning. Ett långsiktigt bevarande av ekosystemmångfald kan endast ske genom ett områdeskydd med syfte att uppnå stora sammanhängande områden med höga naturvärden.

Av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som återfinns inom gränsen för fjällnära skog uppskattas cirka 315 000 hektar produktiv skogsmark finnas utanför formellt skydd. De statliga myndigheterna och Sveaskog förväntas inte kräva ersättning vid nekat tillstånd till avverkning. Inte heller storskogsbruket bedöms söka tillstånd för att avverka skog inom de frivilliga avsättningarna. Det kvarstår dock närmare 200 000 hektar produktiv skogsmark inom dessa områden där tillstånd till avverkning kan förväntas sökas, antingen i syfte att faktiskt avverka skogen eller för att utlösa den ersättningsrätt som markägare har rätt till. Om tillstånd nekas för 70 procent av dessa skogar skulle det innebära en kostnad för staten på uppemot 6,5 miljarder kronor.

Trots denna betydande kostnad skulle skogarna, genom den avverkning som tillåts, fragmenteras på ett sätt som i många fall skulle förta

naturvärdena på ekosystemnivå. Med hänsyn till att stora arealer redan är formellt skyddade skulle marginalnyttan med att de ersätta arealerna undantas från skogsbruk inte alltid kunna motivera kostnaden om områden i närheten avverkas och skogslandskapet fragmenteras. Det är framför allt i mycket stora icke fragmenterade landskap som nyttan med ytterligare naturvårdsavsättningar kan motiveras, i syfte att uppnå ekosystemmångfald. För att uppnå detta är det lämpligare och mer kostnadseffektivt att skapa områdesskydd.

### 16.1.2 Fjällskogen och Sveriges internationella åtaganden

Utredningen bedömer att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog har synnerligen höga värden för biologisk mångfald och är i det närmaste unika i ett västeuropeiskt, och mycket skyddsvärda i ett globalt perspektiv.

Dessa skogar, inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen, utgör ett av de få kvarvarande i sitt slag i Västeuropa vilket gör att ett bevarande av dessa områden skulle bli 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 CBD. Bevarandet av dessa stora sammanhängande naturskogar ska ses som ett bevarande av biologisk mångfald på den högsta nivån – ekosystemnivån – vilket innebär bevarande av intakta landskap där naturliga processer kan råda.

Utredningen bedömer att ett utökat bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden fullt ut kan ingå vid beräkning av Sveriges bidrag till såväl CBD som till art- och habitatdirektivet. Av de stora sammanhängande naturskogarna bedöms cirka 316 000 hektar uppfylla naturtypsklassen taiga i alpin region och cirka 209 000 hektar naturtypen taiga i boreal region.

Bevarandet skulle också på ett betydande sätt bidra till att skapa ett representativt skydd av taiga, dominerad av tall (*Pinus silvestris*) och gran (*Picea abies*), på global nivå. Taigan i Nordamerika och öster om Uralbergen domineras av andra trädslag med annan biologisk mångfald än den europeiska taigan väster om Uralbergen. Den fjällnära barrskogen har stora ekologiska likheter med övrig taiga i norra

Sverige och bidrar därmed på ett betydande sätt även till ett ekologiskt representativt skydd av skogstypen taiga i norra Sverige.

Ny forskning visar att fjällskogen nu är i en brytpunkt som innebär att om de stora sammanhängande naturskogarna ytterligare fragmenteras genom avverkningar eller vägar, riskerar naturvärdet i form av stora relativt orörda områden att förloras.<sup>3</sup> Det unika värdet med dessa skogar är som nämnts ovan att de är stora sammanhängande naturskogar. Då storleken på dessa områden i sig är det som är unikt och värdefullt på europeisk nivå finns även ett stort värde i att hela området bevaras så intakt som möjligt. Stora och sammanhängande naturskogsområden med mycket höga naturvärden, som de som återfinns i nordvästra Sverige, kommer inte på mycket lång tid att kunna återskapas om de fragmenteras på så sätt att dess unika egenskaper går förlorade. Att restaurera dessa till deras nuvarande mycket höga naturvärden skulle ta många hundra år och är därför i praktiken ogörligt.

Betydelsen av att bevara dessa områden så intakta som möjligt skulle alltså inte bara ha en avgörande betydelse för den biologiska mångfalden i denna region, utan även handla om dess stora betydelse på europeisk nivå. Uttryckt på ett annat sätt skulle ett bevarande av dess områden så intakta som möjligt bidra till att bevara en ekosystemmångfald i stora intakta skogsområden såväl nationellt som på europeisk nivå.

Att tillåta att dessa skogar fragmenteras och därmed tappar sin betydelse för biologisk mångfald i dessa stora för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakta landskap skulle kunna skada Sveriges trovärdighet i de internationella sammanhangen. Att inte staten bevarar de skogar som har högst naturvärden i Sverige och Västeuropa kan medföra att Sveriges anseende i dessa sammanhang sjunker. Det kan i förlängningen även påverka Sveriges internationella inflytande.

### **16.1.3 Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen**

Besöksnäringen är den snabbast växande näringen i världen och potentialen i framtiden för friluftsliv och naturturism i den fjällnära regionen bedöms som stor. För svensk besöksnäring är fjällskogsområdet

---

<sup>3</sup> Jonsson B.G. m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 2019, 10, 564.

världsunikt och kan utgöra en viktig reseanledning framöver. Ett besök i fjällskogsområdena kombineras även regelmässigt med besök i någon av våra storstäder eller någon norrländsk kuststad. Det unika i det svenska fjällskogsområdet ligger även i resans karaktär där besökaren kan välja att följa naturens skiftningar från kust till fjäll. Ett besök kan innebära start och slut vid någon av kuststäderna med hög servicenivå och sevärdheter som en säregen kust, skärgård och ett landskap som fortfarande reser sig ur havet. Nästan alla vägar från kusten mot fjällområdena följer stora älvdalar med allt glesare bebyggelse och serviceplatser i mindre tätorter. Avståndet från kust till fjäll kan med bil eller buss genomföras på mindre än en dags resande.

Alperna och Nordamerikas högre bergsområden har ofta en mycket smal zon mellan ett brukat skogslandskap och kalfjäll. I Sverige erbjuds en bred zon av naturskogar med mycket höga naturvärden mellan det mer brukade landskapet och kalfjällen. Mycket talar för att de svenska fjällskogsområdena därför har en hög turistisk potential för att kunna skapa nya besöksmål och därmed viktiga nya arbetstillfällen.

Drygt hälften av arealen med stora sammanhängande områden av kontinuitetsskog ingår i riksintresse för friluftsliv. Dessa områden har stor betydelse för landskapsbilden och ger möjlighet till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad.

Nationalpark är ett starkt varumärke, betydligt starkare än naturreservat, och ofta en av reseanledningarna för friluftsliv och turism, inte minst internationellt. Samtidigt finns ibland ett lokalt motstånd mot nationalparksbildning, bland annat då det kan öka besöksströmmarna och konflikter mellan till exempel besöksnäring och renskötsel kan uppstå. Det kan även finnas en oro att lokalbefolkningens möjligheter till exempel jakt, fiske och skoterkörning ska begränsas i nationalparken. En nationalpark, liksom naturreservat, ger dock möjligheter till zonerings och kanalisering av olika verksamheter vilket gör att intressemotsättningarna kan minimeras. I ytmässigt stora nationalparker och naturreservat finns större möjligheter att kanalisera besökare vilket kan minska konflikterna. En klokt utformad nationalpark kan därmed bidra till att minska även befintliga konflikter mellan andra intressen samtidigt som värdefulla skogar får ett skydd och området blir en möjlighet för turistnäringen. Även naturreservat kan och bör utformas så att de bidrar till utveckling av naturturism och lokalsamhälle. För att infria potentialen när det gäller be-

söksnäring och turism krävs även satsningar på bland annat besöksanordningar för att underlätta detta.

Fjällen är även ett kulturlandskap och de naturskogsartade skogarna är präglade av renbete och bär spår av renskötsel, samisk kultur och ibland av annan mänsklig aktivitet. I det fjällnära området har fäbodrift med kreatursbete i vissa delar skapat biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla betespräglade skogar. Dessa kulturspår och det biologiska kulturarvet påverkas negativt av dagens skogsbruk. Ett bevarande av de fjällnära sammanhängande skogar med mycket höga naturvärden som utredningen föreslår, bedöms därför också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden och som även är viktiga för besökare och lokalsamhället.

Utredningen bedömer att med en lokal förankringsprocess i utformandet av föreskrifter för det skyddade området, med kanalisering och zonerings för olika verksamheter och utan större inskränkningar än vad som krävs för att nå skyddets syften, finns goda förutsättningar att bevarandet kan få stor betydelse för såväl lokalsamhället, inklusive renskötseln, som besökare.

En modern, och icke mer än nödvändigt inskränkande zonerings och kanalisering vid områdesskydd bör enligt utredningen i många fall kunna gynna såväl rennäring, jakt, fiske, lokalsamhälle som friluftsliv, natur- och kulturmiljöer och naturturism. Det kan till exempel ske genom att skilja områden och flyttleder som är viktiga för renskötseln från verksamhet som kan uppfattas som störande för renen. Konflikter som kan uppstå mellan andra verksamheter bör i stor utsträckning kunna förebyggas med lokala processer för zonerings och kanalisering. Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger också möjligheter till en statlig satsning till en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningstugor.

### 16.1.4 Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapporter om stora sammanhängande fjällnära naturskogar

Naturvårdsverket bedömer att det fjällnära områdets fortsatta förvaltning har en betydande inverkan på bevarandet av biologisk mångfald i Sverige.<sup>4</sup> I Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av Levande skogar, 2019, anges att nordvästra Sveriges kontinuitetsskogar bör fortsatt förvaltas på ett sätt som bevarar områdets betydelse för naturvärden.<sup>5</sup> Myndigheterna anser följaktligen att det fjällnära området har stora värden för den biologiska mångfalden.

Utredningen har beställt en analys av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för att beräkna omfattningen av bland annat stora sammanhängande naturskogar med dokumenterat höga naturvärden inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen.<sup>6</sup>

Rapporten som publicerades i februari 2020 visade att kunskapen var bristfällig om naturvärdena i vissa skogar. Länsstyrelserna i fjälllänen har på uppdrag av Naturvårdsverket under sommaren 2020 genomfört inventeringar av de skogar som tidigare hade okända naturvärden. Naturvårdsverket har därefter till utredningen redovisat uppdaterad statistik över områden med dokumenterat höga naturvärden.<sup>7</sup> Den uppdaterade sammanställningen visar att det finns cirka 525 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd med mycket höga naturvärden. Av dessa skogar ligger cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför den fjällnära gränsen. Cirka 95 procent av den totala arealen i de sammanhängande områdena uppfyller enligt länsstyrelsernas inventeringar kriterierna för skogsbiologisk värdekärna.

---

<sup>4</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019 – Med fokus på statliga insatser*, rapport 6890 (reviderad version).

<sup>5</sup> Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019*, rapport 2019/2.

<sup>6</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapssammanställning fjällnära skog. Redovisning av kunskapsunderlag till Skogsutredningen 2019*.

<sup>7</sup> Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

**Tabell 16.1 Mängden skogsbiologisk värdekärna i de stora sammanhängande naturskogarna**

Redovisning från respektive länsstyrelses inventering  
(produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar)

| Län               | Inventerade områden |         | Totalt  | Varav skogsbiologisk värdekärna |      |
|-------------------|---------------------|---------|---------|---------------------------------|------|
|                   | Fjällnära gräns     |         |         |                                 |      |
|                   | Ovan                | Nedan   | Areal   | Andel                           |      |
| Norrbottens län   | 46 080              | 42 843  | 88 923  | 76 474                          | 86 % |
| Västerbottens län | 99 395              | 38 827  | 138 222 | 128 546                         | 93 % |
| Jämtlands län     | 162 007             | 122 511 | 284 518 | 278 828                         | 98 % |
| Dalarnas län      | 9 043               | 4 663   | 13 706  | 12 335                          | 95 % |
| Totalt            | 316 526             | 208 843 | 525 369 | 496 183                         | 95 % |

*Källa:* Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Sammanställningen visar också att det finns cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd ovanför den fjällnära gränsen som inte innehåller dokumenterade naturvärden som stora sammanhängande naturskogar. Utredningens bedömning är att dessa från naturvårdssynpunkt bör kunna brukas på samma sätt som skog utan dokumenterade naturvärden utanför den fjällnära gränsen.

Den produktiva skogsmarken med dokumenterat höga naturvärden förekommer blandad med improduktiv barrskog och myrar med höga naturvärden, med ofta opåverkade sjöar och vattendrag liksom med fjällbjörkskog och kalfjäll på högre höjd över havet. Dessa intakta naturtyper sammantaget skapar en sammanhängande ekosystemmångfald i mycket stora intakta renbetespräglade landskap.



**Tabell 16.2 Stora sammanhängande naturskogar med höga naturvärden**

Produktiv skogsmark utanför formellt skydd inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog (hektar, avrundat)

|                                                      | <b>Totalt</b>  | <b>Inom kända frivilliga avsättningar</b> | <b>Utanför kända frivilliga avsättningar</b> |
|------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Inom fjällnära gränsen                               | 316 500        | 89 500                                    | 227 000                                      |
| Utanför men i nära anslutning till fjällnära gränsen | 208 800        | 74 500                                    | 134 300                                      |
| <b>Summa</b>                                         | <b>525 300</b> | <b>164 000</b>                            | <b>361 300</b>                               |

*Källa:* Naturvårdsverket *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020. Arealerna för frivilliga avsättningar är uppdaterade efter information från Sveaskog och Statens fastighetsverk.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen konstaterar i sin rapport att de stora arealerna sammanhängande kontinuitetsskogar med dokumenterade naturvärden i och i nära anslutning till den fjällnära skogen representerar ett unikt landskap med sin sammansättning av stora naturskogar med mycket höga naturvärden. Utanför denna region finns enligt myndigheterna knappast några motsvarigheter.

Myndigheterna redovisar även den fjällnära kontinuitetsskogens betydelse för renskötseln och dess kultur, för friluftslivet och naturturism samt för skogsbruket. För rennäringen är dessa områden bland annat viktiga genom att de ingår i samebyarnas kärnområden för viktiga betesmarker och som innefattar lång samisk kulturhistoria, där renens vandringsmönster fortfarande kan ske på ett naturligt sätt.

För friluftsliv och naturturism redovisar myndigheterna att den fjällnära kontinuitetsskogen är viktig framför allt för landskapsbilden och möjligheten till upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad. Den fjällnära kontinuitetsskogen utgör en stor del av attraktionskraften för besöksnäringen och friluftslivet i regionen. För skogsnäringen varierar betydelsen av den fjällnära skogen mellan olika ägare enligt redovisningen. Enskilda ägare kan ha hela sitt innehav i detta område medan skogsbolagen har en mindre del av sitt innehav i det fjällnära området.

Avverkningsnivån i den fjällnära skogen omfattar i dag cirka 0,5 miljoner skogskubikmeter per år vilket motsvarar cirka två procent av avverkningsvolymen i Norrland. Den teoretiska potentialen för avverkning i detta område är högre än vad som nyttjas i dag men är i dagsläget i praktiken inte tillgänglig bland annat med hänsyn till certifieringssystemens kriterier.

## 16.2 En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

**Förslag:** De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden med angränsande improduktiva skogar, myrar och fjäll, bör långsiktigt avsättas för naturvård.

Sammanlagt cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark omfattas av förslaget. Alla beräkningar av kostnader och konsekvenser utgår dock från 525 000 hektar.

Regeringen bör ge i uppdrag till Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser att i samråd med Skogsstyrelsen detaljavgränsa de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom, och i nära anslutning till, den fjällnära skogen. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

Regeringen bör genom styrning av berörda myndigheter, och efter riksdagens godkännande statliga bolag, säkerställa att identifierade skogar med höga naturvärden inte avverkas innan områdena har fått ett formellt skydd. Statliga bolag och myndigheter ska därefter instrueras att avstå områdena för formellt skydd, i vissa fall genom överlåtelse till Naturvårdsverket.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser i uppdrag att efter samråd med Skogsstyrelsen identifiera vilka privata markägare som har innehav inom de avgränsade stora sammanhängande områdena med mycket höga naturvärden. I den utsträckning områdena är aktuella för formellt skydd ska markägarna erbjudas köpeskilling eller intrångsersättning och i vissa fall ersättningsmark.

Inom det avgränsade området bör tillstånd till avverkning inte medges. I normalfallet bör inte heller nya skogsbilvägar tillåtas. Markägare som ansöker om tillstånd till avverkning bör underättas om att området är avsett för formellt skydd och informeras om att ytterligare ersättning för skogsbruksrestriktioner inte utgår för den skog där tillstånd inte kunnat ges. Markägaren bör även informeras om att ersättningsmark endast är aktuell i en områdesskyddsprocess där ersättning för skogsbruksrestriktioner inte har betalats.

Regeringen bör föreslå riksdagen att Sveaskog ska utöka det nuvarande markförsäljningsprogrammet till att omfatta totalt cirka 60 000 hektar produktiv skog som ska kunna användas som ersättningsmark i samband med formellt skydd av sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden.

Markförsäljningsprogrammet ska i första hand användas för att allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda markägare ska kunna fortsätta att bedriva skogsbruk i regionen.

Sveaskog bör – i samråd med Naturvårdsverket, Sametinget och berörda samebyar samt de markägare som kan omfattas av markförsäljningsprogrammet – välja ut och reservera skogsmark ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen för försäljning inom programmet. Marken ska väljas ut på ett sätt som är så gynnsamt för mottagarna som möjligt och med hänsyn till samiska markrättigheter.

Naturvårdsverket ska ersätta Sveaskog för värdet av den mark som genom markförsäljningsprogrammet överförs från bolaget.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med Skogsstyrelsen genomföra en dialog med de privata skogsbolagen angående hur de områden som i dag är avsatta frivilligt och övriga områden inom de avgränsade områdena bör hanteras för att säkra deras naturvärden kopplade till stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden.

Målet med dialogen är att komma fram till vilka av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som de privata skogsbolagen är villiga att delvis eller i sin helhet bevara som frivilliga avsättningar. De delar som endast delvis eller inte alls kan bevaras som frivilliga avsättningar bör ges formellt skydd. För de områden som ges formellt skydd är målet med dialogen att komma fram till ersättnings- och skyddsform.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att, efter samråd med berörda länsstyrelser och Skogsstyrelsen och i dialog med berörda markägare, samebyar, kommuner och andra sakägare analysera vilka formella skyddsformer som är lämpliga för att bevara de avgränsade stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att inleda lokalt förankrade processer för eventuell nationalparksbildning när förhållandena för detta är lämpliga och förutsättningarna för detta bedöms goda av lokalsamhället.

I vissa fall kan naturreservat bildas i ett första steg och en process för eventuellt bildande av nationalpark utgöra ett andra steg. Regeringen bör ge Naturvårdsverket uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan utifrån hur fjällskogsområden uppfyller kvalitetskriterierna för nationalparker och hur förutsättningarna ser ut i lokalsamhället.

Nationalparker och naturreservat bör utformas så att andra intressen såsom rennäring, friluftsliv och naturturism kan utvecklas utan att områdenas naturvärden äventyras. Zonering och kanalisering ska genomföras i dialog med berörda intressenter. För de områden som ges ett formellt skydd med syfte att bevara de sammanhängande värdefulla skogarna bör föreskrifterna begränsas till att uppnå det syftet och inte utan starka skäl i det enskilda fallet inskränka annat nyttjande som jakt, fiske eller skoteråkning.

Utredningen vill här understryka att en tillräcklig budget och en snabb hantering från myndigheternas sida tillsammans med en god dialog med berörda markägare är nödvändiga förutsättningar för att genomföra satsningen.

I avsnittet ovan redovisas Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets analyser av den fjällnära skogen och skogen i nära anslutning till den fjällnära gränsen. Utredningen bedömer att de oskyddade skogar som dokumenterats av myndigheterna och som utgör stora sammanhängande naturskogor med mycket höga naturvärden inom och i anslutning till den fjällnära gränsen bör avsättas för naturvård. De skogar som dokumenterats av myndigheterna innehåller cirka 525 000 hektar produktiv skogsmark, cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför.

En mindre del av de skogar som redovisas i myndigheternas rapporter bedöms av utredningen ligga utanför de stora sammanhängande naturskogarna. Den exakta omfattningen av de skogar som ligger utanför de stora sammanhängande områdena är svår att bedöma innan myndigheterna gjort detaljavgränsningen av områdena och då vägt in förekomsten av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark. Utredningen bedömer dock att det rör sig om mindre än 25 000 hektar.

Utredningens bedömer alltså att de stora sammanhängande naturskogarna som bör skyddas utgörs av 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark.

Genom att avsätta dessa områden för naturvård kan de på ett bra sätt bidra till utvecklingen för naturturism, renskötsel, friluftsliv, jakt, fiske och lokalsamhället i övrigt. Skogsbruk i dessa stora unika naturskogar med mycket höga naturvärden bedöms inte samhälls-ekonomiskt försvarbart i förhållande till de tungt vägande motstående allmänna 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 kommunerna nedan den fjällnära gränsen.

Då de stora sammanhängande områdena avgränsats bör en samlad analys göras av vilken skyddsform ett enskilt område bör få och hur zoner, kanalisering och föreskrifter för att bevara områdenas naturvärden ska utformas för att även kunna utveckla områdena för naturturism, renskötsel, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt.

### **16.2.1 Sveriges storslagna fjällnatur bevaras som ett intakt landskap**

Skogen i den fjällnära regionen binder samman en mängd intakta ekosystem för den biologiska mångfalden. I de fall denna skog avverkas skapas ekologiska hål i landskapet som får betydligt större påverkan på landskapet än den avverkade ytan. Genom fragmentering av naturskogarna skulle möjligheten till ekosystemmångfald i intakta landskap gå förlorad.

För att bevara biologisk mångfald av den högsta nivån, ekosystemmångfald, krävs stora intakta landskap där naturliga störningsregimer får råda. För den produktiva skogsmarken i den fjällnära regionen utgör skogsbruk den pågående markanvändningen. Om skogsbruk bedrivs i de intakta naturskogarna sker oundvikligen en fragmentering som får stora konsekvenser för ekosystemmångfalden.

Att skydda den del av den produktiva skogsmarken som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden är därmed avgörande för att kunna bevara dessa skogar som stora och sammanhängande landskap med intakt ekosystemmångfald.

**Tabell 16.3 Produktiva naturskogar utanför formellt skydd**

Områden av naturskog inom och i nära anslutning till fjällnära gränsen som uppfyller kravet på minst 70 procent skogsbiologisk värdekärna (produktiv skogsmark, hektar)

| Storlek      | Antal      | Produktiv skogsmark |
|--------------|------------|---------------------|
| >10 000      | 26         | 317 402             |
| 5 000–10 000 | 20         | 48 775              |
| 1 000–4 999  | 86         | 91 343              |
| 200–999      | 221        | 57 867              |
| <200         | 226        | 9 982               |
| <b>Summa</b> | <b>579</b> | <b>525 369</b>      |

Källa: Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Genom att bevara cirka 580 områden om sammanlagt cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark skapas, tillsammans med de existerande områdesskydden i dessa regioner, mycket stora sammanhängande områden av skyddad intakt natur.

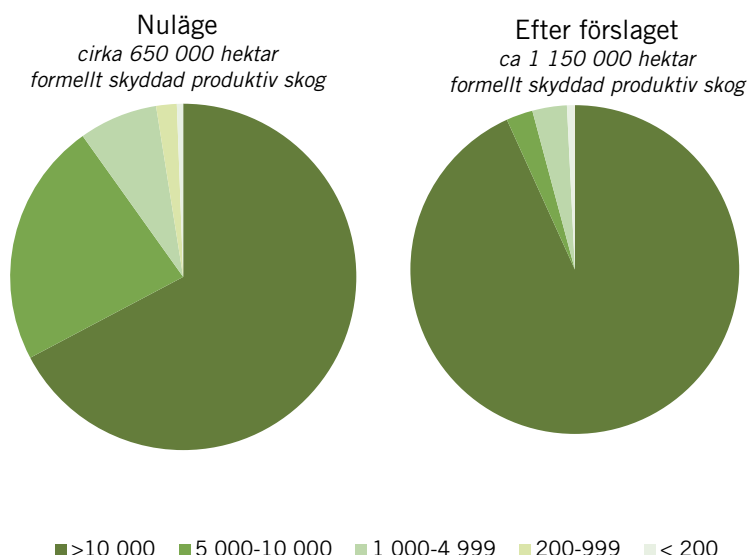
I dagsläget är mycket stora arealer fjällnatur skyddad. Cirka 4,3 miljoner hektar fjällnatur omfattas av någon form av formellt skydd. Av denna areal utgör cirka 1,4 miljoner hektar skogsmark varav 550 000 hektar produktiv skogsmark. Cirka 56,5 procent av skogsmarken är formellt skyddad. För den produktiva skogsmarken är motsvarande siffra cirka 52,7 procent.<sup>8</sup>

Naturvårdsverket har analyserat effekterna av att skydda de återstående naturskogarna genom att skapa sammanhängande kluster av befintliga områdesskydd och tillkommande. Genom att skydda dessa skogar binds nuvarande områdesskydd effektivt ihop till större kluster. Effekten blir därmed inte endast att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark tillförs. Strukturen av skyddad natur förbättras även avsevärt.

<sup>8</sup> SCB, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*, statistiskt meddelande MI 41 SM 1902.

**Figur 16.7 Storleksanalys av befintligt områdesskydd och förslagens påverkan**

Områdesskydd indelat i kluster av sammanhängande områden före och efter förslagens genomförande (produktiv skogsmark i nom kluster fördelat på storleksklasser, hektar)



Källa och GIS-analys: Naturvårdsverket 2020.

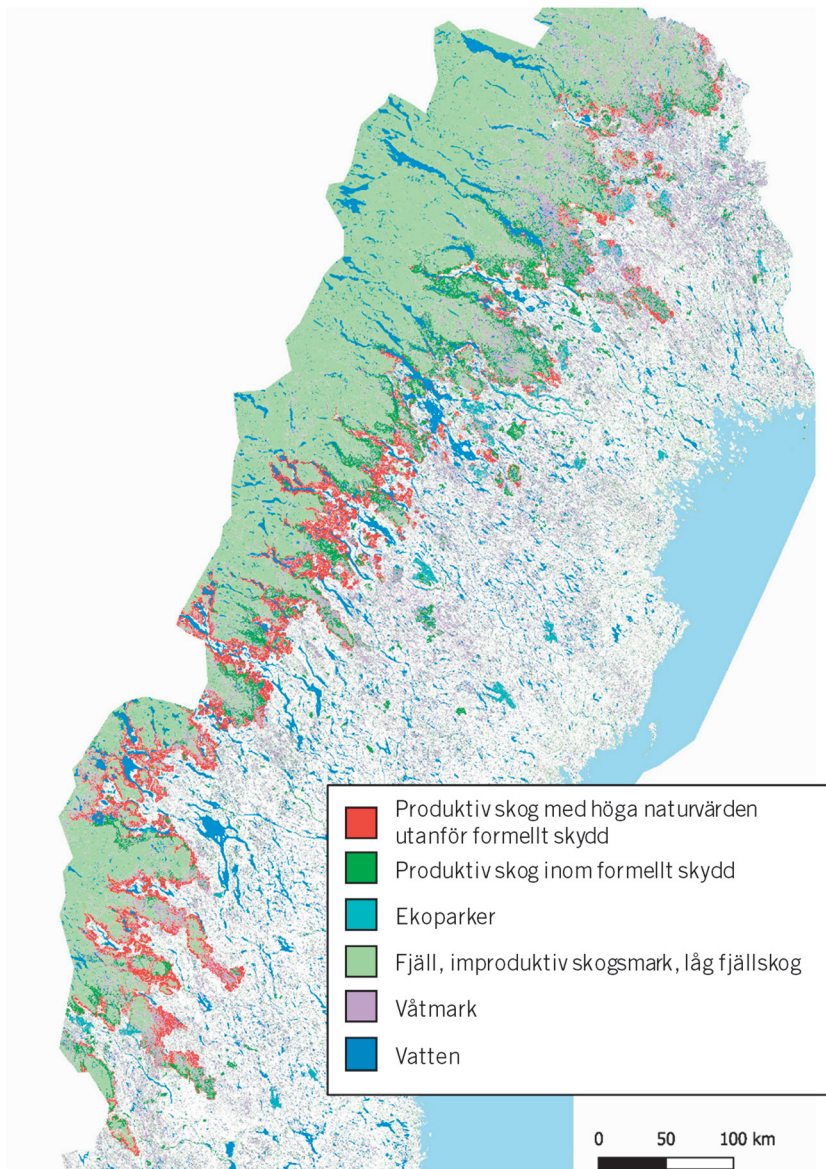
Storleksklasser avser sammanhängande kluster av formellt skydd, angivna i hektar produktiv skogsmark. Förslaget innebär i praktiken att de flesta områdesskydd i och i anslutning till den fjällnära regionen sammanförs till ett fåtal mycket stora områden främst avgränsade av älvar och sjöar.

Som framgår av figur 16.7 kommer de tillkommande 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark binda samman det formella skyddet i anslutning till fjällkedjan. Ett fåtal mycket stora sammanhängande områden kommer därmed att utgöra ett cirka 1 000 km långt område i nordvästra Sverige i ett i stort sett obrutet intakt landskap.

Effekten av detta blir att ekosystemmångfalden bevaras långsiktigt i ett för den biologiska mångfalden intakt landskap på ett sätt som är i princip omöjligt att uppnå någon annanstans i Sverige eller i Västeuropa. Sammanhängande områden med naturskogar av den här storleken där naturliga störningsregimer får råda och där skogsbruk inte riskerar att fragmentera landskapet är mycket ovanligt i vår del av världen. Att skydda denna rest av ett naturligt landskap är praktiskt taget det enda sättet att i Västeuropa bevara ett intakt landskap med biologisk mångfald på ekosystemnivå.

**Figur 16.8 Sammanhängande naturskogar inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen**

Produktiv skogsmark med höga naturvärden



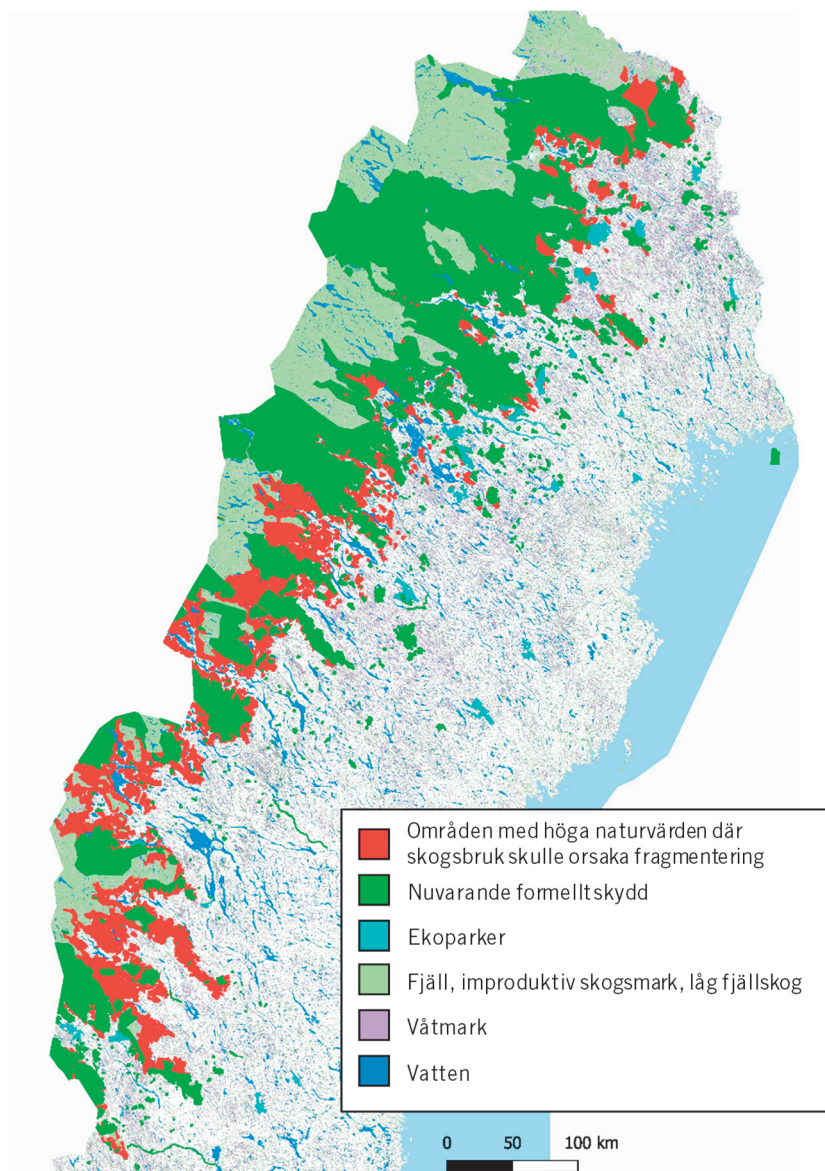
Produktiv skogsmark utanför formellt skydd med dokumenterat höga naturvärden.

*Källa: Naturvårdsverket, Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning, 2020.*



**Figur 16.9 Stora sammanhängande naturskogar inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen**

Områden med höga naturvärden där skogsbruk skulle orsaka fragmentering



Områden utanför formellt skydd med dokumenterat höga naturvärden, inklusive myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Om skogsbruk bedrivs i dessa områden skulle fragmentering ske av stora sammanhängande intakta naturskogslandskap med ekosystemmångfald.

Källa: Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

*Fjällskogen och gränsen för fjällnära skog*

Det huvudsakliga motivet för den stora naturvårdssatsning som föreslås är att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden har mycket stor betydelse för bevarande av biologisk mångfald.

De övergripande och långsiktiga målen för de internationella åtagandena enligt CBD och naturvårdsdirektiven är bevarande av biologisk mångfald. Utredningens bedömning är att dessa internationella åtaganden i första hand bör tolkas så att natur av mycket stor betydelse för biologisk mångfald ur ett globalt perspektiv bör prioriteras av Sverige vid genomförandet. De stora intakta landskapen i fjällen utgör sådan natur, som är unik för vårt land och inte kan bevaras på andra platser. Enligt utredningens bedömning vilar därför ett tungt ansvar på Sverige för att bevara de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Gränsen för fjällnära skog har tillkommit i syfte att bland annat tydliggöra att andra avvägningar mellan naturvård och skogsbruk bör göras i denna region. De stora sammanhängande naturskogarna som utredningen adresserar i detta förslag bedöms vara det huvudsakliga skälet till gränsens tillblivelse. Av de cirka 525 000 hektar naturskog som identifierats återfinns cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen. Utredningens uppfattning är att den absoluta merparten av dessa skogar har sådana naturvärden, även på beståndsnivå, att tillstånd till avverkning inte kan förväntas. De markägare som väljer att söka tillstånd till avverkning kan därför i många fall kompenseras genom den ersättningsrätt som enligt praxis följer av skogsvårdslagens bestämmelser, även om något områdesskydd inte aktualiseras.

För den del av de sammanhängande skogarna som återfinns utanför den fjällnära gränsen förutsätts samma avvägningar mellan skogsbruk och naturvård göras som i övriga landet. Det innebär att naturvärdena vid avverkning ska beaktas genom generell hänsyn enligt skogsvårdslagen, förbud eller föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller områdesskydd. Rätten till ersättning är därmed inte alls lika tydlig för de avverkningar som inte kräver tillstånd. Oavsett vilket rättsligt instrument myndigheterna väljer att tillämpa för att beakta naturvärdena vid en avverkning bedöms dock de marknadsstyrda certifieringsreglerna kraftigt begränsa möjligheten till skogsbruk i

dessas skogar, som utgörs till cirka 95 procent av skogsbiologisk värdekärna.

Den fjällnära gränsen är inte naturvårdsbiologiskt motiverad utan har utgjort en praktisk avgränsning vid regelgivning. Konsekvensen av att endast skydda den del av dessa unika naturskogar som återfinns inom den fjällnära gränsen skulle vara att markägare utanför gränsen skulle riskera att behöva bära ett tungt ekonomiskt ansvar för bevarande. Då skogarna enligt utredningens bedömning utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse bör ansvaret för bevarande i första hand åvila staten oavsett om de är belägna inom gränsen för fjällnära skog eller i nära anslutning till denna gräns. Det är inte rimligt att över 7 300, ofta enskilda, markägare ska ansvara för att själva bevara det landskap som är av särskild betydelse för att uppnå Sveriges nationella mål och internationella åtaganden.

Utredningens uppfattning är därför att skogarnas avgränsning ska vara skogsbiologiskt motiverade och inte följa gränsen för fjällnära skog. På så vis löses problemen dels med den otympliga hanteringen av ersättningsfrågan vid nekat tillstånd till avverkning ovan den fjällnära gränsen och de äganderättsliga problemen som uppkommer för de så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheterna som ligger strax utanför den fjällnära gränsen. De sammanhängande skogar som ibland klyvs av den fjällnära gränsen bör därför bevaras som intakta landskap.

### **16.2.2 Avgränsning av stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden**

Utifrån det underlag som Naturvårdsverket tagit fram går det inte att i detalj avgränsa vilka områden som bör skyddas formellt för att uppnå ett långsiktigt bevarande av stora sammanhängande naturskogsområden med mycket höga naturvärden. Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen utföra en detaljavgränsning av de stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden för formellt skydd.

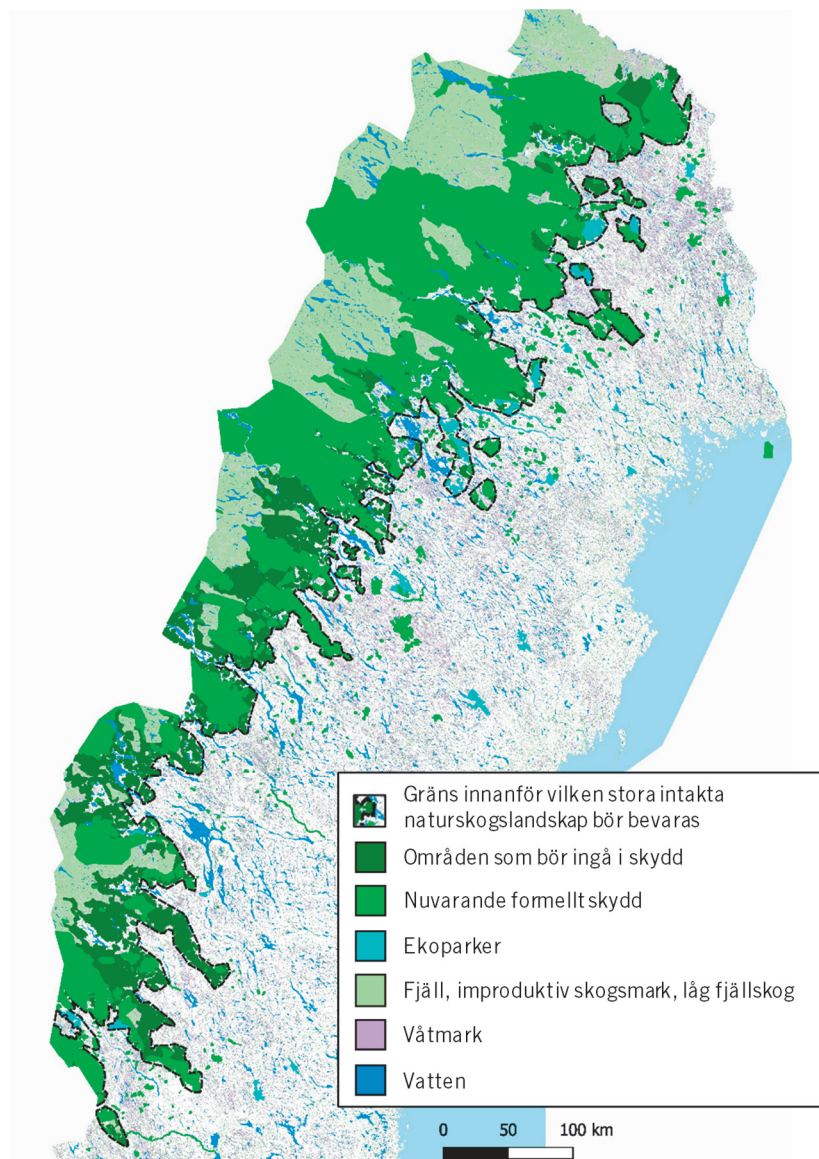
Minst 70 procent av varje enskilt tillkommande område bör normalt utgöras av skogsbiologisk värdekärna och sammantaget bör värdekärnor utgöra minst cirka 90 procent av det tillkommande skyddet.

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets redovisningar till utredningen bör användas som underlag för avgränsningen.

Syftet med uppdraget är att den avgränsning som görs ska leda till att dessa områden avsätts för naturvård. Det är därför av stor vikt att regeringen, redan vid uppdragets lämnande, har en plan över hur dessa områden ska hanteras och att resurser för detta säkerställs.

Det är viktigt att avgränsningsarbetet färdigställs så snart som möjligt. Den osäkerhet om vad som gäller för den fjällnära skogen har anförts som ett starkt argument mot den rådande ordningen och är konflikt drivande. Genom att skyndsamt ta fram den avgränsning som ska gälla och föra en dialog med berörda markägare om det fortsatta arbetet kommer de markägare som berörs inte att hamna i en situation av osäkerhet under längre tid än nödvändigt.

**Figur 16.10 Utredningens förslag till bevarande av stora intakta naturskogslandskap**



Innanför den svarta, streckade gränsen ligger de områden som skulle bevaras genom utredningens förslag. Dessa områden är markerade med mörkgrön färg och utgörs av produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden samt vissa myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Observera att produktiv skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden innanför den svarta gränsen, markerat i vitt på kartan, inte ingår i utredningens förslag. Observera också att en detalj-avgränsning av områdena föreslås göras av myndigheterna utifrån övrig förekomst av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden.

Egen bearbetning efter Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

I figur 16.10 finns en gräns markerad. Enligt utredningens bedömning bör de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden innanför denna gräns, tillsammans med omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden, utgöra naturskogar med ekosystemmångfald som bör bevaras. Dessa skogar bör därför detaljavgränsas av myndigheterna för formellt skydd.

Det är viktigt att notera att det innanför det av utredningen avgränsade området på kartan även finns en betydande areal med skog utan dokumenterat höga naturvärden. Denna skog bör inte ingå i formellt skydd mer än i en mycket begränsad utsträckning, för att få ändamålsenliga gränser för de områden som skyddas. Dessa skogar bör alltså kunna brukas enligt markägarens egna mål.

Förutom det nästan 100 mil långa, i stort sett sammanhängande området längst Sveriges fjällkedja, ingår även några mycket stora friliggande enklaver i utredningens förslag. De allra flesta av dessa enklaver utgörs till delar av skog som ligger inom gränsen för fjällnära skog. Dessa enklaver består av stora enskilda områden eller kluster av områden och är 5 000–100 000 hektar stora. Dessa skogar är av samma karaktär som de inom det stora sammanhängande området och ligger också i ett sammanhang med myrar, fjäll och improduktiv skog med höga naturvärden. De bedöms därför också på ett påtagligt sätt bidra till ekosystemmångfalden i nordvästra Sverige. Även dessa enklaver ska avgränsas av myndigheterna på motsvarande sätt som huvudområdet.

Utredningen har inte tillgång till underlag som kan ligga till grund för en bedömning om hur de av myndigheterna inventerade områdena med dokumenterade höga naturvärden förhåller sig till omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Det har därför visat sig svårt att med säkerhet bestämma vilka enklaver som uppfyller storlekskriteriet på 5 000 hektar. Det kan därför vid detaljavgränsningen visa sig att någon enklav faller bort eller tillkommer beroende på de faktiska förhållandena vad gäller möjligheterna till ekosystemmångfald med sammanhängande naturskogar, myrar och fjäll.

Utredningen bedömer att det i myndigheternas inventeringar även finns inventerade områden med dokumenterat höga naturvärden på beståndsnivå som inte ligger inom de stora sammanhängande naturskogarna med ekosystemmångfald. Dessa friliggande områden kan

enligt utredningens bedömning inte anses tillhöra de stora sammanhängande områdena med ekosystemmångfald.

Dessa friliggande och mindre områden har dokumenterat höga naturvärden, kan vara flera hundra hektar stora och ligga på så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Det kan följaktligen finnas skäl till att även dessa friliggande områden bevaras. I vilken utsträckning detta bör eller ska ske med formellt skydd får vara ett beslut som tas politiskt inom handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som beskrivs i kapitel 9.11. De bedöms dock inte motiverat att utifrån de skäl som utredningen anfört låta dessa områden ingå i det systematiska genomförda och omfattande områdesskydd som detta förslag innebär.

Arealen av de av myndigheterna inventerade områdena med höga naturvärden som inte ingår i utredningens förslag om skydd av stora sammanhängande naturskogar kan inte fastställas förrän detaljavgränsning är gjord men bedöms vara mindre än 25 000 hektar. De stora sammanhängande naturskogarna i utredningens förslag består följaktligen av cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark. För att inte riskera att underskatta konsekvenserna av utredningens förslag i denna del har dock alla beräkningar utgått från det underlag som tillhandahållits för hela den inventerade arealen om cirka 525 000 hektar.

### 16.2.3 Statens innehav skyddas formellt i ett första skede

De stora sammanhängande naturskogarna med höga naturvärden utanför formellt skyddade områden uppgår enligt myndigheternas underlagsrapport till cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark. Av denna produktiva skogsmark äger Statens fastighetsverk cirka 91 000 hektar och Sveaskog cirka 49 000 hektar och övriga statliga ägare äger cirka 2 500 hektar.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv skogsmark i fjällnära skog.

**Tabell 16.4 Statens innehav av stora sammanhängande naturskogar ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen**

Produktiv skogsmark (hektar, avrundat)

|                        | Areal utanför<br>formellt skydd | Varav inom frivilliga<br>avsättningar | Varav utanför frivilliga<br>avsättningar |
|------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|
| Statens fastighetsverk | 91 000*                         | 46 600**                              | 44 400**                                 |
| Sveaskog AB            | 49 000*                         | 36 800***                             | 12 200***                                |
| Övriga statliga ägare  | 2 500                           | -                                     | 2 500                                    |
| <b>Summa</b>           | <b>142 500</b>                  | <b>83 400</b>                         | <b>59 100</b>                            |

*Källa:* Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

\* Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv fjällnära skogsmark.

\*\* Arealen uträknad efter uppgift från Statens Fastighetsverk i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 51 procent

\*\*\* Arealen uträknad efter uppgift från Sveaskog i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 75 procent.

Att avsätta dessa skogar för naturvård bör ses som ett allmänt intresse. Det är rimligt att i första hand skydda de områden med höga naturvärden som är i statlig ägo eftersom det bidrar till att uppnå de internationella åtaganden som staten Sverige ingått. De aktuella områdena bör därför säkerställas för att utgöra grunden i arbetet med ett omfattande områdesskydd och i de fall bildande av nationalpark är aktuellt överförs till Naturvårdsverket. I nästa steg bör de skyddas, tillsammans med andra marker inom de stora sammanhängande naturskogarna som antingen naturreservat eller som nationalpark.

Enligt myndigheternas rapporter och uppgifter från Statens fastighetsverks och Sveaskogs ingår i den identifierade arealen cirka 46 600 hektar av Statens fastighetsverks frivilliga avsättningar och cirka 36 800 hektar av Sveaskogs frivilliga avsättningar. Övriga statliga markägare innehar ytterligare cirka 2 500 hektar produktiv skogsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden. Inom dessa naturskogar bör tills vidare inget skogsbruk bedrivas oavsett om de är frivilligt avsatta eller inte.

För att säkerställa de fördelar som utredningen ser med ett formellt skydd för renskötsel, turism och lokalsamhälle om föreskrifter, zonering och kanalisering görs i lokala dialogprocesser, och som beskrivs ovan, bör det formella skyddet genomföras så snart som möjligt. Genom att staten går före och skyddar dessa områden för-



med, bevaras cirka 27 procent av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden varaktigt.

#### 16.2.4 Det privata ägandet i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

De stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden ägs förutom av Statens fastighetsverk och Sveaskog även i stor utsträckning av skogsbolag, allmänningar och enskilda ägare.

**Tabell 16.5 Stora sammanhängande naturskogar ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen**

Privata markägares och kommuners innehav, produktiv skogsmark (hektar, avrundat)

|                                     | Areal utanför formellt skydd | Varav inom frivilliga avsättningar | Varav utanför frivilliga avsättningar |
|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| Bolag                               | 138 700                      | 77 500                             | 61 200                                |
| Allmänningar etc.                   | 48 300                       | -                                  | -                                     |
| Enskilda                            | 179 500                      | -                                  | -                                     |
| Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar) | 8 700                        | -                                  | -                                     |
| Svenska kyrkan                      | 5 500                        | 2 400                              | 3 100                                 |
| Kommuner                            | 2 500                        | -                                  | -                                     |
| <b>Summa</b>                        | <b>383 200</b>               | <b>79 900</b>                      | <b>64 300</b>                         |

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Av tabellen ovan framgår att de stora privata skogsbolagen<sup>10</sup> har avsatt betydande arealer av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som frivilliga avsättningar. Dessa bolag har på frivillig väg avsatt cirka två tredjedelar av det totala innehavet av produktiv skogsmark för naturvård.

I likhet med frivilliga avsättningar i övriga skogslandet är dessa dock spridda över bruksenheter. Avsättningarnas betydelse för de stora sammanhängande naturskogarna minskar betydligt om mellanliggande skogar brukas för virkesproduktion. Då uppstår en

<sup>10</sup> Holmen skog AB, Billerud-Korsnäs AB, SCA och tidigare Bergvik Skog.

fragmentering, och det går då inte längre tala om stora sammanhängande naturskogsområden.

Utredningen har inte tillgång till det övriga skogsbrukets frivilliga avsättningar som finns i området, men det finns anledning att tro att även dessa är utpekade på i princip samma sätt som hos skogsbolagen vilket innebär att de är utspridda över brukningsenheterna.

Det enskilda skogsbrukets ägande av produktiv skogsmark i de stora sammanhängande naturskogarna består av cirka 7 300 fastigheter, som ägs av en eller flera privatpersoner som taxerar för mindre än 1 000 hektar skog. Ovan den fjällnära gränsen berörs därmed cirka 18 procent av alla privatägda fastigheter med produktiv skog av förslaget. Det har i stor utsträckning varit dessa markägare som haft svårt att få ekonomisk utkomst av sitt skogsinnehav på grund av att skogen bedömts ha mycket höga naturvärden (nyckelbiotoper).

I norra Sverige finns ett antal allmännings- och besparingsskogar som inom sitt innehav har relativ stor andel sammanhängande naturskog med mycket höga naturvärden. Ovan den fjällnära gränsen berörs cirka 60 procent av allmännings- och besparingsskogarnas totala innehav av förslaget om att skydda dessa skogar. Nedan den fjällnära gränsen är motsvarande siffra fyra procent.

### **16.2.5 Ett omfattande markbytespaket möjliggör för enskilda markägare att fortsatt bedriva skogsbruk i området**

#### **Sveaskogs innehav ger möjlighet till ett fortsatt aktivt lokalt skogsbruk**

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, besparingsskogar och enskilda privata markägare som äger mark med mycket höga naturvärden inom de stora sammanhängande naturskogarna, som ska skyddas formellt. 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.

Markförsäljningsprogrammet har pågått sedan 2002 enligt beslut i riksdagen om att Sveaskog genom försäljning av mark ska förstärka

enskilt jord- och skogsbruk, framför allt i glesbygd. Försäljningarna ska enligt riksdagens beslut fortgå till dess att tio procent av det markinnehav Sveaskog hade vid dess bildande 2002 är avyttrat. När uppdraget påbörjades bestämdes att Sveaskog skulle sälja tio procent i varje skogsregion. I dagsläget återstår det cirka 27 300 hektar att sälja i Norrbotten, Västerbotten och Dalarna.

Hösten 2018 användes markförsäljningsprogrammet vid en reservatsbildning på Jokkmokks Allmännings mark då allmänningen fick köpa mark av Sveaskog som kompensation för marken som gick till reservatsbildning. Affären upplevdes som en framgång för samtliga inblandade. Naturvårdsverket fick möjlighet att lösa in områden med höga naturvärden. Allmänningen förvärvade ny mark med högre bonitet och mer varierad åldersstruktur från Sveaskog och Sveaskog fick marknadsmässig ersättning för marken.

Med ett utökat syfte och en utökning i omfattning kan markförsäljningsprogrammet användas för försäljning av mark till enskilda markägare och allmännings- och besparingsskogar som får mark inlöst i samband med reservatsbildning. Syftet med att erbjuda markägare ersättningsmark vid reservatsbildning är detsamma som Sveaskogs nuvarande markförsäljningsprogram; att ge människor bättre förutsättningar till att leva och verka i glesbygd.

Allmänning- och besparingsskogarna har enligt det regelverk som styr verksamheterna, inte möjlighet att minska sitt markinnehav. Många av allmännings- och besparingsskogarna spelar en betydande roll för lokalsamhället. Bland annat betalas bidrag ut till skogsvårdsåtgärder på delägarnas enskilt ägda fastigheter. Bidrag lämnas också ofta till lokala projekt och aktiviteter. Några allmänningsskogar har kontantutdelning i stället för bidragssystem, vilken ofta investeras i bygden. För allmännings- och besparingsskogar finns en lång tradition av att arbeta med lokal arbetskraft. Det skogsbruk som bedrivs är också viktigt för andra näringar. Till exempel bidrar ett omfattande och väl underhållet vägnät till att skogar och vatten blir tillgängliga för jakt- och fisketurism. Även renskötsel samt bär- och svampplockning är sådant som kan dra nytta av vägnätet.

Sveaskogs markförsäljningsprogram bör därför även användas för att bolagets skogar som har låga naturvärden kan fungera som ersättningsmark till de allmännings- och besparingsskogar som har mycket av sitt innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Det tidigare så kallade ESAB-programmet har konsekvensanalyserats av SLU. De övergripande fördelarna med markbyte ansågs vara den administrativa förenklingen för Naturvårdsverket, de lägre transaktionskostnaderna och tidsvinsterna. Dessutom noterades att skogsbolagen, som deltog i ESAB-programmet, fick ökade vinster till följd av markbytet samt att ersättningsmark föredrogs framför motsvarande ersättning i pengar. De nackdelar som framför allt lyftes fram var att ESAB-metoden begränsas av den markportfölj som är tillgänglig, vilket innebär att markbyten framför allt är aktuella i norra Sverige där majoriteten av Sveaskogs innehav finns. Vidare framhölls att transparensen för den samhällsekonomiska kostnaden blir lägre genom att prioriteringen inte sker via statsbudget. Dessutom noterades att Sveaskogs utdelningsmöjligheter till statskassan minskade. Ersättningsmark har i många avseenden bedömts vara samhällsekonomiskt effektivt även om det också finns nackdelar vad avser till exempel virkesbalanser.

Utredningen föreslår att Sveaskogs mark används som ersättningsmark, men att detta sker inom ramen för ett markförsäljningsprogram. Detta förslag medför att fördelarna med ersättningsmark erhålls tillsammans med en ökad transparens jämfört med tidigare ESAB-paket samtidigt som nackdelarna med ESAB-paketet till största delen undviks. Naturvårdsverket får därmed stå för kostnaden för formellt skydd av skog genom utnyttjandet av det anslag som tilldelas för detta syfte. Samtidigt får enskilda skogsbrukare i glesbygd och allmännings- och besparingsskogarna möjlighet att i stället för intrångsersättning få välskött skogsmark att bruka i utbyte mot mark som har höga naturvärden. Den ersättning som Sveaskog får för marken som avyttras kan, i enlighet med de ägardirektiv som beslutas, användas av bolaget för köp av annan mark eller för att ge ökad utdelning till staten.

Utredningen bedömer att det statliga innehavet i de unika naturskogarna som återfinns i den fjällnära regionen gör störst samhällsekonomisk nytta genom att direkt avsättas för naturvård. Innehavet av den skog som finns i relativ närhet till dessa skogar bedöms göra störst samhällsekonomisk nytta genom att bidra till det föreslagna områdesskyddet genom att användas inom markförsäljningsprogrammet.

Sveaskogs markförsäljningsprogram bör därför utökas från nuvarande cirka 27 300 hektar och ges ett kompletterande naturvårdssyfte.

Ett markförsäljningsprogram kommer av naturliga skäl endast kunna bidra i de regioner där Sveaskog äger skog.

**Tabell 16.6 Tillgång till ersättningsmark i fjällkommunerna och enskildas samt allmännings- och besparingsskogarnas ägande i de stora naturskogarna**

Produktiv skogsmark, hektar

| Kommun       | Skog utan dokumenterade naturvärden | Stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden |                                                   |
|--------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|              | <i>Sveaskogs innehav</i>            | <i>Enskilda markägares innehav</i>                           | <i>Allmännings- och besparingsskogars innehav</i> |
| Arjeplog     | 30 542                              | 3 874                                                        | 517                                               |
| Arvidsjaur   | 222 769                             | 484                                                          | 115                                               |
| Berg         | 2 558                               | 10 240                                                       | 0                                                 |
| Dorotea      | 2 676                               | 1 349                                                        | 1 596                                             |
| Gällivare    | 128 276                             | 1 478                                                        | 418                                               |
| Härjedalen   | 50 248                              | 32 673                                                       | 0                                                 |
| Jokkmokk     | 94 150                              | 1 532                                                        | 1 950                                             |
| Kiruna       | 3 146                               | 12 408                                                       | 1 656                                             |
| Krokom       | 0                                   | 18 960                                                       | 0                                                 |
| Malung-Sälen | 0                                   | 876                                                          | 1 167                                             |
| Pajala       | 137 456                             | 236                                                          | 0                                                 |
| Sorsele      | 77 230                              | 9 218                                                        | 7 808                                             |
| Storuman     | 64 243                              | 16 162                                                       | 14 250                                            |
| Strömsund    | 12 878                              | 14 023                                                       | 0                                                 |
| Vilhelmina   | 17 858                              | 16 345                                                       | 18 828                                            |
| Åre          | 1 392                               | 37 166                                                       | 0                                                 |
| Älvdalen     | 60 552                              | 2 466                                                        | 14                                                |
| <b>Summa</b> | <b>905 972</b>                      | <b>179 490</b>                                               | <b>48 320</b>                                     |

Egen bearbetning efter Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Av tabellen framgår att Sveaskog har ett omfattande markinnehav inom de berörda fjällkommunerna. Bolagets innehav är dock inte jämt fördelat och i kommuner med stort enskilt ägande, främst i Jämtland och Dalarna finns inte motsvarande bolagsmark tillgänglig.

Det är svårt att beräkna behovet av ersättningsmark eftersom intresset för detta varierar mellan olika ägare. Utredningen bedömer att allmännings- och besparingsskogarna i första hand är intresserade

av ersättningsmark. Där tillgång till sådan finns inom kommunen bör därför ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet erbjudas. När det gäller de enskilda ägarna är det mycket svårt att beräkna intresset för detta. Tidigare erfarenheter visar att intresset ofta är relativt lågt, särskilt om inte mark i direkt anslutning till den egna fastigheten kan erbjudas. Ofta kan den jakt- och fiskerätt som följer av äganderätten till fastigheten väga väl så tungt som möjligheten att bedriva aktivt skogsbruk. Att ersättas enligt markförsäljningsprogrammet innebär att fastigheten överläts till skillnad från den intrångsersättning som blir aktuell vid brukanderestriktioner.

Utredningen har beräknat att cirka 25 procent av den enskilt ägda skogen kan komma att bli aktuell för ersättningsmark när sådan finns tillgänglig i närområdet. Utredningen har, i sina kostnadsberäkningar, antagit att den som tidigare ägt mark ovan gränsen för fjällnära skog i respektive kommun endast är intresserad av skog som ligger inom denna region. Nedan den fjällnära gränsen har antagandet varit att ersättningsmark som finns tillgänglig inom hela denna del av kommunen är av intresse för dessa 25 procent.

Med utgångspunkt i dessa antaganden har utredningen uppskattat att ett markförsäljningsprogram om sammanlagt cirka 60 000 hektar produktiv skog kan motsvara behoven för de kommuner där det finns sådan mark tillgänglig i Sveaskogs innehav. Som framgår av tabellen ovan är det främst i Norr- och Västerbotten som ersättningsmark kan fungera som alternativ till intrångsersättning.

Regeringen har aviserat att ”ett nytt Sveaskogsprogram ska genomföras”<sup>11</sup> under mandatperioden. Den närmare innebörden av detta är dock okänd för utredningen. Ett alternativ till ett program, liknande det tidigare ESAB-paketet, skulle kunna vara ett markförsäljningsprogram av den typ som här föreslås.

I arbetet med ersättningsmark bör även möjligheterna till trepartsbyten användas när så är möjligt och ändamålsenligt. Med trepartsbyten menas att även en tredje parts skogsmark används för att kunna erbjuda lämplig ersättningsmark till den privata markägaren som har mark med höga naturvärden. Den tredje parten skulle då i sin tur erbjudas ersättningsmark från Sveaskog. En sådan tredje part som skulle kunna vara aktuell är Svenska kyrkan. Utredningen har dock inte haft möjlighet att utreda hur stora de praktiska möjligheterna

---

<sup>11</sup> *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, punkt 27.

till trepartsbyten är. Det bör dock vara en möjlighet att utnyttja när så är lämpligt i det enskilda fallet.

*Ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet måste väljas med omsorg och de samiska markerättigheterna klargöras*

Vid försäljning av mark som ersättningsmark ska det säkerställas att områden med höga natur- eller kulturvärden inte ingår mer än i mycket begränsad utsträckning. Likaså bör områden av stor betydelse för renskötelsen undvikas. För att säkerställa detta behöver erforderliga inventeringar genomföras innan ersättningsmarken väljs ut. Om mindre områden med höga naturvärden ingår i ersättningsmarken bör dessa säkerställas genom biotopskydd eller naturvårdsavtal utan ersättning, på samma sätt som skedde inom ESAB-paketet.

Renskötselområdet, som utgör det område i Sverige där renskötelse får bedrivas, sträcker sig från Dalarnas län i söder till Norrbottens län i norr. Området är indelat i tre viktiga huvudområden inom vilka olika rättigheter gäller; året-runt-markerna, vinterbetesmarkerna och områden för koncessionsrenskötsel. Rättigheterna gäller både på statlig mark och privat/enskilt ägd mark. Starkast är rättigheterna som historiskt härleds till så kallad kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, samt på renbetesfjällen. Detta befästs i förarbetena till den nu gällande rennäringslagen där det anges att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk.<sup>12</sup> I det fjällnära området är generellt renskötselrätten stark och staten har ett särskilt ansvar att på sina marker respektera denna rätt.

Högsta domstolens har i den så kallade Girjasdomen<sup>13</sup> slagit fast att den av samer genom urminneshävd upparbetade rätten till småviltsjakt och fiske inom ett visst område tillfaller respektive sameby. Staten har därmed, i områden där denna urminnes hävd kan göras gällande av samebyn, inte någon rätt till småviltsjakt- och fiske som kan överlåtas genom till exempel markbyte. Domstolen uttalade vidare, vilket kan ha betydelse för statens möjlighet att fritt disponera vissa markområden:

---

<sup>12</sup> Prop. 1971:51, s. 132.

<sup>13</sup> NJA 2020 s. 3.

Som riksdagen flera gånger har uttalat utgör samerna ett urfolk (se t.ex. KrU 1976/77:43 s. 4). Enligt artikel 8.1 i ILO:s konvention nr 16923 ska vid tillämpningen av nationell lagstiftning vederbörlig hänsyn tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt. Konventionen har inte ratificerats av Sverige men får i denna del anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip. En tillämpning av denna princip vid lösandet av tvister med koppling till markrättigheter som berör samer medför alltså att en samisk sedvana som har konstaterats ska beaktas.

Enligt artikel 26 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter har ett urfolk rätt till de land, territorier och resurser som det traditionellt har ägt, besittit eller på annat sätt använt eller förvärvat. Frågan behandlas också i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 25. Av artikel 27 följer att medlemmar av minoritetsgrupper har rätt att utöva sin kultur. Om det utgör en förutsättning för vidmakthållandet av kulturen, kan det därför vara nödvändigt att tillförsäkra dem fortsatt tillgång till mark som de traditionellt har brukat. I internationell praxis har sedvanerättsliga principer tillmätts särskild betydelse vid fastställandet av sådana markrättigheter. Även detta medför att den sedvana som har tillämpats vid samernas utnyttjande av lappmarkerna måste beaktas.

För att statens mark ska kunna utgå som ersättningsmark inom renskötselns året-runt-marker krävs att alla de rättigheter som ingår i renskötselrätten bibehålls på markerna. Den sammanlagda arealen i statens innehav kommer troligen att utökas genom att statliga skogar med låga natur- och kulturvärden byts mot mark i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden och att intrångsersättning utges för mark som tas i anspråk utan byte. Icke desto mindre kan renskötselrätten komma att försvagas i det enskilda fallet då statens mark inom en sameby privatiseras samtidigt som privatägd mark inom en annan sameby kan komma att förstärkas. Att det finns samiska anspråk som endast görs gällande mot staten och inte mot enskilda riskerar i dessa fall att skapa en orättvisa mellan samebyarna och vissa samebyars rättigheter kan komma att försvagas.

Oavsett om markbyte kan lösas i varje enskilt fall genom det samrådsförfarande som föreslås bör rättsläget utredas och lagstiftaren ta ställning i frågan i ett bredare sammanhang. Både de fastigheter som staten förvärvat i modern tid och där staten hävdar äganderätt på annan grund bör i dessa områden kunna behandlas på ett likartat sätt och utgå från vilka de ursprungliga samiska rättigheterna varit, snarare än rättsliga implikationer av sentida ägarbyten. Att denna fråga utreds i



ett sammanhang då staten avser att formellt skydda mycket stora landarealer inom viktiga områden för renskötseln kan vara en fördel.

Den framtida förvaltningen av de stora områden som avsätts för naturvård bör kunna återspegla lagstiftarens tolkning av vad Högsta domstolens ovan refererade uttalande innebär beträffande samiska markrättigheter. Det är i detta sammanhang mycket otillfredsställande att de samiska markrättigheterna till dessa marker är outredda.

### **16.2.6 Modellen med frivilligt skydd bedöms inte lämplig i detta mycket speciella fall**

Utredningen har övervägt möjligheten att skyddet av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden skulle göras med samma modell som utredningen föreslår ska bli den huvudsakliga modellen för skydd av skog på enskilda markägares mark i övriga delar av landet; ett frivilligt skydd utan möjligheten för myndigheterna att i sista hand skydda ett område med tvång.

Utredningen ser, som beskrivs i kapitel 10.2, stora fördelar med det frivilliga skyddet. Förutom att det innebär en förstärkning av äganderätten att själv kunna välja målen med ägandet bedömer utredningen även att det bland annat bidrar till en mer positiv syn på naturvärden och naturvård. Detta kan bli ett incitament för många markägare att bevara och utveckla naturvärden på sin fastighet.

Trots de sammantaget positiva effekterna av frivilligt formellt skydd bedömer utredningen att det i detta mycket speciella fall, när det gäller skyddet av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen, är en mindre lämplig modell. Utredningen gör den bedömningen av följande skäl:

- Enstaka avverkningar innanför de stora sammanhängande naturskogarna innebär en fragmentering och påverkan på ett betydligt större område än den enskilda avverkningen i sig. Det stora värdet med områdena är just att de är stora sammanhängande intakta landskap med ekosystemmångfald. Enstaka avverkningar riskerar att på ett mycket negativt sätt påverka detta värde, se kapitel 16.1.1.

- Tillstånd till avverkning inom de stora sammanhängande naturskogarna kommer sannolikt nekas i stor utsträckning vid en eventuell ansökan. Någon frihet att avverka denna skog finns därmed de facto inte i dessa fall.
- Det enda realistiska sättet att genomföra en reform av denna storleksordning, med så många markägare (cirka 7 300 enskilt ägda fastigheter) är på ett samlat och planerat sätt. Att skydda områden utifrån enskilda markägares önskemål, och utifrån den ordning som markägare anmäler intresse, skulle göra arbetet mycket långdraget och administrativt kostnadskrävande. Svårigheterna att planera och budgetera för formellt skydd skulle även medföra en påtaglig risk för att anslag saknas för den markägare som efter en tid ändrar uppfattning och vill ha ersättning för den inskränkning som de facto finns på fastigheten. Detta kan skapa problem efter till exempel ett generationsskifte, då fokus för statens naturvårdssatsningar kan ha flyttats.
- Möjligheten att med statliga medel utveckla de skyddade områdena för friluftsliv och naturturism, inom ramen för områdesskydd och förvaltningen av skyddade områden, finns inte förrän ett lite större område i sin helhet är skyddat formellt. Anläggande av ledsystem, övernattningsstugor, Naturum, besöksentréer och så vidare är mycket svåra att genomföra om områdesskyddet är splittrat eller inte genomförs.
- Den markägare som får intrångsersättning för brukanderestriktioner, utifrån utredningens syn på hur skyddet bör utformas, kommer i mycket hög utsträckning att behålla rätten till exempelvis jakt, fiske och skoteråkning, även efter ett områdesskydd.

Sammantaget bedömer utredningen att det mest fördelaktiga alternativet, för att skydda de för Sverige helt unika stora sammanhängande skogarna, är att genomföra en samlad insats där de enskilda markägarna i möjligaste mån får välja mellan intrångsersättning, köpeskilling och ersättningsmark.

Utredningen har även uppfattat att de allra flesta markägare vill ha intrångsersättning, köpeskilling eller ersättningsmark då även marknadens certifieringssystem gör skogen svår att bruka och virket svårt att sälja. Det kan dock hos många enskilda markägare finnas en oro att ett områdesskydd ska begränsa möjligheterna till exempelvis jakt

och fiske. Utredningens bedömning är, som nämnts ovan, att någon sådan begränsning, förutom eventuellt i enstaka fall, inte kommer att vara befogad. Förslaget går ut på att skog där inte rationellt skogsbruk bedrivits i modern tid ska undantas även från framtida skogsbruk.

Utredningen vill här understryka att en tillräcklig budget och en snabb hantering från myndigheternas sida tillsammans med en god dialog med berörda markägare är nödvändiga förutsättningar för att genomföra satsningen.

### 16.2.7 Statens fastighetsverks skogsinnehav bör ses över

Statens fastighetsverk är en stor markägare i nordvästra Sverige med drygt 850 000 hektar produktiv skogsmark. Cirka 583 000 hektar produktiv skog är redan i dag skyddad som naturreservat eller under pågående reservatsbildning. Cirka 282 000 hektar produktiv skogsmark ligger utanför formellt skyddade områden.

Cirka 91 000 hektar av denna oskyddade areal ingår i de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen. Dessa skogar har mycket höga naturvärden. Kriterierna vid urvalet av dessa innebar bland annat att varje enskilt område skulle ha en andel skogsbiologiskvärdekärna på minst 70 procent. Utredningen föreslår, som nämnt ovan, att dessa cirka 91 000 hektar ges ett formellt skydd genom att direkt avsättas för naturvård.

Utöver dessa områden framgår det av länsstyrelsernas inventering att det finns några områden på Statens fastighetsverks mark som har en lägre andel värdekärna än 70 procent, men som skulle vara värdefulla att bevara tack vare sitt läge i landskapet. Det rör sig om ett antal områden i Norrbottens län med en sammanlagd areal på cirka 8 000 hektar skog varav cirka 6 000 hektar produktiv skog. Andelen värdekärna för dessa områden sammantaget är enligt länsstyrelsens inventeringar 43 procent. Dessa områden identifierades i huvudsak redan i samband med inventeringen av skyddsvärda statliga skogar åren 2003–2004.

För dessa områden bedömer utredningen att det finns två alternativ. Antingen kan skogsbruk bedrivas i områdena eller så kan de bevaras och utveckla beståndsvisa naturvärden på sikt även i de delar som inte är värdekärna och ingå i de stora sammanhängande områden som de gränsar till. Skogsbruk i dessa områden som till stor del

är väglösa bedöms som mindre lönsamma än normalt på grund av höga drivningskostnader och behov av vägdragningar. Utredningen bedömer att även dessa områden bör bevaras långsiktigt, trots att de inte har 70 procent värdekärna, då detta bedöms vara den lösning som ger störst nytta för samhället i stort. Denna typ av områden med sammanhängande äldre skog är bland annat viktiga för renskötseln.

Statens fastighetsverk har även ett relativt stort innehav av produktiv skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden i nordvästra Sverige. Verket bedriver där ett skogsbruk i enlighet med sin myndighetsinstruktion, i syfte att förvalta statens fastighetsinnehav så att en god hushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås samt verka för att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. Enligt uppgift till utredningen innebär Statens fastighetsverks skogsbruk ett tillskott till myndigheten på cirka 10 miljoner kronor per år varav cirka 3–3,5 miljoner kronor per år härrör från skogsbruk i de stora sammanhängande naturskogarna som skulle påverkas av utredningens förslag.

Statens fastighetsverk äger cirka 94 500 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden ovanför den fjällnära gränsen. Av denna areal ingår därmed cirka två tredjedelar stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Det finns anledning att utreda om Statens fastighetsverks skogsbruk i den fjällnära skogen är samhällsekonomiskt motiverat utifrån den alternativa möjligheten att i stället främja naturvård, rennärning, naturturism och friluftsliv även för den skog som inte i dag har höga naturvärden. Principerna bakom det statliga ägandet bör utredas vidare, till exempel i samband med den aviserade översynen av rennäringslagen till följd av Girjas-domen.

**Tabell 16.7 Statens fastighetsverks skogsmarksinnehav ovan och i anslutning till fjällnära gränsen**

(Produktiv skogsmark, hektar)

|                         | Inom formellt skydd | Utanför formellt skydd             |                                    |
|-------------------------|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|
|                         |                     | Med dokumenterat höga naturvärden* | Utan dokumenterat höga naturvärden |
| Ovan fjällnära gränsen  | 269 642             | 64 534                             | 31 867                             |
| Nedan fjällnära gränsen | 12 314              | 49 227                             | 102 216                            |
| <b>Totalt</b>           | <b>281 957</b>      | <b>96 742</b>                      | <b>134 084</b>                     |

Källa: Naturvårdsverket och Metria.

\* Naturvärden som dokumenterats av länsstyrelserna eller som avsatts frivilligt av Statens fastighetsverk.

### **16.2.8 Privata skogsbolagens innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden**

De privata skogsbolagen i Sverige har åtagit sig ett stort ansvar för naturvärden, vilket inte minst visar sig i de stora arealerna frivilligt avsatt skog i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden, liksom i övriga landet. Av de 138 700 hektar som ägs av de privata skogsbolagen inom de stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden är 77 500 hektar frivilligt avsatta.

Att lösa in de frivilliga avsättningarna eller att rakt av byta dessa mot skog som går att bruka skulle vara att rubba balansen inom den rådande skogspolitiken och medföra en omotiverad konkurrensfördel för dessa bolag. Förstahandsalternativet för dialogen bör därför vara att de aktuella områdena i möjligaste mån kvarstår och bevaras långsiktigt som frivilliga avsättningar inom respektive skogsbolags ansvar. Då avsättningarna i vissa fall ligger som spridda enklaver i större sammanhängande områden kan det dock vara svårt rent praktiskt att utforma ett skydd som inte inkluderar vissa frivilliga avsättningar.

Dialogen bör syfta till att nå samförstånd om bolagens respektive statens ansvar för bevarandet av de skogar som inte är frivilligt avsatta och som omfattas av utredningens förslag. I första hand bör skogsbolagen ersättas genom intrångsersättning, men även ersättningsmark kan vara aktuellt när detta är möjligt och lämpligt.

### **16.2.9 De sammanhängande naturskogarna har stor betydelse för renskötseln**

Den fjällnära skogen är ett unikt område med särskilt höga värden i samisk betydelse, där liten eller ingen påverkan av trakthyggesbruk ägt rum. Bältet av fjällnära skog som sträcker sig från norr till söder innefattar en lång samisk kulturhistoria, där renens vandringar fortfarande kan ske på ett naturligt sätt.

Den fjällnära kontinuitetsskogen är av stor betydelse för renskötseln och dess kultur. Skog nära den fjällnära gränsen, innanför skogssamebyarnas åretruntmarker brukas större delen av året. Området fungerar som kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd

för renarna vid svårare väderleksförhållanden och mot insekter. Den kontinuitetsskog som finns kvar i den fjällnära regionen är livsviktig för renskötseln. Den fjällnära skogen tillhör även delar av samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker för mark och- häng-lavs-bete.

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns året-runt-marker 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 året-runt-markerna skyddas formellt, vilket motsvarar över 11 procent av den samlade produktiva skogsmarksarealen. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 150 000 hektar vilket motsvarar cirka 5 procent. Motsvarande siffra för utpekade kärnområden för rennäring är cirka 135 000 hektar vilket även det motsvarar cirka 5 procent.

Förslaget har störst påverkan för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen. Genom förslaget skyddas 57 procent av den samlade arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Det innebär att andelen formellt skyddad produktiv skog går från cirka 50 procent till 79 procent ovan den fjällnära gränsen. 155 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna ovan den fjällnära gränsen skyddas formellt vilket, motsvarar cirka 21 procent av all sådan skog inom dessa marker. För områden som är utpekade som riksintresse för rennäring ovan fjällnära gränsen skyddas ytterligare cirka 92 000 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 31 procent av den sammanlagda arealen. För områden som är utpekade som kärnområden för rennäringen skyddas 83 000 hektar produktiv skogsmark eller ytterligare 33 procent av arealen.

Utredningens bedömning är att renskötselns intressen som helhet påverkas mycket positivt av att de föreslagna skogarna inte avverkas. Stora arealer med lavrika skogar som är viktiga för renens bete, kommer med förslaget att bli långsiktigt avsatta för naturvård. Genom förslaget sker även en påtaglig förskjutning av markanvändningen inom året-runt-markerna; från skogsbruk till naturvård. På längre sikt kan detta bidra till att kunna tillgodose eventuella samiska anspråk på denna mark. Renskötsel, jakt och fiske bedöms inte på

något påtagligt sätt innebära en konflikt med förslagets primära syfte att bevara ekosystemmångfald och möjliggöra landsbygdsutveckling inom tjänstesektorn.

## 16.3 Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

**Förslag:** Naturvårdsverket och länsstyrelserna beviljas riktade anslag, och omfördelar befintliga anslag, för att genomföra markåtkomsten av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden. Förstärkningen sker genom ökade anslag inom utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård fördelat på förvaltningsanslaget Naturvårdsverket (1:1) för administrativt arbete och anslaget Skydd av värdefull natur (1:14) för utbetalning av intrångsersättning eller köpeskillning inklusive kostnaden för ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram samt för statsbidrag till kommunerna.

Den totala kostnaden för intrångsersättning, köpeskillning, statsbidrag och administrativt arbete redovisas i tabell 16.8 nedan. Utredningen bedömer att cirka en tredjedel av finansieringsbehovet för intrångsersättning, köpeskillning och statsbidrag kan finansieras genom omfördelning av befintliga anslag utifrån anslagsnivån för anslag 1:1 och 1:14, utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård, i budgetproposition 2021. Naturvårdsverkets anslag föreslås höjas enligt följande:

- 2021–2027: 3,6 miljoner kronor per år för administrativt arbete på Naturvårdsverket på anslag 1:1 (totalt 25 miljoner kronor).
- 2021–2027: 10 miljoner kronor per år för administrativt arbete på länsstyrelserna på anslag 1:14 (totalt 70 miljoner kronor).
- 2021–2027: 10 miljoner kronor till värderings- och förhandlingskonsulter på anslag 1:14 (totalt 70 miljoner kronor).
- 2022–2027: 1 577 miljoner kronor per år för intrångsersättning, köpeskillning och statsbidrag på anslag 1:14 (totalt 9 461 miljoner kronor).

Utredningen har uppskattat de sammanlagda kostnaderna för att genomföra förslaget i detta kapitel enligt följande.

**Tabell 16.8 Kostnader för att genomföra förslaget**

Översiktlig uppskattning, kronor

|                                                   | Areal som skyddas | Anslagsfinansiering   | Kostnad              |
|---------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|----------------------|
| Intrångersättning enskilda och allmänningar       | 168 000           | 8 362 000 000         |                      |
| Intrångersättning bolag                           | 61 000            | 3 300 000 000         |                      |
| Intrångersättning övriga markägare                | 12 000            | 590 000 000           |                      |
| Markförsäljningsprogram enskilda och allmänningar | 60 000            | 1 884 000 000         |                      |
| Statsbidrag kommunerna                            | 2 500             | 56 000 000            | 56 000 000           |
| Bolagens frivilliga avsättningar                  | 80 000            |                       | 3 500 000 000        |
| Skydd av statens innehav                          | 142 000           |                       | 5 700 000 000        |
| Myndigheternas kostnader                          |                   | 165 000 000           |                      |
|                                                   | <b>525 500</b>    | <b>14 357 000 000</b> | <b>9 256 000 000</b> |

Översiktlig redovisning I kolumnen kostnad återfinns den kostnad i form av marknadsvärdesminskning på grund av skogsbruksrestriktioner som bedöms kunna bäras av respektive markägare utan statlig ersättning.

En närmare beskrivning av hur den sammanlagda kostnaden räknats fram finns i kapitel 17.8.

Utredningen har haft särskilt i uppdrag att utreda och lämna förslag om fjällnära skog. Förslaget adresserar angelägna frågor både avseende biologisk mångfald och stärkt äganderätt. Utredningens uppfattning är därför att det är centralt att anslagen fullt ut motsvarar de faktiska behoven.



# 17 Konsekvenser av utredningens förslag

## 17.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för staten, kommuner, landsting, berörda företag eller andra enskilda. Om betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler ska konsekvenserna anges på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska bland annat berörda företags administrativa kostnader redogöras för.

Enligt utredningens direktiv<sup>1</sup> ska utredningen beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, klimatmässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram.

I arbetet med konsekvensutredningen har utredningen tagit hjälp av sina experter som bistått med statistik, uppgifter om kostnader, med mera. Bland experterna finns företrädare för bland andra Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, LRF, Norra Skog och Sveriges Jordägareförbund. Utredningen har även begärt in uppgifter från Sveaskog och Statens fastighetsverk.

---

<sup>1</sup> Dir. 2019:46.

## 17.2 Övergripande om utredningens uppdrag

Direktivet består av fyra huvudsakliga delar där utredningen ska lämna förslag:

- Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?
- Se över statens roll när det gäller kunskapsunderlag om naturvärden i skogen och i fråga om nyckelbiotoper
- Hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer
- Finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

Utredningens utgångspunkt har varit att förslagen sammantaget ska stärka äganderätten, bidra till att uppnå internationella åtaganden och nationella mål för biologisk mångfald och främja en växande cirkulär bioekonomi och näringar med bas i skog. Förslag inom ett område har medfört behov av förslag inom ett annat för att utredningens alla områden ska påverkas positivt. Det är därför viktigt att förslagen ses som en helhet. Vid bedömningen av förslagens konsekvenser har utredningen däremot i huvudsak beaktat konsekvenserna för respektive förslag.

## 17.3 Berörda verksamheter och aktörer

Drygt två tredjedelar av Sveriges totala landyta utgörs av skog, vilket motsvarar cirka 28,1 miljoner hektar. Av den totala arealen skogsmark i Sverige är cirka 23,5 miljoner hektar produktiv skogsmark. Utredningens förslag berör i huvudsak produktiv skogsmark. Begreppet *produktiv skogsmark* avser skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Den resterande delen, cirka 4,6 miljoner hektar, består av improduktiv skogsmark. Exempel på improduktiv skogsmark är trädbevuxna myrar och bergimpediment samt stora delar av fjällbjörkskogen.

### 17.3.1 Företag och enskilda

#### Skogsägare

Den produktiva skogsmarken ägs till 48 procent av enskilda, privata ägare vilket är fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av den produktiva skogsmarken och 13 procent ägs av statsägda aktiebolag som Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag och Akademiska Hus AB. Övriga privata ägare, som till exempel Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmänningar och besparingsskogar äger 6 procent av den produktiva skogen. Staten genom till exempel Fastighetsverket, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, äger 7 procent och de sista 2 procenten ägas av övriga allmänna ägare som till exempel kommuner och landsting.

De enskilda privata skogsägarna består av närmare 320 000 personer. Dessa enskilda privata skogsägare äger tillsammans cirka 225 000 brukningsenheter. Av dessa är 67 procent närboägda, 26 procent utboägda och 7 procent delvis utboägda. Med utboägd avses en fastighet där ägaren bor i en annan kommun än den där brukningsenheten finns. En närboägd fastighet innebär att ägaren bor i samma kommun som brukningsenheten. Medelstorleken på en skogsfastighet är 49 hektar. Antal utländska skogsägare (fysiska personer) år 2017 var 7 290.

### 17.3.2 Myndigheter och kommuner

Förslagen i detta betänkande berör ett antal myndigheter, i huvudsak Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och SLU. Även kommunerna berörs av utredningens förslag. I vilken utsträckning och på vilket sätt återkommer utredningen till under respektive förslag.

## **17.4 Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi**

### **17.4.1 Tillsättandet av en nationell samordnare för skogsprogrammet**

Det nuvarande nationella skogsprogrammet utgör en plattform för dialog mellan skogens intressenter, myndigheter och regeringen. Programmet är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen har varit bra för processen. Det utredningen identifierat som problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika aktörer då inte har möjlighet att samverka på ett optimalt sätt. En bidragande orsak till den tidiga polariseringen bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i regeringskansliet. Ett annat problem som utredningen identifierat är att det inte heller finns något klart och tydligt sätt för skogsprogrammet att komma till beslut i en fråga som inte regeringen i förväg har adresserat till processen.

Utredningen föreslår därför att ansvaret för dialogprocessen flyttas ut från regeringskansliet och Skogsstyrelsen och att regeringen i stället tillsätter en fristående nationell samordnare. En nationell samordnare bör kunna inleda en lösningsbaserad dialog med engagerade intressenter för att hitta gemensamma lösningar, bidra med underlag till regeringens arbete och bidra till att genomföra den beslutade politiken för att utveckla den ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarheten i skogen. Den nationella samordnarens uppdrag kommer att anges i ett direktiv och dialogprocessen kan resultera i konkreta förslag till riksdag och regering. En basfunktion där Skogsstyrelsen fördelar medel, bistår med olika uppdrag, ger stöd till regionalt arbete och genomför möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå.

Vidare innehåller utredningens förslag en breddad ansats för det nationella skogsprogrammet för att programmet tydligare ska 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,
- skogens roll för biologisk mångfald,
- skogens kulturmiljövärden,
- skogens sociala värden och
- kompetensförsörjning.

Alternativet är att skogsprogrammet fortsätter i den form det har i dag vilket enligt utredningen skulle innebära risk för ett fortsatt politiserat arbetssätt där det är svårt att komma till beslut och där legitimiteten kan ifrågasättas från aktörer som inte varit delaktiga i processen eller vars intressen inte beaktats.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Det nationella skogsprogrammet har hittills finansierats genom att Skogsstyrelsen får ett basanslag för att bistå Regeringskansliet i utvecklingen av programmet. Skogsstyrelsen har även stöttat och fördelat medel till arbetet inom de regionala skogsprogrammen.

Enligt utredningens förslag ska Skogsstyrelsen fortsatt ha ansvar över basfunktionerna inom det nationella skogsprogrammet vad gäller bland annat samordning, olika uppdrag, det regionala arbetet, årskonferens med mera

Skogsstyrelsen anslag har hittills uppgått till 26 miljoner kronor per år mellan 2017–2020. För åren 2021 och 2022 är anslagen budgeterade till 22 miljoner kronor per år.

Kostnaden för en nationell samordnare för skogsprogrammet bör kunna jämföras med kostnaderna för andra nationella samordnare. Anslaget för den nationella samordnaren för Fossilfritt Sverige med sekretariat har uppgått till mellan 5–6 miljoner kronor. Sekretariatet består där av två sekreterare och en kommunikatör. Det kan jämföras med anslaget för den nationella samordnaren för Agenda 2030 som uppgår till 6 miljoner kronor för år 2020 med ett sekretariat bestående av fem sekreterare. Med tanke på att den nationella samordnaren för skogsprogrammets dialogprocess ska överta vissa delar

av det arbete som redan i dag bedrivs genom Skogsstyrelsens basfunktion bör den tillkommande kostnaden inte bli fullt så höga.

#### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga direkta konsekvenser har identifierats genom förslaget. En bättre dialogprocess bedöms dock på lång sikt gynna företagandet inom skogsnäringen genom att främja ett erfarenhetsutbyte och samverkan.

Det breddade ansatsen för skogsprogrammet som föreslås bedöms gynna företagandet genom att bland annat frågor om lönsamhet, konkurrenskraft och kompetensförsörjning behandlas integrerat med frågor som bland annat rör skogens sociala värden och biologisk mångfald.

#### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

En bättre dialogprocess och en bredare ansats för nationella skogsprogrammet bedöms ha långsiktigt positiva effekter för miljön och för skogens sociala värden, då de föreslås behandlas integrerat med skogsproduktion och andra frågor. Förslaget bedöms inte ha någon direkt påverkan på klimatet, däremot kan den ökade hållbara skogstillväxt som eftersträvas, med ökad möjlighet till substitution av fossila råvaror, indirekt kunna bidra till en minskad klimatpåverkan.

#### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Ett förbättrat samarbetsklimat som kan bli följden av en god dialogprocess bedöms ha långsiktigt positiva samhällsekonomiska effekter. Investeringsviljan både i ekonomiskt lönsamma åtgärder och åtgärder som är positiva för miljön i bred bemärkelse bedöms öka i takt med att konfliktnivån trappas ner. I det nationella skogsprogrammets breddade uppdrag bedöms flera åtgärder kunna lyftas som ökar det samlade värdet av den svenska skogen, både ekonomiskt och för andra allmänna intressen.

### 17.4.2 Uppdrag till nationella skogsprogrammet att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt

Den svenska skogen behöver en ökad hållbar tillväxt för att kunna möta framtidens behov av biomassa. Ökad hållbar tillväxt i skogen behöver ske genom en rad olika åtgärder – både sådana som ligger inom ramen för sektorsansvaret för produktion och sådana som kräver politiska styrmedel.

En uttalad nationell målsättning för skogsproduktion innebär en viktig signal från samhället om att ökad 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. Samtidigt bidrar ett mål om hållbar tillväxt i skogen till ett tydliggörande av vilken råvara som finns tillgänglig för en växande cirkulär bioekonomi, vilket bedöms kunna bidra till att realistiska anspråk ställs på skogens produktionsförmåga.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Inga direkta statsfinansiella kostnader är kopplade till uppdraget. Uppdraget bedöms rymmas inom befintliga och föreslagna anslag.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga direkta konsekvenser för företag och enskilda har kunnat identifieras genom förslaget att ta fram ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen.

Om målsättningen bidrar till att öka tillväxten kommer dock effekter uppstå för företag och enskilda. En ökad hållbar tillväxt i skog genom företagsekonomiskt fördelaktiga åtgärder bidrar till högre lönsamhet för de markägare som vidtar åtgärderna. Om de åtgärder som anges i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter*<sup>2</sup> vidtas kan effekten på fastighetsnivå för det mest inten-

---

<sup>2</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24.

siva scenariot av tillväxthöjande åtgärder på fastighetsnivå innebära ett ökat genomsnittligt nuvärde med cirka 31 procent, ett minskat kassaflöde med cirka 11 procent, en ökad avverkning med cirka 41 procent och en ökad tillväxt med cirka 31 procent i jämförelse med dagens brukande. Tillväxthöjande åtgärder i mer modest skala skulle enligt de beräkningar som utförts i rapporten i stället igenomsnitt innebära ett ökat nuvärde med cirka 23 procent, ett minskat kassaflöde med cirka 8 procent, en ökad avverkning med cirka 11 procent och en ökad tillväxt med cirka 5 procent.

En ökad total tillgång till bioråvara ger förutsättningar för ekonomisk tillväxt för de företag som är beroende av denna resurs.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Inga direkta konsekvenser har kunnat identifieras för miljö eller klimat. Inte heller bedöms det finnas några sociala konsekvenser av förslaget.

Om förslaget att sätta upp mål för ökad hållbar tillväxt i skogen också leder till ökad tillväxt uppstår dock flera konsekvenser.

Hög tillväxt i skogen tar upp koldioxid från atmosfären vilket minskar mängden växthusgaser. Genom att ökad tillgången till träd-biomassa, som kan ersätta fossila bränslen och lagra koldioxid, i långlivade produkter som byggnader, skapas positiva effekter för klimatet. Ökad skoglig tillväxt innebär därmed positiva effekter för klimatet, oavsett om skogen avverkas eller står kvar.

Ökad hållbar tillväxt kan realiseras genom åtgärder som inte innebär negativa effekter för natur- eller kulturmiljön. Det är dock även möjligt att öka tillväxten i skogen på ett sätt som skapar negativa konsekvenser för dessa värden. Om åtgärderna begränsas till de som är angivna i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter* har flertalet åtgärder för att nå ett tillväxtmål bedömts ha liten eller i vissa fall positiv effekt för biologisk mångfald, kulturmiljön och skogens sociala värden.

För biologisk mångfald kan framför allt en ökad användning av contortatall, dikesrensning, skyddsdikning och skogsgödsling få negativa konsekvenser. Konsekvenserna begränsas av den begränsade utsträckning som dessa åtgärder vidtas för att uppnå ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen. Dessa åtgärder kommer enligt Skogsstyrel-



sens rapport sannolikt inte vidtas i så stor utsträckning att relevanta miljökvalitetsmål äventyras.

För kulturmiljön och de sociala värdena har de åtgärder som föreslås i *Skogsskötsel med nya möjligheter* bedöms ha övervägande positiva effekter.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Det finns inga direkta samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. Om förslaget medför ökad hållbar tillväxt i skogen kan de indirekta samhällsekonomiska effekterna dock bli betydande.

Samhällsekoniskt kan betydelsen av en ökad avverkning illustreras med hjälp av så kallade förädlingsvärden. SCB räknar årligen ut förädlingsvärden för samtliga sektorer och hela svenska ekonomin vilket utgör Sveriges BNP. Här berörs kategorierna skogsbruksföretag, industri för trä och varor av trä med mera, samt massa-, pappers- och pappersvaruindustri.

De två senaste åren som det finns beräkningar för är 2015 och 2016. Det totala förädlingsvärdet var då 96 respektive 93 miljarder kronor. Till industrin hade de åren tillförts 72,2 respektive 70,6 miljoner m<sup>3</sup>fub. Det genomsnittliga förädlingsvärdet i skogsnäringen per kubikmeter tillfört virke blir då 1 324 kronor/m<sup>3</sup>fub, vilket motsvarar 1 098 kronor/m<sup>3</sup>sk.

Det finns potential att på sikt öka tillväxten och därmed i förlängningen även avverkningarna med flera tiotals miljoner m<sup>3</sup>sk årligen. Om förädlingsvärdena i skogsnäringen då ligger på samma nivå som i dag innebär det att bidraget till svensk ekonomi i termer av BNP på lång sikt kan öka med flera tiotals miljarder kronor per år. Det finns dock anledning att tro att förädlingsvärdet för svenska skogsprodukter kan komma att öka i framtiden, genom satsningar på ökad förädlingsgrad, vilket får en exponentiell betydelse för de samhällsekonomiska effekterna av ökad möjlig avverkning.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24, s. 189 f.

### 17.4.3 Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över

Tillväxten 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. Det finns stora möjligheter att höja produktionen i skogsbruket.

Utredningen bedömer att vissa regelförenklingar behövas för att ta tillvara skogsproduktionens möjligheter. Vissa regler i skogsvårdslagen begränsar skogsbrukets möjligheter till att styra sina avverkningar inom bestånden.

Utredningen har däremot inte haft tid att fullt ut utreda de regelförenklingar som utredningen förordar.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska ge i uppdrag åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF), ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen.

Det är osäkert vilka effekter en förändring av LÅF, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen kommer få och huruvida en förändring i praktiken kommer innebära en regelförenkling. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av att utredningsuppdraget inte lämnas eller av att de förslag som kan komma att lämnas inte genomförs.

## Konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några direkta konsekvenser av utredningsuppdraget. Däremot kan resultatet av utredningen komma att medföra konsekvenser.

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsens bedömning är att utredningsuppdraget kan göras inom befintligt anslag. Om däremot Skogsstyrelsen får väldigt många utredningsuppdrag samtidigt så kan extra resurser behövas för detta.

Bedömningen är att en miljon kronor och en årsarbetskraft i så fall krävs för utredningarna.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Utredningens bedömning är att förändringar kan innebära effekter framför allt för storskogsbruket som kan få större flexibilitet att styra om avverkningar inom innehavet genom de föreslagna regelförändringarna och dra nytta av de föreslagna ändringarna av begreppet brukningsenhet. Genom att ta bort regler som hindrat skogsbruket från att avverka viss del av sitt innehav kan lönsamheten öka för de som drar nytta av förslaget då avverkning kan styras mot marknads efterfrågan i större utsträckning än i dag. Förslagen bedöms inte ha annat än marginell påverkan på konkurrensen mellan företag.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Ransoneringsreglerna och reglerna om LÅF bedöms i dagsläget ha en positiv effekt för miljö, rekreation, friluftsliv och rennärning. Om reglerna ändras utan hänsyn till dessa värden kan dessa komma att påverkas negativt.

Reglerna kan samtidigt komma att minska trycket på att avverka skogar med höga naturvärden om avverkning i stället kan styras om till bestånd med lägre naturvärden. Det kan då innebära en positiv effekt för biologisk mångfald.

Det är svårt att avgöra eventuella effekter för klimatet. Det finns klimatpositiva effekter både av att avverka skog och att låta den stå kvar. Hur reglerna påverkar balansen mellan dessa båda alternativ avgör hur konsekvenserna slutligen kan bedömas.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Att möjliggöra ett större uttag av skogsråvara kan bidra till en växande bioekonomi, vilket medför samhällsekonomiska effekter i form av ökad BNP. Förslagets eventuella effekt påverkar hur stor betydelse förslaget har för samhällsekonomin. Om reglerna innebär

en förlust för andra intressen i skogen, som rennärning, rekreation och turism kan effekterna komma att ta ut varandra eller bli negativa.

#### **17.4.4 Uppdrag om avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark**

Snabbväxande planterade granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet. De blir sannolikt också utsatta för ökade risker 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. Skälen för flera av de regler som gäller den produktiva skogsmarken i övrigt bedöms inte vara relevanta för åkermark omlagd till skogsmark.

Det bör därför finnas en möjlighet att särbehandla åkermark som sedan år 1900 planterats med granskog. Detta bör ske på så sätt att Skogsstyrelsen ges möjlighet att i föreskrifter, inom avgränsade geografiska områden som uppfyller dessa kriterier, göra undantag från vissa av skogsvårdslagens bestämmelser. Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen ska ges i uppdrag att utreda om planterad granskog som växer på mark som varit åkermark efter år 1900 kan hanteras på ett enklare sätt till exempel genom att slopa kravet på underrättelse och lägsta ålder för slutavverkning.

Det är osäkert vilka effekter en eventuell avreglering kommer få och huruvida den i praktiken kommer innebära en regelförenkling. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av att utredningsuppdraget inte lämnas eller av att de förslag som kan komma att lämnas inte genomförs.

### **Konsekvenser**

Utredningen har inte identifierat några direkta konsekvenser av utredningsuppdraget. Däremot kan resultatet av utredningen komma att medföra indirekta konsekvenser.

*Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsens bedömning är att utredningarna kan göras inom befintligt anslag. Om däremot Skogsstyrelsen får väldigt många utredningsuppdrag samtidigt så kan extra resurser behövas för detta. Bedömningen är att en halv miljon kronor och en halv årsarbetskraft i så fall krävs för utredningarna.

*Konsekvenser för företag och enskilda*

En avreglering av skogsbruk inom de områden som föreslås kommer medföra mindre administrativa kostnader vilket framför allt kommer att gynna små företag. Ökad lönsamhet för dessa företag kan därför förutses vilket kommer att gynna dessa i konkurrensen med andra företag som inte omfattas av förslaget. Konsekvenserna bedöms dock inte bli stora nog för att innebära någon markant marknadspåverkan annat än lokalt.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Om de föreslagna regeländringarna genomförs bedöms de ha positiva konsekvenser för biologisk mångfald genom ett möjliggöra ett ståndortsanpassat skogsbruk tidigare än vad som annars hade varit fallet. Inga påtagliga konsekvenser för klimatet har identifierats. Att avveckla granskog till förmån för bland- eller lövskog kan vara en konsekvens av genomförandet vilket bedöms ha positiva konsekvenser för skogarnas rekreativvärde.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Regelförändringar bedöms medföra en samhällsekonomisk vinst genom att ineffektivt skogsbruk kan komma att effektiviseras i snabbare takt än vad som är möjligt inom befintligt regelverk.

### 17.4.5 Uppdrag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket

För att sprida kunskap om vilka åtgärder som är relevanta för ökad kvalitet vid skogsproduktion, vid naturvårdsåtgärder och för klimatanpassning behövs kunskapshöjande insatser, exempelvis för skogsägare och skogliga aktörer på lokal nivå. Riktad rådgivning är ett effektivt sätt att sprida kunskap och visa på vikten av att produktionshöjande och naturvårdande åtgärder genomförs.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en omfattande rådgivningskampanj för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen.

Därutöver har utredningen föreslagit att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden, samt utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena.

Förslaget kan kopplas samman med ett pågående arbete med att ta fram en strategi för natur- och kulturmiljövårdande skötsel som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket genomför. Under åren 2020–2022 tar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, i bred samverkan med skogliga aktörer, fram en strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av områden som förvaltas med naturvårdsmål, det vill säga frivilliga avsättningar samt områden som är formellt skyddade. Strategin talar om *var* i landskapet olika åtgärder bör prioriteras och utgör därmed en viktig del i de gemensamma rekommendationer och råd som efterfrågas i utredningens förslag.

Beräknad tidsåtgång inom projektet är 1,5 årsarbetskrafter per myndighet för år 2021 resp. 2022, totalt sex årsarbetskrafter. Beslut om detta arbete finns redan. Strategin kommer i första hand att behandla områden med befintliga naturvärden. För att omhänderta utredningens förslag fullt ut behöver arbetet med skötselstrategin utvidgas att även innefatta *var* i landskapet restaurering av utvecklingsmark bör ske. Restaureringsåtgärder görs i första hand för att bidra till den gröna infrastrukturen genom att stärka befintliga områden och konnektiviteten mellan dessa. Vi kan utgå ifrån att det finns mindre tillgängligt underlag av restaureringsbehoven, men att lokaliseringen i landskapet i stort kommer att följa det som gäller för

naturvårdande skötsel. Beräknad tidsåtgång för utvidgning är en halv årsarbetskraft för Skogsstyrelsen. Detta är tidsåtgången för myndighetens arbete inom samverkansprocessen. Kostnader för externa konsulter, framför allt för analysarbete, kan tillkomma.

Utöver skötselstrategin behövs myndighetsgemensamma rekommendationer och råd om *hur* naturvårdande skötsel och restaurering ska genomföras, det vill säga vilka åtgärder som bör väljas i olika skogsmiljöer och i olika situationer samt hur åtgärderna bäst genomförs i praktiken. Att rätt val av åtgärder görs i varje enskilt område och att utförandet anpassas för rådande förhållanden är av största vikt för önskad effekt av den naturvårdande skötseln. Kunskaps-sammanställning samt förankrade och accepterade rekommendationer och råd om hur skötsel ska planeras och genomföras saknas i dagsläget och behöver därför tas fram. Kunskapssammanställning kan tas fram med hjälp av SLU, SkogForsk med flera.

## Konsekvenser

### *Rådgivningskampanjer är skalbara*

Rådgivningssatsningar är i hög grad skalbara. Med detta menas att vilket genomslag de får står i proportion till hur stor insatsen är. Det finns förstås en övre gräns för hur stor andel av skogsägarna man kan nå. Alla har inte möjlighet eller intresse för att delta. I *Grönare skog*-kampanjen som bedrevs 1999–2001 deltog 122 000 personer ur den primära målgruppen (skogsägare och yrkesverksamma i skogsbruket). Av dessa var det 63 000 som fick utbildning på minst 10 timmar. Kostnaden för det var cirka 200 miljoner kronor i den tidens penningvärde.

Det har gått 20 år sedan Grönare skog och jämförelser är svårliga. Då byggde arbetssättet mycket på lokalt engagemang i studie-cirklar. Förutsättningarna för att bedriva utbildning är annorlunda nu med en alltmer urbaniserad skogsägarkår. Digitaliseringen har gjort att det nu finns helt nya informationskanaler och utbildnings-former att jobba med. Skogsägarna har fått tillgång till digitala besluts- och planeringsstöd. Förändringarna kan göra det både lättare och svårare att få brett genomslag för en satsning av den omfattning som Grönare Skog hade.

Grönare skog var en bred kampanj ämnesmässigt, men i grunden var det ett ganska enhetligt paket baserat på en kursbok som erbjöds

deltagarna. Antagligen låg kampanjen ganska nära den övre gräns för hur många som kan nås med en specifik kurs.

Den kampanj som förslås i utredningen kommer att vara bred och innehålla många olika typer av rådgivningsaktiviteter och då blir det lättare att nå många deltagare. Som jämförelse kan nämnas den verksamhet som bedrevs av Skogsstyrelsen i ett antal fristående rådgivningsprojekt inom Landsbygdsprogrammet 2009–2014. Den totala budgeten låg på 315 miljoner kronor, fördelat på sex år och man nådde drygt 130 000 deltagare. Många deltog i flera olika aktiviteter, så antalet unika individer var lägre.

Rådgivning, speciellt kurser och andra gruppaktiviteter, syftar till att öka kunskapen och påverka attityder hos mottagarna. Detta ska i sin tur leda till ett förändrat agerande vilket i förlängningen ska få genomslag på skogstillståndet. Skogsstyrelsen har gjort ett flertal effektutvärderingar som visar att den påverkanskedjan fungerar. Det är dock många faktorer som spelar in på skogsbrukarnas beslutsprocesser och alla deltagare genomför inte åtgärder direkt. Därför är det inte så vanligt att man ser en omedelbar och kraftig effekt i skogen av kunskapshöjande åtgärder. Det är alltså svårt att i förväg bedöma vilka konkreta effekter i skogen en satsning kommer att ge, och det är också svårt att i efterhand härleda hur mycket av observerade förändringar som är direkt orsakade av rådgivningen. Men glidningar i attityder och förhållningssätt kan vara relativt varaktiga, så större rådgivningssatsningar kan få stor betydelse för de långsiktiga trenderna i skogsbruket.

Det gjordes ingen egentlig effektutvärdering av Grönare skog. En svårighet härvidlag var att budskapet var så brett att det var svårt att peka ut en speciell effekt som skulle kunna avläsas i förhållande till andra trender. En central del av budskapet var målklassning som ett sätt att balansera produktion och miljö på fastighets- och landskapsnivå, och det är ju något som sedan dess tillämpas brett i skogsbruket. Man kunde också visa att de attityd- och kunskapsmål som sattes för kampanjen uppnåddes. En dominerande del av deltagarna uppgav att man hade för avsikt att tillämpa de erhållna kunskaperna i sin skogsskötsel.

En viktig faktor för att få god effekt hos den del av den föreslagna kampanjen som handlar om att öka aktiviteten i skogsskötseln är att man är framgångsrik i att rikta den till rätt målgrupp. Det gäller att hitta de skogsägare som har en stor potential att bli mer aktiva, men



också intresse och förutsättningar att både delta i rådgivningen och sen gå till handling. Erfarenheter från tidigare satsningar visar att kunskaper som gör skogsägarna mer trygga i rollen som beställare är uppskattade och ger förutsättningar för ett mer aktivt brukande.

När det gäller den del som handlar om att öka den naturvårdande skötseln i frivilla avsättningar är det delvis andra förutsättningar. Här finns goda erfarenheter av individuell rådgivning kopplat till ekonomiska stöd. Det handlar dels om det kontinuerliga NOKÅS-stödet och de tidsbegränsade satsningar som gjorts inom ramen för EU:s Landsbygdsprogram. Den senaste av dessa, *Skogens miljövärden*, har pågått sedan 2016 och avslutas i år. Där har knappt 4 400 rådgivningar genomförts med drygt 6 200 personer. Det har resulterat i 3 095 ansökningar till stödet Skogens miljövärden och detta har i sin tur lett fram till att stöd hittills beviljats för naturvårdande skötsel på 12 255 hektar. Rådgivningen har kostat 35 miljoner kronor och arealstödet 113 miljoner kronor. Bedömningen är att stödet i de flesta fall är en förutsättning för att åtgärderna ska bli genomförda, i alla fall hos enskilda skogsägare. Men en del av medlen har också gått till skogsbolag för åtgärder som ingår i åtaganden som följer med miljöcertifieringen.

Att rådgivningen är kopplat till ett stöd ger goda förutsättningar för att de åtgärder man föreslår ska bli genomförda. Intresset för rådgivningen och därtill kopplat stöd har varit stort och verksamheten skulle kunna växlas upp om mer resurser tillförs. Ett problem kopplat till finansieringen via landsbygdsprogrammet är att det inte blir en kontinuitet i verksamheten då det blir ett glapp mellan programperioderna. Mycket resurser går till uppbyggnads- och utvecklingsarbete, och arbetet löper oftast som bäst när det är dags att avsluta.

En annan åtgärd för ökad skötsel av naturvärden i frivilliga avsättningar kan vara utbildningsinsatser för maskinförare och andra yrkesverksamma i skogsbruket. I sådana kurser kan även ingå aktiva åtgärder för att öka naturvärden i hänsynsytor, kantzoner och andra delar av den brukade skogen.

Sammanfattningsvis kan man säga att en större rådgivningssatsning med det föreslagna innehåller har goda förutsättningar att ge långsiktigt positiva effekter. Kostnaden för kampanjen kan som sagt anpassas efter behov. Förhållandet mellan insats och effekt kan antas vara ganska likartat inom ett ganska stort intervall. En satsning måste

förstås upp i en viss kritisk massa för att överhuvudtaget kunna drivas i kampanjform och med stor volym kommer effektivitetsvinster, bland annat genom att man kan ta fram högkvalitativt informations- och utbildningsmaterial som får stor användning.

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

En kampanj i enlighet med utredningens förslag skulle kunna få brett genomslag och ge önskade effekter med en storlek på 75 till 130 miljoner kronor årligen och pågå i 3–5 år.

I den uppskattningen ingår endast kostnader för själva rådgivnings- och utbildningsinsatserna, inte för ett arealstöd kopplat till rådgivningen om naturvårdande skötsel. En satsning av den storleken kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen tillförs riktade anslagsmedel.

När det gäller att ta fram råd och rekommendationer för naturvårdande skötsel i de frivilliga avsättningarna kan förslaget med fördel kopplas samman med det pågående arbete med att ta fram en strategi för natur- och kulturmiljövårdande skötsel som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket för närvarande genomför. De kostnadsuppskattningar som görs här avser endast ökade insatser och kostnader för Skogsstyrelsens i förhållande till det som redan är planerat. Beräknad tidsåtgång för Skogsstyrelsen som sammankallande i arbetet är 1 årsarbetskraft. Beräkningen bygger på att Skogsstyrelsen delar genomförandet med Naturvårdsverket.

Sammantaget medför utvidgningen av det pågående arbetet att det tillkommer 1,5 årsarbetskrafter (motsvarande 1,5 miljon kronor) utöver de tre årsarbetskrafter som redan är inplanerade inom Skogsstyrelsen för det samlade arbetet med skötselstrategin. Detta är tidsåtgången för Skogsstyrelsen, utöver det kan kostnad för externa konsulter tillkomma, framför allt för analysarbete.

En översyn av befintliga styrmedel/ekonomiska stöd bör syfta till att ta fram förslag till hur dessa kan göras mer attraktiva och mer effektiva samt i större utsträckning inbegripa relevant utvecklingsmark. I denna översyn ingår också kostnadsberäkningar för ekonomiska stöd till de frivilliga avsättningarna för att nå olika nivåer av önskad effekt i skogen. Beräknad tidsåtgång är en halv årsarbetskraft för Skogsstyrelsen.

En översyn av olika möjligheter till finansiering bör innefatta Landsbygdsprogrammets miljöersättningar. Viss samverkan med Naturvårdsverket krävs. Beräknad tidsåtgång är 0,25 årsarbetskraft för Skogsstyrelsen (tre månader).

Uppskattad tidsåtgång är totalt 0,75 årsarbetskraft vilket ger en kostnad på cirka 0,75 miljoner kronor (där en halv årsarbetskraft avser översyn samt förbättringsförslag av befintliga styrmedel och 0,25 årsarbetskraft avser översyn av Landsbygdsprogrammets miljöersättningar samt samverkan med Naturvårdsverket).

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Förslaget bedöms ha positiva effekter för företagandet inom sektorn då staten bekostar utbildning som annars hade fått köpas in. Förslaget bedöms gynna små och medelstora företag i större utsträckning än stora företag, som generellt redan har kompetens och vidtar interna utbildningsinsatser.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Att integrera produktionshöjande åtgärder och åtgärder för miljö bedöms överlag ha stor positiv effekt för biologisk mångfald.

En aktiv skogsskötsel med vitalare och mer produktiva skogar som mål har en positiv effekt för klimatet då tillväxten i skogen bedöms öka. Inga sociala konsekvenser har identifierats, men om rådgivningen leder till mer välskötta skogar kan rekreationsvärdet öka i dessa.

Effekterna blir såklart beroende av den föreslagna kampanjens genomslag.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Den samhällsekonomiska konsekvensen av en kampanj är svår att bedöma på förhand. De samhällsekonomiska kostnaderna för kampanjen kan komma att överstiga vinsten om genomslaget inte blir stort nog. Det bedöms dock finnas en stor potential i att samhälls-

ekonomin gynnas av en mer effektiv skogsskötsel som ger vinst både i ökad tillväxt och förbättrade naturvärden.

#### **17.4.6 Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för ökade fodermängder samt uppdrag om att utreda möjligheterna till olika incitament, regelförändringar och -förenklings**

Ett hållbart skogsbruk och ökad hållbar tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs en kraftfull minskning av populationerna i närtid och en skogsskötsel som ökar foderresurserna. Även antalet trafikolyckor orsakade av hjortvilt är fortsatt mycket stort.

Skogsstyrelsen har i rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*<sup>4</sup> gjort en översiktlig uppskattning av viltskadornas samhällsekonomiska betydelse.

Årligen inträffar närmare 6 000 älgolyckor på landets vägar. Det innebär en älgolycka var nittionde minut. Varje olycka kostar samhället i genomsnitt 278 000 kronor. Mörkertalen är stora då många olyckor aldrig rapporteras. För älg ligger korrektionssiffran på 1,72 gånger det rapporterade olyckstalet vilket ger en bedömd årlig totalkostnad på cirka 4,3–5,2 miljarder kronor. Tillkommer gör kostnader för viltstängsel och viltövergångar av olika slag.

Samhällets samlade kostnader per genomsnittlig älgpåkörning av ett modernt persontåg uppgår enligt preliminära beräkningar till cirka en miljon kronor. Den totala årliga samhällskostnaden för viltpåkörningar på järnväg ligger uppskattningsvis på omkring 1–1,5 miljarder kronor.

För skogsbruket skadar älgen, genom sitt bete av bland annat unga tallars toppar, värdet på den nedersta delen av stammen som normalt går till sågverksindustrin. En annan, och mindre uppmärksammas, skada är att älgarna äter stora mängder gröna barr och löv som annars skulle bidra till fotosyntesen och trädens tillväxt, vilket även har negativ inverkan på skogens kolinbindning. Drivkrafter att använda bästa möjliga material med dyra plantor sprungna ur förädlad frö minskas. Förluster i tillväxt till följd av ståndortsmässigt oriktigt val

---

<sup>4</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24.

av trädslag är svåra att beräkna. Dessa består av rena tillväxtförluster men även av ökad risk för andra skador. Betesskador orsakar behov av omplanteringar av ungskog. Även skötseln av plant- och ungskog påverkas av förekomsten av betesskador. En betydande del av ungskogen röjs vid högre medelhöjd än vad som är optimalt från ekonomisk- och produktionssynpunkt. Det sänker trädens vitalitet och ökar risken för skador. Det är också vanligt att skogsägare lämnar fler stammar per hektar som "försäkring" mot betesskador. Det innebär en extra röjning eller onödigt långsam dimensionsutveckling, något som följer med genom hela omloppstiden och försämrar ekonomin. Uppskattningarna av dessa kostnader är osäkra, men de kan vara betydande.

Äbin (Älgbetesinventeringen) visar att den genomsnittliga skadenivån i Sverige för närvarande är cirka 13 procent årligt uppkomna skador på tall. Varannan ung tall har gamla viltbetesskador. Inventeringen fångar inte upp de tallar som redan dött av viltbete vid inventeringstillfället. Riksskogstaxeringen visar en genomsnittlig nivå för riket på cirka 13 procent andel tallstammar med årsfärska älgbetesskador i glidande treårsmedelvärde. Sveaskog har i en analys funnit en tillväxtförlust på 19 procent i tallskogen. Mängden gamla skador har närmast ett linjärt samband med tillväxtreduktioner. En bedömning anger att volymproduktionen nedsätts till följd av viltbetet och uppgår uppskattningsvis till 5–7 miljoner m<sup>3</sup>sk per år. En motsvarande sänkning av avverkningsnivån leder då till en förlust i förädlingsledet på mellan 5,5–7,7 miljarder kronor (baserat på förädlingsvärdet 1 098 kronor per m<sup>3</sup>sk). I en rapport från Skogsstyrelsen skattas det samhällsekonomiska värdet av reducerad skogsproduktion på grund av klövviltbete till 7,2 miljarder kronor.

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam blir därmed cirka 12–14 miljarder kronor årligen. Tillkommer gör produktionsförluster i jordbruket, viltstängsel och viltövergångar längs vägar, tvingande negativa anpassningar av skogsskötseln och risk för försenad måluppfyllning för de nationella klimatmålen liksom nedklassning av timmerkvaliteter.

Kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek.

Det finns även positiva effekter av en stor klövviltsstam i form av köttvärde och upplevelsevärden, där upplevelsevärden dock inte anses minska linjärt om klövviltstammar reduceras.

Det finns aktiva åtgärder som går att genomföra inom befintligt regelverk med relativ enkla medel. Ett samlat krafttag för att få ner klövviltsskadorna inom skogsbruket bör därför genomföras av Skogsstyrelsen tillsammans med skogsbruket och jägarorganisationerna. Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Samverkan bör ske med skogsnäringen och jägarorganisationerna och syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Om rådgivningskampanjen inte genomförs bör utgångspunkten vara att skogsskadorna nationellt inte kommer att minska i samma takt och eventuellt helt utebli. En nationell kampanj har fördelen av att många skogsägare samtidigt genomför insatser i skogen. Det är särskilt betydelsefullt då man uppmanar att plantera mer tall. Om endast ett fåtal markägare gör insatser för att öka tall i landskapet ökar risken att dessa markägare drabbas av orimligt höga kostnader för viltskador eftersom älgen kommer att leta upp tallbestånden som därefter drabbas av viltskador. För att minska risken att de råd som Skogsstyrelsen lämnar snarare leder till att fler markägare drabbas av viltskador behöver många markägare göra samma sak och samtidigt behöver jägarna ta ett extra ansvar för viltstammarna.

Detsamma gäller även andra råd som anpassad röjning för att bevara foder. Om en enskild markägare sparar attraktivt foder i ett skogsbestånd visar forskning att det kan öka risken för betesskador på produktionsträden. Detta gäller om anpassad röjning förekommer som enskilda öar i landskapet. En genomarbetad rådgivningsinsats får effekten att många markägare gör samma sak och det är en viktig beståndsdel för att nå framgång vad gäller minskade viltskador. Effekten riskerar att utebli om kampanjen inte genomförs.

Regeringen bör även ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till olika incitament samt, bland annat regelförändringar inom ramen för bland annat skogsvårdslagstiftningen och regelförenklingar inom viltförvaltningen för att minska skadenivåerna. Syftet med utredningen bör vara att föreslå

regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor. För att öka möjligheterna att nå tolerabla viltskador i skogen finns behov av ett samlat grepp om incitament som avser att å ena sidan uppnå avskjutningsmål och å andra sidan främja skogliga skötselåtgärder som bidrar till minskade skador och ökade fodermängder. Såväl jägare som markägare berörs av uppdraget. Markägare har en central roll inte minst när det gäller att öka mängden tall, och att mer generellt öka fodermängden i grandominerade landskap.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer relevanta åtgärder mot skogsskador orsakade av klövvilt dröja ytterligare en tid och kanske utan att få brett genomslag. Åtgärderna bidrar till att öka tillväxt i skogen, förebygga virkesbrist i framtiden, stärka den biologiska mångfalden och öka landskapets variation och därmed motståndskraft mot bland annat skogsskadegörare och bränder.

## Konsekvenser

Konsekvenserna av det utredningsuppdrag om incitament och regelförändringar för att minska skadenivåerna och uppnå en samhällsekonomisk vinst är helt beroende på vilka förslag som lämnas. Eventuella konsekvenser av att uppdraget lämnas begränsas därför här till kostnaderna för utförandet av uppdraget.

Effekterna av en rådgivningskampanj förväntas bli att jakten inriktas mot att minska klövviltsstammarna genom att reducera de arter som förekommer i för högt antal. Samtidigt förväntas markägare fortsätta att öka andelen tall på lämpliga marker. På så sätt tillkommer mer foder i skogen. Sammantaget kommer det leda till minskade viltskador i skogen. Till dessa positiva konsekvenser ska läggas att ytterligare steg tas mot en flerartsförvaltning där jakten på hjortdjur samordnas.

För att underlätta flerartsförvaltning kan det finnas behov av att stärka underlag vad gäller förekomst av andra hjortdjur än älg. Ett arbete med att minska antalet hjortdjur i kombination med att öka fodermängderna via mera tall och lövträd ger en sorts multiplikatoreffekt där en snabb och stor minskning av viltskadorna är möjlig. Mer tallungskog innebär inte bara ökade fodermängder i ungskog utan även på sikt mer foder i markskiktet eftersom blåbärsris och

annan vegetation har bättre förutsättningar i tallskogar som växer i Sveriges södra halva jämfört mot de mörkare granskogarna. Fodermängderna ökar därmed med stor kraft och på ett långsiktigt sätt om mer tall används i föryngringen. De åtgärder som kan vidtas utöver detta är mer av en marginell art även om de inte ska ringaktas. En mer ingripande skötsel för att i första hand gynna foder kan innebära en mållkonflikt gentemot skoglig produktion. Röjning och gallring har potential att skapa glesare bestånd med lägre skoglig produktion samtidigt som de medger ökade fodermängder för det vilda. Denna mållkonflikt måste beaktas.

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har gjort en bedömning av vad den föreslagna kampanjen kan kosta. Kampanjen är beräknad att pågå i tre år varav en förberedelsetid framtagande av material och internutbildning på tolv månader. Förberedelsetiden innefattar förankring med jägarnas och markägarnas organisationer.

Kampanjen beräknas kosta 57 miljoner kronor fördelat på tre år. Kampanjen innehåller utbildningsinsatser, aktiviteter på älgförvaltningsnivå samt älgskötselområdesnivå samt framtagande av stödmaterial/broschyr.

I Äbin finns aktuell statistik som kan användas som utgångspunkt för diskussion om viltskador i skogen. För ett bättre underlag skulle Äbin behöva utföras i hela landet. I kostnaden för en rådgivning bör det därför ingå en kostnadspost för Äbin på åtta miljoner kronor årligen i tre år. En sådant ekonomiskt tillskott möjliggör att Äbin kan utföras i hela landet årligen under rådgivningsinsatsen i stället för halva landet årligen som nuvarande finansiering medger.

I beräkningen ingår följande kostnader:

- Utbildning av distriktspersonal på Skogsstyrelsen år 1, viltansvariga på distrikt (0,55 miljoner kronor).
- Utbildning för skogliga tjänstemän och entreprenörer på lokal nivå, år 1–3 (två miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal).



- Resursförstärkning av regionala viltstamordnare samt nationell skötselspecialist med inriktning på viltanpassad skogsskötsel, år 1–3 (2,7 miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal).
- Möten med älgförvaltningsområden samt älgskötselområden i hela landet, år 1–3 (21 miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal samt övriga kostnader).
- Framtagande av stödmateriel (informationsmateriel/film websida) om skogsskötsel och klövviltsförvaltning, inklusive samverkan med forskare samt förankring med övriga avnämare (6,75 miljoner kronor). Framtagande inkluderar 2,3 miljoner kronor för Naturvårdsverkets medverkan.
- Utökning av Äbin till att omfatta hela landet under tre års tid (24 miljoner kronor)

En satsning av den storleken kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tillförs extra resurser.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har även gjort en uppskattning av vad det utredningsuppdrag som föreslås kommer att kosta. Ett regeringsuppdrag kräver i regel att tre till fyra personer, var av en är projektledare, under cirka sex månader arbetar heltid med uppdraget. Kostnaden styrs därför till del av vilken av myndigheterna som står för en projektledare. Den totala kostnaden beräknas till fyra miljoner kronor. I beräkningen ingår följande kostnader:

- 1,5 årsarbetskraft, Naturvårdsverket
- 1,5 årsarbetskraft, Skogsstyrelsen
- 0,5 årsarbetskraft för projektledare.

Förändringar av regelverk är en tidskrävandeprocess där samråd med berörda parter är viktigt. Samråden genomförs del löpande som referensgruppsmöten men också som särskilt remissomgång. Processen bedöms behöva två år för att genomföras.

*Konsekvenser för företag och enskilda*

Konsekvenserna för skogsbruksföretag bedöms överlag vara mycket positiva av de båda förslagen eftersom viltskador kan innebära stora kostnader i verksamheten. Den ökade tillväxt i skogen som förslagen kan medföra bidrar även till tillväxt inom hela bioekonom som är beroende av skoglig råvara. Den svenska skogsnäringsens samlade konkurrenskraft internationellt bedöms öka om en stor kostnad i form av klövviltskador kan minska över hela landet.

Kostnader för betesskador måste dock ställas i relation till de intäkter och den sysselsättning som viltbruket skapar med bas i jaktturism och försäljning av viltkött, inklusive hotell- och restaurangtjänster, catering, resor och andra kringtjänster. Även många skogsägare bedriver aktivt viltbruk på affärsmässiga grunder och har betydande inkomster från dessa verksamheter. För dessa företagaren kommer lönsamheten gå ner något om förslagen leder till minskad tillgång till jaktvilt.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Minskade viltskador bedöms generellt ha positiva effekter för de arter som är beroende av tall- och lövskogar. För biologisk mångfald bedöms därför effekterna överlag vara goda. Minskat antal klövvilt kan dock i viss mån ha negativa effekter för den svenska rovdjursstammen då tillgången till bytesdjur minskar. De svenska rovdjursstammarna begränsas dock i dagsläget i första hand genom jakt.

För klimaten bedöms de föreslagna åtgärderna ha positiva effekter eftersom de främjar skoglig tillväxt som innebär både kolsänka och möjliggör substitution.

Det finns negativa sociala konsekvenser då jägarkåren och de som vill se vilda djur kan få minskade upplevelsevärden då tillgången till klövvilt minskar. De upplevelsevärden som klövviltsstammen medför bedöms dock inte minska linjärt med en reduktion av stammen. Stammen är dock så hög i dag att en minskning till balanserade nivåer fortfarande innebär att det finns goda möjligheter till jakt och att se vilda hjortdjur.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam har ovan uppskattats till mer än 12–14 miljarder kronor årligen. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör därför åtgärder som kan sänka stammarna av klövvilt ge stora positiva samhällsekonomiska effekter.

De samhällsekonomiska värdena av klövviltsstammen bedöms minska i betydligt mindre omfattning än vad kostnaderna, som en alltför stor stam medför sjunker.

### **17.4.7 Inrättande av skogsskadecenter**

Omfattande skogsskador bland annat till följd av ett förändrat klimat kan komma att äventyra förutsättningarna för den svenska bioekonomin. Risken för skador ökar genom ett förändrat klimat, som både kan medföra att nya skadegörare får fäste och innebära ökade problem till följd av allt fler extrema väderhändelser. Att bruka och sköta skogen för hög vitalitet, resiliens och ståndortsanpassning är viktiga åtgärder för att minska risker för skador. Att ha beredskap för och bekämpa skadegörare är andra viktiga åtgärder i framtidens skogsbruk.

Genom att inrätta ett skogsskadecenter ges möjlighet att hantera frågorna fokuserat och samlat. Ett sådant center bör ges i uppgift att ta fram handlingsalternativ vid skadeutbrott samt ha en aktiv skadeövervakning. Att etablera samarbeten med skogsbruket i grannländer för övervakning av nya skadegörare och kompetensuppbyggnad är en annan uppgift för ett sådant center.

## **Konsekvenser**

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

I budgetpropositionen för 2021 har regeringen föreslagit att SLU ska tilldelas 30 miljoner kronor permanent för inrättande av ett skogsskadecentrum inklusive bland annat riskvärdering för skogsskadegörare. Förslaget bedöms inte medföra några ytterligare statsfinansiella kostnader.

*Konsekvenser för företag och enskilda*

Genom att forskning och utveckling för bland annat bekämpande av skadegörare finansieras av staten kan företag dra nytta av kunskapen utan att behöva stå för kostnaden för att ta fram den. Det bedöms som en positiv effekt för alla företag som kan komma att påverkas av skogsskador. Särskilt små och medelstora företag bedöms få en positiv effekt då dessa företag sällan själva har resurser att bedriva forskning och utveckling.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Skogsskador hotar tillväxten i skogen. Om ett skogsskadecenter kan bidra till att minska skogsskadorna kommer det kunna leda till en bibehållen eller ökad tillväxt i framtiden. Ökad skoglig hållbar tillväxt bedöms vara positivt för klimatet genom att skogen binder koldioxid och skoglig råvara kan användas till att lagra kol i långlivade produkter och möjliggöra substitution av fossila produkter.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Skogsskador kan få betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Den förhållandevis marginella samhällsekonomiska kostnad som ett skogsskadecenter innebär bedöms vara en långsiktig god samhällsekonomisk investering.

**17.4.8 Uppdrag till Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys att ta fram aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin.**

I dag finns ingen officiell definition av vad som utgör en cirkulär bioekonomi. För att kunna utvärdera och göra uppföljningar bör det vara tydligt hur denna del av ekonomin definieras, vilka näringar som omfattas och hur deras andel av den totala ekonomin beräknas. Tillväxtanalys och SCB har gjort beräkningar av den svenska bioekonomin i dag, se kapitel 7.5. Statistiken är dock behäftad med stora osäkerheter och utgörs av bedömningar av bioekonomins andel av olika näringar.

För att kunna mäta och följa upp effekterna av ett strategiskt nationellt arbete för en växande bioekonomi behövs överenskomna definitioner och korrekt statistik. SCB och Tillväxtanalys bör därför få i uppdrag av regeringen att ta fram tillförlitligt underlag och statistik om bland annat förädlingsvärde och sysselsättning för den svenska bioekonomin.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Att ta fram definitioner och korrekt statistik för bioekonomin bedöms inrymmas i SCB:s ordinarie anslag.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Att synliggöra bioekonomins utveckling möjliggör prognoser för framtiden vilken bedöms påverka investeringsviljan. Företag inom bioekonomisektorn bedöms därför kunna gynnas av en bättre statistikuppgift.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Inga konsekvenser har identifierats.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

En förbättrad statistikuppgift kan bidra till att utvärdera insatser och rikta in åtgärder mot det som visar sig ge effekt. Det finns därför en förmodad samhällsekonomisk vinst i att ta fram en statistikuppgift som på ett lämpligt sätt återspeglar de stora insatser som redan aviserats och som föreslås genom denna utredning.

### 17.4.9 Inrättande av ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald

För utredningen har det blivit uppenbart att det inte råder samsyn mellan myndigheter och delar av skogsnäringen om tillståndet för den biologiska mångfalden i skogen och vilka åtgärder som är effektiva för den biologiska mångfaldens bevarande. För att skapa legitimitet åt den politik som förs inom detta område kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra. Ett sådant oberoende, vetenskapligt råd kan bidra till att utvärdera rådande politik och föreslagna styrmedel, men även bidra till den kunskap som behövs för att föreslå nya åtgärder och analysera framtida behov.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och andra naturvårdsåtgärder. Rådet bör bestå av ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet skoglig naturvårdsbiologi.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Förslaget om att tillsätta ett vetenskapligt råd berör de statsfinansiella resurserna genom en kostnad. För att rådet ska vara funktionellt är det viktigt att regeringen också säkerställer nödvändig finansiering särskilt med avseende på forskarnas deltagande (arbetstid). Vill man säkra ett seriöst och allsidigt deltagande i rådet är det nödvändigt att forskarna ersätts till fullo för nedlagt arbete.

För att bedöma kostnaderna för tillsättande av ett sådant råd har utredningen jämfört med det *Klimatpolitiska rådet*. Rådet är en myndighet i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan som utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Enligt rådets instruktion ska det finnas ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdena klimat, klimatpolitik, nationalekonomi, samhällsvetenskap och beteendevetenskap. Rådet finansieras genom Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhälls-

byggande (Formas). Enligt Formas senaste regleringsbrev avsätts cirka tio miljoner kronor per år för finansiering av rådet.

Det vetenskapliga råd som utredningen föreslagit bör rimligen ha ungefär samma antal ledamöter som det Klimatpolitiska rådet med hög vetenskaplig kompetens. Däremot bedömer utredningen att det föreslagna rådet och därmed dess ledamöter kommer att ha ett mer begränsat uppdrag än det Klimatpolitiska rådet.

De årliga kostnaderna för det föreslagna rådet antas kunna stanna vid cirka hälften av kostnaderna för det Klimatpolitiska rådet, cirka fem miljoner kronor.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Generellt bedöms det finnas stora positiva effekter för biologisk mångfald genom att det vetenskapliga rådet kan bidra till att prioritera statliga och frivilliga insatser till de åtgärder och områden som har störst betydelse.

Rådet kan även bistå i att utvärdera olika insatsers effekter för den biologiska mångfalden vilket bedöms som positivt.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Biologisk mångfald har i sig ett samhällsekonomiskt värde som dock är mycket svårt att kvantifiera i generella termer. Det bedöms vara av betydelse att den naturvetenskapliga bedömningen av vad som krävs för att uppnå biologisk mångfald belyses och att åtgärder därför kan inriktas på insatser som är effektiva för bevarandet.

### 17.4.10 Uppdrag om konnektivitet och representativitet

För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs att bevarandet av områden sker med ekologiskt representativa system. De bevarade områdena måste även ingå i väl förbundna system (konnektivitet).

I dag saknas kunskap om hur representativiteten ser ut i det svenska områdesskyddet och hur de områden som är avsatta för naturvård är förbundna med varandra. Utredningen har därför lämnat förslag om att regeringen ger Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och SLU, analysera representativiteten och konnektiviteten för områden avsatta för naturvård och utifrån denna analys föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i naturvårdsavsättningar och konnektiviteten i landskapet.

### Konsekvenser

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets bedömning är att uppdraget kräver avancerade analyser och därmed expertkunskap både vad gäller ämnesområdet i stort (skoglig naturvårdsbiologi inklusive arternas spridning) samt moderna analysmetoder, särskilt med avseende på konnektivitet. Därför skulle det troligen vara nödvändigt att anlita externa konsulter i form av universitetsforskare inom ämnesområdet för genomförande av analyserna och tolkning av resultaten.

Beroende på de tillgängliga forskarnas expertis kan det röra sig om två olika personer: en för representativitet och en annan för konnektivitet. Arbetet skulle ske i tätt samarbete med ett antal tjänstepersoner hos Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Dessa skulle ansvara för projektledning, bistå forskaren/ forskarna i analysernas planering och genomförande, samt föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten och konnektiviteten.

Beroende på analysernas omfattning är det troligt att det även skulle behövas insatser från GIS-/fjärranalyspecialister (interna GIS-expertyper/externa konsulter och eventuellt GIS-expert hos skogsägarföreningarna i fråga om privatskogsbrukets frivilliga avsättningar) samt analyser av andra typer av skogliga data (till exempel Riksskogstaxeringen).



*Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Nedan presenteras en preliminär uppskattning från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket av kostnaderna. Detta bör ses som en grov uppskattning; de verkliga kostnaderna beror på uppdragets innehåll och avgränsning.

Uppdraget bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag. En förstärkning med riktade anslagsmedel behövs för detta samlade åtgärds paket inom naturvårdsarbetet.

**Tabell 17.1 Uppskattning av kostnader för att genomföra uppdrag om konnektivitet och representativitet**

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

| Resurs                                                  | Dagar    | Kostnad (kr)     |
|---------------------------------------------------------|----------|------------------|
| Tjänsteperson(er) på Skogsstyrelsen                     | 100      | 500 000          |
| Tjänsteperson(er) på Naturvårdsverket                   | 100      | 500 000          |
| Tjänsteperson(er) på länsstyrelserna                    | 10       | 50 000           |
| Forskare                                                | 100+100* | 1 500 000        |
| GIS-/fjärranalys specialister                           | 30       | 270 000          |
| Analytiker för skogliga data, t.ex. riksskogstaxeringen | 10       | 60 000           |
| Resor                                                   | --       | 20 000           |
| <b>Summa kostnad</b>                                    |          | <b>2 900 000</b> |

\* Preliminär uppskattning 100 arbetsdagar vardera för representativitet och konnektivitet (inklusive datasammanställning, analyser och skrivande av underlagsrapport).

*Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Beroende på vad utredningen kommer fram till kan effekter för bevarande av biologisk mångfald uppkomma. Åtgärder för att förbättra representativiteten i naturvårdsavsättningar och konnektiviteten i landskapet har generellt stor positiv påverkan på bevarandet av biologisk mångfald. Effekterna blir därmed i stor utsträckning beroende på om de föreslagna åtgärderna genomförs eller inte.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Utredningen och förslagen bedöms inte ha några direkta samhällsekonomiska effekter. Om åtgärderna vidtas kan bevarandet av biologisk mångfald bli mer effektivt än i dag, vilket innebär en samhällsekonomisk vinst. En mer effektiv naturvård innebär att den skogliga resursen inte behöver prioriteras i lika stor utsträckning mellan naturvårdsavsättningar och virkesförsörjning. Det bedöms generellt vara en samhällsekonomisk vinst med effektiv naturvård och effektiv virkesproduktion.

**17.4.11 Uppdrag om naturvärden på improduktiv skogsmark**

Vad gäller improduktiv skogsmark kan dessa hysa höga naturvärden. Förekomst av improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör således innebära att produktiv skogsmark av liknande naturtyp behöver bevaras i mindre utsträckning. En förutsättning för detta är dock att det finns kunskap om vilka naturvärden som finns inom den improduktiva skogsmarken. Denna kunskap är bristfällig i dagsläget vilket inte ger förutsättningar att bedöma hur improduktiv skog bidrar till bevarandet av biologisk mångfald och konnektiviteten i landskapet eller för ett ställningstagande om hur den kan anses bidra till Sveriges mål och åtaganden om biologisk mångfald.

Utredningen föreslår därför att regeringen bör ge SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen i uppdrag att analysera förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och analysera den improduktiva skogsmarkens betydelse för bevarande av biologisk mångfald.

**Konsekvenser***Finansiella konsekvenser för myndigheterna*

SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen bör kunna utföra uppdraget inom befintliga anslag.

### 17.4.12 Uppdrag om uppföljning av miljöhänsyn

Miljöhänsynen enligt 30 § skogsvårdslagen utgör en integrerad del av arbetet med effektiv naturvård och utgör ett verksamt komplement till frivilliga avsättningar och formellt skydd. För planeringen av dessa områdesbaserade skydd behövs därför kunskap om lämnad miljöhänsyn vid avverkningar. Det görs i dag ingen uppföljning av hur länge den lämnade miljöhänsynen finns kvar, vilket kan ses som en brist eftersom detta har stor betydelse för bedömningen av hänsynens långsiktiga nytta för biologisk mångfald. I redovisningen av skyddad skogsmark<sup>5</sup> anges en ackumulerad areal av så kallade hänsynsytor. Det finns dock ingen samlad kunskap om hänsynsyornas varaktighet över tid. Det innebär att inget avdrag gjorts för hänsynsytor som eventuellt försvunnit under den statistiska tidseriens gång, vilket troligtvis bidrar till att överskatta arealen hänsynsmark.

Med utgångspunkt från dagens kunskapsläge finns stora behov av ytterligare kunskap och information över den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning samt att följa varaktigheten av lämnad hänsyn och naturvårdskvalitéer. I nuläget följer Skogsstyrelsen upp miljöhänsyn vid föryngringsavverkning genom inventeringen *Hänsynsuppföljning* (HU). Den påbörjade sina mätningar år 2015/16 och från och med år 2021 planeras en statistikpublikation. Under år 2019 uppmärksamade Skogsstyrelsen metodologiska svårigheter i Hänsynsuppföljningen och påbörjade därför utvecklingen av *HU 2.0*. Den behovskartläggning som låg till grund för utvecklingen av hänsynsuppföljningen kvarstår i huvudsak i *HU 2.0*. Nya behov har framför allt uppstått genom ökade krav på redovisning av areal skog som undantas från virkesproduktion. *HU 2.0* möjliggör även separata uppföljningar i form av kampanjer, bland annat varaktighet av lämnad hänsyn. Detta mått har hög relevans för utvärdering av miljömålen. I hänsynsuppföljningen inventerades samma objekt före och efter avverkning till och med år 2019. Det var en förutsättning för att mäta hur stor andel av det av hänsynsarealerna som sparades efter avverkning. Detta mått har dock i kontrollinventeringen visat sig omöjligt att använda för statistikproduktion och därför kommer inventeringen i *HU 2.0* före och efter avverkning utföras i separata stickprov. En genomgång av tillgängliga metoder visar att det finns stor potential

---

<sup>5</sup> SCB Statistisk meddelande MI 41 SM 2002, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*.

att effektivisera mätningarna med hjälp av fjärranalys och drönare, och att ännu större möjligheter är under utveckling.

Utredningen har lämnat förslag om att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktighet. Resurserna hos Skogsstyrelsen, såväl ekonomiska som tillgången till behörig och utbildad personal är begränsade, det är därför viktigt att väga kostnaderna för datainsamling mot nytta och användbarheten.

Även om inget uttryckligt uppdrag lämnas till myndigheten bedöms en utveckling av hänsynsuppföljningen genom HU 2.0 alltså ske inom Skogsstyrelsen. Effekterna av att uppdraget inte lämnas bedöms därför framför allt bestå i redovisning av utvecklingsarbetet och prioritering av myndighetens resurser.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Förslaget bedöms rymmas inom Skogsstyrelsens befintliga anslag.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Utredningen har i många sammanhang lyft den generella hänsynens betydelse för att uppnå konnektivitet i landskap. För att göra välgrundade bedömningar av det framtida behovet av naturvårdsavsättningar bedöms därför en tillförlitlig uppföljning av lämnad hänsynskvalitet och långsiktighet vara av stor betydelse. Framtida åtgärder för bevarande av biologisk mångfald bedöms därför kunna få större effekt om denna kunskap finns tillgänglig.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Uppdraget till Skogsstyrelsen har till syfte att bidra till effektiv naturvård. Det bedöms sammantaget vara av stor samhällsekonomisk betydelse om naturvården bidrar till att bevara biologisk mångfald på ett så effektivt sätt som möjligt. Konkurrensen mellan naturvårds-avsättningar och virkesproduktion bedöms minska om naturvården är effektiv, vilket långsiktigt kan bidra positivt till samhällsekonomin.

**17.4.13 Uppdrag om en bristanalys för biologisk mångfald**

Den första bristanalysen för att utröna behov av avsättningar av skog för naturvård i Sverige gjordes 1997 och låg sedan till grund för ett politiskt beslut om etappmål för skydd av skogsmark under perioden 1998–2010. En uppföljning av bristanalysen gjordes inom den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2007. Dessa bristanalysen var betydelsefulla för att börja förstå hur stora avsättningar för naturvård som behövdes för att faktiskt bevara den biologiska mångfalden i skogen.

Utredningen har gjort bedömningen att det är dags att göra en förnyad bristanalys utifrån ny skogsekologisk forskning, ny kunskap om tillståndet för den biologiska mångfalden, landskapets utseende och med beaktande av den kunskap som genereras från utredningens förslag ovan.

Utredningen har följaktligen föreslagit att regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området. Analysen bör även innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta.

Arbetet med bristanalysen bör givetvis samordnas med de övriga uppdrag om kunskapsinhämtning som föreslagits och utgöra en sammanfattande analys av vad som redan varit känt och som framkommit. Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen kommer i detta avseende få en stor roll i värdering av kunskap och analys.

Om en ny bristanalys inte genomförs bedömer utredningen att det är svårt att fatta ett informerat beslut om vilka ytterligare naturvårdsavsättningar som är nödvändiga för att uppnå internationella

åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald i skogen. Om en naturvetenskaplig bristanalys inte genomförs kan den biologiska mångfaldens faktiska behov komma att sammanblandas med vad som följer av dessa åtaganden och mål.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Bristanalysen är tänkt att ta vid och utgöra en sammanfattande analys av den nya kunskap som inhämtas genom förslag om andra uppdrag till myndigheterna. Till stor del bedöms därför bristanalysen redan vara finansierad genom övriga förslag, tillsammans med de resurser som tilldelas det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen.

Uppdraget bedöms därför inrymmas inom befintliga och föreslagna anslag.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

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

Utredningen har enligt utredningsdirektivet sammanställt de internationella åtaganden och de EU-rättsliga förpliktelser som berör biologisk mångfald i skogen. Att helt uppfylla de ambitiösa mål som

följer av vissa av dessa åtaganden och förpliktelser, på det sätt som de uttolkats av uppföljande myndigheter, skulle innebära stora direkta kostnader för att undanta tillräckliga arealer skog från virkesproduktion. Därutöver tillkommer kostnaden för att restaurera skogar i syfte att uppnå en sådan naturskogsliknande eller hävdpräglad livsmiljö som många hotade skogslevande arter är beroende av.

CBD innehåller en lång rad åtaganden och rekommendationer om i vilka former som skyddsarbetet ska bedrivas och hur. Politiken för hur dessa åtaganden ska uppfyllas är dock otydlig. I stället för en samsyn om behovet av biologisk mångfald och en realistisk väg framåt har denna otydliga politik bidragit till konflikt om hur stora arealer som i dagsläget ska avsättas för naturvård.

Naturvårdsdirektiven ställer krav på Sverige. Sverige har uppfyllt EU:s krav på att avsätta stora arealer skogsmark till Natura 2000-nätverket. Samtidigt finns det förväntningar från EU om livskraftiga stammar av arter och bevarande av deras livsmiljöer även utanför det nuvarande nätverket. Den svenska miljöpolitiken är inte tydlig i hur Sverige uttolkar sina EU-rättsliga åtaganden i dessa avseenden. Detta försvårar förståelsen för miljöarbetet och ger intrycket av att inget naturvårdsarbete är tillräckligt. Ett tydligare ställningstagande från Sverige i förhållande till EU bör kunna stärka legitimiteten för naturvårdsarbetet.

Utredningen har därför lämnat som förslag 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 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 om biologisk mångfald.

Om inte regeringen gör dessa bedömningar kommer uttolkningen av åtaganden och förpliktelser att i stället läggas på myndigheter och medborgarna.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Statens kostnad för att regeringen ska besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen beror på hur regeringen väljer att utföra uppdraget. Regeringen kan låta uppdraget utföras inom Regeringskansliet eller genom att lägga det på utredning inom kommittéväsendet. Om regeringen väljer att en kommitté eller särskild utredare närmare granska frågan bedöms kostnaden bli cirka 2–5 miljoner kronor per år under två år, beroende på vilka personalresurser som tilldelas.

Att leva upp till de internationella åtagandena i form av CBD och att efterleva förpliktelserna som följer av bland annat art- och habitatdirektivet innebär en kostnad för staten. Kostnaden för att följa dessa åtaganden och förpliktelser är något som staten redan åtagit sig i samband med att dessa åtaganden ingicks och förpliktelserna trädde i kraft.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Konsekvenserna för miljön uppkommer inte genom utredningens förslag. Genom regeringens beslut kan dock konsekvenser för biologisk mångfald uppstå beroende på hur regeringen väljer att tolka internationella åtaganden.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Inga direkta konsekvenser har identifierats.



#### 17.4.15 Uppdrag om att utforma ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen

För att politiska målsättningar och ställningstagande om Sveriges politik för bevarande av biologisk mångfald i skogen inte ska stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs en handlingsplan för genomförandet.

Alltför höga och diffusa mål upplevs inte som motiverande utan omöjliga att uppnå för både myndigheter och skogsnäringen. Att ställa förväntningar att näringen ska ta sitt sektorsansvar för miljön utifrån sådana mål kan undergräva den långsiktiga viljan att genomföra den svenska skogspolitiken. De naturvårdande myndigheterna tvingas i dag till mycket strikta prioriteringar för att på bästa sätt utnyttja de årliga anslagen för skydd av skog.

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. Det är inte lämpligt att en strävan efter biologisk mångfald ses som en motsättning till aktivt skogsbruk, som är en förutsättning för att nå andra viktiga samhällsmål, inte minst arbetet för att begränsa klimatförändringarna.

Utredningen har kommit till slutsatsen att det behövs ett politiskt beslutat *nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges genom:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel,
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur samt
- behov av inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Regeringen bör fastställa handlingsprogrammet för att säkerställa att detta står i överensstämmelse med det politiska ställningstagandet om vad Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald innebär, hur naturvårdsarbetet bör prioriteras och andra politiska mål som exempelvis en växande cirkulär bioekonomi. Tillräckliga

medel bör anslås för genomförandet av handlingsprogrammets mål inom beslutad tidsram.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen samt länsstyrelserna, föreslå till regeringen hur ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen ska utformas.

Utifrån det förslag som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tar fram bör Regeringen fastställa ett tidsbegränsat nationellt program för biologisk mångfald i skogen. Programmets ambition bör utgå från kunskap om vad som krävs av Sverige i arbetet för biologisk mångfald, de faktiska förhållandena i skogen samt inom vilken budgetram arbetet ska bedrivas. På så sätt kommer åtgärderna vara realistiska att genomföra inom överskådlig tid och på ett överblickbart sätt bidra till uppfyllande av miljökvalitetsmål och etappmål samt Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald. Programmet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen.

Programmet bör även ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog. Det bör utgå från att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och initiativ till skydd tas av markägare. I programmet bör de skogstyper och naturvärden, där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd, särskilt anges genom att dessa utpekas som särskilt angelägna allmänna intressen.

Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem och regeringen bör därför verka för att riksdagen ska besluta om ett nytt markförsäljningsprogram för Sveaskog, i syfte att främja skogsbruk i glesbygd och naturvård. Vid sidan av åtgärder för naturvårdsavsättningar bör programmet även behandla åtgärder för naturvårdande skötsel, miljöhänsyn för en grön infrastruktur och inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Om utredningens förslag inte genomförs kommer myndigheternas arbete med formellt skydd, grön infrastruktur och naturvårdande skötsel att ske på samma sätt som förut. Eventuella vinster med att samordna de statliga och frivilliga insatserna kommer då inte att realiseras. Arbetssättet frivilligt formellt skydd som utredningen före-

slår i andra delar ingår i den myndighetsstyrning som programmet utgör. Om detta ska realiseras måste det därför ske i annan ordning.

## Konsekvenser

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har tagit fram en uppskattning av vad det inledande uppdraget att ta fram ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen skulle kunna kosta.

Enligt myndigheterna är det ett omfattande arbete vilket det inte går ta fram säkra siffror för. Ett förankrat program kräver omfattande samverkan vilket innebär att det även kan behövas ersättning för deltagare bland intressenter. Förslaget är även beroende på om andra delar av de förslag som lämnas i detta betänkande genomförs, exempelvis förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen. Det är också svårt att uppskatta kostnader med tanke på att uppdragets omfattning beror på hur den politiska uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål görs av regeringen och vilka tillgängliga anslagsmedel som föreslås i handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Om regeringen väljer att avsätta lite medel i anslagen behövs inte något särskilt omfattande program.

Arbetet med att ta fram en samverkansmodell är också svårt att överblicka när det gäller att avgränsa utvecklingsarbetet från genomförandet.

Följande avgränsningar och beroenden har identifierats vid konsekvensanalysen:

- Kostnadsbedömningarna avser framtagande av förslag till handlingsprogram. I detta ingår utvecklingsarbete vad gäller bland annat samverkansmodellen. Insatser för genomförandet av programmet tillkommer i nästa skede efter att det beslutats av regeringen.
- Uttolkningar av åtaganden om biologisk mångfald samt målsättningar om arealer med mera beslutas först av regeringen.
- Utredning om representativitet och konnektivitet genomförs som särskilt uppdrag.
- Beslut om arbetssätt vid formellt skydd.

- Revidering av strategi för formellt skydd sker efter att programmet fastställts av regeringen.

Ansatsen med programmet kan liknas vid arbetet med att ta fram den första versionen av nationell strategi för formellt skydd från 2005. Utveckling av ett sådant program blir dock bredare och omfattar fler områden för att skapa en helhet i naturvårdsarbetet. En av de riktigt stora utmaningarna kommer troligen att bli samverkan med berörda intressenter under utvecklingsarbetet.

Uppdraget bör genomföras under en period om minst 18 månader för att ge utrymme för den process med samverkan som förslaget bygger på.

#### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har uppskattat vilka kostnader genomförandet av uppdraget att lämna förslag på ett nationellt handlingsprogram kan medföra.

Vid skattningen av kostnader i tabellen nedan har först en större arbetsinsats planerats in för själva utformningen av handlingsprogrammet där samtliga ingående teman ingår. Därefter har mer specifika insatser som omnämns i texten till förslaget lagts till.

Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen får en viktig funktion för bland annat kvalitetssäkring och förankring. Specifika uppdrag att ta fram underlag eller utlåtanden bör kunna ges till forskare, antingen inom rådet eller utanför rådet beroende på vilken roll som rådet ska ha.

Nedan presenteras en preliminär uppskattning av kostnaderna för att ta fram ett program för biologiska mångfald i skogen. Arbetsinsats är bedömd i årsarbetskrafter som omräknas till kostnad med 1 miljon kronor/årsarbetskraft. Detta bör ses som en mycket grov uppskattning; de verkliga kostnaderna beror på uppdragets innehåll och avgränsning.

**Tabell 17.2 Beräknad kostnad för att ta fram förslag på ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen**

Uppskattningar från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

| Arbetsinsats                                                    | Årsarbetskrafter |             |            |            | Kostnad<br>Totalt<br>(mnkr) |
|-----------------------------------------------------------------|------------------|-------------|------------|------------|-----------------------------|
|                                                                 | Totalt           | SKS         | NVV        | LST        |                             |
| Utformning av programmet:                                       | 6                | 2,5         | 2,5        | 1          | 6                           |
| Förslag om skogar av särskilt angelägna allmänna intressen m.m. | 2                | 0,5         | 0,5        | 1          | 2                           |
| Samordning med sektorsansvaret för miljön                       | 0,25             | 0,25        |            |            | 0,25                        |
| Utveckling av samverkansmodell                                  | 2,5              | 0,5         | 0,5        | 1,5        | 2,5                         |
| Utveckling av metod för inventering och kunskapsinhämtning      | 1                | 0,25        | 0,25       | 0,5        | 1                           |
| Samråd med intressenter och sektor                              | 2                | 0,75        | 0,75       | 0,5        | 2                           |
| Köp av GIS-tjänster                                             |                  |             |            |            | 0,5                         |
| <b>Summa</b>                                                    | <b>13,75</b>     | <b>4,75</b> | <b>4,5</b> | <b>4,5</b> | <b>14,25</b>                |

Kostnaden för att ta fram ett handlingsprogram är helt beroende av de direktiv som regeringen anger. Tabellen måste därför betraktas som en mycket grov uppskattning. Det finns mycket stora osäkerheter i bedömningarna, både vad gäller de olika delarnas omfattning och fördelning mellan myndigheterna.

Ett uppdrag om att föreslå hur ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen ska utformas bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag. En förstärkning med riktade anslagsmedel skulle behövas för detta samlade åtgärds paket inom naturvårdsarbetet.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Att utforma handlingsprogrammet har små direkta effekter för enskilda eller företag. För de företag och ideella organisationer som ingår i den samverkansmodell som förordas kommer kostnader initialt kunna uppstå genom deltagandet i processen.

För stora företag bedöms inriktningen för planerade naturvårdsinsatser i vissa fall behöva revideras för att stå i överensstämmelse med handlingsprogrammets intentioner vilket innebär en kostnad.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Det föreslagna handlingsprogrammet utgörs av de samlade åtgärderna för naturvården i skogen och bedöms därför kunna ha mycket stor påverkan för miljön beroende på hur programmet utformas. Konsekvenserna avgörs av den ambition som kommer till uttryck i regeringens direktiv till myndigheterna vid utformandet av programmet och av hur regeringen slutligen fastställer detta.

Generellt bedömer utredningen att ansatsen att samla naturvårdsåtgärder i ett gemensamt projekt för stat och skogsnäring kan ha positiva effekter för biologisk mångfald. Det eftersträlvade landskapsperspektivet bedöms som viktigt för den biologiska mångfalden.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Om naturvården blir mer effektiv genom handlingsprogrammet har det positiva samhällsekonomiska effekter. Om viktiga åtgärder uteblir trots att handlingsprogrammet beslutas kommer kostnaderna för att upprätta handlingsprogrammet kunna överstiga nyttan.

## **17.5 Uppdraget om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer**

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

Utredningen har som redogjorts för ovan föreslagit att den skogliga naturvården bör bedrivas genom ett tydligt ställningstagande om mål och medel samt i enlighet med ett politiskt beslutat program för biologisk mångfald i skogen. I programmet bör bland annat det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog anges. Utredningen har föreslagit ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd. Frivilligt formellt skydd innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut. Endast för sådan skog som regeringen pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse, i ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen, bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet. Förslaget förutsätter ingen författningsreglering.

Utredningen har inte föreslagit exakt hur arbetet bör bedrivas. Ramen för skyddsarbetets bedrivande ska i stället anges av regeringen i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som utredningen har föreslagit att regeringen ska besluta om. Detaljerna i arbetssättets utförande bör utarbetas av myndigheter i dialog med skogens aktörer i skogsskyddsstrategin. Utredningen har i kapitel 10.2 beskrivit en möjlig utformning av arbetssättet.

Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ ger markägaren stora möjligheter att föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få. Arbetssättet förutsätter även att områdesskydd endast kan bildas efter samtycke från markägaren. Det innebär att markägarens möjlighet att styra över hur den egna skogen används ökar.

Genom detta arbetssätt skapas även incitament för markägare att bedriva naturvård samt att bevara och skapa naturvärden. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Oron för att ett område som har, eller kan utveckla, höga naturvärden ska skyddas av myndigheterna med tvång bör givetvis minska om frivillighet är en förutsättning för formellt skydd. Det bör medföra att metoden, som ibland förekommer i dag, att avverkningsanmäla områden med höga naturvärden, som ett sätt

för markägare att initiera formellt skydd, inte längre ska behöva förekomma. Denna metod har tidigare skapat bekymmer för flera parter i den fortsatta hanteringen, som blir av akut karaktär i stället för planerad och strategisk.

En förutsättning för att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och markägarinitiativ ska bli framgångsrikt är att skogsnäringens och markägarnas organisationer bejakar modellen och tar ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. Arbetssättet förutsätter således ett omfattande arbete från bland annat skogsägarorganisationer.

## Konsekvenser

Av redovisningen av Kometprogrammet framgår att kostnaderna för arealen formellt skydd av skog som skyddades under åren införandet av metoden skedde ökade med nära 50 procent för Skogsstyrelsen. En viktig orsak till ökningen var att andelen skyddad areal biotopskyddsområde och naturreservat ökade i förhållande till hur mycket areal med naturvårdsavtal som skyddades. Ersättningsnivån per hektar är omkring tre gånger så hög för de två förstnämnda skyddsformerna jämfört med naturvårdsavtal.

I andra delar av utredningen föreslås att naturvårdsavtal ska omfattas av en gynnsammare beskattningsmodell vilket i viss mån neutraliserar den ekonomiska skillnaden mellan de olika skyddsformerna. Det är därför svårt att avgöra vilken skyddsform som kommer att föredras av markägare vid frivilligt formellt skydd.

Handläggarkostnaderna för hantering av frivilligt formellt skydd på markägarinitiativ bedöms öka, då myndigheterna i större utsträckning kommer behöva behandla ärenden som rör skog med otillräckliga naturvärden för formellt skydd.

Naturvårdsverket konstaterar att de ökade handläggningskostnaderna för bildande av områdesskydd huvudsakligen kommer att landa på länsstyrelserna. Vid införandet av Nya Komet år 2017 fick länsstyrelserna medel för fördyrat arbete på 9,5 miljoner kronor. Införandet av ett frivilligt skydd i enlighet med förslaget bedömer Naturvårdsverket är en betydligt större förändring som kommer att kräva avsevärt större resursförstärkningar hos länsstyrelserna.

Handläggarkostnaden Skogsstyrelsen har utvecklat för ett arbetssätt med Komet som ett kompletterande arbetssätt bedöms förhållande-



vis enkelt och med låga tillkommande utvecklingskostnader kunna hantera en större omfattning av intresseanmälningar från markägare. Främst behövs utvecklingsinsatser för att förbättra handläggarstödet för att hantera intresseanmälningar som inkommer till en länsstyrelse men som överförs till Skogsstyrelsen och vice versa. Utvecklingskostnader av Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas handläggarstöd VIC Natur kan behöva utvecklas med utvecklad funktionalitet.

Interna utbildningsinsatser bedöms nödvändiga både för Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Externa informationskampanjer bedöms som nödvändiga för att arbetssättet ska kunna bli effektivt. Omfattande informations- och utbildningsinsatser för att förmedla arbetssättet och möjligheten för markägare och andra verksamma i skogsbruket att stötta arbetet har genomförts sedan försöksperioden med Komet inleddes. Personliga brev till markägare, artiklar i lokal- och fackpress, informationsmöten i samverkan med virkesköpande organisationer har genomförts. Men uppföljningar har visat att kännedomen om arbetssättet bland markägare ändå är enbart någon procent.

Ytterligare insatser, både av tidigare slag men även nya bedöms behövas. En bilaga i Skogseko tillsammans med information och utbildning för cirka tio procent av tjänstemännen inom skogsbruket bedöms nödvändig för att beskriva arbetssättet. Ytterligare informationsmaterial om arbetssättet behöver tas fram för att användas i olika sammanhang. Därutöver bedöms markägarorganisationerna ta ett stort ansvar för att sprida information till sina medlemmar.

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsen har uppskattat att handläggarkostnaderna kommer öka med cirka 50 procent, mot bakgrund av erfarenheter från Komet-programmet. Naturvårdsverket har uppskattat att ytterligare fyra årsarbetskrafter behövs, där två årsarbetskrafter avser arbete med marker-sättningar och avtal samt två avser samråd och vägledning till länsstyrelserna.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer länsstyrelserna att behöva mellan en till två årsarbetskrafter, ungefär 1,5 årsarbetskrafter i medeltal, vardera beroende på bland annat länets storlek och antal privata markägare. Sammanlagt bedömer Naturvårdsverket alltså

att det skulle behövas cirka 30 årsarbetskrafter i resursförstärkning till länsstyrelserna, motsvarande cirka 30 miljoner kronor årligen.

Kostnaden för utvecklingen av myndigheternas handläggarstöd bedöms uppgå till omkring 500 000 kronor vardera för Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Ett visst arbete med rutiner och andra styrande dokument kan behöva genomföras vid sidan av en revidering av nationell strategi för formellt skydd av skog. Kostnaden bedöms för Skogsstyrelsens vidkommande uppgå till i storleksordningen 200 000 kronor, motsvarande 40 dagsverken.

Naturvårdsverket bedömer att en uppdatering av vägledningen för bildande av naturreservat såväl som vägledningen för bildande av naturvårdsavtal kommer att behöva uppdateras. Kostnaden för detta beräknas uppgå till i storleksordningen 200 000 kronor, motsvarande cirka 40 dagsverken.

För Skogsstyrelsens del bedöms utbildning av nya och befintliga handläggare uppgå till cirka 1,5 miljoner kronor. För Naturvårdsverket och länsstyrelsernas del bedöms utbildning för cirka 2,8 miljoner kronor nödvändig.

Information om arbetssättet till markägare och skogsbruksföretag bedöms uppgå till cirka sex miljoner kronor varav ungefär en fjärdedel utgörs av arbetstid.

**Tabell 17.3 Av myndigheterna uppskattade kostnader för införande av frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog**

Uppskattning av Skogsstyrelsens, Naturvårdsverket och länsstyrelsernas kostnader (miljoner kronor)

| Åtgärd                             | Kostnad år 1 (mnkr) |            |             |             |
|------------------------------------|---------------------|------------|-------------|-------------|
|                                    | SKS                 | NVV        | LST         | Totalt      |
| Handläggaresurser                  | 15,0                | 4,0        | 30,0        | 49,0        |
| Tekniskt handläggarstöd            | 0,5                 | 0,5        |             | 1,0         |
| Rutiner m.m.                       | 0,2                 | 0,2        |             | 0,4         |
| Interna utbildningar               | 1,5                 | 0,5        | 2,3         | 4,3         |
| Externa information och utbildning | 2,0                 | 2,0        | 2,0         | 6,0         |
| <b>Totalt</b>                      | <b>19,2</b>         | <b>7,2</b> | <b>34,3</b> | <b>60,7</b> |

Kostnaderna för införandet av ett helt nytt arbetssätt är mycket svårbedömt. Tabellens siffror ska därför ses som en grov uppskattning.

Kostnaderna för ökade handläggningskostnader bedöms vara likartade även de följande åren liksom informationskostnader, medan övriga bör minska successivt.

Med ett fungerande frivilligt skydd i enlighet med utredningens förslag ska markägare komma in med bra förslag av områden och skyddsform som myndigheterna ska kunna godkänna under vissa förutsättningar. Utgångspunkten är således att markägaren ska vara positivt inställd till att bevara området i den form som föreslagits. Enligt utredningen bör handläggningstiden därför närmast kunna minska jämfört med i dag. Att markägare föreslår områden som lever upp till de ställda kraven förutsätter även att skogsägarföreningar har tagit sitt ansvar och hjälper markägare med val av område och skyddsform.

Utredningen delar i och för sig myndigheternas bedömning i att vissa delar av handläggningen kan bli mer kostsam. Däremot bedömer utredningen att konsekvenserna av förslaget måste beakta att förslaget bygger på markägare som vill bevara sin skog och att skogsägarföreningarna tar sitt ansvar att stödja markägare.

Myndigheternas uppskattning av nödvändiga handläggarkostnader återspeglar snarare ett illa fungerande system där ett större ansvar än i dag läggs på myndighetens personal. Utredningens förslag är dock det motsatta, att markägare ska ta ett större ansvar för formellt skydd. Sammantaget bedömer utredningen att förslaget vad gäller enbart handläggningskostnad inte kommer att innebära någon omfattande förändring för myndigheterna.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Ett nytt arbetssätt för formellt skydd av skog kommer att få stora konsekvenser för enskilda som har skogar med höga naturvärden. Det är dock mycket svårt att bedöma om ett nytt arbetssätt för formellt skydd av skog även innebär att det kommer vara möjligt att avverka skog med höga naturvärden. Hur myndigheterna tillämpar 12 kap. 6 § miljöbalken i de situationer då en markägare vill avverka skyddsvärd skog men inte vill erbjuda skogen för formellt skydd är ännu okänd. Rätten till ersättning i den situation då myndigheterna meddelar ett förbud med stöd av bestämmelsen är under rättslig prövning.

Det bedöms uppkomma betydande kostnader för de markägarorganisationer som åtar sig att medverka i det nya arbetssättet, både för att bistå sina medlemmar vid handläggningen av ärenden och för att sprida information om det nya arbetssättet.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

De möjliga negativa konsekvenserna av att införa frivilligt formellt skydda har redogjorts för i kapitel 10.2.2. Där beskrivs även den bedömning som utredningen gjort beträffande hur de eventuella konsekvenserna bör hanteras.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Det har inte varit möjligt att närmare analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av att genomföra förslaget.

**17.5.2 Uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog**

När regeringen i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen beslutat om den yttre ramen för myndigheternas arbete med formellt skydd av skog bör metoden för formellt skydd anges. Utredningen har lämnat förslag om att det huvudsakliga arbetssättet ska utgöras av frivilligt formellt skydd, vilket innebär att markägare kan anmäla skog för formellt skydd och att myndigheterna inte ska kunna besluta om områdesskydd mot markägars vilja.

Utredningen har därför lämnat förslag om att regeringen bör uppdraga åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att utifrån den metod för formellt skydd, som anges i handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald i skogen, revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog. Syftet med skogsskyddsstrategin ska vara att genomföra det nationella handlingsprogrammet i denna del.

Den nationella strategin ska sedan användas, och ligga till grund för arbetet, på regional nivå och vägleda länsstyrelser och Skogsstyrelsen i framtagandet av regionala strategier för genomförande av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och skogens intressenter, som skogsägarföreningar och ideella organisationer, bör därför genom samverkan och dialog komma fram till länsvisa strategier för att genomföra de mål om formellt skydd som angetts genom markägarinitiativ i varje berört län. I denna strategi bör även skogsbruket redogöra för hur sektorsansvaret för miljön kan bidra till att genomföra handlingsprogram-

met i länet genom frivilliga insatser. I dialogen ingår därmed inte frågan om skyddet är nödvändigt eller hur omfattande det ska vara. Detta är redan klargjort genom regeringens beslutat om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra remisshantering. Genomförandet bör ske efter det att arbete inletts med handlingsprogrammet men innan ett nytt arbetssätt med frivilligt skydd inleds.

## Konsekvenser

Utgångspunkten för kostnadsberäkningen nedan är att det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen är utformat och i drift, vilket innebär att de viktigaste frågorna bör ha lösts ut.

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Nuvarande nationella strategi för formellt skydd av skog reviderades under lite drygt ett år, främst under år 2016. Arbetstiden för denna revidering uppgick till sammanlagt 3,5 årsarbetskrafter för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Därutöver tillkom cirka 1 miljoner kronor i kostnader för konsulttjänster med mera.

Den föreslagna revideringen innefattar en beskrivning av ett delvis nytt arbetssätt, frivilligt formellt skydd, ska vara karaktärsdraget. Den föregående revideringen innefattade inte någon referensgrupp eller någon formell remiss och att ytterligare förankring av arbetet kunde skett bland annat med länsstyrelserna. En annan skillnad är att det i revideringen behöver tas stor hänsyn till naturvårdande skötsel och miljöhänsyn eftersom handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald även ska spänna över dessa områden.

**Tabell 17.4 Beräknad kostnad för revidering av nationell strategi för formellt skydd av skog**

Uppskattningar från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

| Åtgärd               | Årsarbetskrafter |          |          |             | Kostnad (mnkr) |
|----------------------|------------------|----------|----------|-------------|----------------|
|                      | Totalt           | NVV      | SKS      | LST         |                |
| Projektledning       | 2,00             | 1        | 1        |             | 2,00           |
| Ämnesspecialister    | 2,75             | 1        | 1        | 0,75        | 2,75           |
| Övriga kostnader NVV |                  |          |          |             | 0,25           |
| Övriga kostnader SKS |                  |          |          |             | 0,25           |
| <b>Totalt</b>        | <b>4,75</b>      | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>0,75</b> | <b>5,25</b>    |

Sammanlagt bedöms därmed uppdraget att medföra en kostnad för Naturvårdsverket med 2,25 miljoner kronor, Skogsstyrelsen med 2,25 miljoner kronor samt för länsstyrelserna med 0,75 miljoner kronor. Uppdraget bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag.

#### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Uppdraget att revidera nationella strategin bedöms ha små konsekvenser för företag och enskilda. De företag som deltar i en samverkansprocess kommer ha initiala kostnader för deltagandet i denna.

#### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Uppdraget bedöms inte ha några särskilda konsekvenser som inte redan är beskrivna för införandet av frivilligt formellt skydd ovan.

#### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Inga särskilda samhällsekonomiska konsekvenser har identifierats.

### **17.5.3 Tilläggsdirektiv om att utreda tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken**

Vid sidan av skydd av livsmiljöer på lång sikt har utredningen bedömt att det finns behov av att även kunna avsätta områden på kortare sikt genom ett områdesskydd för förekomst av skyddsvärda arter i sådan skog som i sig inte av andra skäl är prioriterad för formellt skydd. Om det rör sig om en skyddsvärd art, som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Detta bör kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en begränsad tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd.

Artskyddet utreds för närvarande av Artskyddsutredningen, M 2020:03. Denna utredning bör ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd som kan ta hänsyn till en skyddsvärds arts varaktighet i ett område som inte av andra skäl bör beredas permanent områdesskydd.

## **Konsekvenser**

Att Artskyddsutredningen får ett tilläggsdirektiv i enlighet med förslaget innebär inga konsekvenser annat än för Regeringskansliets fördelning av resurser till kommittéerna eftersom det finns skäl att förlänga utredningstiden på grund av tillkommande utredningsuppdrag.

### **17.5.4 Uppdrag till Skogsstyrelsen om översyn av reglerna om biotopskyddsområden**

Biotopskyddsområde är ett områdesskydd som Skogsstyrelsen kan inrätta för mark-eller vattenområde som kan härledas till en av de 19 olika biototyperna som anges särskilt i en bilaga till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Utredningen har bedömt att reglerna begränsar möjligheten att avgränsa biotopskyddsområdet på ett ändamålsenligt sätt. Bland annat möjliggör inte dagens reglering att en skyddszon skapas kring området. Storleken på området som kan bli aktuellt för ett biotopskyddsområde är i dag begränsat till 20 hektar. Det är behovet av skötselplan och an-

läggningar som bör avgöra valet av skyddsform i stället för områdets storlek. Ett område större än 20 hektar som saknar behov av skötsel och besöksanordningar utan lämpligast lämnas åt fri utveckling behöver inte nödvändigtvis skyddas genom naturreservat endast på grund av dess storlek.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att lämna förslag på ändring av 7 kap. 11 § miljöbalken och bilaga 2 till förordningen om områdesskydd för att möjliggöra mer ändamålsenliga biotopskyddsområden.

Behovet av att möjliggöra en mer ändamålsenlig avgränsning av biotopskyddsområden för att förbättra funktionaliteten i skyddsformen har Skogsstyrelsen identifierat sedan tidigare. Det finns även ett underlag med tillhörande förslag till hur en sådan ändring skulle kunna utformas. Det finns även ett underlag som visar på behovet av att bilaga 2 till förordningen om områdesskydd kompletteras med ytterligare ett par biotoptyper. Däremot är underlag som belyser i vad mån skyddsformens lämplighet i det enskilda fallet i stället för områdets storlek bör vara vägledande för områdets avgränsning mindre undersökt eller utrett. Det finns underlag från en tidigare utredning 2007, vilken ledde till en genomförda förändring av om vad som bör betraktas vara små markområden. Erfarenheter av tidigare respektive nuvarande storleksangivelse i SKSFS 2013:1 finns, men behöver sammanställas.

Skogsstyrelsen har bedömt det som lämpligt att uppdraget genomförs under tolv månader. Detta för att arbetet behöver ske i dialog med Naturvårdsverket för att ta del av deras erfarenheter från arbete med naturreservat men också för att inhämta andra intressenters synpunkter samt för att kunna remittera utredningen externt. Däremot bedöms inte någon särskild referensgrupp behövas för genomförandet av utredningen.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer biotopskydden inte vara så effektiva som möjligt. Utredningsuppdraget är inte direkt avhängigt genomförandet av något annat förslag och inget annat förslag är heller avhängigt genomförandet av denna utredning. Förutsättningarna för att genomföra frivilligt formellt skydd bedöms dock bli bättre om mer ändamålsenliga biotopskyddsområden finns tillgängliga.



## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsen har uppskattat kostnaderna för att utreda frågan till cirka 425 000 kronor. I kostnaden ingår projektledning, arbete av ämnesspecialister och övriga kostnader. Uppdraget bedöms kunna utföras inom Skogsstyrelsens befintliga anslag.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Inga konsekvenser har identifierats. Om biotopskyddsområden blir mer ändamålsenliga kan dock förståelsen för skyddsformen komma att öka för de markägare som berörs av detta områdesskydd.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Möjligheten att tillskapa skyddszoner bedöms bidra till att naturvärdena i biotopskyddsområden kan bibehållas på bättre sätt än i dag. I övrigt medför inte utredningsuppdraget några påtagliga konsekvenser.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Mer ändamålsenliga och effektiva områdesskydd bedöms generellt ha en positiv samhällsekonomisk effekt då marginalnyttan bedöms överstiga marginalkostnaden.

## **17.5.5 Uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd**

Det tar ofta lång tid från det att länsstyrelsen uppmärksammar och bedömer att ett område uppfyller kriterierna för att ges ett formellt skydd tills det att ersättningar är utbetalda och beslut om reservat är meddelade. Redan då arbetet med formellt skydd inleds kan markanvändningen antas påverkad genom att skogsbruksåtgärder inte kommer att tillåtas. Det är därför rimligt att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna tecknar avtal med markägare redan då arbetet inleds (väntansavtal).

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska utreda hur dessa avtal kan ges en enhetlig, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning under alla processer för områdesskydd. Det finns en del erfarenhet av denna form av naturvårdsavtal. Det finns dock en del klargöranden som behöver göras exempelvis rörande för vilken tidpunkt i ett områdesskyddsärende som denna form av naturvårdsavtal som avtalet ska kunna börja löpa. Hantering av händelser inom området under tiden avtalet löper liksom metod för ersättningsberäkning och ersättningsnivå. Det bedöms lämpligt att uppdraget genomförs under minst 8 månader för att kunna remittera ett förslag till riktlinjer externt.

Om utredningsuppdraget inte lämnas kommer olikheterna mellan myndigheternas handläggningssätt att bestå. Markägare som berörs av områdesskydd ges i dagsläget olika möjligheter att teckna ett väntansavtal beroende på vilken myndighet som hanterar områdesskyddet. För det fall väntansavtal tecknas varierar villkoren för avtalen mellan myndigheterna.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har bedömt att uppdraget kommer innebära en kostnad på cirka 350 000 kronor för vardera myndigheten, motsvarande 75 dagsverken och övriga kostnader. Uppdraget bedöms inrymmas under befintliga anslag.

Om uppdraget genomförs kommer ytterligare kostnader för staten att uppstå då myndigheterna inte i dagsläget regelmässigt erbjuder dessa avtal.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

För de företag som kommer att omfattas av förslaget innebär det ökade incitament att inleda en process för områdesskydd. Dessutom kommer ersättningen att bli totalt sett högre för ett områdesskydd vilket medför ökade vinster vid inrättandet.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Om incitamenten för att skydda skog ökar kan konsekvenserna för naturmiljön bli positiva.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Den samhällsekonomiska effekten bedöms bli neutral om uppdraget innebär att lämpligt utformade avtal implementeras i arbetet med formellt skydd. De kostnader som markägare i dag har av att avstå från skogsbruksåtgärder redan då en process för områdesskydd inleds övervältras i stället på staten.

**17.5.6 Utredning om skattefri ersättning vid områdesskydd enligt miljöbalken och möjligheten till periodisering av ersättning för naturvårdsavtal**

I dagsläget beskattas statlig ersättning vid bildandet av områdesskydd i inkomstläget kapital. Då sker en transferering i båda riktningar, där staten ger med ena handen och tar med den andra. Anslagen för formellt skydd av skog går därmed i viss uträkning tillbaka till statskassan. För den som får ersättning kan beskattningen, särskilt om det saknas avdragsgilla förvärvskostnader, komma att bli relativt hög. Tillsammans med bland annat återföringsreglerna vid avyttring kan ersättningen för formellt skydd, i efterhand, visa sig vara lägre än förväntat.

Ett system där skattefri ersättning utgår med utgångspunkt i den fulla marknadsvärdesminskningen, det vill säga 100 procent i stället för dagens 125 procent, blir lättare att motivera för den enskilde och medför inte oväntade skatteeffekter samtidigt som att anslagen, vid bibehållen nivå, kan användas till större naturvårdsnytta. Det görs inte heller någon skillnad i hur mycket ersättning som den enskilde får i handen om fastigheten är nyligen köpt till marknadspris, eller om den gått i arv i generationer.

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvården 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.

Ett beslut om områdesskydd innebär ofta en sådan förfogandeinskränkning för fastigheten att äganderätten ur ett ekonomiskt perspektiv är förhållandevis innehållslös därefter. Det kan dock finnas andra fullt godtagbara skäl till att en markägare vill behålla äganderätt och lagfarten på en fastighet trots att den belastas av ett områdesskydd. Både känslan av att äga och tillhörigheten till platsen kan motivera ett sådant beslut. Möjligheten att jaga eller fiska på egen mark kvarstår även i de flesta fall trots att skogen inte får avverkas vilket för många är ett tungt vägande skäl. Med äganderätt följer dock även ett ansvar, som i vissa fall kan vara tungt, för exempelvis bekämpning av skadegörare eller eftersläckning vid skogsbrand. Det finns därför skäl att i många fall erbjuda ett markköp i stället för intrångsersättning för skogsbruksrestriktioner. Markköp är även en förutsättning för bildande av nationalpark på mark som inte redan tillhör staten. Reformen år 2010, som innebar en höjd intrångsersättning, fick till följd att allt fler markägare valde den högre intrångsersättningen framför markförsäljning.

Det finns goda skäl för att ersättningen skattemässigt ska behandlas på samma sätt oavsett om ersättning utgår som intrångsersättning eller som köpeskilling.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen bör låta utreda frågan om hur skattefrihet för intrångsersättning upp till den fulla skadan samt för markköp i naturvårdssyfte kan införas i Sverige. Liknande ersättningsbestämmelser tillämpas i Finland.

När frågan om skattefrihet eller införandet av mer gynnsamma skatteregler för intrångsersättning och markköp utreds bör ersättning för naturvårdsavtal även ses över. Utredningen bedömer inte att det finns samma argument för att skattemässigt särbehandla ersättning för naturvårdsavtal. Avtalsformen innehåller ett civilrättsligt moment och bygger på helt andra principer än expropriation. Det bör därför utredas om ersättning för naturvårdsavtal bör beskattas som inkomst av kapital, i vart fall om avtalet löper på längre tid. Ett alternativ för att göra ersättningen som utgår vid tecknandet av naturvårdsavtal något mer skatterättsligt neutral är att utreda om den kan periodiseras inom ramen för samma system som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto).

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Kostnaden för att utreda frågan om förändrad beskattning bör kunna ske inom regeringskansliet inom befintliga anslag. Om regeringen i stället väljer att lägga ett utredningsuppdrag för en särskild utredare tillkommer en kostnad på mellan 2–5 miljoner kronor.

Utredningen bör bedöma de samlade statsfinansiella effekterna av förslagen.

För kommunerna skulle reformen om skattebefriad intrångsersättning innebära en vinst då den skatteintäkt som ersättning för naturvård i dag genererar utgörs av kapitalvinstbeskattning som inte kommer kommunerna direkt till godo samtidigt som den förhöjda intrångsersättningen belastar kommunens finanser. Kommunernas incitament att förvärva eller markersätta värdefull natur bedöms därför öka då denna verksamhet blir mer ”prisvärd”, vilket kan få konsekvenser för kommunernas totala utgifter inom detta område.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Om reformen genomförs bedöms effekten vara störst för mindre och medelstora företag. Det är ofta de som slutligt beskattas högst vid bildande av områdesskydd då det mer sällan finns kostnader i motsvarande inkomstslag att göra avdrag för.

Skattefri ersättning minskar även risken för att markägare missar att deklarerera ersättningen.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Ökade incitament för naturvård bedöms gynna naturvården på sikt. Om de naturvårdande myndigheterna får bibehållna anslag efter reformen kommer mer naturvård kunna skapas då ersättningsnivåerna blir lägre.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

En reform i enlighet med utredningens förslag bedöms vara samhälls-ekonomiskt neutral då statens sammanlagda kostnad för naturvård bedöms bli förhållandevis likartad mot nuvarande system samtidigt som vinsterna med naturvården både för stat och enskild bedöms bibehållen. Genom den förenklade administrationen för markägare och Skatteverket uppstår dock en marginell samhällsekonomisk nytta.

**17.5.7 Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda effekterna av den höjda intrångsersättningen med mera**

Genom en lagändring 2010 höjdes intrångsersättningen från 100 till 125 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen beroende av om intrånget som den valda skyddsformen ger avser hela eller delar av fastigheten. Reformen fick till följd att kostnaderna för naturvård ökade samtidigt som allt fler markägare valde intrångsersättning framför köpeskilling vid formellt skydd. Tidigare var situationen den omvända då en majoritet av markägare valde att sälja sin mark till Naturvårdsverket. Intrångsalternativet väljs numera i 70–80 procent av fallen. Den höjda intrångsersättning har därmed medfört en kostnadsökning med cirka 15–20 procent som belastar anslaget för skydd av värdefull natur.

Sedan 2010 har Naturvårdsverket betalat cirka 1,2 miljarder kronor enbart för den förhöjda intrångsersättningen. För Naturvårdsverket innebär detta att en mindre areal kan skyddas, då budgeten sedan reformen infördes inte ökat i samma utsträckning som kostnaderna.

För markägarna har påslaget inneburit att de får en högre ersättning när de behåller sin mark vilket resulterat i att de flesta upplever sig mer nöjda med förhandlingen, medan vissa känner sig tvungna att behålla sitt ägande på grund av den högre ersättningen. För markägare som vill köpa ny skogsmark som kompensation för den mark som tagits ur produktion, har påslaget om 25 procent möjliggjort köp av ersättningsmark till ett högre belopp än det berörda fastighetsområdets marknadsvärde, vilket innebär att de kan förvärva mark med en större areal eller av bättre kvalitet.

Reformen om förhöjd intrångsersättning har inte konsekvensutretts vilket innebär ett hinder vid utvärdering av alternativ till denna form av ersättning.

Utredningen har föreslagit att Naturvårdsverket ska utreda vilken effekt den höjda intrångsersättningen fått bland annat för myndigheternas naturvårdsarbete och för markägare, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande den fulla skadan skulle medföra. Denna konsekvensutredning bör utgöra underlag för beslut om i stället regeringen bör föreslå om ändring i skattelagstiftningen för att införa skattefri ersättning för naturvård.

Om uppdraget inte genomförs är det svårt att veta vad en ändring av reglerna skulle få för konsekvenser och därmed om en ändring enligt förslaget är motiverad för att uppnå de mål som förändringen ska uppfylla.

## Konsekvenser

### *Konsekvenser för myndigheter*

Konsekvenserna av den höjda intrångsersättningen för myndigheten är relativt väl analyserad utifrån kostnadsökning samt hur detta har påverkat markägares val av ersättningsform.

Frågan om att därutöver analysera de möjliga effekterna av att i stället införa skattefri ersättning för markköp och ersättning för förfogandeinskränkningar bedöms inrymmas inom Naturvårdsverkets nuvarande anslag.

### **17.5.8 Uppdrag till Skogsstyrelsen om att utreda naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn**

Den miljöhänsyn som tas inom skogsbruket på skogsmark utanför områden avsatta för naturvård kan vara helt avgörande för att uppnå en för naturvården god funktionalitet i landskapet. För det fall det krävs mer miljöhänsyn i ett landskap än vad en markägare förväntas att ta utan ersättning, bör Skogsstyrelsen, vid sidan av sin rådgivning, kunna erbjuda avtal för förstärkt hänsyn. Med förstärkt hänsyn avses således sådan miljöhänsyn som går utöver sektorsansvaret. Vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret för miljön är i dag oklart. Genom att utreda hur ett sådant avtal ska utformas kommer även denna fråga att utredas.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen ska utreda möjligheten att teckna naturvårdsavtal för områden som ska brukas med förstärkt hänsyn. Inga författningsändringar har bedömts nödvändiga.

Förslagets genomförande är inte direkt beroende av att andra förslag genomförs.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsen har uppskattat att kostnaden för att utveckla de avtal som förslaget innebär uppgår till cirka en miljon kronor. Uppdraget bedöms inrymmas i myndighetens nuvarande anslag.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Utredningsuppdraget har inga direkta konsekvenser för företag eller enskilda. Däremot bedöms avtal för förstärkt hänsyn kunna medföra ökad lönsamhet för de företagare som har blandade mål med sitt skogsinnehav. Ett område med förstärkt hänsyn kan motiveras av bland annat möjligheten att överhålla viss del av produktionsbeståndet för att skapa kvalitetsvirke samtidigt som andra delar av beståndet lämnas som miljöhänsyn. Avtalet för förstärkt hänsyn kan för vissa företagare även innebära att lönsamhet uppnås även för andra skötselsystem än trakthyggesbruk.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Om utredningsuppdraget innebär att Skogsstyrelsen börjar teckna avtal för förstärkt hänsyn kan positiva effekter för biologisk mångfald uppnås. Genom att en större andel skogar än i dag brukas med betydande hänsyn kan spridningskorridorer och konnektivitet i landskap bildas även inom produktionsbestånd. Om tecknandet av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn innebär att resurser saknas för att skydda vissa skogsbiologiska värdekärnor, och att dessa i stället avverkas, uppstår en negativ konsekvens för biologisk mångfald.



*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Om kostnaderna för att teckna avtalen överstiger den vinst som görs för naturvården innebär reformen negativ samhällsekonomisk effekt. Utgångspunkten vid genomförandet är därför att riktlinjer om hur avtalen ska användas innefattar en samhällsekonomisk kalkyl av när Skogsstyrelsen ska teckna dessa avtal. Om marginalnyttan bedöms överstiga kostnaden görs en samhällsekonomisk vinst med avtalen.

Då de administrativa kostnaderna för tecknade avtalen är höga bedöms graden av hänsyn behöva vara relativt hög för att denna kalkyl ska gå ihop. Som för andra avtal har inte Skogsstyrelsen någon skyldighet att ingå dem. Reformen bedöms därför ha goda möjligheter att uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

**17.5.9 Uppdrag till Naturvårdsverket om översyn av föreskrifter för nationalparker och naturreservat**

Skyddad natur bör inte innebära ett absolut hinder för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara. Så länge naturvärdena inte riskeras finns det stora möjligheter för en framväxande bransch med naturturism att möjliggöra för ännu fler än i dag att nyttja de kulturella ekosystemtjänster som skyddad natur bidrar med. För en levande landsbygd är det viktigt att det skapas nya arbetstillfällen där folk väljer att bo och verka.

I dag möjliggör inte regelverket att ett syfte med nationalparker och naturreservat utgörs av naturturism. Utredningen har därför föreslagit att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och möjligheterna att meddela dispens från nationalparksföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt.

Uppdraget är komplext och omfattar såväl en analys av miljöbalansen som nationalparksförordningen som ett arbete med att se över vägledningar kring utformning och tillämpning av zoner och kanalisering av besökare. Redan i dag jobbar Naturvårdsverket med bland annat zoner för att hitta en balans mellan nyttjande och bevarande/orördhet.

Arbetet bör utföras av en projektgrupp samt en referensgrupp med deltagande från några av länsstyrelserna. Några exkursioner kan behöva göras.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer sannolikt inte någon ändring av nationalparksinstrumentet att ske. Samtidigt jobbar Naturvårdsverket redan i dag i större utsträckning med zonerings och andra instrument för att tillgängliggöra landets nationalparker.

Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra förankring hos berörda länsstyrelser

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Naturvårdsverket har bedömt att kostnaderna för utredningsuppdraget kommer uppgå till cirka 2,75 miljoner kronor. Kostnaden fördelar sig för Naturvårdsverket som en årsarbetskraft för projektledning och en årsarbetskraft för ämnesspecialist samt 250 000 kronor för övriga kostnader. För länsstyrelserna uppgår kostnaden till en halv årsarbetskraft.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

För företag inom besöksnäringen som har sin nuvarande eller framtida inkomst från naturturism kommer förslaget, om det genomförs, kunna innebära goda möjligheter för tillväxt.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Regelverket kring nationalparker är ålderdomligt till sin karaktär och därmed på vissa sätt svårt att tillämpa. Den förändring som utredningen kan komma att föreslå skulle därför sannolikt kunna innebära en positiv utveckling, såväl för utveckling av naturvärden som för friluftslivet och naturturismen.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Genom ett effektivt utnyttjande av skyddad natur där både naturvärden bevaras och mervärden skapas bedöms den samhällsekonomiska effekten bli positiv. Om hinder för exempelvis hållbar naturturism i skyddad natur tas bort kan förädlingsvärdet av den skogsmark som är avsatt för naturvård höjas.

**17.5.10 Uppdrag till Naturvårdsverket om att öka takten för genomförande av nationalparksplanen och utreda vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som är lämpliga för nationalparksbildning**

Om nya nationalparker inom överskådlig tid ska kunna bidra till lokal och regional utveckling behöver arbetet med bildande av nationalparker bedrivas med högre tempo än i dag. Efter 1989 års nationalparksplan bildades åtta nya nationalparker mellan 1991 och 2002. Därefter har endast två nya nationalparker bildats.

Bildande av en nationalpark är en process som kräver samverkan och samråd med en lång rad intressenter. Därför är den processen arbets- och tidskrävande. Vill man se en utveckling med nya nationalparker som i högre grad bidrar till lokal och regional utveckling behöver således resurser för det arbetet finnas. För att arbetet med nationalparker ska kunna intensifieras bedöms Naturvårdsverket behöva vissa personella förstärkningar och mer medel till förvaltningen av befintliga och nya nationalparker. En sådan resursförstärkning är motiverad genom möjligheterna till regional utveckling och en växande bioekonomi genom att uppnå synergier i naturvårdsarbetet.

Utredningen har därför föreslagit att Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att inom ramen för den långsiktiga nationalparksplanen utreda vilka befintliga naturreservat som är i direkt statlig ägo som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling. Vidare har föreslagits att Naturvårdsverket ges medel och uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan i syfte att kraftigt öka takten i bildandet av nya nationalparker och bidra till ökat friluftsliv och utvecklingen av naturturism på lokal och regional nivå.

Nationalparksprojekten inkluderar flera tidskrävande arbetsmoment som till exempel markköp, arbete med lokal delaktighet och

projektering och anläggning av nationalparksentréer och andra anläggningar och leder för besökare. Nationalparker med ett brett lokalt stöd och högklassiga besökaranläggningar tar relativt lång tid att etablera. Nationalparksprocesserna för de tre senast etablerade nya nationalparkerna har tagit mellan fem och tolv år att genomföra.

Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker och leder därför projekten för att bilda nya nationalparker. Projekten genomförs tillsammans med berörd länsstyrelse och i samverkan med centrala aktörer som berörda kommuner, samebyar och Sametinget. Även andra aktörer ges under bildandeprojekten möjlighet att vara delaktiga genom att till exempel lämna förslag och ge synpunkter på utkast till utformning av nationalparken.

## Konsekvenser

Kostnader för att bilda en nationalpark består i huvudsak av följande delar:

- Markköp.
- Naturvårdsverkets arbete.
- Länsstyrelsens arbete.
- Konsultkostnader.
- Investeringar.

Kostnaderna för markköp skiljer sig kraftigt åt mellan olika nationalparksprojekt. Nationalparksprojekt i Götaland och Svealand medför ofta ett omfattande arbete med och kostnader för markköp medan föreslagna nya nationalparker i Norrland ofta ligger på mark som redan helt eller i huvudsak ägs av staten eller av statligt ägt bolag. Markköp finansieras med anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.

Naturvårdsverkets personals arbete med att bilda en nationalpark inkluderar bland annat nationell projektledning, arbete med markköp och andra fastighetsrelaterade frågor och att vara byggherre för nationalparksentréer och andra anläggningar i nationalparken. Arbetet omfattar cirka ett heltidsarbete under den tid nationalparksprojektet pågår och finansieras i huvudsak med verkets förvaltningsanslag.

Kostnader för konsultstöd i olika former kan till exempel omfatta förhandlar- och värderingskonsulter för markåtkomst, naturvärdesinventeringar, arkitekturritningar.

Naturvårdsverkets arbete med nationell projektledning och fastighetsrelaterat arbete, som att vara byggherre för besökaranläggningar, motsvarar ungefär en heltid under projektet. Detta arbete innebär en kostnad på cirka 2–2,5 miljoner kronor/år vilket uppgår till sammanlagt cirka 10–12 miljoner kronor/nationalpark.

Länsstyrelsens arbete med projektet inkluderar regional projektledning, kommunikationsarbete, inventeringar och annan kunskapsinsamling, friluftslivsplanering, med mera. Länsstyrelsens arbete bedöms kosta mellan 1,5 och 3,0 miljoner kronor/år under den tid projektet pågår, sammanlagt cirka 12–15 miljoner kronor/nationalpark. Länsstyrelsens arbete finansieras med anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.

Behovet av investeringar i infrastruktur och anläggningar klargörs under bildandeprojektet men en basnivå bedöms vara två entréer, ledssystem och tillgänglighetsanpassning. Uppskattade huvudsakliga investeringskostnader för två entréer inkl. infrastruktur innebär cirka tio miljoner kronor/nationalpark samt därutöver kostnader för införande av den visuella identiteten för Sveriges nationalparker, skyltning, ledmarkeringar, vindskydd, dass, med mera med cirka fem miljoner kronor. Total investeringskostnad blir därmed cirka 15 miljoner kronor/nationalpark.

### *Finansiella konsekvenser för staten*

Naturvårdsverkets nationalparksplan är planerad att uppdateras med start 2021. Denna verksamhet ingår i Naturvårdsverkets nuvarande anslag.

För att möjliggöra intentionerna i utredningens förslag bör anslagen till Naturvårdsverket dock höjas. Förvaltningsanslaget bör höjas permanent med 2,5 miljoner kronor/år för att skapa resurser för planering och projektering av framtida nationalparker.

Anslagen för skydd av värdefull natur kan behöva höjas på sikt när nationalparksplanen är beslutad. Delar av nationalparksplanen kan dock komma att omfatta mark i direkt statlig ägo. Dessutom kan

resurser under anslag 1:14 komma att frigöras om förslaget om skattefri ersättning i stället för förhöjd intrångsersättning genomförs.

Länsstyrelserna har en kostnad i samband med projektering och anläggande av nationalpark. Nationalparksplanen avgör dock vilka länsstyrelser som kommer ha kostnaden. Tillfälliga anslagsökningar kan vara motiverade för de län där nationalparksbildning prioriteras. Permanenta anslagsökningar kan vara motiverade för förvaltningen i samband med att en nationalpark bildas.

### *Konsekvenser för kommuner*

Besöksnäringen i de kommuner och regioner som omfattas av nationalparksplanen kommer ha potential att växa vilket kan få lokala sysselsättningseffekter.

Det finns studier från Finland som bör vara jämförbara även i Sverige där besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna igenomsnitt beräknades vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.

De statliga investeringarna i infrastruktur och anläggningar kommer därför till stor del kunna komma kommunerna och dess invånare till goda.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Nationalparkernas varumärke bedöms stärka företags möjlighet att bedriva näringsverksamhet inom turism och besöksverksamhet på lång sikt i de områden som omfattas av nationalparksplanen. Det bör även finnas potential för ytterligare etableringar och entreprenörskap till följd av de infrastrukturens satsningar som en nationalpark innebär.

För enskilda som berörs bedöms inte nationalparksbildningen ha några påtagliga konsekvenser.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Positiva effekter uppstår för den natur- och kulturmiljö som skyddas genom nationalparksbildning.

De berörda områdenas tillgänglighet och därmed rekreativvärden bedöms öka genom de anläggningar som skapas i nationalparker. Naturvårdsverket är även en långsiktig garant för skötsel och utveckling av områdena.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

De samhällsekonomiska konsekvenserna av varje enskild nationalpark behöver analyser i sitt sammanhang. Det går inte att generellt bedöma konsekvenserna av förslaget.

**17.5.11 Uppdrag till Naturvårdsverket om att bilda nationalparker av fyra av Sveaskogs Ekoparker**

Sveaskogs arbete med att inrätta och förvalta ekoparker har bland annat inkluderat en omfattande naturvårdande skötsel med en målsättning om att utveckla naturvärdena och ekoparkernas värde för naturturism och rekreation. Arbetet har varit framgångsrikt och resulterat i att delar av flera ekoparker har så höga natur- och kulturvärden och stor potential för ett utvecklat friluftsliv och en ökad naturturism att de är relevanta att diskutera som nationalpark.

Utredningen bedömer att om satsningar på exempelvis Naturum och ytterligare besöksanordningar görs så skulle de på ett mer påtagligt sätt än i dag kunna bidra till lokal och regional utveckling om de i stället ombildas till nationalparker. Kostnaden för staten är i dessa fall liten i förhållande till att bilda en nationalpark på mark som i dag är privatägd och som inte redan omfattas av några restriktioner i markanvändningen.

Utredningen har därför föreslagit att delar av Ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö ska ombildas till nationalparker. Regeringen bör tillse att den mark som behövs för sådan nationalparksbildning omförs från Sveaskog till Naturvårdsverket. Även viss mark, med låga naturvärden, inom ekoparkerna Böda och Hornsö som kan användas som ersättningsmark till andra

markägare i samband med bildandet av dessa nationalparker bör om nödvändigt överföras till Naturvårdsverket. Regeringen bör därefter söka riksdagens stöd för att bilda nationalparkerna.

Att bilda nationalpark av delar av de fyra föreslagna ekoparkerna bör kunna genomföras med en projekttid på 4–5 år.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten*

Det direkta arbetet med att ombilda delar av de fyra föreslagna ekoparkerna till nationalparker bör kunna utföras inom det Naturvårdsverkets nuvarande anslag. Det bör i sammanhanget tas hänsyn till att ekoparkerna redan i dag innehåller vissa anläggningar.

### *Konsekvenser för kommuner*

Besöksnäringen i de kommuner och regioner som omfattas av förslaget kommer ha potential att växa vilket kan få lokala sysselsättnings-effekter.

Det finns studier från Finland som bör vara jämförbara även i Sverige där besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna igenomsnitt beräknades vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.

De statliga investeringarna i infrastruktur och anläggningar kommer därför till stor del kunna komma kommunerna och dess invånare till goda.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

För Sveaskogs del innebär marköverföring till Naturvårdsverket givetvis en kostnad i form av egendomsöverföringen. Eftersom det till övervägande del kommer röra sig om skogar som är avsatta för naturvård och friluftsliv i dagsläget kommer dock Sveaskogs avkastning till staten genom att virkesintäkter från dessa skogar uteblir knappas påverkas. När marken överläts till Naturvårdsverket kan dock även kostnader uppkomma då dessa naturvårdsavsättningar måste



kompenseras med andra för att leva upp till bolagets riktlinjer om 20 procents naturvårdsavsättningar inom beståndet. Det kan dock diskuteras om denna policy kan anpassas för att ta hänsyn till att beståndets sammanlagda areal av värdefull skog minskar genom en sådan marköverföring. Det administrativa arbetet med projektet innebär en initial kostnad som dock bolaget bedöms kunna bära utan större konsekvenser.

Konsekvenser kan uppkomma för företag som har sin nuvarande näringsverksamhet i de berörda ekoparkerna och som i stället kommer behöva verka i nationalparkerna med en annan huvudman. Sammantaget bedöms dock nationalparkernas varumärke stärka dessa företags möjlighet att bedriva näringsverksamhet inom turism och besöksverksamhet på lång sikt. Det bör även finnas potential för ytterligare etableringar och entreprenörskap till följd av de infrastruktursatsningar som en nationalpark innebär, i anläggningar och leder.

För enskilda som berörs bedöms inte nationalparksbildningen ha några påtagliga konsekvenser.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Naturvärdena i ekoparkerna bevaras redan i dag genom naturvårdsavtal och Sveaskogs målklassning.

De berörda områdenas rekreationsvärden bedöms öka genom att huvudmannaskapet öförs från Sveaskog till Naturvårdsverket och de anläggningar som därmed kommer att investeras i. Naturvårdsverket är även en långsiktig garant för skötsel och utveckling av områdena. Genom den samverkan som föreslås för förvaltningen av nationalparken och de delar som kvarstår som ekoparker bör naturvärdena och rekreationsmöjligheterna kunna utvecklas i hela det berörda landskapet på ett mycket bra sätt.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Förslaget bedöms ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser då det samlade förädlingsvärdet bedöms öka i områdena. Nationalparkerna kan bidra till långsiktigt ökad besöksnäring och ökade rekreativvärden genom en förhållandevis låg initial kostnad.

### 17.5.12 Uppdrag om hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat

Den svenska turistnäringen har sett en kraftig ökning, både i antalet sysselsatta och i omsättning under de senaste decennierna. Många skyddade områden, inklusive huvuddelen av landets 30 nationalparker, ligger i landsbygskommuner. Det finns en stor utvecklingspotential för naturturism i och i anslutning till dessa, vilket skulle kunna bidra till regional utveckling i dessa kommuner.

Naturturismföretag har redan i dag möjlighet att nyttja skyddade områden, främst naturreservat och nationalparker, i sin verksamhet genom att anordna vandringar, exkursioner, fågelskådning etc. Det finns dock begränsningar i hur dessa företag kan bedriva verksamhet inom skyddade områden, bland annat i form av utformningen av föreskrifter och skötselplaner. För att stimulera mer naturturism och främja den näringen bör en översyn av nu gällande föreskrifter göras så att regelverket är ändamålsenligt och inte i onödan begränsar naturturism.

För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar såsom rast- och grillplatser samt övernattningsstugor. En infrastruktur är en förutsättning för att nationalparker och större naturreservat ska kunna locka fler besökare och därmed komma till större nytta för lokalsamhället. Att staten på så sätt gör en handfast satsning på utveckling av det lokala näringslivet ligger helt i linje med det som bör ingå i en övergripande bioekonomisk strategi – att varje yta ska användas på bästa sätt och med hög kvalitet.

Utredningen har därför föreslagit att Naturvårdsverket bör ges 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. Vidare har föreslagits att regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och organisationer analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur och genomföra åtgärder för att främja dessa intressen inklusive en översyn av vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken.

Uppdraget är komplext och omfattar såväl en analys av miljöbalken som nationalparksförordningen och ett arbete med att se över vägledningarna kring utformning och tillämpning av zoner och kanalisering av besökare. Redan i dag jobbar Naturvårdsverket med bland annat zoner för att hitta en balans mellan nyttjande och bevarande/orördhet. Arbetet bör utföras av en projektgrupp samt en referensgrupp med deltagande från några av länsstyrelserna. Några exkursioner kan behöva göras. Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra förankring hos berörda länsstyrelser.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Naturvårdsverket har uppskattat myndighetens kostnad för utredningsuppdraget till sammanlagt 2,25 miljoner kronor innefattande två årsarbetskrafter och 250 000 kronor i övriga kostnader. För länsstyrelserna uppskattas kostnaden till en halv årsarbetskraft.

Särskilda medel bör anslås till Naturvårdsverket för uppdraget.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

För företag inom turistbranschen som kan omfattas av de regeländringar och investeringar som föreslås kan gynnsamma effekter uppstå. Effekterna är beroende på vilka åtgärder som utförs och vilka regeländringar som genomförs.

För deltagande i samverkansprocessen kan kostnader uppkomma.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Att öka naturturismen i skyddad natur kan upplevas konkurrera med friluftslivet. Denna sociala konsekvens bör utredas i samband med den föreslagna översynen.

För miljön bedöms inte några konsekvenser uppstå om uppdraget genomförs på det sätt som föreslagits.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Den samhällsekonomiska effekten bedöms som positiv om värdet av skyddad natur kan öka mer än de bedömda samhällskostnaderna. Det går inte att närmare analysera vilka åtgärder som kommer att genomföras av det utredningsuppdrag som lämnas men en samhällsekonomisk kalkyl förutsätts innan genomförande.

## **17.6 Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden i skogen**

### **17.6.1 Utredningens förslag om nyckelbiotoper**

Skogsstyrelsen har sedan 1993 inventerat nyckelbiotoper i landskapet. Syfte med inventeringen av nyckelbiotoper var ursprungligen en inventering av små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter i skogen i syfte att komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer. Begreppet nyckelbiotop har inte någon författningsreglerad definition utan har utarbetats av Skogsstyrelsen.<sup>6</sup> Inventeringen har utförts på småskogsbrukets mark. Mellan och storskogsbruket har i huvudsak utfört egna inventeringar av höga naturvärden.

Såväl markägare som virkesuppköpare kan certifiera sig enligt certifieringsstandarderna FSC och PEFC. Certifierade skogsägare förbinder sig att i sin skogsbruksplan, eller liknande, frivilligt avsätta nyckelbiotoper. Certifierade virkesköpare får enligt standarderna inte kontraktera, avverka eller sälja ett sortiment som kommer från skogsmark som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper oavsett om det kommer från en certifierad eller en icke-certifierad markägare. Eftersom majoriteten av virkesköpande företag och organisationer i Sverige är certifierade innebär det i praktiken att avverkning och försäljning av virke från en nyckelbiotop inte går att genomföra, oavsett om den är registrerad eller inte.

Utredningens uppdrag har avsett att se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper. Utredningen har uppfattat att det främst är den inventering och registrering av nyckelbiotoper som Skogsstyrel-

---

<sup>6</sup> En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Skogsstyrelsen. *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*. H-46/2017.

sen utfört på småskogsbrukets marker, tillsammans med den mycket höga graden av certifiering bland virkesköparna, som föranlett den pågående debatten och som legat till grund för denna utrednings direktiv. Hur stor- och mellanskogsbruket inventerat naturvärden har utredningen inte uppfattat som problematisk på samma sätt.

Utredningen har utrett de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att inventera nyckelbiotoper samt Skogsstyrelsens förutsättningar att använda begreppet nyckelbiotop som grund för samråds-skyldighet enligt miljöbalken. Utredningens bedömning är att det inte kan anses tillräckligt klarlagt att det finns uttryckligt stöd i lag, förordning eller regleringsbrev till Skogsstyrelsen för att utföra den nämnda inventeringen. Utredningen har inte heller funnit något skäl att i myndighetens övriga uppdrag att i den omfattning som sker utföra inventering av och bedöma naturvärden på förhand.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper bör upphöra. Skogsstyrelsens arbete med att inventera nyckelbiotoper är som nämnts inte författningsreglerat. Det finns således ingen reglering att upphäva eller ändra.

Även om Skogsstyrelsen upphör att inventera nyckelbiotoper finns det ett omfattande register med insamlade uppgifter. Vad som bör hända med dessa uppgifter bör enligt utredningen utredas vidare. Hur dessa uppgifter bör hanteras är delvis beroende av hur den legala grunden för inventeringen bedöms. Frågan om Skogsstyrelsen haft tillräckliga legala förutsättningar för att utföra uppgiften är föremål för domstolsprövning.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper har tjänat som underlag i myndighetens arbete. Underlag om naturvärden är nödvändigt i myndighetens arbete inom både rådgivning och tillsyn. För det fall att Skogsstyrelsen upphör med inventering och registrering av nyckelbiotoper behöver i stället kunskap om naturvärden inhämtas på annat sätt. I vilken omfattning detta behöver ske beror på hur det befintliga registret med uppgifter kommer att hanteras. Utredningens uppfattning är att registret bör kunna kvarstå för uppgifter om de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering. Dessa uppgifter är bety-

delsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Frågan om register över dessa personuppgifter står i överensstämmelse med dataskyddsförordningen bör utredas i särskild ordning.

Som nämnts har Skogsstyrelsen utvecklat begreppet nyckelbiotop och den metodik som använts. Den kompetens som finns inom myndigheten kommer kunna tas tillvara som en expertfunktion i tillsyns- och områdesskyddsverksamheten. Vid sidan av detta bör den samlade kompetensen kunna erbjudas stor- och mellanskogsbruket inom ramen för uppdragsverksamhet. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar, metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

Utredningens förslag är att Skogsstyrelsen ska upphöra med inventering och registrering av nyckelbiotoper vilket innebär en besparing för myndigheten, motsvarande kostnaden för att utföra den uppgiften. Som utredningen kommer återkomma till föreslås dock att Skogsstyrelsen ska utföra en annan typ av inventering.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Den inventering av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen utfört har omfattat småskogsbrukets mark. Mellan och storskogsbruket har utfört med visst ekonomiskt stöd från Skogsstyrelsen eller fullt ut bekostat egna inventeringar av naturvärden. Om Skogsstyrelsen upphör att inventera nyckelbiotoper är det således ägare av den mark som avses med "småskogsbrukets mark" som kommer att beröras av förslaget. Med småskogsbruket avses i detta sammanhang markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun.

Som nämnts inledningsvis innebär utredningens förslag att Skogsstyrelsen ska upphöra med att inventera och registrera nyckelbiotoper. Uppgiften att inventera och registrera nyckelbiotoper är inte författningsreglerad. Något författningsförslag lämnas därför inte. Utredningen har trots det funnit skäl att redogöra för konsekvenser för företag.

Om Skogsstyrelsen upphör med att inventera och registrera nyckelbiotoper innebär det att myndigheten inte längre kommer

bistå enskilda skogsägare med att inhämta det kunskapsunderlag som nyckelbiotopsregistret inneburit. Skogsstyrelsen kommer inte längre gå in som garant för en bedömning av ett områdes samlade betydelse för biologisk mångfald, vid sidan av sin ärendehandläggning. Det innebär att enskilda skogsägare i större utsträckning än i dag måste inhämta det underlag som behövs för att kunna följa krav enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Ett betydande ansvar kommer därmed att läggas på skogsbrukets aktörer för att tillgodose att naturvärdena bibehålls och att nödvändig hänsyn visas i skogsbruket. Det förutsätter att markägaren måste inhämta sådan kunskap, och ansvaret för småskogsbruket kommer att öka.

Många markägare har upplevt att registreringen av nyckelbiotoper har påverkat deras äganderätt negativt på så sätt att krav från certifieringen medfört att de inte kunnat avverka sådan skog som hyst en nyckelbiotop. Om inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper upphör bedömer utredningen att den negativa effekten med koppling till Skogsstyrelsens myndighetsutövning kommer att upphöra. Däremot ändrar inte förslaget certifieringens krav om förbud mot att avverka nyckelbiotoper. En konsekvens av att Skogsstyrelsen upphör med att använda begreppet nyckelbiotop är att certifieringsorganen behöver hitta ett annat begrepp eller att själva stå för bedömningen av vad som utgör en nyckelbiotop. Kostnaden för att inventera eller bedöma naturvärden inom certifieringsorganen kommer i slutändan att belasta de företag som bekostar certifieringen. Detta medför en ökad kostnad för dessa små och stora företag. Hur stor denna kostnad blir avgörs av hur respektive organ väljer att gå vidare i frågan.

### *Konsekvenser för större skogsbolag*

Utredningen har talat med företrädare för flera skogsbolag om hur de ser på konsekvenserna av att Skogsstyrelsen inte längre ska inventera och bedöma nyckelbiotoper vid sidan av sin ärendehandläggning.

Sveaskog anser att det skulle vara olyckligt om Skogsstyrelsen slutade använda nyckelbiotopsbegreppet. Det är viktigt att någon äger och förvaltar begreppet, annars skulle det sannolikt snabbt urholkas eller i bästa fall ersättas av något annat. När det uppstår tvek-

samheter i frågan om ett område utgör en nyckelbiotop eller inte anser Sveaskog att det är värdefullt att kunna luta sig mot myndighetens bedömning. Av den totala arealen produktiv skogsmark som i dag är registrerade på Skogens Pärlor, ligger nästan 25 procent på Sveaskogs innehav.

Utredningen har även varit i kontakt med flera av de största skogsbolagen i Sverige. Begreppet nyckelbiotop används av bolagen för att beskriva områden med höga naturvärden. Bolagen anser däremot att det inte är avgörande att just nyckelbiotop används som begrepp för höga naturvärden. Det är dock ett begrepp som är välkänt och som därmed kan bidra till att områden som ska undantas från skogsbruk av naturvårdsskäl kan pekas ut på ett effektivt sätt. Vissa skogsbolag använder även Skogsstyrelsens begrepp *objekt med naturvärde*.

Ingen av skogsbolagen anser att det skulle ha någon praktisk betydelse om Skogsstyrelsen slutade använda begreppet nyckelbiotop för naturvärdena på det egna innehavet. Företagen har väl inarbetade system för att identifiera områden med höga naturvärden. Skogsstyrelsens sätt att definiera nyckelbiotoper är inte avgörande för detta. Principer för prioritering av frivilliga avsättningar grundar sig på fler faktorer än bestandsvisa naturvärden och på ett bredare och mer landskapsbaserat arbete än nyckelbiotopsinventering. Nyckelbiotoper är dock en viktig komponent.

Vid avverkningsuppdrag hos virkesleverantörer kan Skogsstyrelsen spela en roll genom att presentera ett "facit" i situationer när man gör olika bedömningar av ett områdes naturvärden och hantering. Det är en fördel att Skogsstyrelsen hanterar begreppet då myndigheten uppfattas som trovärdig och har en specialistkompetens som förvaltar nyckelbiotopsbegreppet.

Även bolagen lyfter fram att om Skogsstyrelsen skulle sluta använda begreppet kommer certifieringssystemen behöva utarbeta egna begrepp för områden med mycket höga naturvärden och implementera en nationell tillämpning som stämmer överens med internationellt vedertagna begrepp och definitioner. Det skulle sannolikt bli en komplicerad och bitvis besvärlig process.

Utredningen har även uppfattat att skogsbolagen anser att det är tveksamt om de problem som i dag omgärdar nyckelbiotopsbegreppet skulle lösas genom att Skogsstyrelsen upphör med att använda det. Bolagen framhåller i stället vikten av att Skogsstyrelsen utvecklar sin rådgivning kring hur olika biotyper kan och bör hanteras samt



tar fram en metod för bedömning av enskilda biotopers bevarandevärde liknande den som används i den nationella strategin för formellt skydd av skog.

De största bolagen har rapporterat in uppgifter om nyckelbiotoper till Skogsstyrelsen eller gjort dem tillgängliga på annat sätt. Utredningen ser inga hinder mot att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis kan ta emot uppgifter om höga naturvärden från mellan- och storskogsbruket.

Som nämnts har nyckelbiotop som begrepp använts av certifieringen för att identifiera sådan skog som inte ska avverkas. Vid tveksamheter eller i de fall oenighet har uppstått mellan certifieringsorganen och skogsägare har Skogsstyrelsen anlitats för att avgöra om området utgör en nyckelbiotop eller inte. Utredningen ser inte något hinder med att Skogsstyrelsen i sin uppdragsverksamhet bistår antingen ett bolag eller ett certifieringsorgan att mot betalning avgöra om ett område utgör en nyckelbiotop eller inte. Det får anses rimligt att kostnaden för att upprätthålla de marknads-certifierade systemen åläggs de som drar ekonomisk fördel av att kunna tillhandahålla certifierat virke.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Kunskapen om naturvärden i skogen har ökat betydligt sedan nyckelbiotopsinventering påbörjades i början av 1990-talet. Denna kunskapsökning beror bland annat på de erfarenheter som utvecklats inom själva nyckelbiotopsinventeringen, till exempel har den landsomfattande inventeringen bidragit till en kraftigt ökad kunskap om signalarters och vissa rödlistade arters miljökrav. Kunskapen har även ökat genom riktade inventeringar av särskilt svårbedömda skogstyper och genom den forskning som bedrivits om nyckelbiotoper.

Arealen nyckelbiotoper, registrerade av de större skogsbolagen, mellanstora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen. Den senaste skattningen indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.

Enligt forskningen som redogörs för i kapitel 11.4.5 är skydd av nyckelbiotoper det mest kostnadseffektiva sättet att skydda röd-

listade arter. Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.

De nyckelbiotoper som inte identifierats i nyckelbiotopsinventeringen och varken upptäcks av markägaren eller dennes ombud, i samband med avverkningsplanering eller av Skogsstyrelsen i samband med avverkning riskerar att förlora sina naturvärden utan att kännedom om dessa funnits tillgänglig. Omfattningen av skador på oregistrerade nyckelbiotoper är svårbedömd men mycket talar för att de nyckelbiotoper som inte är kända genom register skadas i betydligt högre grad än de kända.

Kunskap om höga naturvärden i skogen är en förutsättning för att Sverige ska kunna bevara skog i den utsträckning som krävs enligt våra internationella åtaganden och de nationella miljökvalitetsmålen. Om någon inventering av nyckelbiotoper eller områden med höga naturvärden inte görs kommer det bli svårare att identifiera de områden i skogsmark som utgör sådana naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet eller CBD:s bestämmelser. Det är således viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna. Utan platsbunden information om höga naturvärden är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer.

För det fall att Skogsstyrelsen upphör med att inventera och registrera nyckelbiotoper kommer det innebära att ansvaret för att ta fram platsbunden information om höga naturvärden åligger markägare i större utsträckning. Utredningen bedömer att kompetensen hos enskilda markägare i att identifiera höga naturvärden inte motsvarar den som finns hos Skogsstyrelsen. Utan utbildningsåtgärder, rådgivningskampanjer eller annan inventering av höga naturvärden finns det en risk för att höga naturvärden kommer att avverkas med sämre förutsättningar att bevara den biologiska mångfalden i skogen som följd.

Om inventering och registrering av nyckelbiotoper upphör, tillsammans med det befintliga nyckelbiotopsregistret, bedöms konsekvenserna för miljön sammanfattningsvis bli påtagligt negativa.

Utredningens förslag att Skogsstyrelsen genom systematisk naturmiljöbeskrivning ska inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen bedöms i stor utsträckning fylla nyckelbiotopsinventeringens syfte och kunna neutralisera mycket av de risker som beskrivs ovan.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Nyckelbiotopsregistret har använts av andra aktörer än Skogsstyrelsen däribland andra statliga myndigheter vid större infrastrukturprojekt, och kommuner vid framtagande av naturvårdsplaner. Skulle de uppgifter som finns i registret inte kunna fortsatt användas skulle detta innebära att motsvarande uppgifter skulle behöva tas fram av dessa aktörer inom ramen för varje enskilt projekt.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av att upphöra med nyckelbiotopsregistrering och att radera de befintliga uppgifterna innebär en samhällsekonomisk förlust. Mycket stora insatser har lagts ner från statens sida för att bygga upp kunskap och register vilket lett till en hög samhällsekonomisk nytta. Utöver informationsdelning mellan myndigheter om förekomst av nyckelbiotoper, som skapat effektivitetsvinster och synergieffekter har registret även avlastat privata aktörer från ansvaret att själva bygga upp kompetens och utföra naturvärdesbedömningar.

Att nyckelbiotoper som registrerats inte avverkas bedöms samhällsekonomiskt positivt eftersom det uteblivna förädlingsvärdet av virket bedöms vara lägre än den samlade samhällsekonomiska nyttan med att biologisk mångfald bevaras inom dessa områden. Resonemanget bygger på att nyckelbiotoper har en mycket stor marginalnytta för biologisk mångfald om de bevaras, samtidigt som marginalnyttan är betydligt mindre för skogsindustrins förädlingsvärde av att de avverkas.

Sammantaget bedöms därför de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget bli negativa. Utredningens förslag att Skogsstyrelsen genom systematisk naturmiljöbeskrivning ska inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen bedöms i stor utsträckning kunna neutralisera de negativa samhällsekonomiska konsekvenser som beskrivs ovan.

## 17.6.2 Utredningens förslag om kunskapskrav

Utredningen har bedömt att det kunskapskrav som regleras i miljöbalken åligger en ägare av produktiv skogsmark. Det innebär att han eller hon har en skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kravet gäller i den utsträckning det kan anses rimligt.

En skogsbruksåtgärd regleras i huvudsak av skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller ingen hänvisning till miljöbalken. Skogsstyrelsen som är tillsynsmyndighet över skogsvårdslagen kan därför inte, vid en tillämpning av skogsvårdslagen, ställa krav på kunskap med stöd av miljöbalken. Det kan Skogsstyrelsen göra endast för de särskilt reglerade åtgärderna där myndigheten utövar tillsyn enligt miljöbalken.

Utredningen har därför föreslagit att det ska införas ett uttryckligt kunskapskrav i skogsvårdslagen som preciserar det kunskapskrav som i dag åligger en markägare enligt miljöbalken. Förslaget innebär att Skogsstyrelsen ska kunna ställa krav på att markägaren, inför att han eller hon utför en skogsbruksåtgärd som omfattas av skogsvårdslagen, på förhand ska skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma åtgärdens effekt på natur- och kulturmiljövärden. Det förutsätter att markägaren även skaffar sig kunskap om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av skogsbruksåtgärden och hur dessa påverkas av åtgärden samt vilken hänsyn som behöver tas till värdena. Kravet är begränsat till att avse den kunskap som behövs för att efterleva de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat om hänsyn enligt skogsvårdslagen. Det är föreskrifter som markägaren redan i dag ska efterleva. Förslaget innebär alltså inget ytterligare krav på hänsyn.

Enligt dagens regler ska markägaren underrätta Skogsstyrelsen inför en föryngringsavverkning. I dag finns krav på att markägaren i samband med en sådan underrättelse även ska redogöra för vad han eller hon avser att göra för att i samband med sådan avverkning tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Det görs i en så kallad hänsynsredovisning. På en karta/kartskiss ska markägaren även ange de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen.

Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen fastställt en blankett på vilken markägaren kan kryssa i vilken hänsyn som planeras att tas till arter, naturvärden och kulturmiljövärden. Det finns således inget krav och inget utrymme på blanketten för markägaren att redogöra för förhållandena på plats och hur markägaren har kommit fram till att den ”ikryssade” hänsynen är den som är lämplig och ändamålsenlig att vidta samt i överensstämmelse med de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

Så länge det funnits ett kryss i någon ruta har Skogsstyrelsen i de allra flesta fall godtagit den informationen om natur- och kulturmiljövärden samt vilken hänsyn som ska tas till dessa. Såvitt utredningen har förstått har Skogsstyrelsen inte förelagt markägaren om komplettering trots att det inte går att utläsa om den hänsyn som är ikryssad är i överensstämmelse med skogsvårdslagens krav.

Den närmare planeringen av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden görs i stället i samband med att avverkningen planeras och utförs på plats, vilket inträffar efter det att avverkningsanmälan lämnats in och prövats av myndigheten.

Redan i dag följer av skogsvårdslagen att planerad hänsyn ska redovisas och att avverkningen ska vara förenlig med de föreskrifter som följer av 30 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har även i dag, i egenskap av tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen, en möjlighet att begära in det underlag som behövs för att kunna kontrollera att skogsvårdslagens krav följs. Skogsstyrelsen har i många fall inte begärt komplettering från markägaren utan har tagit fram det underlag som behövs för att bedöma natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs och vilken påverkan åtgärden har på dessa.

Utredningens förslag om kunskap syftar till att förtydliga att markägaren har ett krav på kunskap för att tillgodose skogsvårdslagens krav om hänsyn till miljön och att Skogsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet genom tillsynsåtgärder kontrollerar att detta krav följs av markägaren.

I syfte att få en bättre kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns på den plats som berörs av avverkningen har utredningen bedömt att kunskap om natur- och kulturmiljövärden ska inhämtas före en åtgärd utförs. Utredningen har därför föreslagit att det i hänsynsredovisningen även ska redogöras för vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyn som

markägaren planerar att ta till dessa. Liksom i dag ska detta anges på en karta.

Om förslaget inte genomförs kommer Skogsstyrelsen fortsätta att utreda förekomst av natur-och kulturmiljövärden i det område som berörs av åtgärden. Det innebär en kostnad för Skogsstyrelsen. Det kommer försvåra möjligheten att genomföra förslaget om kortare handläggningstider som redogörs för nedan.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Enligt Skogsstyrelsen är det i dagsläget vanligt att hänsynsredovisningen som lämnas tillsammans med en underrättelse om avverkning är bristfällig. Myndigheten har framhållit att det krävs en väsentlig förändring i kvalitet på hänsynsredovisningen för att den ska överensstämma med de krav som utredningen föreslår. Om planerad hänsyn inte står i överensstämmelse med regelverket kommer Skogsstyrelsen behöva förelägga om komplettering eller utreda förhållandena i ett stort antal ärenden. Det kommer i så fall innebära ett ytterligare behov av arbetsinsatser från myndigheten.

Samtidigt kommer hänsynsredovisningar som både beskriver områdets nuvarande naturvärden och åtgärdens påverkan på dessa möjliggöra en effektivare tillsyn och möjliggöra en ökad grad av automatisering. Sammantaget bedömer utredningen att ett krav på kunskap bör föranleda att Skogsstyrelsen kan efterfråga mer uppgifter från markägaren i stället för att myndigheten ska behöva utreda förhållandena på plats och åtgärdens påverkan på dessa. Detta är en besparing i arbetstid. Effekten bedöms finansiera förslaget om förkortade handläggningstider.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Utredningens förslag om ett kunskapskrav i skogsvårdslagen berör samtliga skogsägare. Utredningen har bedömt att motsvarande krav redan i dag åligger en skogsägare enligt miljöbalken. Det är alltså inget nytt krav som genom förslaget åläggs markägaren. Däremot har kravet sällan riktats till markägare då Skogsstyrelsen saknat författnings-

stöd för att ställa ett sådant krav annat än för de åtgärder där myndigheten har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken.

Det föreslagna kravet kommer alltså inte innebära ett nytt eller mer omfattande åläggande för markägaren. Kravet innebär att markägare behöver visa vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av en åtgärd före det att en underrättelse om avverkning ges in. I och med det behöver markägaren skaffa till tillräcklig kunskap om dessa förhållanden på sin mark.

Som utredningen har beskrivit utför skogsägaren ofta delar av själva planeringen av en avverkning och därmed inventering av natur- och kulturmiljövärden efter det att avverkningsanmälan lämnats in till Skogsstyrelsen (traktplanering). Den stora skillnaden som förslaget medför är att kunskapsinhämtningen om natur- och kulturmiljövärden ska ske före det att avverkningsanmälan lämnas in i stället för i samband med att avverkningen faktiskt sker.

Utredningens förslag om att Skogsstyrelsen ska utföra en naturmiljöbeskrivning förväntas bli ett stöd för markägaren i att uppfylla kunskapskravet. Denna naturmiljöbeskrivning ska som nämnts endast göras i områden som kan ha höga naturvärden på det enskilda skogsbrukets mark. Det innebär att större delen av den svenska skogsarealen inte kommer att omfattas av Skogsstyrelsens naturmiljöbeskrivning. Ansvar för inventering av natur- och kulturmiljövärden i övriga områden kommer att åvila skogsägaren.

Det föreslagna kravet gäller i den utsträckning det kan anses rimligt. Det överensstämmer med det kunskapskrav som redan i dag åligger en skogsägare genom miljöbalkens krav. Det är viktigt att det föreslagna kravet i skogsvårdslagen inte går längre även vad som följer av motsvarande krav i miljöbalken. Omfattningen av den kunskap om natur- och kulturmiljövärden och vilken påverkan åtgärden har på dessa ska således anpassas efter omfattningen och arten på åtgärden samt till vilken naturmiljö som åtgärden utförs i. Skogsägarens kostnad eller arbetsinsats för att utreda förhållanden på plats kan därför skifta från fall till fall.

Vad gäller föryrngringsavverkning följer av dagens regler att den ska föregås av att markägaren lämnar in en underrättelse om avverkning tillsammans med en hänsynsredovisning. Utredningens förslag innebär en precisering av kunskapskravet på så sätt att hänsynsredovisningen ska innehålla en redogörelse för vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det område som berörs av åtgärden och

vilken hänsyn som måste tas till dessa enligt skogsvårdslagen. Kraven om vilken hänsyn som ska tas förändras inte genom utredningens förslag.

För att kunna bedöma naturvärden krävs särskild kompetens vilket många markägare i det enskilda skogsbruket inte har. En stor andel privata markägare anlitar ombud vid avverkning.

För enskilda skogsägare är det vanligt att en virkesköpare anlitas som ombud inför en avverkning. Virkesköparen ansvarar då för att utföra naturvärdesbedömning och lämna in underrättelsen om avverkning tillsammans med hänsynsredovisningen. Av uppgifter från skogsägareföreningen Norra Skog framgår att drygt 95 procent av den virkesvolym som Norra Skog hanterar görs på uppdrag av enskilda skogsägare med hjälp av föreningens skogsorganisation. Övriga volymer avser leveransvirke där markägaren själv utför avverkningen och transporterar virket till väg. Det finns således redan i dag en inarbetad ordning för privata markägare att anlita ombud för att lämna in en avverkningsanmälan och utföra naturvärdesbedömningar och traktplanering. Förslaget bör därmed inte mer än marginellt innebära något ytterligare behov av att anlita ombud.

I dag görs en naturvärdesbedömning innan ett skogsområde som ska avverkas säljs eller innan en avverkning påbörjas för att identifiera att objektet inte härrör från kontroversiell källa.<sup>7</sup> I de fall en skogsägarförening anlitas utförs naturvärdesbedömningen av en skogsinspektör, som ofta är skogsmästare eller skogstekniker.

Avverkningsanmälan skickas in så snabbt som möjligt till Skogsstyrelsen för att den nuvarande handläggningsfristen om sex veckor ska börja löpa. Hänsynsredovisningen som ska ges in tillsammans med avverkningsanmälan sker utifrån vad man känner till om trakten i detta läge. Först därefter sker en detaljerad traktplanering i fält där hänsynskrävande biotoper och andra naturvärden identifieras och avgränsas i ett digitalt så kallat traktdirektiv<sup>8</sup>. Större hänsynsobjekt markeras, medan detaljhänsyn som till exempel sparande av natur-

---

<sup>7</sup> Med kontroversiell källa avses certifieringens bestämmelser om att inte avverka viss skog, bland annat nyckelbiotoper.

<sup>8</sup> Traktdirektiv är en instruktion till den som ska utföra avverkningen. Direktivet beskriver vilken åtgärd som ska utföras samt var och hur åtgärden ska utföras. Traktdirektivet innehåller en eller flera kartor, dels för att visa var objektet är beläget, dels för att märka ut viktiga platser på objektet. Platser som ofta märks ut är avlägg (plats för virket vid bilväg), basväg (väg in till objektet), forn- och kulturlämningar, befintliga vattendrag samt särskilda naturvärden eller hänsynskrävande biotoper. Traktdirektivet redovisar också resultat under samt status efter utförd åtgärd.



värdesträd tas av maskinförarna. På beståndsnivå tas miljöhänsyn av maskinföraren. Alla större skogsföretag har krav på att använda sig av certifierade skogsentreprenörer med maskinförare som erlägger kunskapskrav enligt målbilder och certifieringssystem via skogsskötsskolan.

Tidsåtgången kan variera stort mellan olika områden som ska avverkas. Traktplanering av en normaltrakt om cirka tre hektar inom privatskogsbruket uppskattas, inklusive restid, till cirka 2–5 timmar att planera i fält. Tidsåtgången beräknas med två timmar plus en halv timme/hektar. Om en uppdaterad skogsbruksplan saknas tillkommer en halv timme/hektar. Utöver detta behövs tid för naturvärdesbedömning och underrättelse till myndigheten.

Vissa skogsägare har dessutom en skogsbruksplan som utgör ett dokument med lång- och kortsiktig planering för avverkning. Som underlag för en skogsbruksplan ligger ofta en bedömning av naturvärden. I den utsträckning skogsägaren har låtit utföra naturvärdesbedömningar inom ramen för en skogsbruksplan kan dessa ofta ligga till grund för att uppfylla det föreslagna kunskapskravet.

Utredningens förslag innebär att tidpunkten för att bedöma vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyns som ska tas till dessa måste utföras före det att underrättelse om avverkning ges in. I praktiken innebär det att den så kallade traktplaneringen behöver utföras före det att underrättelsen om avverkning lämnas in. Förslaget innebär därmed att det krävs en större eftertanke i samband med att underrättelsen sker.

Tidsåtgången för att inhämta de uppgifter som kunskapskravet kräver påverkas av vad som i det enskilda fallet kan anses rimligt. Utredningen har inte kunnat ange i detalj vilken utredning som kan behövas och anses rimlig.

Utredningen har inhämtat uppgifter om uppskattad tidsåtgång för det föreslagna kunskapskravet från utredningens experter som företräder skogsägare. De har framfört att det föreslagna kravet på kunskap skulle innebära en extra tidsåtgång jämfört med dagens krav. I fråga om föryngringsavverkning som skogsägareföreningen utför på uppdrag av en markägare skulle förslaget om att redogöra för natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och hur åtgärden påverkas dessa innebära en extra tidsåtgång på cirka 1–2 timmar/objekt plus 0,5 timme/hektar jämfört med dagens kostnad som redogörs för ovan.

Den extra insats som krävs kommer att utföras av den organisation som hanterar avverkningsuppdraget. För professionella skogliga aktörer bör kompetensen vid naturvärdesbedömning framför allt ligga på förmågan att bedöma olika strukturer och substrat, och med ett begränsat krav på att känna igen vissa signalarter. Om extern hjälp behöver anlitas för en bedömning av natur- och kulturmiljön kan en sådan kostnad uppgå till cirka 3–10 000 kronor/utredningstillfälle. Det är beräknat på att extern hjälp kostar i intervallet 600–1 000 kronor/timme plus resor. Med detta sätt att räkna skulle ett snitthygge på knappt tre hektar uppskattningsvis kräva två timmars restid, en timmas inventering per hektar samt en timmas sammanställning. Det skulle bli totalt sex timmars arbete plus uppskattningsvis 15 mils resa á 45 kronor milen. Med en timkostnad på 800 kronor/timme skulle en inventering på cirka tre hektar kosta 4 800 för arbetstiden och 675 i milkostnad plus moms. Kostnaden per hektar för konsult eller liknande minskar sannolikt ju större avverkningsinsatsen är om externa inventerare anlitas.

Som utredningen redogjort för ovan utgör hänsynsredovisningen i dag av att en eller flera rutor kryssas i utan att området som ska avverkas nödvändigtvis har besökts i fält. Skogsstyrelsen har även huvudsakligen godtagit detta förfarande. Syftet med utredningens förslag är som nämnts att markägaren ska ha kunskap om förhållandena i det område som berörs av avverkningsinsatsen och hur avverkningsinsatsen kan påverka dessa innan åtgärden utförs. Som utredningen redogjort för ska alltså de åtgärder som utförs inom ramen för traktplaneringen utföras före det att avverkningsanmälan lämnas in.

Enligt utredningens bedömning bör detta inte innebära någon förändring jämfört med dagens krav i skogsvårdslagen och miljöbalken avseende vilken information markägaren behöver inför att en avverkning utförs. Skillnaden är vid vilken tidpunkt som kunskapen om natur- och kulturmiljön inhämtas och hänsynen till dessa bedöms. Att inhämta kunskap och göra en bedömning av vilken hänsyn som ska tas vid en annan tidpunkt kan enligt utredningen inte innebära någon merkostnad för markägaren. Utredningen delar därför inte den redogörelse av extra kostnader som redogjorts för ovan. För den markägare som avser att avverka skog utan att följa de bindande kraven, i de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen, innebär dock det krav som föreslås en

fördyring eftersom kunskap måste inhämtas för att avverkning ska få utföras.

Detsamma kan gälla för den markägare som avser att avverka utan traktplanering och bestämma den obligatoriska hänsynen först i samband med att avverkning sker. I detta fall behöver skogen inspekteras i fält före avverkningsanmälan ska lämnas in, vilket utgör en merkostnad på sätt som beskrivits ovan. Denna typ av avverkning sker dock endast i mycket liten utsträckning i dag.

Om utredningens förslag om naturmiljöbeskrivning på småskogsbrukets marker genomförs, kommer dessa uppgifter att kunna användas som underlag för skogsägaren för att uppfylla det föreslagna kunskapskravet. Detsamma gäller för de uppgifter som kan komma att bevaras från Skogsstyrelsen register av nyckelbiotoper. Skogsägaren behöver då endast komplettera de uppgifter som redan finns registrerade i den utsträckning som behövs för att bedöma den åtgärd som skogsägaren avser att utföra.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Utredningen har i nuläget inte kunnat se några konsekvenser för miljön och klimatet eller sociala konsekvenser.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Utredningsbördan inför en avverkningsanmälan flyttas genom förslaget delvis från myndigheten till markägaren. Samhällsekonomiskt bedöms en sådan reform i stort sett neutralt.

Skogsstyrelsen består av välutbildad personal med tillgång till information och utrustning för att effektivt kunna bedöma hur naturvärdena på behandlingsenheten förhåller sig till föreskrifterna. I de flesta fall krävs därför inte något fältbesök. Skogsstyrelsens utredning sker därför i regel mer effektivt än en mindre markägars. När det kommer till skogsbolag och markägare som anlitar ombud bedöms dock både kompetens och effektivitet som likartad i dessa delar. Viss kunskapsuppbyggnad kan dock komma att krävas bland vissa av skogsbrukets aktörer för att uppnå kompetens om skogsvårdslagens krav. Detta krav är emellertid något som följer redan av dagens krav och reformen bedöms inte påverka kravet i sak.

Genom att markägaren ska redovisa de kunskaper om skogen som denna ska ha, och i de flesta fall har, samt den planerade åtgärdens inverkan på skogens naturvärden, sker en samhällsekonomisk vinst i de flesta fall. Detta genom att markägarens kunskaper kommer tillsynsmyndigheten till del och att samma arbete inte behöver utföras två gånger.

### **17.6.3 Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventeringar**

Utredningen har konstaterat att frågan om vilket kunskapsunderlag som krävs för olika situationer och verksamheter är komplex och att svaret på frågan beror på flera omständigheter. Avgörande för vilken och hur mycket kunskap som behövs om skogen kan vara bland annat de politiska ambitionerna för naturvård och områdesskydd, utformningen och avgränsningen av myndigheters uppdrag och, i fråga om tillsyn och rådgivning, omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är även frågan vem som ska ansvara för att inhämta den nödvändiga kunskapen om skogen. Vid tillsyn och rådgivning är det särskilt relevant i vilken utsträckning staten ska ansvara för inhämtning av kunskap och i vilken utsträckning det ansvaret i stället bör läggas på markägaren.

Vid sidan av den kunskap som myndigheterna i olika sammanhang behöver för sin verksamhet finns det även ett uttalat krav på att skogsägare och verksamhetsutövare ska ha nödvändiga kunskaper; både beträffande skogsskötselåtgärder och för att kunna tillgodose andra allmänna intressen, som naturmiljön, när åtgärder vidtas som kan påverka dessa.

Utredningen anser att det finns behov av kunskap om höga naturvärden i skogen. Kunskapen behöver avse såväl lägesbunden kunskap och kunskap på mer aggregerad nivå. Utredningen har föreslagit två olika inventeringar för att tillgodose statens och det enskilda skogsbrukets behov av lägesbunden kunskap om höga naturvärden i skogen. Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventering bygger därför på att kunskap bör samlas in och hanteras på olika sätt beroende på vad den är tänkt att användas till.

## Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald

För att genomföra de skogspolitiska och miljöpolitiska målen krävs att även annan skog med höga naturvärden bevaras än sådan som utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse. Som utredningen föreslagit ska detta bevarande bygga på frivillighet från markägaren, både genom frivilliga avsättningar eller att markägaren frivilligt går med på att ett område avsätts för naturvård genom formellt skydd. För att de frivilliga formerna ska utgöra ett effektivt bevarande av skog behövs kunskap om var skogar med höga naturvärden finns. Sådan kunskap kan inhämtas av staten, markägaren själv eller någon annan. Det är viktigt att sådan information inhämtas på ett rättssäkert och icke handlingsdirigerande sätt. Inventeringen bör därför inte avse en samlad bedömning av ett områdes naturvärden utan avse förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen, såsom förekomst av döda träd, naturvårdsarter med mera.

Inventeringen syftar till att utgöra:

- kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,
- kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd,
- kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
- ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd

Utredningen har bedömt att Skogsstyrelsen bör utföra det föreslagna inventeringsuppdraget och har därför föreslagit ett tillägg i myndighetens instruktion. Enligt utredningens förslag ska inventeringen endast utföras på små- och mellanskogsbrukets mark. Det ligger i linje med hur den rådande skogspolitiken har fördelat ansvaret för att ta fram kunskap om naturvärden mellan staten och enskild. Skogsstyrelsen ska informera markägaren innan en inventering utförs. Inventeringen kommer enligt förslaget att utföras av Skogsstyrelsen på sådan mark som kan ha höga naturvärden. Dessa områden kommer att identifieras genom att skogsområden med enhetliga

förhållanden avgränsas. Utredningen har bedömt att sådan skogsmark kan uppskattas till cirka fem procent av hela den produktiva skogsmarken. Det är alltså en förhållandevis liten yta som berörs av förslaget i denna del. På övrig produktiv skogsmark ska någon naturmiljöbeskrivning inte utföras av Skogsstyrelsen. Där har i stället markägaren fullt ansvar för att inventera natur- och kulturmiljövärden i den utsträckning som behövs för att följa skogsvårdslagens och miljöbalkens krav samt de förväntningar som i övrigt följer av den svenska skogspolitiken.

Om förslaget inte genomförs kommer markägare själv att fullt ut behöva stå för kostnaderna för den utredning som krävs för att kunna fullgöra de krav som bland annat skogsvårdslagen och miljöbalken kräver och den rådande skogspolitiken förutsätter på all skogsmark. Det kommer i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon för att utföra en beskrivning av naturmiljön. God kännedom om höga naturvärden på den egna fastigheten medför att dessa bevaras i större utsträckning genom hänsyn vid avverkning. Det medför också att markägaren i större utsträckning frivilligt avsätter områden med höga naturvärden för naturvård.

Om inte förslaget genomförs kommer det också att bli svårt att arbeta för en funktionell och kostnadseffektiv naturvård i landskapet byggd på konnektivitet vilket i sin tur riskerar att en större areal skogsmark behöver avsättas för naturvård för att nå mål om bevarande av biologisk mångfald.

### **Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska inventera för inrättande av formellt områdesskydd**

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna är de myndigheter som i dag beslutar om områdesskydd för skog. Inför sådana beslut inventerar myndigheterna naturvärden i skogen.

Som utredningen redogjort för har utredningen föreslagit att det ska fastställas ett nationellt program för biologisk mångfald som bland annat ska ange vilka arealer av skog som ska bevaras och ange de ekonomiska resurser som krävs för det. Vissa av dessa arealer kommer att utgöras av så kallade särskilt angelägna allmänna intressen, sådana naturvärden där staten har ett ansvar utifrån internationella åtaganden eller andra politiska överväganden för att dessa bevaras. För att identifiera dessa värden krävs kunskapsunderlag som staten

bör ansvara för att inhämta. Utredningen anser att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna även fortsättningsvis ska utföra dessa uppdrag i den utsträckning som det politiskt beslutade nationella programmet tillåter. Någon författningsändring bedöms inte nödvändig för detta.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Utredningens har föreslagit att inventering i form av naturmiljöbeskrivningar ska utföras av Skogsstyrelsen. En sådan inventering kräver enligt Skogsstyrelsen ytterligare anslag. Omfattningen av anslagen avgör takten på inventeringen. Ju mer pengar staten lägger på inventering desto mindre behöver det enskilda skogsbruket lägga på inventering av naturvärden inför att en skogsbruksåtgärd ska vidtas.

Enligt förslaget ska naturmiljöbeskrivningen utföras genom att Skogsstyrelsen först anpassar metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige för resten av landet. Vidare innebär det arbete med tekniska hjälpmedel, utbildningar, samverkan samt kommunikation. Därefter skulle själva inventeringsarbetet kunna påbörjas. Skogsstyrelsen har beräknat kostnaden för inventeringen baserat på

- det uppskattade antalet hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skydd och de största skogsägarnas frivilliga avsättningar (cirka 400 000 hektar).<sup>9</sup>
- kostnaden samt areal som inventerades inom testverksamheten i Nordvästra Sverige 2018. Cirka 50 procent av arealen som inventerades hade mycket höga naturvärden.

Uppgifterna har använts för att få fram en grov kostnadsberäkning över hur mycket det skulle kosta att genomföra en naturmiljöbeskrivning av den resterande skogsmarken där det finns potential för höga naturvärden. Övriga kostnader för vidareutveckling av metod, fältstöd, utbildningar och samordning baseras på uppgifter från den tidigare landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen samt andra motsvarande inventeringar och uppföljningar.

---

<sup>9</sup> Från Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotoper-Redovisning av underlaget till Skogsutredningen 2019*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

Insatserna och kostnaderna har fördelats utifrån två alternativ, den första beräkningen utgår från den utvecklade metoden men utan fördjupade utvecklingsinsatser och den andra med samma utvecklade metod men med en större tyngdpunkt på förankring och effektivare förarbete i form av utveckling av ett kunskapsunderlag som identifierar potentiella höga naturvärden utifrån nationella och heltäckande dataunderlag. En förstudie pågår för närvarande på Skogsstyrelsen kring detta. Ett eventuellt framgångsrikt genomförande-projekt är en förutsättning för Alternativ 2, och kostnaden för detta har inte beräknats här.

### Alternativ 1

#### År 1

Den totala kostnaden för metodutveckling, fältstöd, utbildning, samordning och uppföljning beräknas till totalt cirka 7,8 miljoner kronor. Kostnaden fördelas på:

- Metodutveckling samt utveckling av fältstöd, databas och kommunikation, cirka 3,5 miljoner kronor,
- Utbildning av personal beräknas till 5 dagsverken/person (förutsatt att förkunskaper finns), totalt 100 inventerare till en kostnad av cirka 2,75 miljoner kronor,
- Samordning, planering och framtagning av metoder för uppföljning och statistikproduktion, cirka 1,5 miljoner kronor.

#### År 2 och framåt

Den totala inventeringskostnaden beräknas till cirka 200 miljoner kronor där cirka 800 000 hektar skulle behövas inventeras med nuvarande metod. Vid en inventeringstakt på 40 000 hektar/år skulle arbetet genomföras på 20 år till en årlig kostnad av 10 miljoner kronor motsvarande 2 000 dagsverken.

Om inventeringstakten i stället uppgår till 80 000 hektar/år skulle inventeringen kunna genomföras på 10 år till en kostnad av 20 miljoner kronor årligen motsvarande 4 000 dagsverken.

Med alternativ 1 skulle kostnaden uppgå till cirka 250 kronor/inventerad hektar.



## Alternativ 2

### År 1–2

Den totala kostnaden för metodutveckling, fältstöd, utbildning, samordning och uppföljning beräknas till totalt cirka 8,0 miljoner kronor. Kostnaden fördelas på:

- Metodutveckling samt utveckling av fältstöd, databas och kommunikation, cirka 3,7 miljoner kronor,
- Utbildning av personal beräknas till 5 dagsverken/person (förutsatt att förkunskaper finns), totalt 100 inventerare till en kostnad av cirka 2,75 miljoner kronor,
- Samordning, planering och framtagning av metoder för uppföljning och statistikproduktion, cirka 1,5 miljoner kronor.

### År 3 och framåt

Under förutsättning att inventeringen sker med ett mer effektivt förarbete och med hjälp av urval via digitala kunskapsunderlag om naturvärden kommer urvalet av områden att förbättras. Förarbetet blir mer effektivt och inventeringstiden beräknas kunna minskas avsevärt jämfört med Alternativ 1.

Den totala inventeringskostnaden beräknas till cirka 125 miljoner kronor där cirka 500 000 hektar skulle behöva inventeras.

Vid en inventeringstakt på 40 000 hektar/årigen skulle arbetet kunna genomföras på drygt tolv år till en årlig kostnad av tio miljoner kronor motsvarande 2 000 dagsverken. Om inventeringstakten i stället uppgår till 80 000 hektar årligen skulle inventeringen kunna genomföras på cirka sex år till en kostnad av 20 miljoner kronor årligen motsvarande 4 000 dagsverken.

Med alternativ 2 skulle även kostnaden uppgå till cirka 250 kronor/inventerad hektar (samma som Alt. 1) men den totala kostnaden för inventeringen är uppskattningsvis 75 miljoner kronor mindre. Med alternativ 2 skulle även markägaren kunna få tillgång till ett digitalt kunskapsunderlag under tiden inventeringen planeras och genomförs. Detta skikt skulle kunna finnas tillgängligt på Mina sidor.

Med tanke på den misstro som funnit mot nyckelbiotopsinventeringen behöver myndigheten kommunicera, samverka och förankra metod samt resultat i god tid för att förhindra att det uppstår en misstro även mot naturmiljöbeskrivningen. Vidare kommer myndig-

heten att behöva arbeta bland annat med riskbedömningar och informationsklassningar.

Enligt Skogsstyrelsen skulle risken för misstro minska betydligt om de två första åren ägnas åt att förbereda, utveckla, samverka och implementera metoden för naturmiljöbeskrivningen samt tekniska hjälpmedel och utveckling. Därefter skulle inventeringen kunna starta, med en solid grund av väl beprövade och fungerande metoder och fältstöd, med utbildad personal och med bred acceptans.

Förslaget skulle även innebära att myndigheten hade tillgång ett bättre kunskapsunderlag i sitt övriga arbete, vilket skulle medföra god och effektivare hantering av ärenden.

En satsning på naturmiljöbeskrivning av den storlek som myndigheten här redogjort för kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen tillförs riktade anslagsmedel. Riksdagen beslutade genom antagandet av budgetpropositionen för 2018 att anslaget 1:1 Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 tillförs 20 miljoner kronor per år under 2018–2027 för en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. En motsvarande satsning skulle därmed kunna riktas mot den av utredningen föreslagna inventeringen. Enligt utredningens förslag i andra delar bör ett sådant beslut fattas inom ramen för handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Vad gäller utredningens förslag om att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska inventera för områdesskydd kommer omfattningen av myndigheternas uppdrag att styras av det handlingsprogram om biologisk mångfald i skogen som utredningen har föreslagit. Jämfört med dagens uppdrag att inventera för områdesskydd kommer den föreslagna omfattningen av inventering att begränsas till sådana särskilt angelägna allmänna intressen. Utredningen bedömer således att myndigheternas uppdrag i denna del kommer att vara mer begränsat än i dag. Detta bör innebära att länsstyrelsernas handläggarresurser kan omfördelas till arbetet med frivilligt formellt skydd.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Utredningens förslag om att Skogsstyrelsen ska utföra en naturmiljöbeskrivning berör huvudsakligen det enskilda skogsbruket. Inventeringen kommer enligt förslaget att utföras av Skogsstyrelsen på sådan mark som kan ha höga naturvärden. Dessa områden kom-

mer att identifieras genom att skogsområden med enhetliga förhållanden avgränsas. Utredningen har bedömt att sådan skogsmark kan uppskattas till cirka fem procent av hela den produktiva skogsmarken på det enskilda skogsbrukets mark.

Det rör sig därmed om en förhållandevis lite yta som berörs av förslaget i denna del. På övrig produktiv skogsmark ska någon naturmiljöbeskrivning inte utföras av Skogsstyrelsen. Där har i stället markägaren fullt ansvar för att inventera natur- och kulturmiljövärden i den utsträckning som behövs för att följa bland annat skogsvårdslagens och miljöbalkens krav samt de förväntningar som i övrigt följer av den svenska skogspolitiken.

Från företrädare för skogsägare inom utredningens expertgrupp har det framförts att det finns en risk med att den föreslagna naturmiljöbeskrivningen kommer att medföra samma problematik som den med inventering och registrering av nyckelbiotoper. För en skogsägare kan det uppfattas som att det är någon "annan" som kommer och visar vad som är "skyddsvärt" på skogsägarens fastighet. För att uppnå samma resultat är det enligt dessa företrädare för skogsägarna bättre att jobba med utvecklade skogsbruksplaner där skogsägaren själv är med och gör avvägningarna om vad som är skyddsvärt eller inte på fastigheten.

Det finns i dag en brist på tillit mellan skogsägare och myndighet. Det har framförts från företrädare för skogsägare att den riskerar att bestå genom utredningens förslag i denna del. Det finns en risk för att naturvärden fortsätter att upplevas som ett hot och att myndigheterna vill ha kontroll över dem. Genom att Skogsstyrelsen utför naturmiljöbeskrivningar kan markägare uppleva ett minskat självbestämmande över urval och prioriteringar av frivilliga avsättningar.

Vidare har det framförts från företrädare för skogsägare att om underlag från naturmiljöbeskrivningen ska användas för landskapsplanering på enskilt ägd mark kan denna brist på tillit bli värre. Skogsägare måste precis som i dag få inventera och planlägga sin skog i enlighet med sektorsansvaret och utifrån egna ambitioner.

Enligt utredningens förslag ska naturmiljöbeskrivningen enbart utgöra ett stöd till markägare. Till skillnad från inventeringen av nyckelbiotoper kommer utredningens förslag inte innebära en på förhand gjord bedömning av ett områdes naturvärden. Genom den standardiserade metodik som föreslås med i huvudsak inventering i provytor, utan sammanvägd bedömning av naturvärdena, bedömer

dock utredningen att förtroendet kommer att kunna öka. Den föreslagna naturmiljöbeskrivningen ska endast innehålla objektiva beskrivningar av förhållanden i naturen. Beskrivningen ska inte, vare sig för myndigheter eller markägare, i sig utgöra en bedömning av naturvärden som utgör ett krav eller en förväntan. Förutsatt att uppgifterna som inventeringen ger hanteras på det sätt som utredningen beskrivit bedömer utredningen att inventeringsunderlaget i stället kommer att ses som en tillgång i det enskilda skogsbruket.

Som utredningen redogjort för under konsekvenserna av förslaget om kunskapskrav har en skogsägare inom det enskilda skogsbruket generellt inte den kunskap som behövs för att kunna inventera naturvärden på det sätt som behövs för en naturmiljöbeskrivning. För att få den kunskap som behövs om det egna skogsinnehavet behöver markägaren anlita en person med sådan kompetens. Det bör innebära en kostnad för markägaren. Att Skogsstyrelsen utför inventeringen innebär att en markägare inte behöver betala för en inventering vilket innebär en motsvarande besparing.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Som utredningen redogjort för behöver områden avsatta för naturvård vara förbundna med varandra på ett sådant sätt att det möjliggör arters spridning, så kallad konnektivitet. För att kunna uppnå ekologisk konnektivitet på ett kostnadseffektivt sätt är det viktigt att naturvårdsavsättningar är ekologiskt funktionella och att landskapet mellan dessa bidrar till arters spridning. För att markägare och andra aktörer i ett landskap ska ha möjlighet att agera så att ekologisk konnektivitet upprätthålls eller skapas av sådana förhållanden i naturen som många hotade arter är knutna till krävs kunskap om sådana förhållanden i landskapet.

Sådan kunskap krävs både på den mark man förvaltar och på omgivande marker för att det ska vara möjligt att ta välinformerade beslut om vilka naturvärden som är lämpliga att bevara och utveckla, till exempel i form av naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn, eller anpassade skogsbruksmetoder och var detta är lämpligt att göra för att skapa konnektivitet i landskapet.

Utredningen bedömer att om en naturmiljöbeskrivning utförs i sådana områden i ett landskap som kan ha de strukturer och funk-

tioner som behövs och att informationen sedan är tillgänglig för de aktörer som förvaltar detta landskap ökar möjligheten kraftigt för att uppnå konnektivitet i landskapet. Därmed ökar även förutsättningar för ett kostnadseffektivt bevarande av biologisk mångfald.

De risker som beskrivits under konsekvenserna för nyckelbiotoper ovan omhändertas genom att en naturmiljöbeskrivning övertar den roll som nyckelbiotopsinventeringen tidigare haft. Till exempel avverkas områden med dokumenterat höga naturvärden i betydligt mindre utsträckning än områden utan dokumentation. Även om en naturmiljöbeskrivning inte utgör en naturvärdesbedömning bör det insamlade underlaget kunna utgöra en god grund för markägarens val mellan brukande och bevarande. På så sätt bör områden med höga naturvärden även med den föreslagna inventeringsmetoden bevaras i högre utsträckning.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Utredningens förslag om naturmiljöbeskrivningar är ett kostnadseffektivt sätt att kartlägga förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. En sådan inventering beräknas kosta cirka 250 kronor/inventerad hektar. Utredningen bedömer att kostnaden för motsvarande inventering skulle bli betydligt högre om markägare själv utförde inventeringen på sin egen mark. Även om markägare också skulle kunna samordna inventering skulle samma stordriftsfördelar inte kunna uppnås som om Skogsstyrelsen utför inventeringen. Den samhällsekonomiska nyttan med inventeringarna bedöms stora. Som beskrivits beträffande nyckelbiotopsinventeringen är en dokumentation av naturvärden ofta ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att bevara dessa. Värdet av biologisk mångfald i skogen bedöms vara många gånger högre än kostnaden för att inventera. Kunskaperna som inhämtas kommer ha ett stort värde för olika bevarandeåtgärder och är helt avgörande för att kunna uppnå samhällsekonomisk effektivitet i naturvårdsavsättningar.

Utredningens förslag om i fråga om inhämtning av kunskap om naturvärden bygger på att samma metod för inventering ska användas i hela landet. Samma metod ska även användas av Skogsstyrelsen och länsstyrelsen när myndigheterna inventerar för naturmiljöbeskrivningar och för områdesskydd. Underlag som inventeringarna resul-

terar i kommer således att kunna användas på ett samstämmigt sätt. Genom att kunskap om naturvärden inhämtas genom en etablerad metod bör uppgifterna kunna betraktas som tillräckligt kvalitets-säkrade för att kunna dela med andra myndigheter och aktörer.

#### **17.6.4 Utredningens förslag om ändrad handläggningstid**

En markägare ska underrätta Skogsstyrelsen om avverkning. Markägaren får påbörja avverkningen tidigast sex veckor efter att underrättelsen lämnats in till Skogsstyrelsen. En kortare handläggningstid möjliggör för skogsägare att planera sin avverkning på ett bättre sätt. En kortare handläggningstid skulle innebära större flexibilitet och minskade kostnader för flytt av maskiner för skogsbruket.

Utredningen har därför föreslagit att den handläggningstid som gäller för handläggning av en underrättelse om avverkning ska förkortas från sex veckor till tre veckor.

Det innebär att en avverkning ska kunna påbörjas tre veckor efter det att en underrättelse om avverkning lämnats in. Handläggningstiden börjar inte löpa förrän en fullständig underrättelse om avverkning med hänsynsredovisning är inlämnad. I de fall särskilda skäl föreligger ska handläggningstiden kunna förlängas till åtta veckor.

Genom förslaget bedömer utredningen att den stora mängd ärenden som inte kräver några mer omfattande tillsynsåtgärder från Skogsstyrelsen ska kunna utföras redan tre veckor efter att underrättelse lämnats in till myndigheten så länge markägaren uppfyllt kraven för en sådan underrättelse. För de ärenden som kräver utredningen bedöms däremot den nuvarande handläggningstiden inte alltid räcka till. Ett fältbesök kan till exempel behöva planeras och samordnas för att bli effektivt och kontakter kan behöva tas, exempelvis med andra myndigheter och markägaren. Dessutom kan väderförhållanden påverka möjligheten att utföra ett fältbesök. I dessa fall ska Skogsstyrelsen kunna besluta om förlängd handläggningstid till åtta veckor. Förslagen syftar till att de enkla ärenden ska gå snabbare samtidigt som de svårare ärendena ska ges tid för att utredas mer grundligt.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Förslaget om kortare handläggningstid av en underrättelse om avverkning är en följd av utredningens förslag om kunskapskrav för markägaren. Genom det förslaget kommer ansvaret för kunskap om naturvärden på det område som berörs av avverkningen att ligga på markägaren i större utsträckning än i dag. Det innebär att Skogsstyrelsen kommer att behöva lägga mindre tid på att utreda förhållandena på plats. Skogsstyrelsen har även upplyst om att myndigheten för närvarande arbetar med två olika projekt som har till syfte att effektivisera handläggningen av underrättelser om avverkning.

Skogsstyrelsen arbetar i nuläget med ett förändringsarbete med syfte att övergå till ett arbetssätt där enbart en mindre del av de inkommande avverkningsanmälningarna granskas manuellt. Resterande delmängd granskas enbart via ett digitalt system. Skogsstyrelsen planerar att införa det första steget mot ett nytt arbetssätt under 2021. Ett nytt arbetssätt kring anmälan om avverkning är enligt Skogsstyrelsen en förutsättning för att en övergång till en kortare handläggningstid ska vara möjlig. Det är därför viktigt att Skogsstyrelsen ges tid att förändra arbetssätten innan en kortare handläggningstid införs.

Förutom det redan pågående förändringsarbetet kommer myndigheten att behöva göra ytterligare förändringar såsom utveckla myndighetens handläggsystem och inlämningssystem. Externa aktörer kopplar sina egna system till inlämningssystemet och förändringar krävs därför även i aktörernas system förutom i Nemus, vilket får betydelse vad gäller tidsaspekten. Skogsstyrelsen behöver också, som följd av förändringen i kunskapskravet, avsätta mer resurser för att kunna utveckla mer sofistikerade system för att göra analyser digitalt av informationen i de avverkningsanmälningar som kommer in. Därtill uppstår en ökad administrativ kostnad i och med att ett antal beslut om förlängd tid behöver fattas.

Enligt Skogsstyrelsens uppskattade kostnad skulle omställningsarbetet beräknas innebära en ökad kostnad på tio miljoner kronor eller ungefär tio årsarbetsverken inför och i uppstarten av förändringen. Därefter kan förändringen innebära ökade administrativa kostnader där kostnaden är beroende av vilket antal beslut om förlängd tid Skogsstyrelsen behöver fatta.

Om Skogsstyrelsen behöver fattar beslut om förlängd tid i fem procent av ärendena skulle den ökade administrativa kostnaden enligt myndigheten uppgå till 4,2 miljoner kronor eller fyra årsarbetsverken. Om motsvarande siffra i stället är 15 procent av ärendena på grund av undermålig kvalitén i hänsynsredovisningen skulle den ökade administrativa kostnaden uppgå till knappt 13 miljoner kronor eller tolv årsarbetskrafter. Skogsstyrelsens bedömning är att förslaget inte kommer att kunna genomföras inom befintligt anslag, då det innebär en betydande kostnad. Uppdraget förutsätter, enligt myndigheten, riktade anslagsmedel.

Reformen kan genomföras på olika sätt. Om Skogsstyrelsen ges tillräcklig tid för att avsluta de pågående projekten som syftar till att effektivisera handläggningen samt ges möjlighet att planera införandet av ett nytt system bör de grundläggande förutsättningarna för myndigheten vara desamma som i dag. Genom den minskade utredningsbördan får myndigheten med krav på grundliga hänsynsredovisningar och en mer effektiv handläggning bedömer utredningen att den föreslagna ändringen av handläggningstid kan hanteras inom befintligt anslag.

För genomförandet av reformen bör dock projektmedel tillskjutas. Då arbetet bör kunna dra nytta av pågående projekt och ta vid där dessa slutar bör anslagmedel med fem miljoner kronor kunna vara tillräckliga.

Specialkompetens hos Skogsstyrelsens medarbetare eller behörigheter kan vara en begränsande faktor vid en förkortad handläggningstid. Det kan exempelvis röra sig om specialkompetens kring specifika arter. En konsekvens av förslaget kan därför bli att fler medarbetare behöver ha specialistkompetens för att hantera den kortare handläggningstiden. Detta är något som Skogsstyrelsen måste beakta vid kommande nyrekryteringar.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Enligt uppgift från företrädare för skogsägare kommer utredningens förslag om kortare handläggningstid ha ett värde särskilt vid vissa tillfällen såsom vid tider av virkesbrist vid industrin, granbarkborreangrepp, regnperioder och tjällossningstider. Genom utredningens förslag kommer det gå snabbare från beslut om att avverka till det att



avverkning får ske. Det kan till exempel vara en fördel om en det finns en maskin i närheten och skogsägaren kan besluta sig för att avverka ett närbeläget område. Det kan också avse en situation när väderleksförhållanden, såsom tjäle, är de rätta. I nämnda situationer kan det i vissa fall innebära besparingar för skogsägaren, uppskattningsvis några 1 000 kronor för att till exempel slippa flytta en maskin. Det är dock svårt att närmare precisera värdet av en kortare handläggningstid.

Förslaget innebär även att underrättelsen med nödvändigt underlag om hänsyn behöver finnas för att handläggningstiden ska börja löpa. Redan i dag krävs att hänsynsredovisningen ska ha lämnats in för att handläggningstiden ska börja löpa. Utredningens förslag är således inget nytt krav. Det är viktigt att det är tydligt för markägaren vad hänsynsredovisningen ska innehålla. Om Skogsstyrelsen kräver komplettering av avverkningsanmälan riskerar förslaget till förenkling i själva verket leda till ökad administration.

Sammantaget bedöms förslaget om kortare handläggningstid vid underrättelser om avverkning tillsammans med ökade krav på hänsynsredovisningen innebära att samma tid går åt inför en avverkning.

Det har framförts att en kortare handläggningstid gör det svårare för andra än markägare och berörda myndigheter att påtala påverkan på eventuella natur- och kulturmiljövärden i ett område som berörs av avverkningen.

Enligt utredningen är det förvisso så att den kortare handläggningen ger en kortare tid att hinna lämna synpunkter. Samtidigt innebär förslaget att handläggningstiden inte börjar löpa förrän underrättelsen om avverkning är fullständig. Med det avses att markägare ska ha lämnat in en hänsynsredovisning där natur- och kulturmiljövärden redogörs för och påverkan på dessa.

Med ett bättre underlag i ärendet bör anledningarna för andra än markägaren att inkomma med kompletterande underlag minska. Sammantaget bedöms inte andra än markägare och myndighet beröras i någon större utsträckning av förslaget. Miljöorganisationer har inte bedömts ha klagorätt i ärenden om underrättelse om avverkning. Däremot har sådana organisationer ansetts ha klagorätt i ärenden som rör tillsyn enligt miljöbalken. I detta avseende ändrar utredningens förslag inte rättsläget.

*Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Den kortare handläggningstiden, tillsammans med högre krav på avverkningsanmälningar bedöms inte försvåra myndighetens tillsyn över frågor som rör miljö. Den längre handläggningstid som kan beslutas vid särskilda skäl innebär dock att ett ärende som är svårbedömt kan utredas mer grundligt, vilket kan vara positivt för att kunna beakta miljöaspekter på ett allsidigt sätt.

**17.6.5 Utredningens förslag om att upphäva 6 § förordningen om anmälan för samråd**

I 6 § förordningen om anmälan för samråd finns en bestämmelse som anger att den som har underrättat Skogsstyrelsen om vissa angivna skogsbruksåtgärder, däribland avverkning, också har anmält åtgärden för samråd enligt miljöbalken. Utredningen har bedömt att bestämmelsen medför en otydlighet i vilket regelverk, skogsvårdslagen eller miljöbalken, som ska tillämpas på den åtgärd som anmälts. Utredningen har därför föreslagit att bestämmelsen ska upphävas i denna del. Genom den föreslagna ändringen bedömer utredningen att det kommer bli tydligt för markägare och myndighet vilken lagstiftning, skogsvårdslagen eller miljöbalken, som är tillämplig på skogsbruksåtgärden. Förutsättningarna för när samråd ska ske ändras inte genom utredningens förslag.

Om utredningens förslag inte genomförs i denna del riskerar de otydligheter som utredningen har identifierat att kvarstå.

**Konsekvenser***Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen kommer det totala antalet ärenden att öka då vissa ärenden kommer att både behöva anmälas för samråd och för avverkning.

Utredningen delar inte denna bedömning. Antalet ärenden påverkas rimligtvis inte av förslaget. Det förslag utredningen lämnat avser endast frågan om hur ett samrådsärende inleds hos Skogsstyrelsen och vem som till följd av det ska utreda åtgärdens påverkan på naturmiljön. Kriterierna för när samrådspikt föreligger ändras inte.

Någon ändring i hur ärendena ska handläggas när väl kriterierna för samrådspplikt föreligger ändras inte.

Enligt utredningen bör den stora skillnaden med förslaget innebära att Skogsstyrelsen behöver vara ett stöd för markägaren i att bedöma om åtgärden omfattas av samrådspplikt eller inte. Den kompetensen bör rimligen redan finnas inom myndigheten då någon förändring av bestämmelsen i sak inte föreslås. Bedömningen att en åtgärd omfattas av samrådspplikt eller inte är något Skogsstyrelsen redan gör i dag.

Däremot kommer Skogsstyrelsen att behöva besluta om föreläggande enligt miljöbalken för det fall att en anmälan om samråd uteblir trots att Skogsstyrelsen bedömer att samrådspplikt föreligger. Sådana förelägganden har Skogsstyrelsen inte behövt meddela tidigare för bland annat föryngringsavverkning då anmälningsplikten uppfylldes genom avverkningsanmälan. I de flesta fall bör upplysning om Skogsstyrelsen uppfattning i frågan kunna kommuniceras utan ett formligt föreläggande. Om markägaren inte har för avsikt att inkomma med en anmälan för samråd bör dock ett överklagbart föreläggande meddelas, om nödvändigt tillsammans med ett beslut om att förbjuda åtgärder till dess att samråd genomförts. En rutin för detta bör därför fastställas hos myndigheten. Några ytterligare anslag bedöms inte nödvändiga.

Utredningen har även föreslagit att Skogsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning och allmänna råd om samrådspplikt för skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen har bedömt att kostnaden för att ta fram en vägledning beräknas uppgå till 1 miljon kronor eller 1 årsarbetsverke, vilket bör kunna tas inom befintliga anslag.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Genom den föreslagna ändringen kommer skogsägare själva behöva avgöra om en skogsbruksåtgärd kan utgöra en väsentlig ändring av naturmiljön och därför omfattas av samråd. Liksom för det föreslagna kunskapskravet kommer markägare som inte har tillräcklig kunskap att avgöra åtgärdens påverkan på naturmiljön att behöva anlita hjälp för detta. Enligt utredningen bör kostnaderna som redogörs för ovan beträffande kunskapskravet kunna ligga till grund även för denna utredning.

De flesta privata skogsägare äger lite mark och avverkar sällan. Enligt uppgift från företrädare för enskilda skogsägare saknar en genomsnittlig privat skogsägare tillräcklig kunskap för att kunna avgöra vilka åtgärder som omfattas av samrådsplikt eller inte.

Det underlag som kommer att tas fram genom den föreslagna naturmiljöbeskrivningen kommer kunna underlätta för markägaren att göra bedömning av åtgärdens påverkan på naturmiljön och därmed behov av samråd.

Som nämnts är en utebliven anmälan om samråd straffsanktionerat. För att inte riskera att en felaktig bedömning i detta avseende kan det innebära att en skogsägare anmäler en åtgärd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken endast för att inte riskera att bryta mot lagen. Handläggningstiden för en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken uppgår till sex veckor vilket är längre än den kortare handläggningstid som utredningen föreslagit.

Det kan i sin tur innebära fördröjda avverkningar med bland annat sämre virkespriser som följd. Det är viktigt att det blir så tydlig som möjligt för markägare när ett samråd ska ske eller inte. Utredningen har understrukt att denna bedömning bör ske i dialog med Skogsstyrelsen. Det är också viktigt att den vägledning om samrådsplikten som utredningen föreslår tas fram och följs av allmänna råd och information riktad till markägare.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Utredningen har inte kunnat identifiera några konsekvenser för miljön och klimatet eller sociala konsekvenser.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Utredningen har inte kunnat identifiera några samhällsekonomiska konsekvenser av förslaget.

## 17.7 Uppdraget om fjällnära skog

För avverkning i fjällnära skog föreligger tillståndsplikt enligt 15 § skogsvårdslagen. Vilka områden som utgör fjällnära skog bestäms genom förordningen om gränserna för fjällnära skog med tillhörande kartor. Det är Skogsstyrelsen som på ansökan av markägaren prövar om tillstånd får ges. Tillstånd till avverkning får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården eller om den medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs. Om tillstånd ges till avverkning ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt rennäringens intressen.

Om tillstånd till avverkning nekas eller begränsas gäller i vissa fall rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Rätt till ersättning förutsätter att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Skogsstyrelsen ska försöka träffa en överenskommelse med markägaren om ersättningens storlek. Om en överenskommelse inte träffas är markägaren hänvisad till att väcka talan vid mark- och miljödomstolen.

Under våren 2020 avgjorde Mark- och miljööverdomstolen fem mål om ersättning till följd av avslag på ansökan om tillstånd i fjällnära skog. De fem målen omfattade sammanlagt cirka 392 hektar produktiv skogsmark och resulterade i en sammanlagd ersättning om cirka 20 250 000 kronor samt ränta på drygt 1 170 000 kronor.

Antalet mål där en markägare stämt staten i mark- och miljödomstol uppgår i dagsläget (oktober 2020) till 45. Den sammanlagda arealen för dessa mål utgör 1 175 hektar. Det uppskattade indikativa värdet för kostnader uppgår enligt Skogsstyrelsen till 63 100 000 kronor och KPI och ränta till 3 300 000 kronor.<sup>10</sup>

Utöver mål i domstol finns 66 ärenden hos Skogsstyrelsen där frågan om ersättning förhandlas med markägaren (oktober 2020). Uppskattade indikativa värden för kapitalbelopp uppgår till 40 400 000 kronor.

Mängden inkommande ansökningar om avverkningstillstånd inom fjällnära skog ökar. Under 2020 har det till och med september kommit

---

<sup>10</sup> Beloppet för uppräknings enligt KPI och ränta har för beräkningens skulle baserats på ett tänkt genomsnittligt datum satt till den 1 januari 2019 fram till oktober/november 2020. Det har för beräkningens skull också förutsatts att alla stämningar inkluderar yrkanden om sådana uppräknings, om det verkligen förhåller sig så är dock oklart.

in ansökningar med en sammanlagd areal av cirka 10 800 hektar. Det är tre gånger så mycket som genomsnittet för ett helt år under de senaste åren. Enbart under september 2020 kom det in ansökningar om tillstånd som omfattar cirka 8 500 hektar. Tillsammans med befintliga ärenden med nekade ansökningar innebär det en kraftig ökning av handläggningen av tillståndsärenden i berörda distrikt under resterande del av 2020 och hela 2021.

I de ärenden om ansökan om tillstånd till avverkning där beslut fattas uppskattar Skogsstyrelsen att cirka 70 procent kan leda till nekad ansökan. Det är en betydligt högre andel än genomsnitt för de tre senaste åren, som ligger på cirka 20 procent. Anledning till den ökade andelen avslag på tillståndsansökan är enligt Skogsstyrelsen att en stor del av ansökt areal bedöms omfatta skog med mycket höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har skattat att arealen nekade avverkningstillstånd kan komma att uppgå till cirka 9 000 hektar produktiv skogsmark under 2021. Skattningarna bygger på vissa antaganden utveckling av ärendemängder med mera och är mycket osäkra. Den sammanlagda intrångsersättningen för detta uppskattas till cirka 360 miljoner kronor för 2021. Beloppet grundas på en bedömd genomsnittlig ersättning om 40 000 kronor/hektar. Enligt de principer som nu tillämpas belastas Skogsstyrelsens anslag i samband med att nekande beslut fattas.

För 2022 skulle med samma antaganden ansökningar nekas på cirka 8 000 hektar. Den sammanlagda intrångsersättningen cirka 320 miljoner kronor under 2022.

### **17.7.1 Förtydligande om pågående markanvändning i fjällskog och tydliggörande följderna av ett nekat eller begränsat tillstånd till avverkning.**

Som nämnts utgår ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Ersättning förutsätter att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär att skogsbruk måste utgöra den pågående markanvändningen om ett nekat tillstånd ska medge rätt till ersättning. I de domstolsprövningar som nyligen avgjorts har frågan om skogsbruk utgjort pågående markanvändning varit föremål för prövning. Från staten har det gjorts gällande att skogsbruk i de aktuella fallen inte utgjort pågående markanvändning och att någon rätt till ersättning därför inte förelåg.

Enligt utredningen är det inte rimligt att fastighetsägare ska behandlas olika i de situationer som är beroende av frågan om pågående markanvändning. De fastighetsägare som av någon anledning aldrig brukat sin skog, och därmed passivt bidragit till att natur- och kulturmiljövärden bevarats, ska därmed inte hamna i ett sämre läge än de som bedrivit rationellt skogsbruk i modern tid när en ersättningsfråga avgörs och därmed vad som utgör pågående markanvändning. För att undvika att markägare ovan den fjällnära gränsen behandlas olika i fråga om rätt till ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd har utredningen föreslagit att det i skogsvårdslagen särskilt ska anges att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan den fjällnära gränsen.

Genom att skapa en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjs tveksamheterna om detta vid tillståndsprövningen.

I dagsläget är det oklart vad som gäller för de markägare som får ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning genom ett beslut om nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog. Det finns ingen praxis om hur en ny ansökan om tillstånd för skog som redan prövats ska hanteras. Den nuvarande lagstiftningen ger inte svar på frågan.

I och med det nekade tillståndet kan vad som avses med pågående markanvändning helt eller delvis ändras. Om tillstånd till avverkning nekas i sin helhet bör den pågående markanvändningen inte längre anses vara skogsbruk eftersom skogsbruk inte får bedrivas i området. Om markägaren ansöker om tillstånd på nytt och tillståndet återigen nekas bör någon rätt till ersättning därför inte behöva prövas. Ett nekat tillstånd innebär då inte heller att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

Utredningen har därför föreslagit att det i tillståndsbeslutet ska anges i vilken utsträckning pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta ska även antecknas i fastighetsregistret.

Om förslaget inte genomförs är det oklart vad som gäller vid en senare ansökan om tillstånd till avverkning. Det är oklart vad som utgör pågående markanvändning och om rätt till ersättning föreligger vid en ny ansökan.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Förslaget innebär att det tydliggörs för nuvarande och framtida ägare vad som utgör pågående markanvändning efter en tillståndsprövning. Om markägaren söker tillstånd på nytt och får avslag behöver Skogsstyrelsen inte pröva frågan om ersättning. Det bör rimligen innebära en besparing av arbetskraft för myndigheten.

Om reformen inte genomförs bedöms frågan uppkomma i processer som rör områden som tidigare prövats. Utgången för en sådan process är oklar, men kan utan förändrad lagstiftning innebära att ersättning behöver betalas även för ett tidigare ersatt område i strid med statsstödsreglerna.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Förslaget tydliggör för markägare vad som utgör pågående markanvändning efter ett nekat beslut om tillstånd. Utöver ett förtydligande bedöms inte förslaget ha några konsekvenser för markägare.

### *Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser*

Utredningen har inte identifierat några konsekvenser för miljö och klimat eller några sociala konsekvenser.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Utredningen har inte identifierat några samhällsekonomiska konsekvenser. Genom att reformen genomförs bedöms framtida samhällsekonomiska kostnader dock kunna undvikas genom att ersättning kan behöva betalas flera gånger för samma område utan att ytterligare nytta uppkommer.



### 17.7.2 Förslag om ersättning vid nekat tillstånd

I de fall Skogsstyrelsen och markägaren är överens om att ersättning ska betalas när tillstånd till avverkning nekas ska Skogsstyrelsen verka för att en överenskommelse om ersättningens storlek nås. I de fall Skogsstyrelsen och markägaren inte kommer överens är markägaren hänvisad till att väcka talan vid mark- och miljödomstol. I dessa mål företräds staten av Kammarkollegiet vilket medför att Skogsstyrelsen inte är part i det mål där ersättningen slutligt avgörs. Huruvida ersättning betalas för den skada markägaren lidit genom det nekadetillståndet kan därför inte beaktas inom ramen för tillståndsprövningen.

Utredningen har föreslagit att ersättningsfrågan bör vara en del av tillståndsprövningen och att särskilda ersättningsregler därför bör införas i skogsvårdslagen. Fördelen är att alla beslut enligt skogsvårdslagen skulle kunna hanteras på samma sätt och samlat i ett förfarande. På så sätt kan rätten till ersättning på ett rättssäkert sätt ingå i den proportionalitetsbedömning som ska vara en del av tillståndsprövningen som kan innebära ett beslut som inskränker egendoms-skyddet. Alternativet, att införa mer detaljerade process- och ersättningsbestämmelser i miljöbalken, motiverade av åtgärder som i övrigt regleras i en speciallagstiftning, förefaller inte vara ändamålsenligt eller systematiskt korrekt.

I likhet med förslaget om hur ersättningsfrågan ska prövas har utredningen även föreslagit att omfattningen av ersättningen ska regleras i skogsvårdslagen. Utredningen har även föreslagit att full ersättning ska betalas för det fall att ett nekat eller begränsat tillstånd innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Ersättning för ett nekat tillstånd regleras i dag i miljöbalken. För intrångsersättning enligt miljöbalken ska expropriationslagens regler tillämpas, vilket innebär att ersättningen schablonmässigt ska ökas med 25 procent. Utredningen har föreslagit att ersättning för intrång i pågående markanvändning alltså ska räknas upp med 25 procent.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Förslaget om att ersättningsfrågan ska avgöras tillsammans med intrångsbeslutet kommer innebära att Skogsstyrelsen genom ett beslut måste avgöra frågan om ersättning. Förslaget innebär också att Skogsstyrelsen inte längre ska verka för att en överenskommelse träffas. Förvaltningslagens bestämmelser, som styr Skogsstyrelsens handläggning, innebär att Skogsstyrelsen ska utreda frågan om ersättning och kommunicera beslutsunderlag med berörd markägare. Förslaget innebär även att Skogsstyrelsen, för det fall myndighetens beslut överklagas, blir motpart vid prövningen av överklagandet i domstol.

Det innebär att Skogsstyrelsen kan behöva anlita eget ombud och i så fall betala ombudskostnader. Skogsstyrelsen kommer inte behöva betala markägarens rättegångskostnader då någon sådan rätt till ersättning inte finns vid överklagande enligt förvaltningsprocesslagen.

I de allra flesta fall innebär ansökan om tillstånd ett fältbesök för att fastställa om ett tillstånd kan medges helt, delvis eller inte alls. I dagsläget har handläggarna som arbetar med ansökningar liten erfarenhet av att fatta beslut som innehåller underlag för att avgöra frågan om ersättning. Enligt Skogsstyrelsen behöver varje hänsyn som det föreskrivs om i besluten värderas och på ett tydligt och på ett varaktigt sätt märkas upp i fält.

De handläggare som i dag är mer inriktade på att identifiera naturvärden måste få genomgå utbildning för att också kunna utföra en värdering av kvarlämnad skog, alternativt måste två olika personer med olika kompetens genomföra fältbesöken.

Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen uppskattar myndigheten att förslaget om gemensam prövning av tillstånd och ersättning kommer att medföra behov av utbildning av handläggare. Som en konsekvens av att all handläggning samlas i ett ärende måste också det befintliga handläggarstödet byggas om. Sannolikt behövs även ytterligare resurser för stöd till handläggare från områdesskydds- och tillsynsspecialister samt jurister. Skogsstyrelsen har bedömt att den totala kostnaden för förslaget uppgår till totalt 0,9 miljon kronor fördelat på följande poster.

|                                     |                              |
|-------------------------------------|------------------------------|
| – Utbildning av 20 handläggare      | 150 000 kronor               |
| – Ombyggnad av befintligt it-system | 200 000 kronor               |
| – Ökat stöd från specialister       | 500 000 kronor <sup>11</sup> |

Skogsstyrelsen har bedömt att handläggningstiden för tillståndsprövningen kommer att vara densamma som i dag.

Däremot har Skogsstyrelsen bedömt att handläggningstid för den del som avser frågan om ersättning kommer påverka den totala längden av. Enligt myndigheten bör i stället handläggningstiden kunna förkortas eftersom Skogsstyrelsen inte längre behöver verka för en överenskommelse i frågan om ersättning. Samtidigt bedömer Skogsstyrelsen att ytterligare stöd kommer behövas från tillsyns- och områdesskyddsspecialister samt jurister jämfört med arbetet utifrån nuvarande regelverk.

Tidsåtgången för handläggning av tillstånd kommer bli densamma som nuvarande prövning, det vill säga 3 dagsverken/ansökan.<sup>12</sup> Skogsstyrelsen bedömer att tidsåtgången för handläggning av frågan om ersättning kommer minska till 5 dagsverken/ansökan jämfört med 5,5 dagsverken/ansökan i dag. Detta ger en uppskattad tidseffektivisering på  $0,5 \text{ dagsverken} \times 350 \text{ ärenden} \times 5\,000 \text{ kronor/dagsverken} = 875\,000 \text{ kronor/år}$ .

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

Vad gäller förslaget om annan ordning för prövning av ersättningsfrågan kommer det innebära att frågan om ersättning och intrånget prövas i ett sammanhang i stället för i två olika prövningar och domstolar. Enligt utredningen innebär det minskade kostnader för skogsägarna eftersom prövningen nu kommer att ske samlat i en instansordning.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Samhällsekonomiskt är nuvarande ordning ineffektiv då ett nekat tillstånd till avverkning innebär att skogar inte får brukas men att de inte heller avsätts för naturvård med de samhällsekonomiska vinster

<sup>11</sup> Beräknat på 100 dagsverken/år.

<sup>12</sup> Baserat på prognosen om avslag på 350 ansökningar om sammanlagt 9000 ha.

som kan följa av detta. I stället betalas ersättning endast för ett hinder i pågående markanvändning. Sådan ersättning leder i andra sammanhang till att motsvarande nytta uppkommer för andra allmänna intressen. Den föreslagna reformen innebär att ytterligare ersättning inte behöver betalas för skogsbruksrestriktioner när väl ett avslagsbeslut meddelats. Då kan ett områdesskydd bildas till mycket lägre kostnad. Tillståndsplikten avseende natur- och kulturmiljön är i sig ineffektiv eftersom naturvärdena i många av de skogar som avses bäst bevaras som intakta landskap. Därför har utredningen i annat förslag behandlat denna fråga.

Om utredningens förslag om ett omfattande områdesskydd för de återstående naturskogarna genomförs bör därför tillståndsplikten avseende natur- och kulturmiljön avskaffas. De marginaleffekter för de intressen som denna prövning kan ge motiverar inte den administrativa kostnaden för en särreglering.

### **17.7.3 Annan ordning för prövning och överklagande av ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd**

I dag överklagas ett beslut om tillstånd, även nekat eller begränsat, från Skogsstyrelsen till allmän förvaltningsdomstol i likhet med samtliga beslut enligt skogsvårdslagen. Frågan om rätt till ersättning prövas i stället i mark- och miljödomstol som första instans och överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Prövningen i mark- och miljödomstolen är dispositiv vilket innebär att den utgår från de omständigheter som parterna lägger fram. Om markägaren inte delar myndighetens uppfattning i fråga om värdering behöver markägaren föra egen bevisning om detta. Markägaren har också rätt till ersättning för sina rättegångskostnader under vissa förutsättningar.

Den förvaltningsrättsliga prövningen utgår från att myndigheter och domstolar har en mer långtgående utredningsskyldighet. Att frågan om tillstånd prövas i en ordning och frågan om ersättning i en annan kan innebära svårigheter för en enskild eller dennes ombud. Till exempel kan en omständighet som godtagits i förvaltningsrätt kräva både uttryckliga åberopanden och omfattande bevisning i mark- och miljödomstol.

Utredningens bedömning är att tillstånd till avverkning i fjällnära skog och därtill hörande ersättningsfrågor borde kunna hanteras av

Skogsstyrelsen som första instans. Skogsstyrelsen har i dag det primära utredningsansvaret både vad gäller de omständigheter som motiverar beslutet och för värdering av skadan som beslutet innebär. Även inom en process som styrs av förvaltningslagen har markägaren möjlighet att bidra med underlag för prövningen. Rättssäkerheten bedöms kunna upprätthållas på ett motsvarande sätt som i dag, även om ersättningsfrågan överflyttas till förvaltningsprocessen.

Utredningen har övervägt att låta Skogsstyrelsens beslut om tillstånd tillsammans med beslutet om ersättning prövas efter överklagande till mark- och miljödomstol med tillämpning av ärendeslagens bestämmelser. Då skulle en domstol, som har hög kompetens att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och värdera intrång och skada för den enskilde, kunna fatta beslut inom ramen för en processform som har vissa fördelar i denna typ av prövning. Nackdelen med att låta en typ av beslut av skogsstyrelsen prövas i mark- och miljödomstolen och låta övriga beslut enligt skogsvårdslagen kvarstå inom förvaltningsprocessen är dock stora. I ett tillståndsbeslut enligt skogsvårdslagen prövas även andra frågor enligt skogsvårdslagen, till exempel hänsyn till rennärning och återväxt. Det är olämpligt att skilja överprövningen av skogsvårdslagens övriga bestämmelser åt, beroende på om åtgärden vidtas ovan eller nedan fjällnära gränsen. Att låta samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol är slutligen mindre lämpligt framför allt beroende på den masshantering som detta innebär. I förvaltningsrätt finns redan i dag både kompetens och fast praxis att avgöra dessa frågor. Att föra över ett ärendeslag till annan domstol kräver noggranna överväganden och bör inte ske utan särskilda skäl. En sådan avvägning bör göras i särskild ordning.

## Konsekvenser

### *Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Förslaget kommer innebära att Skogsstyrelsen kommer att bli motpart i de fall som beslutet om ersättning överklagas. Redan i dag blir myndigheten motpart i de fall beslutet om tillstånd överklagas. Skogsstyrelsen har beräknat att förslaget i denna del kommer innebära ökade kostnader för Skogsstyrelsen.

Myndigheten har i denna del utgått från att Skogsstyrelsen kommer behöva lägga i genomsnitt tio dagsverken/överklagande. Om tio procent fler av besluten överklagas (cirka 35 beslut/år) leder det till cirka 350 dagsverken/år. Merkostnaden blir då cirka 1 750 000 kronor på årsbasis. Till detta ska också föras ökade utgifter för ombudskostnader i sådana domstolsärenden, för vilket nivån är högst osäker. Ombudskostnader på 30 000 kronor/överklagat ärende ger en grov uppskattning på 1 050 000 kronor.

Enligt utredningens uppfattning kommer reformen inte innebära någon tillkommande kostnad för Skogsstyrelsen mot i dag. De beslut som kan komma att överklagas till förvaltningsdomstol utgörs av myndighetens egna ärenden. Skogsstyrelsens juristfunktion bör kunna försvara myndighetens bedömning i förvaltningsdomstol utan att externa ombud behöver anlitas. Att svara i ett stämningsmål utgör en betydligt större process för en myndighet än att yttra sig över ett överklagande av ett av myndighetens egna beslut. Enskilda kommer möjligen att överklaga en större andel ärenden, men dessa bör kunna hanteras inom befintliga anslag.

Utredningens förslag innebär även att överprövningen av dessa beslut i den del det avser ersättning kommer att ske i förvaltningsdomstol i stället för som i dag i mark- och miljödomstol. Det kommer att innebära att en annan målkategori ska hanteras av förvaltningsdomstolarna. Att prövningen flyttas från mark- och miljödomstol kommer i motsvarande utsträckning innebära att arbetsbördan minskar för dessa domstolar. Frågan om ersättning kommer enligt utredningens förslag att fattas tillsammans med beslutet om tillstånd till avverkning. Båda frågorna kommer att vara reglerade i skogsvårdslagen och kommer därför att utgöra ärenden enligt skogsvårdslagen.

Antalet mål om ersättning har hittills varit få. Som framgår av Skogsstyrelsen uppskattning som redogörs för ovan bedömer myndigheten att antalet ärenden om tillstånd till avverkning kommer att öka markant de närmsta åren. Det är troligt att en viss andel av dessa kommer att överklagas. Skogsstyrelsen har uppskattat det till cirka 35 ärenden/år. Sett till förvaltningsdomstolarnas sammanlagda antal mål/år är detta en så pass liten andel att den bör kunna hanteras utan omfördelning av befintligt anslag mellan domstolsslagen.

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

När en markägare stämmer staten i mark- och miljödomstol har markägaren rätt till ersättning för rättegångskostnader under vissa förutsättningar oavsett utgången i målet. Frågan om ersättning har prövats i fem mål i mark- och miljödomstol med överklagande till Mark- och miljööverdomstolen. Rättegångskostnaderna har i dessa mål uppgått till mellan 130 000–200 000 kronor i mark- och miljödomstol och mellan 50 000–80 000 kronor i Mark- och miljööverdomstolen.

Genom att frågan om ersättning, genom utredningens förslag, kommer att prövas i förvaltningsdomstol har markägaren inte längre rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. I stället kommer myndigheten och den överprövande domstolen ha en mer långtgående utredningsskyldighet i fråga om ersättningen storlek. Den mer långtgående utredningsskyldigheten bör kunna kompensera för det egna arbete som markägaren eller ett anlitat ombud behöver stå för om markägaren själv behöver väcka talan i mark- och miljödomstol.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Förslaget bedöms inte få marginellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser genom att processen i förvaltningsrätt är enklare än den nuvarande ordningen.

## **17.8 Staten gör en stor investering i fjällskogen**

### **17.8.1 Beskrivning av förslaget**

Förslaget innebär att berörda myndigheter avgränsar stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden inom, och i direkt anslutning till, den fjällnära skogen och att dessa avsätts för naturvård. Förslaget innebär att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark avsätts för naturvård. I första hand bör detta ske genom formellt skydd som naturreservat eller nationalpark.

Förslaget innebär att statens marker inom det utpekade området avsätts i ett första skede. Förslaget innebär att allmänningar, besparingsskogar och enskilda markägare ersätts genom ersättningsmark, köpeskilling eller intrångsersättning. Förslaget innebär vidare att de

stora arealer frivilliga avsättningar som finns på storskogsbrukets marker inom det utpekade området anses ha ett fullgott skydd, och är därmed inte i första hand är aktuella för formellt skydd och därtill relaterad ersättning. Storskogsbrukets produktiva marker behandlas efter dialog mellan staten och skogsbolagen och är inte initialt prioriterade för formellt skydd.

I fråga om ersättningsmark innebär förslaget att de allmänningar, besparingsskogar och enskilda markägare som är intresserade av att erhålla ersättningsmark kommer att erbjudas detta inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram. För att täcka behovet av ersättningsmark innebär förslaget att Sveaskogs markförsäljningsprogram utökas i den utsträckning som behövs.

Beräkningarna bygger på att 525 000 hektar produktiv skogsmark med dokumenterade höga naturvärden, inom sammanhängande områden ovan och i direkt anslutning till den fjällnära gränsen, avsätts för naturvård. I praktiken berörs även bland annat trädlös myrmark, kalvfjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden av förslaget. Eftersom det saknas tillförlitliga uppgifter har denna areal inte kostnadsberäknats vilket medför att kostnaden är något underskattad. Samtidigt ägs en stor del av den övriga marken av staten. Kostnaderna för formellt skydd utanför produktiv skogsmark är förhållandevis små, då eventuella brukanderestriktioner har låga ekonomiska värden.

## **17.8.2 Alternativa lösningar och effekterna om förslaget inte genomförs**

Alternativa lösningar till att genomföra förslaget är att inte genomföra det alls eller att genomföra formellt skydd av en del av området.

Om förslaget inte genomförs kommer de positiva effekterna för naturvärden, kulturmiljövården, friluftsliv med mera, inte att uppnås i samma utsträckning, medan de negativa konsekvenserna för skogsnäringen uteblir.

Nyligen fastslog Mark- och miljööverdomstolen att markägare som nekas tillstånd till att avverka skog på grund av höga naturvärden har rätt till ersättning.

Utredningens bedömning är att den absoluta merparten av det område som enligt förslaget skulle undantas för naturvård ovanför den fjällnära gränsen har så höga naturvärden att en eventuell ansö-



kan om avverkning av skog i området kommer avslås. Detta medför att staten kommer att ha stora kostnader för ersättning på grund av nekat avverkningstillstånd, även om utredningens förslag inte genomförs eller om det genomförs endast i vissa delar.

Om förslaget inte genomförs kommer det inte finnas möjlighet att planera vilka områden som ska bevaras och där markägare ska få ersättning. De fördelar som förslaget förväntas ge, exempelvis för friluftsliv och besöksnäring kommer då inte till stånd. Skogsstyrelsen har beräknat den intrångsersättning som kan komma att utgå för nekade tillstånd till avverkning till cirka 100 miljoner kronor under 2020, 360 miljoner kronor under 2021, och 320 miljoner kronor under 2022. Uppgifterna bygger dock på grova uppskattningar och det faktiska antalet anmälningar kan bli både högre och lägre. Om ansökningar om avverkning för skog med mycket höga naturvärden bedöms vara det enda sätt att få ersättning för dessa kan den fördubbling av antalet ärenden som förväntas komma att bli betydligt högre.

Det finns över 7 300 privatägda fastigheter som sammanlagt omfattar cirka 120 000 hektar produktiv skogsmark inom de skogar som omfattas av tillståndsplikten där höga naturvärden i dagsläget finns dokumenterade. Om tillstånd nekas för merparten av denna areal, som till cirka 95 procent utgör skogsbiologisk värdekärna, kommer ersättning behöva betalas med uppskattningsvis 6,5–7,5 miljarder kronor innan samtliga markägare fått den ersättning som de har rätt till. Skogsstyrelsen har i dagsläget vare sig personella eller finansiella resurser att betala ersättning inom överskådlig tid. Det kan därmed förväntas uppstå problem både med hantering av en mycket stor mängd komplicerade ärenden och möjligheter att budgetera för den ersättning som kan förväntas.

Därutöver tillkommer kostnaden för allmännings- och besparings-skogar, skogsbolag och andra ägare som tillsammans med staten äger återstoden av de cirka 316 000 hektar produktiv skogsmark som har mycket höga naturvärden ovan den fjällnära gränsen. Detta utgör en i dagsläget ofinansierad kostnad för staten.

### 17.8.3 De som berörs av förslaget

Det är främst markägare och skogsbruksentreprenörer, staten, lokal träindustri och värmeverk som påverkas av förslaget. Även kommuner påverkas, samt rennäringen och turist- och besöksnäring. Samhället som helhet påverkas genom kostnader för staten samt förändrad arbetsmarknad.

### 17.8.4 Kostnader för förhöjt anslag 1:14 till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Vid inrättande av formellt skydd uppkommer kostnader på olika områden. Kostnader för markåtkomst (intrångsersättning och köpeskilling) samt bidrag till länsstyrelsernas administrativa arbete belastar Naturvårdsverkets anslag för Skydd av värdefull natur (1:14). Kostnader för Naturvårdsverkets administrativa arbete belastar Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (1:1). Kostnaderna för intrångsersättning och köpeskilling redovisas i det följande med utgångspunkt i dagens regelverk och förutsättningar. I de fall det blir fråga om köp i stället för intrångsersättning kommer kostnaden bli cirka 15–20 procent lägre.

Om utredningens förslag om skattefri ersättning vid områdeskydd tillsammans med slopat påslag om 25 procent av marknadsvärdesminskningen vid intrångsersättning, är bedömningen att statens totala kostnad blir ungefär densamma som vid intrångsersättning då förslaget medför en lägre skatteintäkt för staten men samtidigt en lägre direkt kostnad för intrångsersättning.

### Beräkningsmetoder

Beräkning av kostnaderna för intrångsersättning grundar sig på uppgifter i underlag till utredningen från Naturvårdsverket, där en översiktlig värdeuppskattning av markvärdet för respektive markägarkategori i olika marknadsområden presenterats. För intrångsersättning har ett påslag på 25 procent av marknadsvärdesminskningen gjorts i enlighet med ersättningsreglerna. För att kompensera för skillnaden i marknadsvärde för en fastighet och ersättning för brukanderestriktioner, där vissa avdra ska göras för bland annat åter-

stående värde, hade dock beräkning av intrångsersättning schablonmässigt gjorts med faktor 1,2.

Det är inte möjligt att i nuläget beräkna hur stor andel av det föreslagna området som kommer att ersättas med intrångsersättning, med köpeskilling eller med ersättningsmark. Utredningens konsekvensanalys har utgått från nedanstående antaganden men utfallet kan bli något annorlunda beroende på i vilken utsträckning allmännings- och besparingsskogar och enskilda markägare är intresserad av den ersättningsmark som erbjuds vilket bland annat beror på om lämplig ersättningsmark finns tillgänglig inom rimligt avstånd från ursprungsfastigheten. Bedömningen av tillgänglig ersättningsmark bygger på uppgifter om Sveaskogs innehav i de aktuella kommunerna.

### *Enskilda markägare*

Beräkningarna utgår från att enskilda markägare är intresserade av ersättningsmark för 25 procent av den berörda arealen inom förslaget. Resterande 75 procent, ersätts genom intrångsersättning. I de kommuner där Sveaskog inte har tillräckligt med mark för att erbjuda ersättningsmark utgår i stället intrångsersättning för upp till 100 procent av arealen till enskilda markägare. Matchningen mellan enskilda markägares bedömda efterfrågan på ersättningsmark och Sveaskogs innehav har utgått från att markägare som har skog i en kommun ovan fjällnära gränsen enbart är intresserad av ersättningsmark ovan fjällnära gränsen. Den markägare som äger skog nedan fjällnära gränsen bedöms endast vara intresserad av ersättningsmark inom denna del av respektive kommun.

Detta antagande har fått till följd att Sveaskog, som äger betydligt mer skog nedan fjällnära gränsen än ovan, i vissa fall teoretiskt skulle ha möjlighet att erbjuda även markägare ovan fjällnära gränsen ersättningsmark nedan denna gräns. Utredningens antagande tar dock inte hänsyn till detta vid beräkning av ersättningsmark.

*Allmännings- och besparingsskogar*

Beräkningarna utgår från att allmännings- och besparingsskogarna i första hand är intresserade av ersättningsmark när sådan finns tillgänglig. Om ersättningsmark saknas i respektive kommun har resterande arealer beräknats ersättas genom intrångsersättning.

*Svenska kyrkan*

Beräkningarna utgår från att Svenska kyrkan erbjuds intrångsersättning för den areal som inte redan är frivilligt avsatt.

*Kommuner*

Kommuner har möjlighet att söka statsbidrag för att skapa naturreservat på eget markinnehav upp till 50 procent av kostnaden. I följande antaganden har därför bedömts att kommunerna avsätter all skyddsvärd mark och får ersättning för halva kostnaden från staten.

*Övriga skogsbolag*

I kategorin ingår både de största skogsbolagen, Billerud Korsnäs AB, Stora Enso AB, Holmen skog AB och SCA samt mindre aktiebolag som äger skog i området.<sup>13</sup>

Utredningen bedömer att skogsbolagen bör erbjudas kompensation för den areal som omfattas av förslaget och som i dag inte ingår i bolagens frivilliga avsättningar vilket omfattar cirka 60 000 hektar produktiv skogsmark.

**Kostnad för ersättningsmark**

Utredningen har föreslagit en metod där Sveaskog ska erbjuda ersättningsmark inom ramen för ett markförsäljningsprogram. Det innebär att Sveaskog ska ersättas för värdet av den mark som avstås via Naturvårdsverkets anslag 1:14. Vid ett markbyte ersätts dock

---

<sup>13</sup> Bergvik Skog var tidigare en stor ägare i området men upplöstes under 2019 vartefter innehavet fördelades mellan olika ägare.

markägaren för värde mot värde, vilket innebär att schablonpåslaget om 25 procent inte aktualiseras.

De cirka 60 000 hektar ersättningsmark som utredningen föreslår har ett uppskattat värde på cirka 1,9 miljarder kronor.

För de markägare som inte har möjlighet att erbjudas ersättningsmark, enligt utredningens antaganden om tillgång och efterfrågan, har i stället förts över till tabellen för intrångsersättning.

**Tabell 17.5 Tillgång till ersättningsmark i fjällkommunerna och enskildas samt allmännings- och besparingsskogarnas ägande i de stora sammanhängande naturskogarna**

Produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar

| Kommun       | Tillgänglig mark |         | Behov    |              | Ersättnings-<br>mark |        |
|--------------|------------------|---------|----------|--------------|----------------------|--------|
|              |                  |         | Enskilda | Allmänningar |                      |        |
|              | Ovan             | Nedan   | Ovan     | Nedan        |                      |        |
| Arjeplog     | 4 211            | 26 331  | 630      | 338          | 517                  | 1 485  |
| Arvidsjaur   | 1 919            | 220 850 | 0        | 121          | 115                  | 236    |
| Berg         | 0                | 2 558   | 1 957    | 603          | 0                    | 603    |
| Dorotea      | 0                | 2 676   | 191      | 146          | 1 596                | 1 742  |
| Gällivare    | 5 998            | 122 278 | 207      | 162          | 418                  | 788    |
| Härjedalen   | 2                | 50 247  | 5 408    | 2 761        | 0                    | 2 763  |
| Jokkmokk     | 2 728            | 91 421  | 268      | 115          | 1 950                | 2 333  |
| Kiruna       | 427              | 2 719   | 1 375    | 1 727        | 1 656                | 3 146  |
| Krokom       | 0                | 0       | 2 243    | 2 497        | 0                    | 0      |
| Malung-Sälen | 0                | 0       | 189      | 30           | 1 167                | 0      |
| Pajala       | 180              | 137 275 | 10       | 49           | 0                    | 59     |
| Sorsele      | 5 767            | 71 463  | 2 065    | 240          | 7 808                | 10 112 |
| Storuman     | 508              | 63 735  | 2 975    | 1 065        | 14 250               | 15 824 |
| Strömsund    | 0                | 12 878  | 2 854    | 652          | 0                    | 652    |
| Vilhelmina   | 0                | 17 858  | 3 216    | 870          | 18 828               | 17 858 |
| Åre          | 2                | 1 390   | 6 118    | 3 174        | 0                    | 1 392  |
| Älvdalen     | 1 320            | 59 232  | 382      | 235          | 14                   | 630    |
| Summa        |                  |         |          |              |                      | 59 623 |

Sveaskogs innehav avser de skogar som inte har dokumenterat höga naturvärden. Dessa skogar är förmodligen i många fall inte avverkningsmogna, men å andra sidan välskötta. De skogar som dessa byts mot har ett större virkesförråd, men skogsbruksåtgärder har inte vidtagits där i modern tid. Dessa skogar saknar även i stor utsträckning infrastruktur och drivningskostnaderna kan bli höga. Utredningen har därför antagit att markbyte, värde mot värde, motsvarar hektar mot hektar. Detta är dock endast en mycket grov uppskattning för att ge en indikation om storleken på ett markbytesprogram. Egen bearbetning efter Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Tabellen bygger på utredningens antaganden om att en fjärdedel av de enskilt ägda fastigheterna är intresserade av ersättningsmark inom den del av kommunen där fastigheten är belägen (ovan eller nedan fjällnära gränsen) samt att allmännings- och besparingsskogarna är intresserade av ersättningsmark när sådan finns tillgänglig inom samma kommun. Vid dessa antaganden finns ersättningsmark tillgänglig för att täcka behoven i sju av fjällkommunerna. Mark finns tillgänglig för att delvis täcka behoven i resterande kommuner med undantag av Krokoms och Malung-Sälen, där Sveaskog saknar innehav. Sammanlagt kan Sveaskog därmed erbjuda cirka 60 000 hektar ersättningsmark, vilket täcker cirka två tredjedelar av det bedömda behovet.

### Frivilliga avsättningar

Övriga privata ägare bör enligt utredningens förslag erbjudas intrångsersättning för de arealer som inte är avsatta för naturvård i enlighet med sektorsansvaret för miljö. Storskogsbrukets frivilliga avsättningar som är rapporterade till Skogsstyrelsen är kända för utredningen. Enligt utredningens förslag ingår dessa områden inte i det som i normalfallet bör vara föremål för intrångsersättning eller ersättningsmark.

I vissa situationer, till exempel vid bildande av nationalpark krävs dock att staten äger marken vilket i så fall kommer innebära att en del av skogsbolagens frivilliga avsättningar kommer att bli föremål för ersättning. Beräkningarna av kostnaden för ersättning till skogsbolagen kan därmed vara något i underkant. I vilken utsträckning ett skogsbolag kommer att ersättas för en frivillig avsättning får dock bedömas från fall till fall i samband med att en mer detaljerad avgränsning görs tillsammans med en bedömning av lämplig skyddsform. Utredningen har föreslagit att myndigheter och skogsbolagen ska föra en dialog om hur de frivilliga avsättningarna på bästa sätt ska kunna fungera tillsammans med omgivande områdesskydd.

**Tabell 17.6 Privata ägares innehav och kända frivilliga avsättningar**

Privata markägare inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden (produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar)

| Markägare                           | Totalt         | Inom frivilliga avsättningar | Utanför frivilliga avsättningar |
|-------------------------------------|----------------|------------------------------|---------------------------------|
| Storskogsbruket*                    | 116 993        | 72 550 (62 %)                | 44 444                          |
| Övriga Aktiebolag                   | 21 696         | 4 909 (23%)                  | 16 787                          |
| Allmännings- och besparingsskogar   | 48 320         | -                            | 48 320                          |
| Kyrkan                              | 5 505          | 2 355 (43%)                  | 3 150                           |
| Enskilda**                          | 179 490        | -                            | 179 055                         |
| Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar) | 8 694          | -                            | 8 694                           |
| <b>Summa</b>                        | <b>380 698</b> | <b>79 814 (21 %)</b>         | <b>300 450 (79 %)</b>           |

Källa: Naturvårdsverket och Metria.

\*BillerudKorsnäs AB, Stora Enso AB, Holmen skog AB, SCA.

\*\* Privata markägare som taxerar för mindre än 1000 ha skog.

De cirka 80 000 hektar kända frivilliga avsättningarna på i huvudsak bolagsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna bedöms utgöra en adekvat bevarandeform. Den svenska modellen bygger på tillit mellan stat och sektor och i detta sammanhang får utgångspunkten därför vara att skogsbolagen värdesätter de mycket höga naturvärdena och dessa skogars betydelse för att bevara biologisk mångfald på ekosystemnivå.

De cirka 80 000 hektar produktiv skogsmark som avsatts frivillig bedöms motsvarar ett marknadsvärde på cirka 3,5 miljarder kronor.

### Intrångsersättning

För de cirka 244 000 hektar produktiv skogsmark som inte ersätts via markförsäljningsprogrammet och som inte är avsatt frivilligt bör intrångsersättning betalas eller statsbidrag ges till kommunerna.

**Tabell 17.7 Uppskattad kostnad för intrångsersättning**

Fördelning av sammanlagd uppskattad kostnad för intrångsersättning mellan olika markägarkategorier.

| Markägare                           | Ersatt areal produktiv skogsmark (hektar) | Intrångsersättning (kr) |
|-------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------|
| Bolag                               | 61 000                                    | 3 300 000 000           |
| Allmännings- och besparingsskogar   | 3 700                                     | 162 000 000             |
| Enskilda                            | 165 000                                   | 8 200 000 000           |
| Svenska kyrkan                      | 3 200                                     | 147 000 000             |
| Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar) | 8 700                                     | 443 000 000             |
| <b>Summa</b>                        | <b>241 600</b>                            | <b>12 252 000 000</b>   |

*Källor:* Naturvårdsverket och Svefa.

Värdetidpunkt januari 2020. Utredningen har självständigt bearbetat uppgifter från Naturvårdsverket angående areal produktiv skogsmark som omfattas av förslaget. Värdering av marknadsvärde utgår från värderingsuppgifter från Svefa som bearbetats av utredningen. Bedömt marknadsvärde är uppskattat med faktor 1,2 för att motsvara intrångsersättning med 125 av marknadsvärdesminskningen med beaktande av de avdrag för naturbruksrestriktioner etc. och det återstående markvärde som inte ersätts. Beräknad kostnad ska endast ses som en uppskattning då flera osäkerhetsfaktorer föreligger både beträffande avgränsning av produktiv skogsmark och marknadsvärde.

## Statsbidrag till kommuner

De berörda kommunerna äger sammanlagt cirka 2 500 hektar produktiv skogsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna, vilket motsvarar cirka sju procent av kommunernas sammanlagda innehav av produktiv skogsmark. Utredningens förslag bygger på antagandet att de kommuner som berörs är villiga att bilda naturreservat för att tillsammans med den statliga satsningen i regionen bidra till möjligheter för landsbygdsutveckling inom företagande som inte utgår från skogsbruk. För kommunala reservat kan staten bidra med 50 procent av marknadsvärdet.

Utredningens antaganden innebär därför att kommunerna Berg, Dorotea, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Krokom, Malung-Sälen, Pajala, Sorsele, Storuman, Strömsund, Vilhelmina och Åre som äger produktiv skog inom de stora sammanhängande naturskogarna ska ha möjlighet att söka statsbidrag för hälften av det sammanlagda marknadsvärdet som uppskattas till cirka 113 miljoner kronor. Anslag med cirka 56,5 miljoner kronor bör därför reserveras för att möjliggöra ersättning till kommunerna.



**Tabell 17.8 Berörda fjällkommuners skogsinnehav**

Produktiv skogsmark, hektar

|              | <b>Totalt innehav</b> | <b>Inom förslaget</b> |
|--------------|-----------------------|-----------------------|
| Arjeplog     | 689                   | 0                     |
| Arvidsjaur   | 528                   | 0                     |
| Berg         | 3 676                 | 684                   |
| Dorotea      | 645                   | 75                    |
| Gällivare    | 1 051                 | 14                    |
| Härjedalen   | 1 211                 | 4                     |
| Jokkmokk     | 631                   | 0                     |
| Kiruna       | 534                   | 0                     |
| Krokom       | 3 521                 | 362                   |
| Malung-Sälen | 12 902                | 505                   |
| Pajala       | 665                   | 0                     |
| Sorsele      | 385                   | 17                    |
| Storuman     | 1 972                 | 148                   |
| Strömsund    | 2 815                 | 47                    |
| Vilhelmina   | 5 755                 | 525                   |
| Åre          | 906                   | 135                   |
| Älvdalen     | 743                   | 0                     |
| <b>Summa</b> | <b>38 628</b>         | <b>2 516</b>          |

*Källa:* Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

### **17.8.5 Kostnader för förhöjt förvaltningsanslag till Naturvårdsverket och till Skogsstyrelsen**

Länsstyrelserna kommer ha stora kostnader för att genomföra förslaget. Detta bekostas av Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur.

Ett effektivt genomförande av förslaget förutsätter även förstärkning av Naturvårdsverkets personal för samordning. Tre heltidstjänster bör möjliggöras för att under genomförandetiden stödja länsstyrelsernas arbete. Naturvårdsverket bör därför få förstärkt förvaltningsanslag med 3,6 miljoner kronor.

## Administrativa kostnader för Naturvårdsverket och länsstyrelserna:

Nedanstående beskrivningar avser genomsnittliga kostnader och tidsåtgång vid bildande av naturreservat och nationalparker. Eftersom förslaget om en ambitiös satsning i fjällen behöver analyseras ytterligare vad avser exakt avgränsning av de olika skyddsformer som kan bli aktuella i de olika delarna av området, har inte en precis kostnad för utredningens förslag beräknats. Nedan beskrivs därför de administrativa kostnaderna för att bilda ett naturreservat, en nationalpark och så vidare. Dessa kostnader ska sedan multipliceras med det antal naturreservat, nationalparker och så vidare som ska bildas.

### *Naturreservat*

Naturvårdsverket har redovisat att vid bildande av ett normalt, relativt okomplicerat naturreservat kräver handläggning av själva ärendet cirka en personmånad vid länsstyrelsen, vilket motsvarar 70 000–80 000 kronor. Inför detta krävs arbete med avgränsning av området, förhandling med markägarna och i förekommande fall lantmäteriförrättning. Dessa kostnader är svåra att uppskatta, men värderingskostnaden bedöms ligga på cirka 350 kronor/hektar produktiv skogsmark. Om ett mer schabloniserat arbetssätt kan användas, med stickprov och utan fältinventering, kan kostnaden minska till cirka en tredjedel av detta. I de fall ersättningsmark ska erbjudas kan å andra sidan kostnaden vara det dubbla eftersom administrationen av ersättningsmark är omfattande jämfört med intrångsersättning. Både vad avser ersättningsmark och intrångsersättning är det dock mer effektivt att göra uppgörelser för stora områden än för mindre.

Även förhandlingskostnader beror mycket på hur områdets storlek och antal inblandade markägare och om ersättningsmark ska utgå eller inte. För större områden kan Naturvårdsverket ofta förhandla direkt med större markägare vilket minskar konsultkostnaden. En skattning av en generell förhandlingskostnad kan göras utifrån årliga upparbetade förhandlingskostnader, vilket motsvarar cirka 15 000 kronor/uppgörelse.

När det gäller förrättningskostnad påverkas även dessa av de enskilda förutsättningarna såsom till exempel hela eller del av fastighet antal brytpunkter, total gränslängd samt inmättningskostnad. Upp-

gifter saknas om hur förrättningskostnader fördelats på olika åtgärder och det är därmed svårt att specificera kostnaderna för separata åtgärder som inmätning, arkivutredning, fastighetsbestämning med mera. Arkivutredningar kan även i viss mån belasta Riksarkivet i de fall all information inte finns i Naturvårdsverkets arkiv eller system som NV har tillgång till. Inmätningens kostnaden beror bland annat på antalet brytpunkter, terrängförhållanden, antal områden som ska mätas in och hur långa gränssträckorna är. Schablonmässigt kan kostnaden för arbetet med nya fastighetsgränser, inklusive snitslar och markering ligga på cirka 20–24 kronor/meter gräns. Ett mycket förenklat gränsarbete sänker kostnaden till cirka 6–10 kronor/meter gräns.

I dagsläget sker det administrativa arbetet på respektive länsstyrelse, och Naturvårdsverket lämnar bidrag till länsstyrelserna för detta.

### *Nationalpark*

Naturvårdsverket har vidare lämnat en översiktlig bedömning av de administrativa kostnaderna som uppstår vid bildande av en nationalpark. Det finns begränsad erfarenhet av att i nutid bilda nationalpark i den fjällnära regionen, vilket försvårar bedömningen av kostnaderna för att etablera nationalparker i detta område. Bedömningarna är schabloner för kostnaden av att bilda en nationalpark. Utredningen ser många positiva aspekter av att bilda nationalparker men vill inte föregripa hur många nationalparker som kommer att bildas, på kort eller lång, sikt då det föreslås bero på utfallet i lokala processer. Av denna anledning beskrivs här bara kostnaden för en nationalparksbildning. Den totala kostnaden kan först beräknas när det står klart hur de lokala processerna faller ut.

I kostnadsuppskattningen har myndigheten antagit att det tar sex år att etablera en nationalpark. Exemplet gäller en nationalpark i storleksordningen 50 000–150 000 hektar.

Uppskattat arbetsbehov för Naturvårdsverkets projektledning är 50 procent av en heltid under 6 år, alltså 3 årsarbetskrafter. Uppskattad tid för fastighetsrelaterat arbete vid Naturvårdsverket, såsom markförhandlingar, markförvärv, projektmöten, och arbete med att vara byggherre för anläggningar för friluftsliv kräver cirka 40 procent

av en heltid under sex år, alltså 2,4 årsarbetskrafter. Sammanlagd kostnad för nationell projektledning och fastighetsrelaterat arbete uppskattas till en miljon kronor/år, alltså totalt sex miljoner kronor.

Länsstyrelsens arbete med inventeringar, att ta fram beslut och skötselplan, regional projektledning, kommunikation, informationsinsatser friluftslivsplanering, med mera bedöms kosta mellan tre och fyra miljoner kronor/år, alltså totalt cirka 18–24 miljoner kronor.

Behovet av investeringar i infrastruktur och anläggningar klar görs under bildandeprojektet men en grundläggande nivå för en ny nationalpark bedöms vara två entréer, ledssystem och tillgänglighetsanpassning. Uppskattade huvudsakliga investeringskostnader för två entréer samt infrastruktur motsvarar cirka tio miljoner kronor. Därutöver tillkommer kostnader för införande av den visuella identiteten för Sveriges nationalparker, skyltning, ledmarkeringar, vindskydd, mm motsvarande cirka fem miljoner kronor. Total investeringskostnad blir därmed cirka 15 miljoner kronor.

Förvaltningskostnaderna för naturvårdsskötsel och fastighetsförvaltning samt underhåll av infrastruktur är svåra att bedöma. Förvaltningskostnaderna inkluderar underhåll av entréer, leder och anläggningar för friluftslivet samt skötsel av eventuella skötselberoende naturtyper. Förvaltningskostnaderna bedöms för basnivån enligt ovan för en mindre nationalpark till cirka 1,5–2 miljoner kronor/år.

I normalfallet ingår inte etableringen av ett särskilt besökscentrum, så kallade Naturum, i bildandet av en nationalpark. Om det skulle vara aktuellt med ett naturum uppskattas investeringskostnaderna enligt följande:

- Naturum/byggnader: cirka 20 miljoner kronor.
- Markarbeten och parkering, med mera: cirka 10 miljoner kronor.
- Utställning, engångskostnad för basutställning: cirka 3 miljoner kronor.

Total investeringskostnad för ett eventuellt Naturum; cirka 33 miljoner kronor.

Den uppskattade årliga förvaltningskostnaden för ett eventuellt Naturum beräknas till cirka 2,5 miljoner kronor/år.

## Administrativa kostnader för Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen bedömer att förslaget inte innebär behov av extra resurser från Skogsstyrelsens sida. De kostnader som uppstår för att delta i en projektgrupp bedöms uppgå till omkring 50 dagsverken årligen och bedöms kunna hanteras med befintlig personal.

Skogsstyrelsens insatser i samband med arbetet med att avgränsa området bedöms uppgå årligen till storleksordningen 50 dagsverken. Ingen personalförstärkning bedöms behövas för uppgiften.

Kostnader kan uppkomma för Skogsstyrelsen genom förslaget, främst då för genomförande av det föreslagna markförsäljningsprogrammet. Biotopskyddsområden bildas normalt utan ersättning på de ersättningsmarker som Sveaskog ska avyttra för att omhänderta höga naturvärden när sådana finns. Det är svårt att uppskatta omfattningen av höga naturvärden på dessa marker. Om det skulle röra sig om ett 30-tal ärenden skulle Skogsstyrelsen ha cirka 1,2 miljoner kronor i ökade kostnader. Detta bedöms kunna hanteras inom Skogsstyrelsens befintliga anslag, men kan komma att behöva uppmärksammas i framtiden om ärendemängden tar allt för mycket arbete i anspråk och därmed riskerar att konkurrera med andra myndighetsuppgifter.

### 17.8.6 Markvärde för de skogar som avsätts av statliga myndigheter och bolag

Beräkning av kostnaderna för staten grundar sig på uppgifter i underlag till utredningen från Naturvårdsverket, där en översiktlig värdeuppskattning av markvärdet i olika marknadsområden presenterats. När den faktiska kostnaden för staten värderas bör man även beakta att en mycket stor del även av den statliga marken inom de avgränsade områdena består av frivilliga avsättningar och andra områden som inte kan avverkas med anledning av reglerna för certifieringen som Sveaskog och Statens fastighetsverk är anslutna till.

Sammanlagt motsvarar de direkta statliga naturvårdsavsättningarna ett marknadsvärde om cirka 5,7 miljarder kronor. I dagsläget är cirka 60 procent av detta frivilliga avsättningar inom de stora sammanhängande naturskogarna. Förslaget innebär därmed att statens markportfölj, genom direkt ägande genom myndigheter och indirekt genom det helägda aktiebolaget Sveaskog minskar i marknadsvärde.

**Tabell 17.9 Uppskattat marknadsvärde av de direkta statliga avsättningarna**

Produktiv skogsmark, hektar

|                        | Areal utanför<br>formellt skydd | Varav inom frivilliga<br>avsättningar | Sammanlagt<br>markvärde |
|------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| Statens fastighetsverk | 91 000*                         | 46 600**                              | 3 630 000 000 kr        |
| Sveaskog AB            | 49 000*                         | 36 800***                             | 1 950 000 000 kr        |
| Övriga statliga ägare  | 2 500                           | -                                     | 100 000 000 kr          |
| <b>Summa</b>           | <b>142 500</b>                  | <b>83 400</b>                         | <b>5 680 000 000 kr</b> |

*Källa:* Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

\* Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv fjällnära skogsmark.

\*\* Arealen uträknad efter uppgift från Statens Fastighetsverk i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 51 procent.

\*\*\* Arealen uträknad efter uppgift från Sveaskog i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 75 procent.

### 17.8.7 Konsekvenser för Sveaskog och deras kunder

Utredningen har fört en dialog med Sveaskog för att de ska ha möjlighet att analysera konsekvenser för Sveaskog och deras kunder när det gäller förslaget om ett omfattande områdesskydd av fjällnära skog. Sveaskog har ombetts att analysera den del av förslaget som innebär att delar av Sveaskogs mark undantas för naturvård samt den del som innebär att Sveaskog förser privata markägare som berörs av förslaget, med ersättningsmark inom ramen för det föreslagna markförsäljningsprogrammet.

Sveaskog har poängterat att det tillhandahållna underlaget har osäkerheter som gör det svårt att genomföra en detaljerad konsekvensanalys vilket inneburit att Sveaskog gjort vissa generella antaganden. Om avsteg från dessa antaganden görs kan konsekvenserna för Sveaskog, bolagets kunder och regionala arbetstillfällen förändras. Dessa antaganden är;

- Allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda skogsägare kompenseras med ersättningsmark inom samma kommun som den skyddsvärda skogen är belägen.
- Enskilda skogsägare bedöms välja ersättningsmark för 25 procent av arealen.

- Sveaskog använder nuvarande markförsäljningsprogram för att erbjuda ersättningsmarker till markägare med skyddsvärda skogar samt utökar programmet till en omfattning som minst motsvarar behovet av ersättningsmark inom utredningens förslag.
- För att Sveaskog skulle kunna bedöma konsekvenser för virkesförsörjning har bolaget antagit att ersättningsmarkerna utgör ett tvärsnitt av Sveaskogs brukade markinnehav samt att närhetsprincipen gäller, det vill säga att ersättningsmarkerna tas från Sveaskogs markinnehav i geografisk närheten av de områden som ska skyddas.
- Vidare har bolaget antagit att utbytesratio i areal mellan skyddsvärd skog och ersättningsmark är 1:1. Antagandet baseras på att även om de skyddsvärda skogarna sannolikt har ett högre genomsnittligt virkesförråd än ersättningsmarken så kompenseras detta av att Sveaskogs marker är mer produktiva, välskötta och mer tillgängliga jämfört med de skyddsvärda skogarna.

### *Ekonomiska konsekvenser för Sveaskog och staten*

Förslagen innebär att Sveaskog avstår skogar för formellt skydd till ett värde av cirka 2 miljarder kronor, enligt utredningens bedömning. Sveaskog har ett lågt brukande i den fjällnära regionen och där uppskattas de årliga virkesintäkterna minska med upp till cirka 1 miljon kronor/år för all framtid, utöver den värdeminskning som bolaget drabbas av genom minskat markvärde på grund av avverkningsrestriktioner.

För de skogar som enligt förslaget bör avsättas för naturvård utanför den fjällnära gränsen har dock Sveaskog ett högre grad av brukande, vilket innebär att det för dessa skogar kan röra sig om större intäktsbortfall. Om marken ska överlätas till Naturvårdsverket kan kostnader även uppkomma då frivilligt avsatt skog måste kompenseras med annan för att leva upp till bolagets riktlinjer om 20 procents naturvårdsavsättning inom beståndet. Det kan givetvis diskuteras om en sådan policy kan anpassas för att ta hänsyn till att beståndets sammanlagda areal av värdefull skog minskar genom en sådan marköverföring.

Ett utökat markförsäljningsprogram för att erbjuda andra markägare kompensationsmark för skyddsvärda skogar påverkar på kort sikt Sveaskogs möjligheter att försörja regionala kunder med skogsråvara. På längre sikt har dock bolaget möjlighet att kompensera för detta genom nyförvärv av skogsmark. Utan möjlighet att hantera ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet skulle Sveaskog behöva lämna ifrån sig mark till ett uppskattat värde av cirka 2 miljarder kronor utan möjligheter till nyanskaffning av mark.

Om de marker som säljs ut från Sveaskog gör att bolagets samlade skogsinnehav inte kan brukas lika effektivt kan ytterligare kostnader tillkomma.

### *Konsekvenser för Sveaskog att utföra sitt uppdrag*

Sveaskogs verksamhet ska enligt uppdrag från staten baseras på affärsmissig grund och generera marknadsmässig avkastning. Sveaskogs uppdrag renodlades 2010, efter kritik från Riksrevisionen om att Sveaskogs tidigare många uppdrag, inklusive uppgiften att erbjuda ersättningsmark vid reservatsbildning, var svårt att förena med kravet på affärsmissighet. Med det förändrade uppdraget bedömde Riksrevisionen att styrningen av bolaget förbättrades och att det skapade en tydligare inriktning mot affärsmissighet. Ytterligare ersättningsmarker från Sveaskog är därmed inte oproblemiskt eftersom det kan påverka bolagets möjligheter att vara ett affärsdrivande bolag.

Riksrevisionen riktade kritik mot att Sveaskog 2008 uppdrogs att bidra med skogsmark till reservatsbildning utan krav på intrångsersättning trots att marknadsvärdet uppskattades till 2,9 miljarder kronor. Riksrevisionens bedömning är att det inte var ett affärsmissigt förfarande och strider mot aktiebolagslagen Utredningens förslag om att Sveaskog ska överlåta 49 000 hektar till formellt skydd utan ersättning påverkar bolaget på motsvarande sätt.

Syftet med bildande av Sveaskog var bland annat att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden, bidra till ökad konkurrens samt leverera råvara till köpsågerverken som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror eftersom skogsbolagen huvudsakligen levererar virke till egna industrier. Detta uppdrag är särskilt viktigt i norra Sverige där markägandet domineras av ett fåtal skogsbolag. Vidare har Sveaskog en viktig roll att tillhandahålla en jämn och säker



virkesförsörjning till skogsindustrin. Ersättningsmarker från Sveaskog skulle kunna påverka bolagets möjligheter att uppfylla sin funktion på virkesmarknaden på ett negativt sätt.

*Konsekvenser för Sveaskog av att erbjuda ersättningsmark genom ett utökat markförsäljningsprogram*

Sveaskog bedömer att konsekvenserna för bolaget och den lokala virkesmarknaden av utredningens förslag att Sveaskog ska erbjuda ersättningsmark inom ett utökat markförsäljningsprogram är hanterbara i jämförelse med om ersättningsmark skulle erbjudas med en liknande konstruktion som det tidigare ESAB-paketet. Så här sammanfattar Sveaskog konsekvenserna av utredningens förslag:

Sveaskog har i dag 27 300 hektar kvar inom markförsäljningsprogrammet innan uppdraget från riksdagen 2002 är uppfyllt. Utredningen har föreslagit att använda markförsäljningsprogrammet för enskilda markägare som bidrar till skydd av natur i den fjällnära regionen men gör bedömningen av att det då finns ett behov av ytterligare cirka 30 000 hektar för att tillgodose marker till de enskilda markägare som har skogsmark inom det utpekade skyddsvärda området inom den fjällnära regionen.

Markförsäljningsprogrammet genomförs på marknadsmässiga grunder, och är därmed väl förenligt med Sveaskogs övergripande uppdrag, att bedriva en affärsmässig verksamhet. Bolaget anser att en utökning av programmet i den omfattningen inte skulle innebära någon målkonflikt med statens uppdrag till Sveaskog och ser även att det kan finnas fördelar med att det förtydligas att det utökade programmet ska användas särskilt till enskilda markägare som bidrar till skydd av skog. Ersättningen Sveaskog får inom markförsäljningsprogrammet kan bolaget sedan välja att antingen lämna som utdelning till staten eller använda för att förvärva ny skogsmark i strategiskt läge till sina kunder vilket stödjer bolagets skogsbruk.

Ett utökat markförsäljningsprogram innebär temporärt minskade virkesintäkter för Sveaskog samtidigt som det på kort sikt kan påverka virkesförsörjningen från Sveaskog till vissa kunder. Samtidigt finns volymerna kvar på den öppna virkesmarknaden eftersom målgruppen är enskilda skogsägare som saknar egen industri. Påverkan på skogsindustri utan egen skogsmark blir därför betydligt mindre än vid en överföring av skogsmark från Sveaskog till privata skogs-

bolag. På längre sikt kommer Sveaskog dessutom kunna förvärva ny skogsmark om utökningen av markförsäljningsprogrammet är begränsad, vilket säkerställer råvaruförsörjningen och skapar trygghet för kunderna att utveckla och investera i sina verksamheter.

Kostnaderna för staten blir på kort sikt desamma oberoende av om markägare ersätts genom ersättningsmarker från Sveaskog eller om markförsäljningsprogrammet nyttjas. När markförsäljningsprogrammet används kan Sveaskog däremot återinvestera i ny skogsmark och säkerställa fortsatt utdelning till staten. Därigenom uppstår ingen värdeminskning av bolaget eller intäktsförluster för all framtid såsom vid ett minskat markinnehav till följd av utdelning av ersättningsmarker.

Sveaskog har en funktionell fastighetsorganisation och har genom affären med Jokkmokks allmänningsskogar utarbetat en rutin för ett snabbt genomförande. Med Sveaskog som aktiv part vid förhandlingarna om skyddsvärda skogar skapas större flexibilitet och möjligheter till anpassningar till enskilda markägares individuella önskemål.

Sveaskogs inställning till utredningens förslag om ett markförsäljningsprogram innebär sammanfattningsvis att förslaget uppnår den transparens som tidigare ifrågasatts genom att prioriteringar för skydd av natur först görs via statsbudgeten och samtidigt som det ger enskilda skogsägare möjlighet till fortsatt utkomst från skogsbruk.

### *Konsekvenser för landsbygdsutveckling*

I norra Sverige är Sveaskog en mycket stor markägare och bolaget är därmed en betydande leverantör av skogsråvara till industrier som inte har någon egen skogsmark. Sveaskog levererar årligen 2,6 miljoner m<sup>3</sup> fub från egen skog i det nu aktuella området, varav 92 procent går till kunder som saknar eget skogsinnehav.

Till dessa kunder är Sveaskog i många fall huvudförsörjare av råvara, och därigenom en garant för deras möjlighet att verka och utveckla sin verksamhet. 60 procent av allt timmer i norra Sverige levereras till sågverk där Sveaskog står för mellan 60 till 100 procent av försörjningen.

Massa- och papperstillverkarna i norra Sverige saknar, med undantag för SCA, eget skogsinnehav i norra Sverige och är således

beroende av Sveaskog för en kostnadseffektiv virkesanskaffning. Att förse de privata skogsbolagen med ersättningsmark från Sveaskog skulle riskera att förändra virkesströmmarna i norra Sverige och att påverka övriga sågverks och massabruks möjligheter att långsiktigt anskaffa råvara. Detta i sin tur skulle riskera att påverka dessa företags möjligheter att utveckla och investera i sin verksamhet.

Ersättningsmarker till allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda skogsägare i enlighet med utredningens förslag skulle medföra mellan 110 000–170 000 m<sup>3</sup>sk/år i minskade virkesvolym. Det kan försvåra Sveaskogs möjligheter att bedriva skogsbruk och tillhandahålla en jämn och säker råvaruförsörjning. Om ersättningsmarkerna, som utredningen föreslår, erbjuds inom markförsäljningsprogrammet för dessa markägare, skulle dock den ersättning Sveaskog får kunna användas av bolaget för att förvärva ny skogsmark i strategiskt läge till sina kunder och denna effekt på virkesförsörjningen kan då på sikt minskas.

### 17.8.8 Konsekvenser för Statens fastighetsverk

Utredningen har fört en dialog med Statens fastighetsverk för att de ska ha möjlighet att analysera konsekvenser för verket när det gäller förslaget. Statens fastighetsverk har ombetts att analysera den del av förslaget som innebär att delar av verkets mark undantas för naturvård. Statens fastighetsverk har informerats om hur stora arealer det handlar om samt var dessa är belägna.

Inledningsvis pekar Statens fastighetsverk på att det finns en viss diskrepans i frågan om avgränsning och ingående arealer mellan utredningens förslag och fastighetsverkets bedömning. Statens fastighetsverk är av uppfattningen att stora delar av de områden som länsstyrelserna bedömt ha höga naturvärden inom dess innehav i själva verket har låga naturvärden och är lämpliga för avverkning.

#### *Konsekvenser med avseende på vinstbortfall*

Statens fastighetsverk har uppgett att det finns svårigheter med att göra exakta beräkningar av hur mycket Statens fastighetsverks över-skott från skogsbruksverksamheten minskar i och med avsättning av det föreslagna området, eftersom många faktorer spelar in.

Genom att titta på målklassning och åldersklassfördelning och jämföra detta med hela innehavet kan en översiktlig bedömning göras.

Förslaget omfattar cirka 91 000 hektar produktiv skogsmark av Statens fastighetsverks totala innehav i de berörda fjällkommunerna utanför formellt skydd om cirka 281 000 hektar.

Statens fastighetsverks överskott från skogsaffärer är cirka 17,5 miljoner kronor.

Större andel ovan fjällnära och något högre andel mycket gammal skog gör att Statens fastighetsverk uppskattar att förslaget innebär ett minskat överskott från sitt skogsbruk med mellan 3 och 3,5 miljoner kronor/år.

#### *Konsekvenser på avkastningskravet på myndighetsnivå*

Intäkter från avverkning är inte avgörande för hela Statens fastighetsverks budget, men kommer sannolikt att öka över tid. En minskad skogsbruksrelaterad intäkt kommer dock enligt Statens fastighetsverk att påverka dess förmåga att underhålla vägar, bedriva naturvårdande skötsel, restaurera skadade ungskogar med mera.

Statens fastighetsverk är dominerande markägare i stora delar av det aktuella området, vilket gör att verkets vägnät är viktigt för tillgänglighet för friluftsliv, jakt, fiske, besöksnäring och till befintliga reservat.

#### *Konsekvenser på antal anställda*

För att kunna bedöma hur förslaget påverkar antal anställda behöver frågan utredas om hur de planerade naturreservaten ska förvaltas. Statens fastighetsverk menar att dess uppdrag lämpar sig för förvaltning av naturreservat. Verket bedömer att delar av områdena kommer behöva en aktiv skötsel och där har Statens fastighetsverk god erfarenhet och kompetens i förvaltningen.

*Konsekvenser för Statens fastighetsverks kunder*

Enligt Statens fastighetsverk går virke från det avgränsade området i dagsläget till många olika kunder. Myndigheten har påpekat att de enligt verkets nuvarande strategi har en planerad årlig avverkning i området på cirka 19 000 m<sup>3</sup>fub/år.

I de långsiktiga beräkningar som gjorts beräknas dock avverkningsnivån på lång sikt kunna tredubblas inom hela Statens fastighetsverks skogsinnehav. Ökningen är mindre i det avgränsade området men på lång sikt förväntas avverkningsnivån enligt Statens fastighetsverk kunna öka med 50–100 procent.

*Konsekvenser för naturvården*

Statens fastighetsverk kommer behöva se över verkets mål för naturvårdande skötsel av ekonomiska och praktiska skäl. Ungefär 7 500 hektar av Statens fastighetsverks drygt 8 600 hektar NS-klassade bestånd ligger inom det avgränsade området.

Om Statens fastighetsverk blir reservatsförvaltare kan verksamheten med naturvårdande skötsel fortsätta inom ramen för reservatsförvaltningen. Genom förslaget kommer Statens Fastighetsverks andel frivilliga avsättningar minska från drygt 18 procent till knappt sex procent. Grundkravet i FSC-standarden är fem procent men enligt den nya standarden ska man även ha ytterligare fem procent avsättningar och/eller alternativ skötsel. Statens fastighetsverk kommer således inom FSC-standarden behöva avsätta ytterligare områden som frivilliga avsättningar eller som områden med förstärkt hänsyn.

**17.8.9 Ekologiska konsekvenser**

Som framgår av kapitel 9.11 föreslår utredningen att regeringen ska besluta om ett nationellt program för biologisk mångfald med de mål och resurser för avsättningar och skydd av skog för naturvård som ska gälla. Sammanvägningen av olika samhällsmål och ambitionsnivåer för skydd föreslås därmed beslutas politiskt.

I den utsträckning ytterligare formellt skydd prioriteras politiskt, föreslår utredningen att skogstyper, vars bevarande i Sverige har betydelse för deras bevarande i Västeuropa, prioriteras. De stora sam-

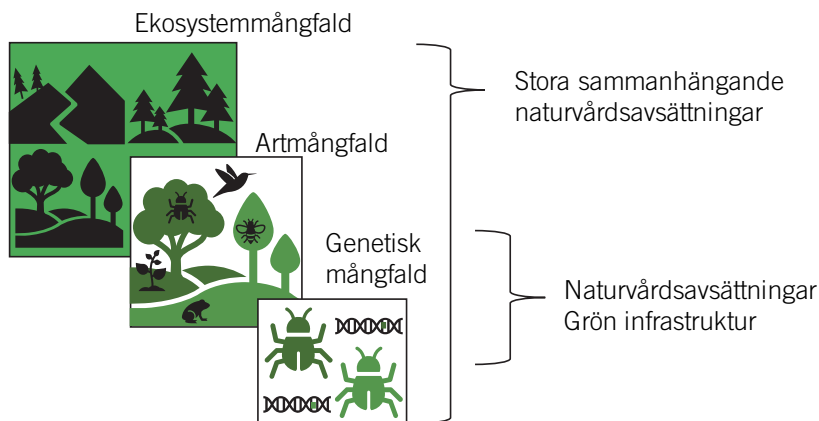
manhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära är en sådan skogstyp.

Som beskrivits i kapitel 3.6.1 indelas biologisk mångfald normalt i tre olika typer; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald. Ekosystemmångfald innebär ett landskaps mångfald av ekologiskt funktionella ekosystem med sina strukturer och processer.

I den fjällnära skogen förekommer ofta improduktiv barrskog och myrar med höga naturvärden blandad med produktiva skogsmark och på högre höjd ansluter fjällbjörkskog och kalvfjäll. Utredningen menar att detta utgör en ekosystemmångfald i stora ekologiskt intakta och under lång tid renbetespräglade naturlandskap. Bevarandet av dessa för Västeuropa i princip unika stora sammanhängande naturskogar med sin ekosystemmångfald bör ha hög prioritet inom Sveriges nationella miljömål och internationella åtaganden för biologisk mångfald.

**Figur 17.1 Olika nivåer av biologisk mångfald**

De tre typerna av biologisk mångfald; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald och deras inbördes betydelse



Källa: Egen bearbetning

Det skogslandskap i Sverige som har den i särklass bäst utvecklade ekosystemmångfalden är de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovanför och i nära anslutning till den fjällnära gränsen. En väl bevarad ekosystemmångfald innebär även en väl bevarad artmångfald och genetisk mångfald, något som inte på

samma sätt är möjligt i de mer fragmenterade skogslandskapen nedanför den fjällnära gränsen.

Nedanför den fjällnära gränsen och längre söderut i landet bör naturvårdsarbetet i stället inrikta sig på naturvårdsavsättningar i betydligt mindre skala än i det fjällnära området, funktionell miljöhänsyn och att åstadkomma en grön infrastruktur för att möjliggöra bevarande av artmångfald och genetisk mångfald på lokal och regional nivå.

De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära skogen är Sveriges enda, och ett av ett fåtal europeiska, skogslandskap där möjligheten fortfarande finns att bevara hela ekosystemmångfalden. Landskap med väl bevarad ekosystemmångfald innebär dessutom ett betydligt säkrare bevarande av artmångfald och genetisk mångfald än via naturvårdsåtgärder inom en grön infrastruktur i ett fragmenterat landskap.

Genom att bevara dessa områden kan den nordsydgående fjällskogen även få en avgörande betydelse för artmångfalden genom att arter i takt med klimatförändringarna kan förflytta sig obehindrat norrut i de sammanhängande naturskogarna längs fjällkedjan. Forskning visar att om fragmenteringen av den fjällnära skogen fortsätter så minskar möjligheterna till bevarad ekosystemmångfald i den svenska fjällskogen<sup>14</sup>.

Om satsningen enligt förslaget om fjällskogen genomförs kommer det innebära att andra skogstyper kan behöva prioriteras lägre eftersom att avsätta de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden kommer att kräva betydande resurser.

Utredningen bedömer att bevarandet av de stora sammanhängande naturskogarna, enligt resonemangen ovan, innebär att skydd av barrskogar med liknande biologisk mångfald i övriga delar av norra Sverige, både kan och bör prioriteras lägre för naturvård också av ekologiska skäl. Utredningen bedömer att prioriteringen av de stora sammanhängande naturskogarna före övriga liknande barrskogar, utifrån ovanstående, är både rimlig och innebär den mest kostnads-effektiva naturvården.

Att avsätta stora arealer för naturvård i form av naturreservat eller på annat sätt innebär också att kulturmiljön värnas inom dessa om-

---

<sup>14</sup> Angelstam P. m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 2019, 10, 564.

råden. Detta kan därmed innebära bättre förutsättningar för entreprenörer och lokala krafter att använda och utveckla kulturmiljön som resurs för en besöksnäring eller annan landsbygdsutvecklande verksamhet.

#### 17.8.10 Bidrag till uppfyllelse av miljökvalitetsmålen

Utredningen bedömer utifrån ovanstående resonemang att förslaget om ett bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden på ett betydande sätt skulle bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen *Storslagen fjällmiljö*, *Levande skogar* och *Ett rikt växt och djurliv* och även bidra till miljökvalitetsmålen *Myllrande våtmarker*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Levande sjöar och vattendrag* samt mål för friluftsliv.

#### 17.8.11 Effekter på företagande

Utredningens förslag bygger på att större sammanhängande områden med mycket höga naturvärden i och i direkt anslutning till den fjällnära skogen omfattande cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark, avgränsas och avsätts för naturvård, främst som naturreservat och nationalparker.

De stora sammanhängande naturskogarna som omfattas av förslaget har ett uppskattat virkesförråd på cirka 80 miljoner m<sup>3</sup>sk.

#### *Förslagets påverkan på skogsnäringen*

Sammanlagt avverkas cirka en halv miljoner m<sup>3</sup>sk i hela det fjällnära området per år, genom gallring och slutavverkning. Det motsvarar knappt två procent av sådan avverkning i Norrland och drygt en halv procent av hela landets avverkning genom gallring och slutavverkning.

Slutavverkningarna i det fjällnära området står för 88 procent av virkesfångsten och gallring för tolv procent. I det nu aktuella området med kontinuitetsskogar med dokumenterade höga naturvärden har det under den senaste tioårsperioden i princip inte skett några skogsbruksåtgärder. Det årliga genomsnittet med slutavverkning,



gallring och röjning motsvarar cirka 0,1 procent av arealen och det handlar i huvudsak om röjning.

Scenarier som beräknar framtida avverkningspotential för det fjällnära området visar på en teoretisk avverkningspotential på cirka två miljoner m<sup>3</sup>sk per år, vilket alltså är närmare fyra gånger mer än vad den årliga avverkningen varit de senaste tio åren.

Drygt hälften av denna potential beräknas härröra från det nu aktuella området med kontinuitetsskogar med dokumenterade höga naturvärden<sup>15</sup>. Det *teoretiska* värdet av virket från dessa skogar är i medeltal cirka 250 kronor/m<sup>3</sup>sk, enligt uppgifter från Svefa<sup>16</sup>, vilket därmed skulle innebära en årlig möjlig intäkt på 250 miljoner kronor. Dessa beräkningar tar dock inte hänsyn till sådant som drivningsförhållanden, lönsamhet i avverkning eller annat som kan påverka avverkningsnivån utan är en teoretisk potential. Sammantaget tyder dock åldersklassfördelningen och scenarioräkningarna på att det finns en högre potential för avverkning i detta område än vad som nyttjas i dag om inte begränsningar med anledning av områdets höga naturvärden räknas in.

Utredningen har genomfört riktade intervjuer med sågverksföretag och annan träindustri i nordvästra Sverige där merparten får en liten men betydelsefull andel av sin råvara från den fjällnära skogen. De intervjuade poängterar att i den mån begränsningar i avverkning införs i någon del av deras virkesfångstområde, kommer det öka trycket på avverkning i andra delar av området. Det är därför viktigt att utredningens förslag om att avsätta de stora sammanhängande områdena i den fjällnära skogen för naturvård sker i ett sammanhang där skogen utan höga naturvärden, utanför dessa områden, kan brukas effektivt.

Utredningen bedömer, efter diskussioner med representanter för berörda markägarkategorier och sågverk i området, att den absoluta merparten av de områden som nu föreslås avgränsas, hyser så höga naturvärden, att det av marknadsmässiga skäl är i princip omöjligt att avverka och sälja virke från dessa skogar.

Stora delar av området är som nämnts, redan frivilligt avsatt för naturvård av skogsbruket. Bedömningen är därmed att påverkan på virkesflödena som de ser ut i dag, i praktiken är begränsad på en övergripande nivå.

---

<sup>15</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2020, *Kunskapssammanställning fjällnära skog*.

<sup>16</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2020, *Kunskapssammanställning fjällnära skog*.

De analyser av bortfall av virkesintäkter med anledning av förslaget, som utredningen bett Sveaskog och Statens fastighetsverk att beräkna, visar på ett intäktsbortfall på i medeltal cirka 60–80 kronor/hektar och år för de cirka 57 000 hektar produktionsklassad skog som berörs av förslaget. Den låga siffran beror naturligtvis på att detta är områden som Sveaskog och Statens fastighetsverk inte planerat några omfattande avverkningar i.

Skillnaden mellan en frivillig och en formell avsättning är dock att en frivillig avsättning innebär att markägaren fortfarande har ett handlingsutrymme för området i en situation med ändrade förutsättningar. När en frivillig avsättning omvandlas till en formell sådan försvinner denna handlingsfrihet. Att hela eller en del av innehavet skyddas formellt kan också innebära en begränsning i möjligheten att belåna fastigheten.

Cirka 5 procent av arealen inom förslaget består av skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden på beståndsnivå. Dessa områden ingår genom deras betydelse för att kunna bevara stora sammanhängande intakta landskap med ekosystemmångfald. Dessa arealer skulle i dagsläget troligen kunna brukas utan att problem att sälja virket uppstår. Däremot kan lönsamhet i avverkningen ibland blir svår att uppnå, då det inte sällan rör sig om områden där ett utbrett skogsbilnät saknas.

För de enskilda markägare vars innehav ligger inom dessa områden, är utredningens förslag att dessa markägare i första hand ska kompenseras genom att erbjudas ersättningsmark genom Sveaskogs markförsäljningsprogram, för att de fortsatt ska ha möjlighet att bedriva ett aktivt skogsbruk till nytta för lokalsamhället.

Vidare innebär utredningens förslag att de stora avsättningar för naturvård som görs av de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning den fjällnära skogen, medför att behovet av ytterligare avsättningar av liknande skogstyper utanför de avgränsade skogarna minskar kraftigt. Det är utredningens analys att under förutsättning att riksdag och regering uttalar en politisk tydlig ambitionsnivå i linje med utredningens förslag, kommer osäkerheter i möjligheter att bruka skogen att minska och en ökad vilja till investeringar i produktionshöjande åtgärder på den övriga skogsmarken möjliggöras. Det i sin tur kommer kunna bidra till ett fortsatt aktivt skogsbruk i regionen.

En annan aspekt på förslaget är det faktum att man koncentrerar avsättningar för naturvård till skogsmark som i huvudsak är mindre ekonomiskt lönsamma att bruka och som är belagda med restriktioner genom certifieringsregler. Detta kan innebära fördelar i förhållande till att motsvarande arealer avsätts för naturvård i mer högproduktiva områden med en utbyggd infrastruktur och närmare till industri. Sammantaget är därmed bedömningen att skogsnäringen som helhet kommer att påverkas i mindre utsträckning av förslaget, medan påverkan för enskilda markägare och företag som är beroende av råvara från området, kan komma att bli större.

### *Sysselsättning inom skogsbruk*

Det område som föreslås avsättas för naturvård består av cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden. Det föreslagna området består i dag till stor del av kända frivilliga avsättningar. På skogsbolagens mark inom förslaget är cirka 56 procent avsatt som frivilliga avsättningar, Svenska kyrkan har avsatt cirka 44 procent, Sveaskog har avsatt cirka 75 procent och Statens fastighetsverk har avsatt cirka 51 procent som frivilliga avsättningar inom förslaget.

Utöver detta vet vi att det finns stora arealer frivilliga avsättningar som allmänningar- och besparingsskogar samt enskilda markägare gjort men som inte är offentliggjorda. Sammantaget indikerar detta att skogsbruksåtgärder inom stora delar av området inte planeras inom överskådlig tid. Detta innebär troligen att förslagets påverkan på sysselsättningen inom området som helhet blir begränsad, men att det lokalt kan ha en negativ inverkan på sysselsättningen inom skogsnäringen. Någon bedömning av antal arbetstillfällen har dock inte varit möjlig att göra.

### *Förslagets påverkan på naturturism, besöksnäring och friluftsliv*

Utredningen bedömer att naturturismen påverkas i huvudsak positivt, då utredningen föreslår att vid inrättande av formellt skydd av området görs en zonerings som ska innebära möjligheter för naturturismen att utvecklas samtidigt som den besöksvärda skogen blir kvar som reseanledning och besöksmål. Det är även viktigt att möj-

ligheten att jaga inte begränsas mer än vid det fåtal fall då det kan krävas för att uppnå syftet med skyddet.

En nackdel för visst friluftsliv och viss besöksnäring, som på sikt kan komma att uppstå är det faktum att skogsbilvägar i de skyddade områdena eventuellt inte kommer att underhållas av staten på samma sätt som de gjorts av skogsbruket.

Påverkan på lokalt och regionalt näringsliv knutet till besöksnäringen bör vara positiva, särskilt om riktade satsningar på naturturism och upplevelseturism genomförs. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att göra en bedömning av antalet möjliga nya arbetstillfällen. Utredningen gör dock bedömningen att förslaget på lång sikt är positivt på mängden arbetstillfällen inom besöksnäring och naturturism, även om det på kort sikt inte kan förväntas så stor effekt.

Ur ett friluftlivsperspektiv är förslaget positivt genom att stora områden får fortsätta vara opåverkade av exploatering. Till exempel underlättas etableringen av vandringsleder, vilket kan gynna folkhälsan genom möjlighet till friluftsliv i områden med hög upplevelsekvalitet.

#### *Antal företag som berörs av förslaget*

I de 19 fjällkommuner, varav 17 berörs av förslaget, finns sammanlagt 14 035 företag med SNI-kod 02 (skogsbruk) och 286 företag med SNI-kod 16 (tillverkning trä). Av företagen inom SNI-kod 02 är dock drygt 90 procent fysiska personer, det vill säga i detta sammanhang enskilda skogsägare, som till största delen inte har skogsbruk som sin huvudsakliga sysselsättning och inkomstkälla. Den enskilt ägda marken inom förslaget utgörs av cirka 7 300 fastigheter.

Utredningens bedömning är att de flesta av landets 51 samebyar berörs av förslaget vilket innebär uppemot 1 000 rennäringsföretag.

Antalet turism- och besöksnäringföretag som berörs av förslaget har inte kunnat beräknas.

*Förslagets påverkan på renskötseln*

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns året-runt-marker 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 året-runt-markerna skyddas formellt, vilket motsvarar över elva procent den samlade produktiva skogsmarksarealen inom året-runt-markerna. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 155 000 hektar vilket motsvarar cirka fem procent av den produktiva skogsmark som är inom utpekade riksintressen. Motsvarande siffra för utpekade kärnområden för rennäring är cirka 135 000 hektar vilket även det motsvarar cirka fem procent av den totala areal produktiv skogsmark som är utpekad som kärnområden.

Av naturliga skäl innebär förslaget störst påverkan för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen. Genom förslaget skyddas 57 procent av den samlade arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Det innebär att andelen formellt skyddad produktiv skog går från cirka 50 procent till 79 procent ovan den fjällnära gränsen. Det innebär att ytterligare 155 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna skyddas formellt vilket motsvarar cirka 21 procent av all sådan skog inom dessa marker. För områden som är utpekade som riksintresse för rennäring ovan fjällnära gränsen skyddas ytterligare cirka 92 000 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 31 procent av den sammanlagda arealen av sådan skog utanför formellt skydd. För områden som är utpekade som kärnområden för rennäringen skyddas 83 000 hektar produktiv skogsmark eller 33 procent av den oskyddade arealen produktiv skogsmark inom kärnområden.

Tabell 17.10 Förslagets påverkan för samebyarna

Produktiv skogsmark, hektar

|                        | Areal som omfattas av förslaget |        | Varav inom åretruntmarkerna |       |
|------------------------|---------------------------------|--------|-----------------------------|-------|
|                        | Ovan                            | Nedan  | Ovan                        | Nedan |
| Baste cearru           | 2 345                           | 2 426  | 1 099                       | 24    |
| Gabna                  | 5 564                           | 1 341  | 2 348                       | 167   |
| Girjas                 | 2 471                           | 1 483  | 1 767                       | 273   |
| Gran                   | 7 448                           | 1 085  | 6 824                       | 942   |
| Gällivare              | 679                             | 5 963  | 485                         | 5 441 |
| Handölsdalen           | 31 588                          | 16 276 | 1 561                       | 874   |
| Idre                   | 4 334                           | 3 783  | 1 202                       | 1 895 |
| Jijnjevaerie           | 11 536                          | 18 926 | 2 059                       | 1 693 |
| Jovnevaerie            | 8 881                           | 9 052  | 2 146                       | 884   |
| Jåhkågaska<br>tjiellde | 1 250                           | 1 120  | 116                         | 746   |
| Kalix                  | 0                               | 0      | 0                           | 0     |
| Kall                   | 31 219                          | 5 968  | 579                         | 2     |
| Korju                  | 0                               | 0      | 0                           | 0     |
| Könskämä               | 91                              | 2 522  | 91                          | 2 522 |
| Laevas                 | 5 717                           | 1 402  | 665                         | 144   |
| Lainiovuoma            | 172                             | 74     | 172                         | 74    |
| Liehattjä              | 0                               | 0      | 0                           | 0     |
| Luokta-Mávas           | 1 276                           | 2 528  | 1 276                       | 1 478 |
| Malå                   | 0                               | 0      | 0                           | 0     |
| Maskaure               | 3 199                           | 2 100  | 3 199                       | 2 100 |
| Mausjaur               | 0                               | 1 324  | 0                           | 1 324 |
| Mittådalen             | 28 177                          | 16 801 | 4 259                       | 701   |
| Muonio                 | 1 669                           | 1 402  | 0                           | 0     |
| Njaarke                | 5 012                           | 18 339 | 3 472                       | 4 087 |
| Ohredahke              | 7 228                           | 11 083 | 1 765                       | 1 577 |
| Pirttijärvi            | 0                               | 16 236 | 0                           | 1 434 |
| Raedtievaerie          | 22 104                          | 0      | 1 989                       | 0     |
| Ran                    | 13 195                          | 5 829  | 10 457                      | 1 383 |
| Ruvhten sijte          | 22 236                          | 11 430 | 7 294                       | 1 137 |
| Saarivuoma             | 3 596                           | 4 059  | 3 473                       | 3 207 |
| Sattajärvi             | 0                               | 0      | 0                           | 0     |
| Semisjaur-Njarg        | 2 362                           | 4 332  | 2 362                       | 4 237 |
| Sierri                 | 175                             | 108    | 175                         | 108   |
| Sirges                 | 2 216                           | 1 369  | 1 083                       | 995   |
| Ståkke                 | 1 540                           | 1 233  | 1 540                       | 1 233 |

|                   | Areal som omfattas av förslaget |                | Varav inom åretruntmarkerna |               |
|-------------------|---------------------------------|----------------|-----------------------------|---------------|
|                   | Ovan                            | Nedan          | Ovan                        | Nedan         |
| Svaipa            | 2 342                           | 487            | 2 342                       | 487           |
| Talma             | 4 535                           | 2 339          | 4 535                       | 2 339         |
| Tuorpon           | 3 863                           | 3 223          | 2 729                       | 2 849         |
| Tåssåsen          | 13 337                          | 19 497         | 1 185                       | 1 591         |
| Tärendö           | 0                               | 354            | 0                           | 0             |
| Ubmeje tjeälddie  | 19 052                          | 4 361          | 16 232                      | 2 596         |
| Udtja             | 3 340                           | 1 416          | 2 206                       | 1 041         |
| Unna Tjerusj      | 5 560                           | 794            | 4 065                       | 194           |
| Vapsten           | 21 978                          | 10 173         | 21 373                      | 6 652         |
| Vilhelmina norra  | 25 646                          | 12 128         | 25 448                      | 11 670        |
| Vilhelmina södra  | 12 613                          | 5 521          | 12 572                      | 4 916         |
| Vittangi          | 4 323                           | 1 659          | 4 323                       | 1 657         |
| Voernese          | 22 323                          | 1 928          | 13 238                      | 1 928         |
| Västra Kikkejaure | 197                             | 2 895          | 197                         | 2 895         |
| Ängeså            | 0                               | 0              | 0                           |               |
| Östra Kikkejaure  | 0                               | 202            | 0                           | 202           |
| <b>Summa</b>      | <b>310 225</b>                  | <b>204 173</b> | <b>155 037</b>              | <b>75 213</b> |

Egen bearbetning efter *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*. Naturvårdsverket, 2020.

Utredningens bedömning är att renskötselns intressen som helhet påverkas mycket positivt av att de föreslagna skogarna inte avverkas. Stora arealer med lavrika skogar som är viktiga för renens bete, kommer med förslaget att bli långsiktigt avsatta för naturvård.

Det finns dock en risk för att rennäringen kan påverkas negativt av att naturturismen och besöksnäring ökar, vilket utredningen bedömer att den kommer att göra. Det problemet bör dock vara begränsat då utredningen föreslår att vid inrättande av formellt skydd görs en zonerings och kanalisering samt att skötselplaner utarbetas i samverkan med berörda parter.

Den del av förslaget som innebär att Sveaskog ska avstå mark som ersättningsmark till enskilda skogsägare kan medföra vissa negativa konsekvenser för rennäringen. Vid skogsbruksåtgärder ska då samråd ske mellan sameby och enskilda markägare i stället för med Sveaskog, som kan ha bättre möjligheter att planera sitt skogsbruk och anpassa sig efter renskötselns behov.

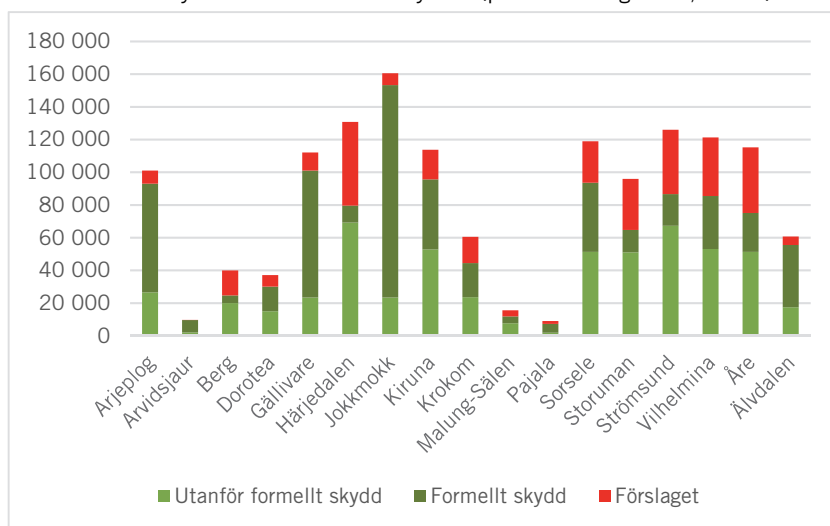
Att andelen formellt skydd inom året-runt-markerna och skogar av riksintresse ökar markant genom förslaget bedöms dock sammantaget innebära att renskötselns förutsättningar stärks.

### 17.8.12 Kommuner och regioner som berörs av förslaget

Det är totalt 17 kommuner av landets 19 fjällkommuner som berörs av förslaget. I figurerna nedan visas förslagets påverkan för de olika kommunerna när det gäller hur stor andel av den produktiva skogsmarken inom kommunen som är skyddad formellt innan och efter förslagets genomförande.

**Figur 17.2 Tillkommande formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog**

Arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd, inom formellt skydd och som föreslås skyddas (produktiv skogsmark, hektar)



Egen bearbetning efter Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Förslaget avser till stora delar att lösa frågan om hur skyddsvärda skogar ska hanteras ovan gränsen för fjällnära skog. I dagsläget varierar andelen formellt skydd i denna region mellan som lägst 26 procent i Storuman upp till 96 procent i Pajala. Effekten för förslaget blir naturligtvis störs i de kommuner som i dagsläget har mycket av



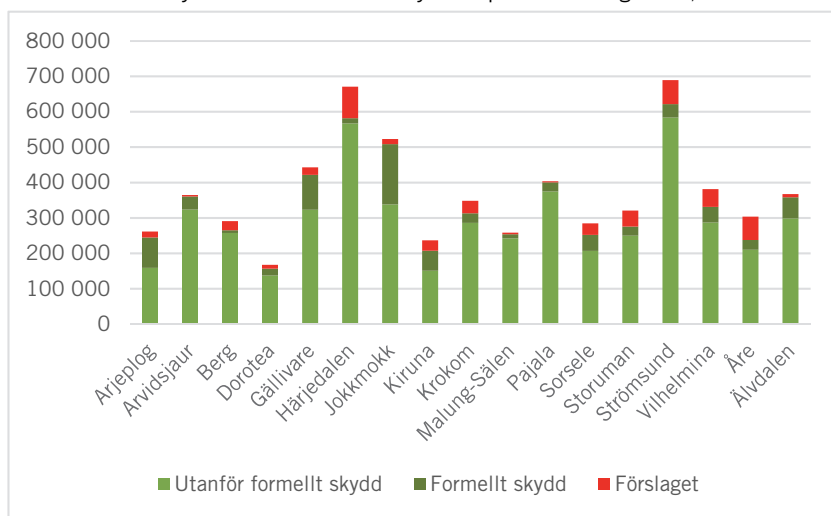
de stora sammanhängande naturskogarna ovan den fjällnära gränsen utanför formellt skydd och frivilliga avsättningar.

I Åre kommun går andelen naturvårdsavsättningar för produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen från 35 till 85 procent. Motsvarande siffra för Bergs kommun är från 33 till 81 procent, Storums kommun från 26 till 70 procent och för Härjedalens kommun från 39 till 79 procent. I dessa kommuner kommer förslaget innebära nästan en fördubbling av andelen produktiv skogsmark som är avsatt för naturvård ovan den fjällnära gränsen. Om förslaget genomförs är det något som dessa kommuner måste ta i beaktande när framtida strategier för tillväxt ska formuleras.

För de kommuner som redan har en stor andel skyddad natur ovan den fjällnära gränsen får förslaget inte lika stora konsekvenser.

**Figur 17.3 Tillkommande areal formellt skydd per kommun**

Arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd, inom formellt skydd och som föreslås skyddas (produktiv skogsmark, hektar)



Källa: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Produktiv skogsmark enligt NMD.

När det kommer till konsekvenserna för de berörda fjällkommunerna i stort blir den relativa påverkan mindre. Alla de berörda kommunerna har stora arealer produktiv skogsmark nedan den fjällnära gränsen som varken är formellt skyddad eller påverkas av förslaget. Det är framför allt de kommuner med stort enskilt ägande och litet statligt

markägande som påverkas av förslaget. Utredningens bedömning är att det formella skyddet endast i liten mån påverkar förutsättningarna att bedriva skogsbruk då marknadsefterfrågan för virke från de naturskogar med mycket höga naturvärden som förslaget omfattar är i det närmaste obefintligt.

Däremot kommer förslaget innebära att cirka 8,2 miljarder kronor kommer att betalas i intrångsersättning till de enskilda som äger fastigheter som berörs. För de kommuner med stort antal privat närboägda skogsbruksfastigheter kommer detta innebära ett påtagligt kapitaltillskott till vissa invånare, som kommer kunna investeras i andra verksamheter. Med tanke på den relativt sett låga lönsamheten för skogsbruk i den fjällnära regionen kan alternativa investeringar, på både kort och lång sikt, bidra till att stärka företagande och tillväxt i de berörda kommunerna.

Därutöver bedömer utredningen att nya lokala arbetstillfällen kan komma att skapas inom besöks- och turistnäring vilket kan ha en positiv inverkan på arbetsmarknaden i kommunerna och regionerna.

Konsekvenserna av den statliga investeringen i glesbygd som förslaget innebär är svåra att bedöma, men det finns enligt utredningens uppfattning anledning att tro att tillväxten kan komma att gynnas både på lång och kort sikt.

### **17.8.13 Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Som framgår av kapitel 8.17 bedömer utredningen att ytterligare åtgärder för naturvård är nödvändiga för att uppnå konventionen för biologisk mångfald och art- och habitatdirektivet.

Utredningen bedömer att ett bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden fullt ut kan räknas Sverige till godo såväl inom konventionen för biologisk mångfald som art- och habitatdirektivet. De cirka 316 000 hektar av de stora sammanhängande naturskogarna som ligger ovanför den fjällnära gränsen bedöms uppfylla kriterierna för naturtypen taiga i alpin region. De cirka 209 000 hektar som ligger nedanför den fjällnära gränsen bedöms uppfylla kriterierna för naturtypen taiga i boreal region.

EU:s strategi för biologisk mångfald anger bland annat följande<sup>17</sup>: Minst 30 procent av EU:s landområde och 30 procent av EU:s havsområde ska skyddas formellt och innehålla ekologiska korridorer i ett transeuropeiskt naturanätverk. Minst en tredjedel av EU:s skyddade områden ska vara strikt skyddade, inklusive alla EU:s återstående natur- och urskogar (primary<sup>18</sup> and old-growth forests).

Som en del av detta fokus på strikt skydd kommer det att, enligt strategin, vara avgörande att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående natur- och urskogar.

Utredningen bedömer att de värdekärnor som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden överensstämmer med innebörden i primary and old-growth forests<sup>19</sup>. De avgränsade naturskogarna med mycket höga naturvärden ska till minst 70 procent utgöras av värdekärna enligt utredningens förslag. Andelen värdekärna varierar mellan olika områden men den totala andelen värdekärna i utredningens förslag utgör enligt länsstyrelsernas inventeringar cirka 95 procent av den produktiva skogsmarken.

---

<sup>17</sup> Europeiska kommissionen, *EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*, s. 5.

<sup>18</sup> Begreppet primary forest behandlas närmare i kapitel 8.4.5.

<sup>19</sup> Begreppet primary forest har definierats i ett till CBD tillhörande arbetsdokument. Där anges att vad som avses är en skog som aldrig har avverkats och som har utvecklats genom naturliga störningar och naturliga processer, oavsett ålder. I begreppet primary forest inkluderas också skogar som använts av ursprungsfolk och lokalsamhällen med en sådan traditionell livsstil som bevarar och uthålligt brukar biologisk mångfald. Den nuvarande skogsstrukturen ska dock normalt vara lik den naturliga och ha uppkommit genom naturlig föryngring.



## 18 Författningskommentar

### **18.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)**

31 kap.

9 §

Bestämmelsen kompletteras med en hänvisning till 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen som innebär att beslut om hänsyn avseende hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande även omfattas av den så kallade ackumuleringsregeln.

### **18.2 Förslaget till om ändringar i skogsvårdslagen (1979:429)**

1 a §

Bestämmelsen är ny och utgör en precisering av det kunskapskrav som redan i dag åligger en markägare och som följer av miljöbalken och uttalanden som gjorts i samband med 1993-års skogspolitiska beslut. Bestämmelsen möjliggör för Skogsstyrelsen att ställa krav på att markägaren ska ha kunskap om natur- och kulturmiljön inför att en skogsbruksåtgärd utförs som omfattas av skogsvårdslagens bestämmelser. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 14.1.

Kravet riktar sig till den produktive skogsmarkens ägare. Det är samma person, fysisk eller juridisk, som enligt skogsvårdslagen har en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om olika skogsbruksåtgärder enligt 14 § skogsvårdslagen. Vad som avses med produktiv skogsmark anges i 2 § första stycket 2 skogsvårdslagen.

Bestämmelsen avser kunskap om natur- och kulturmiljön utifrån de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen eller föreskrifter meddelad med stöd av lagen. Reglering om hänsyn till dessa intressen finns huvudsakligen i fråga om föryngringsavverkning och vid en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Dessutom finns ett antal föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Dessa föreskrifter innehåller mer konkreta krav om hänsyn och omfattar alla skogsbruksåtgärder. Utifrån dessa krav om hänsyn ska markägaren på förhand skaffa sig den kunskap som behövs för att veta vilka natur- och kulturmiljövärden som påverkas av en skogsbruksåtgärd och vilken hänsyn som behöver tas till dessa utifrån de krav som skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen anger. I 34 § första stycket finns en bestämmelse som stadgar markägarens ansvar att visa att kraven om hänsyn som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen följs.

Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Enligt bestämmelsens andra stycke ska även omfattningen av kunskap bedömas utifrån vad som i det enskilda fallet är rimligt. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av ytterligare utredning jämfört med kostnaderna för att ta fram den. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för miljön har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta. I denna avvägning bör hänsyn tas till åtgärdens art och omfattning samt i vilken naturmiljö åtgärden ska utföras. Är det fråga om en större föryngringsavverkning i en känslig naturmiljö bör tillsynsmyndigheten kunna ställa mer långtgående krav på utredning. Om det däremot är fråga om en avverkning i en skog med triviala naturvärden kan en mer översiktlig utredning vara tillräcklig. Vilken kunskap som behövs får avgöras i varje enskilt fall. I 15 § skogsvårdsförordningen finns specifika krav på vad utredningen ska avse vid en under rättelse om avverkning.

*2 b §*

Bestämmelsen kompletteras med ett nytt tredje stycke. I stycket anges att på produktiv skogsmark ovan fjällnära gränsen presumeras skogsbruk utgöra pågående markanvändningen. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.2.

Föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog finns i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog. Vad som avses med produktiv skogsmark regleras i 2 § första stycket punkten 2 skogsvårdslagen.

Regeln i tredje stycket får betydelse bland annat vid prövning av frågan om ersättning ska betalas eller inte då tillstånd till avverkning i fjällnära skog nekas. Tillstånd till avverkning i fjällnära skog regleras i 15 § skogsvårdslagen och ges under de förutsättningar som anges i 17 och 18 §§ skogsvårdslagen.

Ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd betalas endast om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Bestämmelser om rätt till ersättning finns i 19 § skogsvårdslagen.

Presumtionen om att skogsbruk är pågående markanvändning gäller inte för annan markanvändning, till exempel skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Regeln i tredje stycket påverkar inte heller frågan om renskötsel samtidigt kan vara pågående markanvändning inom samma fastighet.

Ett beslut om nekat tillstånd till avverkning innebär att avverkning inte får ske. Det medför att skogsbruk inte längre är pågående markanvändning inom den del av fastigheten som omfattas av beslutet. Vad som efter ett beslut om nekat tillstånd utgör pågående markanvändning ska enligt 18 d § framgå av det beslut som Skogsstyrelsen meddelar. Har ett sådant beslut meddelats gäller inte längre presumptionsregeln i 2 b §. Skogsbruk presumeras då inte längre vara den pågående markanvändningen. Att fastigheten är belagd med avverkningsrestriktioner ska antecknas i fastighetsregistret, se 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Detsamma gäller om avverkning inte får ske av andra skäl, som att marken är skyddad genom formellt områdesskydd, till exempel naturreservat.

För behandlingsenheter där tillstånd till avverkning avslagits bör skogsbruk inte anses vara pågående markanvändning, oavsett om beslutet meddelats före eller efter denna bestämmelse trätt i kraft.

Regeln medför ingen ändring i fråga om markägarens skyldighet att söka tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

#### 14 §

Bestämmelsen kompletteras med en mening i tredje punkten. Ändringen medger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att även föreskriva om en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkning på hans eller hennes mark.

#### 15 §

Bestämmelsen kompletteras med nya stycken. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.4 och 15.6.8.

Bestämmelsens nya andra stycke anger att ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog är giltigt i fem år. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för underrättelse om avverkning enligt 15 c § skogsvårdsförordningen. Där anges att en underrättelse är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Tiden för tillståndets giltighet börjar däremot inte löpa förrän ett beslut fått laga kraft. Om den åtgärd som omfattas av beslutet inte vidtagits inom fem år måste en ny tillståndsprövning ske.

Tillståndet gäller för den som ansökt om det. Förutsättningar för att ge tillstånd till avverkning prövas bland annat enligt 18 a § skogsvårdslagen utifrån sökandens övriga innehav av produktiv skogsmark.

Bestämmelsen får ett nytt fjärde stycke som innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att kunna föreskriva om att tillstånd inte behövs för åtgärder som avses i 29 §. Med sådana åtgärder avses föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Ett sådant undantag från tillståndsplikten medför däremot inte något undantag från skyldigheterna enligt 14 §. Undantaget innebär inte heller att åtgärden inte kan behöva prövas enligt bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken



I bestämmelsens femte stycke lämnas en upplysning om att miljöbalkens bestämmelser om samrådsplikt, som även gäller de åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikten enligt 15 § andra stycket. Motsvarande upplysning beträffande underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen återfinns i 15 a § skogsvårdsförordningen.

### 18 d §

Bestämmelsen är ny och kompletterar bestämmelserna om beslut om tillstånd till avverkning och hänsyn enligt 18 § och 18 b § första stycket 1. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.4.

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen i ett beslut om tillstånd till avverkning även uttryckligen ska ta ställning till om skogsbruk får bedrivas på den del av fastigheten som ansökan avser och i så fall i vilken utsträckning.

Om Skogsstyrelsen beslutar om restriktioner i skogsbruket genom att besluta om hänsyn med stöd av 18 b § första stycket 1 ska även detta anges. Sådana hänsyn får avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande och omfattas inte av den så kallade intrångsbegränsningen i 30 § tredje stycket. För skogsbruk i fjällnära skog gäller, likt landet i övrigt, att viss hänsyn ska lämnas utan att detta innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Det är endast i den mån den hänsyn som beslutats enligt 18 b § första stycket 1 går utöver de hänsynskrav som gäller för skogsbruket i övrigt som detta måste anges särskilt. I annat fall är skogsbruk alltså pågående markanvändning utan särskilda restriktioner.

### 19 §

Bestämmelsen får ett nytt innehåll. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.6.

Av bestämmelsens första stycke framgår att ersättning för intrång till följd av ett nekat eller begränsat tillstånd om avverkning ska bestämmas av Skogsstyrelsen i samma beslut som medför rådighetsinskränkningen i pågående markanvändning. På detta sätt kan den myndighet som beslutar om rådighetsinskränkningen göra en fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, som även beaktar rätten till ersättning.

Enligt första stycket ska ersättning betalas för ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 om beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Utöver sådana beslut enligt 18 och 18 b §§ ska beslut om områdes-skydd eller förelägganden och förbud enligt miljöbalken även vägas in i bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras utgår då från de restriktioner som sammanlagt påverkar den ansökta skogsbruksåtgärden. Ett exempel är att ett områdesskydd tillsammans med de hänsyn som beslutats enligt 18 b § gör det praktiskt omöjligt att avverka skog i enlighet med ansökan om tillstånd, till exempel av arronderingsskäl eller för att åtkomsten omöjliggörs. Bestämmelsen är utformad med ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken som förebild.

Av andra stycket framgår hur ersättningen ska bestämmas. Den praxis som utverkats för ersättning enligt 4 kap. expropriationslagen bör vara vägledande. Genom att markera att skadan uppkommer genom beslutet framgår att värdetidpunkten ska vara tiden för beslutet och inte när ansökan lämnats in.

Då tillstånd till avverkning inte ges bör samma metod för värdering som vid inrättande av biotopskyddsområde användas för att beräkna marknadsvärdesminskningen till följd av ett förbud mot avverkning. Om Skogsstyrelsen beslutar att tillåta avverkning ska det enligt 18 d § framgå i vilken utsträckning skogsbruk får bedrivas och vilken hänsyn som då ska tas, på det område ansökan avser. Ersättningen enligt 19 § ska i dessa fall motsvara den ekonomiska skadan av den rådighetsinskränkning som beslutet innebär jämfört med det brukande som annars skulle vara tillåtet på fastigheten.

Om ett beslut om tillstånd till avverkning nekas eller förenas med hänsyn enligt 18 b § första stycket 1 bör bestämmande av ersättningens storlek ta hänsyn till den begränsning av brukande som redan gäller för fastigheten. Skogsbruk som pågående markanvändning innebär nämligen att miljöhänsyn ska tas, upp till den nivå då pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär att det bör göras avdrag för den hänsyn som markägaren ska iakttä med stöd av föreskrifter meddelade enligt 30 § skogsvårdslagen.

För mer omfattande hänsyn än vad som gäller för skogsbruket i övrigt ska ersättningen i stället bestämmas till den ekonomiska mellanskillnaden av den ansökta åtgärden och den åtgärd som kan tillåtas.

Endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen ska ersättas. Sättet att värdera skada på grund av beslut om hänsyn bör kunna jämföras med värdering av skada med mera som utvecklats kring reservatsföreskrifter.

Av andra stycket följer även att det, på samma sätt som vid ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken och expropriationslagens bestämmelser, ska göras ett schablonpåslag om 25 procent av marknadsvärdesminskningen.

I bestämmelsens tredje stycke anges att vissa bestämmelser i 6 kap. expropriationslagen ska tillämpas vid betalning. Regeln avser att bevaka borgenärs rätt genom att ersättning för fastighet som besväras av inteckning ska nedsättas hos länsstyrelse. Vid den oskadlighetsbedömning som måste göras innan ersättning betalas krävs därför att Skogsstyrelsen i sin utredning har kännedom om de inteckningar som belastar fastigheten. Nedsättning ska inte ske om fastigheten inte svarar för beviljad eller sökt inteckning eller om de borgenärer som har panträtt i fastigheten medgett att ersättningen utbetalas till den ersättningsberättigade. Motsvarande regler tillämpas av Skogsstyrelsen i ärenden om ersättning för områdesskydd.

### 19 a §

Bestämmelsen är ny. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.6.

Inget hindrar att en markägare ansöker om tillstånd till avverkning av ett område där tillståndsfrågan tidigare prövats. I de fall den tidigare prövningen utmynnat i ett avslag eller begränsningar i form av hänsyn och utgången vid den senare prövningen medför att skogsbruk tillåts i större utsträckning innebär beslutet en ändrad markanvändning. Av bestämmelsen framgår att ett sådant nytt beslut får förenas med villkor om att tidigare utgiven ersättning ska betalas tillbaka innan beslutet får utnyttjas. Regeln, som är fakultativ, har sin förebild i 31 kap. 15 § miljöbalken. Bestämmelserna bör tillämpas på motsvarande sätt beträffande skadlighetsbedömningen. Det kan vara skäligt att återbetalning sker i de fall markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade

förhållanden. Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter

Av andra stycket framgår att Skogsstyrelsen även får väcka talan om återkrav om en avverkning uppsåtligen eller av vårdslöshet vidtagits i strid med ett beslut enligt 18 och 18 b § första stycket 1. Med avverkning avses föryngringsavverkning såväl som gallring och röjning. Bestämmelsen innebär att en markägare som trotsar ett förbud mot avverkning, på talan av Skogsstyrelsen, av allmän domstol kan förpliktas att återbetala den ersättning som utgått för det område som olovligen avverkats.

Även denna bestämmelse är fakultativ vilket innebär att en skälighetsbedömning måste göras innan Skogsstyrelsen beslutar om en återkravstalan. En talan bör anstå till dess att det straffrättsliga ansvaret enligt 38 § är utrett. En markägare är skyldig att känna till vilka restriktioner som råder för skogsbruksåtgärder och bör i normalfallet inte kunna freda sig genom att hävda okunskap om vad som utgör pågående markanvändning på den berörda delen av fastigheten. Rätten till återkrav uppkommer i och med att den förbjudna åtgärden vidtas. Preskriptionslagens regler är tillämpliga för Skogsstyrelsens möjlighet att begära återkrav.

### 34 §

Bestämmelsen kompletteras med ett nytt första stycke som innehåller en regel om bevisbördans placering vid tillsyn över föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 14.1.3.

Föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen utgör till sitt innehåll en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det nya första stycket utgör en precisering av miljöbalkens bevisbörderegler.

Enligt bestämmelsen ska en ägare av produktiv skogsmark kunna visa för Skogsstyrelsen att han eller hon följer de föreskrifter om hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Vad som avses med produktiv skogsmark anges i 2 § första stycket 2 skogsvårdslagen.

Innebörden av en bevisbörderegul utformad på detta sätt är att markägaren ska kunna visa vilket kunskapsunderlag som finns och hur beslut om olika åtgärder motiverats i förhållande till föreskrifterna. Kan en markägare inte visa detta bör myndigheten kunna komplettera ärendet med information som finns tillgänglig, inhämta ny kunskap eller avgöra ett ärende i befintligt skick. I det sistnämnda fallet, som innebär att myndigheten vid en proportionalitetsbedömning av kunskapskravets omfattning, funnit att markägaren borde kunna redogöra för ytterligare utredning, kan tillsynsbeslutet innebära att en markägare åläggs en betungande förpliktelse. Ett sådant tillsynsbeslut kan då motiveras av att markägaren inte inkommit med utredning som talar för att åtgärden ska vara är förenlig med skogsvårdslagen. Ett sådant beslut innebär därmed inte att pågående markanvändning försvåras.

## Övergångsbestämmelserna

Övergångsbestämmelserna innebär att de föreslagna lydelseerna av 18 d och 19 §§ samt 19 a § första stycket inte ska tillämpas i sådana mål och ärenden där ansökan om tillstånd har inkommit före den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser ska i stället tillämpas beträffande ansökningar inkomna för det angivna datumet.

Vad gäller tredje punkten avser den 19 § andra stycket som regleras återkrav av ersättning i de fall markägaren agerat i strid med ett beslut om hänsyn. Den bestämmelsen ska inte tillämpas på en avverkning som vidtagits före den 1 januari 2022

### **18.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)**

#### **2 kap.**

##### **4 §**

Bestämmelsen kompletteras med att beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen som innebär att skogsbruket på en fastighet inskränks också utgör avverkningsrestriktioner enligt fastighetstaxeringslagen.

Det åligger markägaren att anmäla detta ändrade förhållande till Skatteverket. Det är lämpligt att Skogsstyrelsen tydligt informerar om detta i det beslut där avverkningsrestriktioner meddelats.

### **18.4 Förslaget till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)**

##### **15 §**

Med stöd av bemyndigandet i 14 § 3 skogsvårdslagen ändras lydelsen av första stycket tredje punkten. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.1.4.

Bestämmelsen innebär att den produktive skogsmarkens ägare i samband med en underrättelse om avverkning även ska underrätta Skogsstyrelsen om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen, där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen behöver tas. I likhet med vad som redan gäller ska markägaren dessutom ange vad han eller hon avser att göra för att i samband med avverkningen tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Bestämmelsen innebär att markägaren måste skaffa sig kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det område som berörs av avverkningen. Med natur- och kulturmiljövärden avses bland annat hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, arter, förekomst av olika trädarter och döda träd.

Den del av tredje punkten som avsåg redogörelse för hur återväxten skulle tryggas har av redaktionella skäl flyttats till fjärde punk-

ten. Någon ändring i sak har inte varit avsedd. Av samma skäl har den tidigare fjärde och femte punkten ändrats till femte och sjätte punkten.

### 15 b §

Bestämmelsen är delvis ny till sitt innehåll. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.4.

Liksom tidigare hanterar bestämmelsen handläggningstidens längd efter vilken föryngringsavverkning, skyddsdikning eller uttag av skogsbränsle får ske och när handläggningstiden börjar löpa.

Enligt bestämmelsen får angivna åtgärder ske tre veckor från det att handläggningstiden börjar löpa. Handläggningstiden räknas normalt från den dag då ansökan inkom till Skogsstyrelsen. I fråga om föryngringsavverkning måste underrättelsen om avverkning bland annat innehålla den redogörelse om vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen samt vilken hänsyn som ska tas till dessa värden enligt 15 § första stycket 3. Underrättelsen ska även innehålla vad markägaren avser att göra för att trygga återväxten och för att, inom året-runt-markerna, tillgodose rennäringens intressen. Om markägaren på eget initiativ kompletterar ansökan räknas tidsfristen i stället från den tidpunkt då kompletteringen inkom, se första stycket andra punkten.

Skogsstyrelsen har möjlighet att enligt 34 § skogsvårdslagen förelägga en markägare att komplettera en underrättelse om föryngringsavverkning. Det kan myndigheten göra om det saknas något av det som anges i 15 § första stycket 3–5 och andra stycket. För det fall Skogsstyrelsen inom två veckor förelägger markägaren att avhjälpa en brist i underrättelsen räknas handläggningstiden i stället från den tidpunkt då bristen avhjälpes av markägaren.

Enligt tredje stycket får Skogsstyrelsen i likhet med nuvarande lydelse medge att de åtgärder som anges i första stycket får påbörjas tidigare.

Bestämmelsens fjärde stycke är nytt och medger Skogsstyrelsen att besluta om att förlänga handläggningstiden till åtta veckor. På samma sätt som för den normala handläggningstiden om tre veckor räknas den förlängda handläggningstiden från det att underrättelsen om föryngringsavverkning är fullständig.

För att en förlängning av handläggningstiden ska få ske krävs särskilda skäl. Med särskilda skäl avses situationer där området som berörs av avverkningen bedöms kunna ha höga naturvärden som inte i tillräcklig grad kan omhändertas genom generell hänsyn. Skogsstyrelsens handläggare kan i dessa situationer behöva en grundligare utredning av förhållandena på plats än vad som rimligen kan krävas av markägarens utredning. Det kan också vara så att den hänsyn som markägaren redovisat att ta, inte överensstämmer med vad som följer av föreskrifterna. I de fall markägarens och Skogsstyrelsens bedömning skiljer sig åt kan myndigheten behöva ha en dialog med markägaren om vilken hänsyn som ska tas enligt lag. I många fall bör en sådan situation kunna lösas med ett kompletteringsföreläggande och därmed inte föranleda någon förlängd handläggningstid.

Är det en omfattande skillnad mellan markägaren och Skogsstyrelsens bedömning kan däremot ytterligare utredning krävas vilket kan föranleda en förlängd handläggningstid. I vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med en annan myndighet. Det kan till exempel avse förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen. Krävs ett mer omfattande samråd med exempelvis länsstyrelsen kan det vara skäl för en förlängd handläggningstid.

Skogsstyrelsen behöver fatta ett beslut om förlängd handläggningstid där skälen för beslutet anges. Ett sådant beslut kan dock inte överklagas särskilt.

## 20 §

Bestämmelsen är ny och medger Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten i 15 § skogsvårdslagen. Undantag får endast meddelas för de situationer där Skogsstyrelsen också meddelat föreskrifter om åtgärder mot insektsbekämpning enligt 29 §. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 15.6.8.



## 35 §

Bestämmelsen nuvarande första stycke upphävs. I stället förs det in en ny bestämmelse i första stycket som anger att Skogsstyrelsen ska ansöka om inskrivning i fastighetsregistret avseende vissa beslut som myndigheten meddelat. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 15.6.5.

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen ska ansöka om och bekosta inskrivning i fastighetsregistret när de beslut som bestämmelsen avser vinner laga kraft. De beslut som avses är beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen. Genom anteckningen i fastighetsregistret blir besluten tillgängliga för förvärvare av en fastighet och innehavare av särskild rätt i en fastighet som belastas av ett sådant beslut.

I bestämmelsens anges även att om anteckningen avser ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller tillstånd med hänsyn som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras ska det i anteckningen även framgå huruvida pågående markanvändning är skogsbruk, skogsbruk med avverkningsrestriktioner enligt 18 b § skogsvårdslagen eller om avverkning inte är tillåten.

## Övergångsbestämmelser

Genom den föreslagna förordningsändringen upphävs 35 § första stycket. Det upphävda stycket anger att Skogsstyrelsen ska försöka träffa en uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet i ärende om ersättning eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen. Enligt 19 § skogsvårdslagen ska Skogsstyrelsen numera pröva frågan om ersättning i samma beslut som frågan om tillstånd prövas. Punkten 2 i övergångsbestämmelserna innebär att 35 § första stycket i dess tidigare lydelse ska fortsatt gälla för de ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog som inkom före ikraftträdandet. Det innebär att Skogsstyrelsen ska försöka nå en överenskommelse i de ärenden där ersättningsfrågan prövas enligt de äldre reglerna.

## **18.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd**

### **6 §**

Första stycket i bestämmelsen har upphävts. Det innebär att en markägare som lämnat in en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen inte samtidigt anmält åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ändringen medför att en markägare själv måste bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken och göra en sådan anmälan. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.1.7.

Ändringen innebär även att Skogsstyrelsen för det fall samråd enligt miljöbalken är påkallat kan förelägga en verksamhetsutövare att inkomma med en sådan ansökan.

Ändringen medför att det som tidigare var andra stycket har blivit bestämmelsens enda stycke. Stycket reglerar användandet av jordbruksmark. Att första stycket om skogsmark upphävs bedöms inte påverka regleringen avseende jordbruksmark.

## **Övergångsbestämmelser**

För underrättelser som lämnats in till Skogsstyrelsen i enlighet med 14 § skogsvårdslagen före ikraftträdandet ska 6 § i dess tidigare lydelse tillämpas. Det innebär att om markägaren lämnat in en underrättelse före ikraftträdandet ska markägaren även anses ha anmält åtgärden för samråd.

## **18.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen**

### **2 §**

Bestämmelsen som innehåller vad Skogsstyrelsen ska göra tillförs en ny åttonde punkt. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.3.

Av punkten framgår att Skogsstyrelsen ska ansvara för inventering på skogsmark av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Med detta avses arter som är beroende av skogar med höga naturvärden, men även information

om bland annat mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden.

Bestämmelsen är avsedd att ge en tydligt rättslig stöd för den del av myndighetens uppgifter som i dag och i framtiden utgörs av inventeringar som inte är kopplade till någon av Skogsstyrelsens andra uppgifter.

Omfattningen av inventeringen styrs av myndighetens anslag och regeringens myndighetsstyrning i övrigt. Denna myndighetsstyrning kan avse i vilken utsträckning och inom vilka marker Skogsstyrelsen ska inventera.



# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande från Linda Berglund<sup>1</sup>

### Inledning

Vi står inför två stora ödesutmaningar i världen i dag, klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald. Dessa två allvarliga kriser är dessutom intimt sammankopplade, där en ökad förlust av biologisk mångfald ger sämre motståndskraft mot klimatförändringar och där eskalerande klimatförändring ger sämre förutsättningar för att vända den negativa kurvan för biologisk mångfald. Dessa frågor bör ligga till grund för att definiera ramen för en hållbar samhällsutveckling, vilket även inbegriper en rättvis och hållbar social och ekonomisk utveckling.

Båda dessa utmaningar möts i skogsutredningens uppdrag och behovet av lösning är stort. Dock bekänner utredningen att med den tid som funnits till förfogande har det inte varit möjligt att hantera helheten men att några steg tagits på vägen. Jag delar utredningens syn att det inte varit möjligt att hantera helheten utifrån de ramar som getts, men menar att de samlade förslagen som utredningen presenterar dock innebär så stor förändring att det riskerar att förändra rådande skogs- och naturvårdspolitik i grunden. Detta utan att en fullständig genomgång och utredning av naturvårds- och skogspolitiken har genomförts.

### Avsnittet om ”En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och en växande bioekonomi”

Ett av utredningens uppdrag var att analysera hur man kan förena en växande bioekonomi och samtidigt nå de internationella åtaganden och nationella miljömål. Ett uppdrag som utredningen inte lyckats

---

<sup>1</sup> WWF:s expert.

med, då slutsatsen snarare är att de internationella åtagande och nationella miljömålen är orealistiska och inte kommer att gå att nå inom överskådlig framtid. Utredningen menar 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. Detta är högst anmärkningsvärt då man med detta påstående i princip konstaterar att en växande bioekonomi ska prioriteras före internationella och nationella miljöåtaganden.

För att hantera konfliktytorna mellan ett ökat behov av råvara å ena sidan och större areal på naturvårdsavsättningarna, på å andra sidan, föreslår utredningen en modell där fokus bör vara på att öka tillväxt på produktiv skogsmark och förbättra naturvårdskvaliteten på befintliga redan avsatta naturvårdsytor. Men vetenskapliga bristanalyser pekar på att en förbättrad naturvårdskvalité på befintliga naturvårdsytor för att bevara den biologiska mångfalden, måste kombineras med tillräcklig areal skydd, det vill säga både kvalitet och kvantitet. Jag stödjer såklart naturvårdsåtgärder som ökar naturvårdskvaliteten på befintliga naturvårdsytor, men det räcker inte utan måste kombineras med ökat skydd och anpassat brukande. Utredningens modell bygger också på att negativa effekter på biologisk mångfald av de åtgärder som ska leda till tillväxtökning är obefintliga. Men detta beror helt på vilken typ av tillväxtåtgärder som används men också på den ackumulerade effekten av olika skogsbruksåtgärder. Detta är helt frånvarande i utredningens analys. En av ambitionerna som utredningen har med föreslagen modell är att den ska leda till mindre polarisering, ett antagande som jag inte tror är ett troligt utfall.

Ett viktigt förslag som utredningen lyfter som rätt hanterat kan bidra till mindre polarisering är att *tillsätta en oberoende nationell samordnare för skogsprogrammet och lyfta ut detta från Regeringskansliet*. Med en sådan lösning kan nationella skogsprogrammet bli ett dialogforum där lösningar och förslag kan diskuteras utan att snabbt hamna i politiska diskussioner. Ska programmet få mandat och bred acceptans och stort genomslag så är det helt centralt att samordnaren inte driver egna eller enskilda aktörer synpunkter. Sammansättningen bör vara bred och mån om att alla får samma förutsättningar att göra sig hörda. Vidare är det viktigt att man utgår från vetenskap och kunskap i ett brett perspektiv.

Utredningen föreslår att nationella skogsprogrammet ska ta fram ett *mål för ökad hållbar tillväxt i skogen*, som ska vara siffersatt och kan baseras på förslag från Skogsstyrelsens produktionsrapport. Detta utgår från att det är möjligt att utifrån nuläget i skogen kunna nå konsensus i en sådan målsättning, och jag ser att det kan vara svårt att förverkliga utifrån de svårigheter och målkonflikter som måste lösas ut innan. Vidare har ett siffersatt tillväxtmål lyfts i omgångar från politisk håll, men ingen av skogssektorns aktörer har uttryckt att man vill se ett sådant, varken skogsbrukets aktörer eller miljöorganisationer. Detta må vara utifrån olika motiv, men återigen – sannolikheten att landa i konsensus kring ett siffersatt mål är liten.

Utredningen baserar sitt antagande att de internationella åtagandena för biologisk mångfald inklusive EU-direktiven är orealistiska, med att andra samhällsmål väger tyngre utan att egentligen precisera detta närmare. Jag delar inte det grundläggande antagande som utredningen gör om att en ökad hållbar tillväxt är ett nödvändigt samhällsmål för att kunna möta framtidens behov av biomassa, som motiv för att inte nå mål för biologisk mångfald. Antagandet bygger inte på vad som är ekologiskt och socialt hållbart, utan utgår från ett industriellt och konsumtionsbehov. Det som utredningen kapitalt missar i sitt resonemang är att vår skogsindustri är beroende av en internationell marknad där trovärdighet och hållbarhet är hårdvaluta. Att lyckas bevara den biologiska mångfalden är en förutsättning för att stärka både industrins konkurrenskraft och Sveriges globala roll i en hållbar cirkulär bioekonomi.

Allt mer forskning pekar mot att ett intensivt plantagelikt skogsbruk starkt bidrar till mindre motståndskraftiga skogar. Detta kan leda till både företagsekonomiska förluster, ökade samhällskostnader och i slutändan kan innebära att i vår iver att få mer av allt, får mindre av allt- varken mer råvara, klimatnytta eller biologisk mångfald. Jag vill dock understryka att det finns åtgärder som man kan göra för att öka produktionen som ger stor effekt på tillväxten men är "okontroversiella" och i vissa fall till och med positiva ur ett biologisk mångfaldsperspektiv, som förbättrade föryngringar med inhemska trädslag, röjningar och minskade skogsskador. Men det finns ett antal produktionsmetoder som bör fasas ut, alternativt inte införas, på grund av att de starkt negativa effekterna på biologisk mångfald och vatten men också andra risker. Hit hör dikesrensning, gödsling, främmande trädslag och klonskogsbruk.

Utredningen föreslår regeringsuppdrag kring en rad *regelförenklningar i skogsbruket*, bland annat att se över lägsta ålder för förnyingsavverkning (LÅF), ransoneringsregler och regellättnader vid avverkning av gran på åkermark. Det är tydligt att anledning till denna översyn är att tillgängliggöra mer biomassa. Detta kan i sin tur komma att leda till överavverkning, ökad obalans avseende virkesförsörjning på längre tid men även obalans i åldersfördelning av skog på landskapsnivå. Att ransoneringsregeln och brukningsenheter i dag fungerar dåligt med brist på tillsyn med mera bör inte vara en anledning till att detta tas bort. I den fördjupande utvärderingen av miljömålet Levande skogar lyftes förslag om förlängda omloppstider för att öka måluppfyllelse, vilket är en funktionell insats för att öka ett landskaps förmåga att hårbärgera olika arter det vill säga arter som är beroende av äldre träd och skog. Förslaget om sänkt LÅF direkt går emot detta.

Utredningen menar ”att snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet” men menar att ett förenklat regelverk för dessa områden skulle möjliggöra en återetablering mer varierade bestånd. Det utredningen inte lyfter med detta förslag är att den typen av restaurerande åtgärder för att skapa löv- eller blandskogar både är enkelt att få dispens för och att detta görs redan i dag. De regelförenklningar som föreslås öppnar i stället upp för en intensivodling i likhet med de förslag som presenterades i MINT utredningen som kom 2010. En övergång till den typen av intensivodling av skog är att frångå den nuvarande svenska skogspolitiska modellen. Tillsammans med förslaget om uppdrag kring att koncentrera hänsyn i vissa delar av landet, men ha lägre ambition på andra ställe och särskilt i kombination med att man på vissa ytor till och med drar ned på lagkraven, förutsätter en annan förvaltningsmodell än dagens. Det är i så fall helt nödvändig med en förvaltning som tillåter lagstyrning på landskapsnivå.

Förslaget om att inrätta ett *vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen* är mycket bra, och det är helt avgörande att kartlägga, analysera tillståndet i skogen och identifiera naturvärden som finns utifrån en vetenskaplig grund. Det vetenskapliga rådet ska vara vägledande i bedömning av situationen i nutid och över tid samt de åtgärder som behöver sättas in. I anslutning till förslaget om ett nytt råd, lyfts också ett uppdrag till myndigheterna att i samverkan med rådet



genomföra en bristanalys för att identifiera vilka behoven är, och här är det centralt att uppdraget bör ha som utgångspunkt alternativ 1, dvs. utgå från nuvarande beslutade miljömål och internationella åtaganden inklusive EU direktiv.

Förslaget om ett *Handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen* är problematisk ur flera aspekter. I korthet går förslaget ut på att regeringen ska besluta politiskt vad som är våra internationella åtaganden, vilken areal och vilka naturtyper/områden som är s.k. ”särskilt skyddsvärda områden” – och allt detta ska rymmas inom årliga budgetanslaget. I övrigt ska skyddsarbetet utgå från frivillig grund. Det vetenskapliga rådet ska bidra med fakta men detta är bara ett av underlagen som sedan avvägs mot vad regeringen ser för behov av till andra samhällsmål.

Men i praktiken kommer ett sådan upplägg innebära att den årliga budgeten kommer styra målsättning för skydd, inte de faktiska behoven. Detta skapar en ryckighet och brister i långsiktig strategiskt tänk som är helt nödvändigt om man ska vända kurvan för förlusten av biologisk mångfald. Jag menar att vi redan har ett system som har beslutats av en politisk majoritet i riksdagen dvs miljömålssystemet och att det bör vara inom ramen för detta som man bör utveckla korta och långsiktiga mål i form av nya delmål och etappmål

Den bärande idén i förslaget till handlingsplan är att identifiera särskilt skyddsvärda områden. Enligt förslaget så det endast för sådan skog som regeringen pekat ut som särskilt skyddsvärda områden som myndigheterna bör ha möjlighet att använda expropriering som sista utväg vid formellt skydd. Det är alltså helt avgörande vilka områden och i vilken omfattning som de ingår i klassningen ”Särskilt skyddsvärda områden”. Utredningen menar att detta möjliggör en prioritering i det korta perspektivet så att de allra värdefullaste skogarna kan skyddas. Om urvalet blir för snävt, så är risken är att man genom att fokusera på vissa ”särskilt skyddsvärda” naturtyper, så sker det på bekostnad av andra. Det är centralt att mål på kort sikt möjliggör att mål även kan nås på längre sikt. Forskning visar att det är mer kostnadseffektivt att bevara redan befintliga naturvärden än att återskapa nya och att det vi förlorar i dag av skog och biologisk mångfald kan ta lång tid att återskapa om det ens är möjligt.

Utredningen har gjort en tolkning av vilka områden och naturtyper som bör räknas som Sveriges internationella åtagande, och som därmed kan ingå i de särskilt skyddsvärda områdena. Utredningen

väljer att uttolka våra internationella åtagande som områden av global betydelse, trots att det i vägledningstexter till uttolkning av globala målen står att man bör ta i beaktan vad som behöver skyddas i ett lokalt, nationellt och globalt perspektiv. Genom att uttolka åtaganden inom ramen för CBD till att gälla enbart global biologisk mångfald genomför man genomgripande förändring av tidigare uttolkning som då inte bara får konsekvenser för olika skogliga naturtyper, utan även för våtmarker, kustlandskap, sjöar med mera och detta behöver då adresseras på ett systematiskt sätt.

En brist i utredningen är att man inte fullt ut adresserar EU-direktiven som Sverige är lagbundna till att genomföra, och åtgärder för att nå dessa. EU-kommissionen har valt att ta fram en särskild strategi för att bidra till genomförandet av den strategiska plan som beslutats inom CBD. Regeringen har beskrivit hur EU-målen i strategin stämmer överens med Aichimålen där man som första mål har att fågel- och habitatdirektiven ska genomföras fullt ut. I direktiven listas arter och livsmiljötyper som anses skyddsvärda i ett europeiskt perspektiv och som ska bevaras långsiktigt. Av dessa finns 166 arter och 89 livsmiljötyper i Sverige. Enligt direktiven måste medlemsländerna också arbeta för att naturtyperna och arterna har gynnsam bevarandestatus, dvs. att de finns kvar i en långsiktigt hållbar omfattning genom att vidta bevarandeåtgärder. Sverige når i dag bara gynnsam bevarandestatus på en av 15 skogliga naturtyper.

Under utredningens gång har också EU beslutat om en ny strategi för biologisk mångfald med bland annat mål om 30 % skydd, 15 % restaurering och skydda alla "primary forests" och "old-growth forests". Detta ingick ju av förståeliga skäl inte i utredningens uppdrag, men kommer vara ytterligare en viktig aspekt i Sveriges internationella åtagande.

### Avsnitt om "Flexibla skyddsformer"

En av grunderna i det föreslagna handlingsprogrammet är alltså att *Frivilligt formellt skydd föreslås utgöra det huvudsakliga arbetssättet*. Detta innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut. Jag håller med om att skyddsarbete bör i möjligaste mån baseras på en bra dialog

och samarbetsklimat och i de allra flesta fall går områden att skydda i god anda. Helt avgörande är tillgången på skyddsanslag och ersättning till markägaren. Men att helt frånta myndigheterna möjligheter att i större delen av Sverige som en allra sista utväg i knepiga fall kunna använda expropriering vid skydd av skog med höga naturvärden, är olyckligt. Det riskerar att försvåra arbetet med grön infrastruktur och måluppfyllelse.

I utvärderingen av Komet, det pilotprojekt där metoden prövats, visar man att områden skyddade genom Komet håller lägre kvalitet och ofta är mindre till storlek vilket är negativt utifrån funktionalitet. Det är helt centralt att säkerställa att frivilligt formellt skydd inte innebär några försämringar i kvalitet i skyddsarbetet. Därför bör en viktig och central utgångspunkt vid framtagande av nya arbets sättet vara att säkerställa de biologiska kvalitétéerna på de skyddade områdena, och att detta skall styra prioritering inom skyddsarbetet och inte vara förhandlingsbart. Risken är annars stor att bli så att mer mark måste skyddas bara för att det frivilliga formella skyddet är för ineffektivt. I utredningens förslag saknas helt behovet av att utvärdera förslaget utifrån kostnadseffektivitet. Detta bör ske inom en femårsperiod.

Utredningen lyfter ett antal förslag på olika typer av nya avtal, varav flera är bra som ex naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess (väntansavtal), medan andra är olämpliga som ex naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn, som snarare riskerar att vara kostnadsineffektivt. Det som utredningen föreslår är att staten i högre grad än i dag ska stå för kostnader i hänsyn som rimligen bör ligga inom ramen för "frihet under ansvar". Detta kommer även att undergräva de finansiella möjligheterna för övrigt formellt skyddsarbete.

Nationalparker lyfts särskilt upp i utredningen och jag delar utredningens syn på att dessa är utgör de allra finaste områden vi har och har ett starkt varumärke som kan stärka naturturism. Jag ser gärna fler nationalparker och är även positiv till att de utpekade ekoparkerna Hornslandet, Böda, Halle-Hunneberg och Hornsö kan komma att bli nationalparker. Men det behövs ytterligare analys om ekoparkernas naturvårdskvalitéer i förhållande till andra skyddsvärda områden. I arbetet med att se över nationalparksplanen och se över förutsättningar att bilda nya parker och möjligheter att bedriva naturturism i parkerna är det dock centralt att inte nationalparkernas varumärke

och värde för att bevara biologisk mångfald inte devalveras. Att nationalparker ska kunna vara privata ägda parker, är ett sådant förslag som sannolikt skulle underminera detta varumärke. Jag menar att staten som ansvarar för varumärken är den som är bäst lämpad att ha kontroll över den mark som ligger inom gränserna för en nationalpark.

### Avsnitt om ”Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden”

Enligt forskningen så är nyckelbiotoper ”hot-spots” för strukturer och arter i skogen. Nyckelbiotoper har högre totalt artantal, mer rödlistade arter, högre volym död ved och fler typer av död ved jämfört med äldre produktionsskog. Nyckelbiotoper hyser helt enkelt större biologisk mångfald än det omgivande brukade skogslandskapet. Nyckelbiotopsmetodiken, har funnits i över två decennier och blivit ett etablerat natur-vårdsbegrepp som även nyttjas i forskarvärlden samt fått spridning och användning internationellt. Därför är det mycket olyckligt att utredningen föreslår att *Skogsstyrelsen inte längre bör inventera och registrera nyckelbiotoper* och att man dessutom föreslår att det befintliga registret över nyckelbiotoper ska rensas från tidigare bedömningar. Jag ifrågasätter starkt utredningens bedömning att förslaget att Skogsstyrelsen ska sluta registrera nyckelbiotoper kommer att leda till enklare situation för markägare, utan ser snarare att konsekvensen blir att det försvåras för mindre markägare. Brist på kunskap om naturvärden hos mindre markägare gör det svårare att svara upp inom ramen för det frivilliga sektorsansvaret men gör det också svårare att leva upp till kraven inom ramen för den marknadsdrivna certifieringen. Det kan försvåra för markägare att få tillgång till en internationell marknad där certifieringen är en förutsättning, och där trovärdighet och hållbarhet är hårdvaluta. Detta är också en del i bioekonomin som utredningen bortser ifrån.

Nyckelbiotoper finns upptagna i allmänna råden om när markägaren ska anmäla samråd, det vill säga då skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper kan skada naturvärden. Utredningen föreslår att paragrafen *om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § MB avseende skogsbruksåtgärder, i SVL, omedelbart bör upphävas*, då man menar att den inte har laglig grund. Utredningen borde ha gett förslag på hur föreskrifter kunnat utformas för att säkerställa att syftet med

samråden uppfylls och inte bara ange att Skogsstyrelsen bör vidta en översyn av föreskriften i sin helhet. Nu föreslås att något ska tas bort utan att relatera till eventuella konsekvenser.

Utredningen slår fast att kunskapskravet och samrådsskyldigheten enligt miljöbalken gäller enligt rådande lagstiftning även i skogsbruk, men att detta inte tydliggjorts eller efterlevs i tillräcklig utsträckning. Därför vill man införa *ett uttryckligt kunskapskrav in i skogsvårdslagen*. Markägaren ska ha den kunskap som behövs för att efterleva de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Det är bra att utredningen tydlig redogör för att detta redan gäller. Problemet jag ser med förslaget att föra in det i skogsvårdslagen, är uttolkningen som utredningen gör av vad som krävs för att uppfylla kunskapskravet vid ex avverkningsanmälan. Jag menar att det är rimligt att kraven vid avverkningsanmälan även inkluderar att bifoga naturvärdesbedömningen som bör ligga till grund för var och vilken hänsyn man avser att lämna.

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 avseende naturvärden, både var de finns och hur de kan upptäckas exempelvis via naturvärdesbedömning men även vilken hänsyn som bör lämnas utifrån vilka arter/naturvärden. Här är viktig att Skogsstyrelsen som ansvarig myndighet bistår med detta och vikten av att *Skogsstyrelsen får genom reviderad instruktion möjlighet att ansvara för grundinventeringar* och genomför inventering och kartläggning av naturvärden som samlas i ett offentligt register.

Förslagen som presenteras i avsnittet bör tas i en särskild ordning, då ena förslaget bygger på att föregående är på plats.

1. Skogsstyrelsens instruktion ska ge myndigheten möjlighet att ansvara för en reglerad grundinventering av de objektiva förhållandena i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen.
2. Skogsstyrelsen bör inventering och kartlägga av naturvärden och fortsätta att hålla ett offentligt register avseende naturtyper och biotoper som identifierats vid nationella inventeringar.
3. Tydliggöra rutiner och vad som krävs för att visa att man uppfyllt kunskapskravet, samt ta fram nya föreskrifter och vägledning kring samrådsplikten enligt 12:6 MB

4. Utveckla kunskapsplattform och rådgivning avseende naturvärden till skogsägare.

Förslaget om att *korta tiden för avverkningsanmälan* till 3 v bygger på att Skogsstyrelsen har tillräckligt med tid och underlag för att fullt ut granska efterlevnad av kunskapskravet och hänsyn till miljö och naturvärden. För det första så bör detta ifall det skulle vara aktuellt komma sist i den särskild ordning. Jag är dock i dag skeptisk till detta förslag då det skulle leda till större risk att naturvärden går förlorande, färre ärenden bli föremål för tillsyn och färre fältbesök hinna göras. Ser också att förslaget skulle försvåra allmänhetens och ideella organisationers möjlighet att kunna föra fram synpunkter innan avverkning genomförs.

### Avsnitt om ”Fjällskog”

De fjällnära barrskogarna har ofta stora naturvärden, främst koppelade till storlek, relativa orördhet och lång skoglig kontinuitet. Som beskrivs i utredningen så hör kombinationen väglöst land, oreglerade sjöar och vattendrag, opåverkade myrar, fjällhedar och barrskog till fjällrandszonens grundläggande kvalitéer viktiga för så väl fauna som flora, och unika ur både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. Därför är det också högst anmärkningsvärt att i dessa stora relativt orörda områden som aldrig kalavverkats så ska *skogsbruk anses vara pågående markanvändning*.

Den fjällnära skogens värden är en viktig förutsättning för många arters överlevnad och för att kunna bevara en rik natur. Att *undanta stora intakta fjällskogsområdena* från skogsbruk är viktigt och nödvändning. Men tyvärr innebär förslagen som det ser ut i utredningen att skyddet sker på bekostnad av skydd av värdefull skog i andra delar av Sverige, utifrån förslaget till handlingsprogram för biologisk mångfald, och detta är mycket olyckligt.

Frågan är snarare hur man då kan skydda dessa unika fjällskogsområden så kostnadseffektivt som möjligt. Ytterligare finansiering av skydd ovan fjällnära måste bedömas utifrån hur kostnadseffektivt det är i förhållande till behov av formellt skydd i andra delar av landet. En stor del av markinnehavet i fjällskogen är statligt och här bör en bärande princip vara att dessa områden övergår i formellt skydd

utan ersättning finansiellt eller i mark. Det är olyckligt att inte utredningen tar tillfälligt i akt att föreslås ett nytt ESAB paket. I anslutning till detta bör man se över Sveaskogs mål och sänka avkastningskraven för att möjliggöra ändrade mål. Sveaskog bör ges ett tydligt samhällsuppdrag för stärkt biologisk mångfald i skogen, och att agera som föredöme för ekosystembaserad förvaltning.

Efter att detta fjällskogspaket är klart så menar utredningen att skälet att behålla tillståndsplikten försvunnit och menar det då kan finnas anledning att se över *slopad tillståndsplikt*. Jag delar inte utredningens slutsats utan anser att tillståndsplikten bör vara kvar, det finns även anledning att ha särskilt reglering kring skogsbruk i fjällnära skog, som exempel kan nämnas de nu rådande förbudet mot främmande trädslag som skulle vara förödande om detta släpptes fritt i fjällnära skog. Detta knyter an till frågan om den godtycklighet som finns avseende tolkning av ”pågående markanvändning” och konsekvenser av detta.

## Slutsats

Sammantaget kan man säga att utredningen har fått i uppdrag att ta sig an ett stort, komplext och konfliktfyllt område men där det i kombination med sakfrågorna komplexitet och begränsning i förfogad tid lett till ofullständigt analyserade förslag och brister i konsekvensanalyser.

Utredningen lyfter också själva de utmaningar som funnits i utredningens begränsade tid och uppdrag och lyfter särskilt behovet av en fullständig analys av markägarens ansvar för miljön och att en sådan bör dock ske i en bred dialogprocess, där rådande skogspolitik utvärderas. Härvidlag kan då påpekas att skogsutredningen då lägger förslag som man antar ligger inom ramen för dagens skogspolitik men samtidigt förespråkar att densamma bör utvärderas. Detta visar på det bakvända i denna process.

Dagens skogspolitik tillkom 1993 och sedan dess har omvärlden förändrats och anspråken på skogen har ökat. Nya villkor och förutsättningar har kommit till, utan att en samlad översyn har genomförts. Detta gör att det över tid skapas ett lapptäcke där man försöker tillgodose kortsiktiga behov men där man riskerar att förlora helheten och långsiktigheten. Skogsutredningen hade inte förutsätt-

ningarna att göra detta utan tillkom snarare utifrån en kortsiktig politisk kompromiss. Det är dags att ta ett helhetsgrepp på skogen och arbeta för att de långsiktiga målen ska rymmas inom naturens gränser. Därför bör man se över svenska skogspolitiken i sin helhet.



**Särskilt yttrande från Max Enander<sup>2</sup>, Jonas Eriksson<sup>3</sup>,  
Linda Eriksson<sup>4</sup>, Gunnar Lindén<sup>5</sup>, Gabriel Mörner<sup>6</sup>  
och Erik Petré<sup>7</sup>**

Ovanstående personer kallar sig i texten nedan för skogsbruksföreträdarna.

Skogsbruksföreträdarnas övergripande syn på utredningens bedömningar, beskrivningar och förslag

Vår bedömning är att sammanfattningen (artikel 1) är mera nyanterad och allmänt hållen än de enskilda kapitlen i utredningen. För att förstå helheten behöver man dock läsa hela utredningen. Våra synpunkter nedan hänvisar till de enskilda kapitlen.

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att utredningen lever upp till utredningsdirektiven vad avser uppdraget att lämna förslag som stärker äganderätten och bidrar till en växande bioekonomi. Avgörande för att direktivets intentioner inte tillgodoses är att utredningen gör mycket långtgående tolkningar av Sveriges internationella åtagandena om biologisk mångfald vilket resulterar i förslag på ytterligare skydd och därmed minskade möjligheter att bruka skogen.

Av utredningsdirektiven framgår att ett viktigt syfte med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. I stället har utredningen valt att fokusera sina förslag på insatser för den biologiska mångfalden, som i de flesta fall går i helt motsatt riktning.

Utredningen har inte i tillräcklig grad analyserat i vilka avseenden äganderätten försvagats på det sätt som egentligen är grunden till denna utrednings tillkomst. Vi menar att bristerna i stor utsträckning ligger i myndighetsutövningen och hur myndigheterna valt att tolka lagarna, snarare än hur lagarna utformats. Därför är det olyckligt att utredningen lagt stor tyngd vid myndigheternas inlagor i utredningens slutsatser och förslag. Vi anser att det finns skäl att i större omfattning analysera i vilka situationer myndighetsutövningen fått ägande-

---

<sup>2</sup> Expert från Svenska kyrkan.

<sup>3</sup> Expert från Norra Skog.

<sup>4</sup> Expert från Skogsindustrierna.

<sup>5</sup> Expert från LRF.

<sup>6</sup> Expert från Sveriges Jordägareförbund.

Expert från Sveriges Häradssällningsförbund.

rättsliga konsekvenser som står i strid med de politiska intentionerna och utifrån detta föreslå åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Utredningen lämnar i övriga delar ett antal bra förslag som helt eller delvis bör tillvaratas. Det gäller särskilt:

- En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen (9.4).
- Rådgivningskampanj (9,6).
- Klövviltsförvaltning (9.7).
- Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen (9.10).
- Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog (10.2).
- Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar (12.2.3-12.8).
- Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog – att skogsbruk är pågående markanvändning och att ersättningen behandlas redan i tillståndsbeslutet (15.6).

### **Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?**

Orsaken till utredningens obalanserade förslag går att finna i att man gör mycket långtgående tolkningar av vad som krävs för att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald. I utredningens uppdrag ligger att lämna förslag på hur dessa åtaganden ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Några sådana förslag har utredningen inte lämnat eftersom man väljer en tolkning som medför ytterligare begränsningar av brukandet vilket skulle motverka en växande bioekonomi. Vi skogsbruksföreträdare menar att det finns utrymme, i linje med hur man gjort i många andra länder, att tolka åtagandena på andra sätt. Ska man stimulera en växande bioekonomi behöver skogen brukas mer, inte mindre.

Målet om skydd av natur från konventionen om biologisk mångfald (CBD) övertolkas i flera avseenden av utredningen. Utredningen menar att 17 procent av skogen måste skyddas, oberoende av skyd-

det i andra naturtyper, samtidigt som man menar att många skogstyper är underrepresenterade för att klara målet. Detta trots att den enda riktlinje CBD angett om representativitet är att minst 10 procent ska bevaras i varje ekoregion (som i ett svenskt perspektiv kan betraktas som nation eller landsdel). Vidare anser utredningen att Sveriges bevarade skogsområden inte är tillräckligt ”väl förbundna” trots att huvuddelen av den svenska naturen, till skillnad från många andra länders natur, utgörs av skogar som på olika sätt är viktiga för biodiversiteten och redan i dag bidrar till en grön infrastruktur för skogens arter. Vi delar inte alls utredningens bedömning att ett skogsområde måste utgöra en ”skoglig värdekärna” för att kunna tillgodoräknas målet. Exempelvis våtmarksimpediment måste anses särskilt viktiga för flera ekosystemtjänster och bör därför räknas med.

Att Sverige vid bedömning av måluppfyllelse inkluderar alla naturområden med starka restriktioner blir än mer nödvändigt då målet till 2030 i EU:s biodiversitetsstrategi är satt till 30 procent och motsvarande målhöjning också kan bli aktuell i konventionen om biologisk mångfald.

Vi anser att utredningen drar en felaktig slutsats när man menar att EU:s art- och habitatdirektiv innebär ett åtagande att alla skogshabitat i direktivet ska ha gynnsam bevarandestatus. Det får till följd att man anser att mer än två miljoner hektar skog på lång sikt behöver restaureras för att bli naturskog och undantas från brukande. Något sådant åtagande följer dock inte av direktivet. Däremot ska de åtgärder direktivet påkallar syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av gemenskapsintresse. Vi anser att det är en felaktig slutsats att vi måste restaurera 2 miljoner hektar – och om utredningen anser det bör det konsekvensanalyseras och belysas ur ett ekonomiskt perspektiv. Vår bedömning är att det rör sig om kostnader om minst 100 miljarder kronor bara i markvärde. Förlorat årligt förädlingsvärde, påverkan på landsbygdsutvecklingen samt kostnader för skötsel är inte medräknat utan är en ytterligare löpande kostnad på flera miljarder per år, i all framtid.

Utredningen föreslår visserligen att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär (avsnitt 9.10), men utredningen har i kapitel 8 redan gjort en egen uttolkning. Utredningens förslag i de följande delarna tar sedan sin utgångspunkt i den egna uttolkningen av åtagandena, inte hur regeringen kan tänkas

tolka dem. Det leder till ett överdrivet och ensidigt fokus på åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden. Vi menar att många av de förslag som lämnats kopplade till biologisk mångfald inte skulle behövas med en annan tolkning av de internationella åtagandena. Det gäller exempelvis:

- vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- analys av avsättningskonnektivitet och representativitet (9.9)
- analys av förekomst av höga naturvärden i improduktiv skogsmark (9.9)
- bristanalys för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (9.11)
- förslag kring vad regeringen bör prioritera i sitt ställningstagande om vilken skog som ska prioriteras (9.11.3).

Vi skogsbruksföreträdare avstyrker samtliga ovanstående förslag. Även om några av förslagen kan ha ett värde i andra sammanhang kan de inte motiveras utifrån utredningens uppdrag.

Det är av stor vikt att ett politiskt beslut om Sveriges internationella åtaganden tas med en bred parlamentarisk bas. Riksdagen bör därför besluta om hur Sverige har nått eller ska nå sina internationella åtaganden i detta avseende.

Utredningens förslag innebär sannolikt, om de genomförs, att betydande ytterligare arealer undantas från skogsbruk. Utredningen vill därför i viss mån kompensera denna förlust av skogsproduktion med produktionshöjande åtgärder på den kvarvarande arealen. Vi ställer oss positiva till ett politiskt mål om ökad tillväxt i skogen, men detta kan inte kompensera de äganderättsliga förlusterna av att skogsägare mot sin vilja blir frantagna brukanderätten. Ett mål om ökad tillväxt måste därför tillgodoses genom att mark hålls tillgänglig för brukande och undanröja hinder för hållbar tillväxt. Det får inte innebära styrmedel för tillväxthöjande åtgärder som skogsägare inte själva önskar.

Utredningen har en stor tilltro till att turism kan ersätta skogsbruk för att skapa välfärd och landsbygdsutveckling. Vi gör inte samma bedömning. Risken med att man inskränker skogsbruk för att stärka exempelvis turism är att man också gör en rättighetsförskjut-

ning på markägarens bekostnad. Detta eftersom skogsägaren inte ensam äger privilegiet att bedriva turism på sin mark.

### *Våra förslag kring internationella åtaganden om skyddad natur*

Vi skogsbruksföreträdare menar att all skyddad natur och andra areal-baserade bevarandeåtgärder som syftar till att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör kunna tillgodoräknas CBD:s arealmål om skyddad natur. Huvuddelen av de områden andra länder i EU rapporterar som skyddade utgörs av landskapsskydd och andra mindre strikta skyddsformer där jord- och skogsbruk är tillåtet. Vi anser att det är rimligt att alla länder inom EU redovisar på ungefär samma sätt. Det skulle innebära att Sverige bland annat bör kunna tillgodoräkna oss:

- frivilliga avsättningar dokumenterade i skogsbruksplan (cirka 1,2 miljoner hektar)
- impediment (cirka 6 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- strandskydd (cirka 12 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- djur- och växtskyddsområden
- generellt biotopskydd.

Vidare bör man utreda i vilken mån det är möjligt att även räkna in:

- vattenskyddsområden (som syftar till att säkra ekosystemtjänsten vattenförsörjning)
- ängs- och betesmarker med miljöersättning
- världsarv
- biosfärområden
- riksintresseområden för naturvård och friluftsliv.

Utifrån vad vi kan se skulle Sverige, om dessa områden räknades in, väl tillgodose förväntningarna om representativitet och konnektivitet. Beroende på vilka av dessa områden som ingår ligger Sverige andel

skyddad natur mellan 25–50 procent. Skulle man anse att några områden saknar betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster att de inte kan tillgodose konventionens förväntningar bör man utreda hur restriktionerna i dessa områden kan tas bort. Det bör vara en självklar följd när en stärkt äganderätt och en växande bioekonomi ska beaktas.

Om det finns administrativa hinder för att vissa skydds- och bevarandeformer inte ska kunna medräknas bör man utreda hur sådana hinder kan undanröjas. Det kan exempelvis handla om att vissa naturtyper har ett generellt skydd som inte avgränsats på karta. I stället för att exkludera sådana områden bör man utreda vad som krävs för att de ska kunna inkluderas.

Vi anser att arbetet med restaurering och naturvårdande skötsel i skyddade områden måste utvecklas och prioriteras före nya avsättningar av skogsmark. Stora arealer skyddad skog är i akut behov av skötsel för att naturvärden inte ska förloras. I mer än hälften av de skogar som Skogsstyrelsen formellt skyddat är den naturvårdande skötseln eftersatt. I vart tredje område är behoven akuta och utgör därmed ett hot mot naturvärdena (Skogsstyrelsen, Pressmeddelande 2019-10-04). Även Riksrevisionen skriver i sin rapport RIR 2018:17 s. 58 att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats och att det därmed finns en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå.

### Uppdraget att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

Utredningsdirektiven anger tydligt att utgångspunkten för formellt skydd ska vara att det ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund. Ändå innebär förslagen att utrymmet för formellt skydd som bygger på verklig frivillighet kommer att bli mycket litet. Med de stora arealer som föreslås kunna inlösas med tvång, samt förväntningar om att områdesskyddet ska göras utifrån representativitet och grön infrastruktur, finns knappast något utrymme för en ökad grad av frivillighet än i dag.

*Vårt förslag om flexibla skydds- och ersättningsformer*

Vi föreslår att formellt skydd endast bör ske efter frivilliga överenskommelser med skogsägare, utom då exceptionella omständigheter föreligger eller om internationella författningar kräver att ett specifikt skogsbestånd bevaras. Principen om frivillighet kan tydliggöras i exempelvis myndigheters instruktioner och regleringsbrev och kräver inte förändringar i lagstiftning. Skogsägars egna initiativ till formellt skydd bör prioriteras, men formellt skydd på frivillig grund kan även ske på myndighetens initiativ.

Myndigheterna bör vidare ges i uppdrag att, när formellt skydd aktualiseras, undersöka möjligheten att skriva naturvårdsavtal med kombinerade mål, dvs där skogsbruket i viss mån kan fortgå samtidigt som naturvärden i stor utsträckning bevaras. Det kan röra sig om förstärkt hänsyn, hyggesfria metoder, bevarande av vissa trädslag, förlängda omloppstider eller anpassningar till friluftslivet.

**Uppdraget att se över statens roll för nyckelbiotoper**

Vår bedömning är att utredningen drar välgrundade juridiska slutsatser kring lagstödet för nyckelbiotopsinventering, registrering och bemyndigandet att föreskriva om en obligatorisk samrådspplikt för åtgärder i nyckelbiotoper. En självklar följd blir därför att inventeringen upphör och att föreskriften om samrådspplikt tas bort.

Vi menar dock att en gallring av befintligt register är otillräckligt för att registrets påverkan på enskilda ska vara proportionerligt och förenligt med svensk lag. Alla objekt som finns i databasen finns där på grund av att man gjort en samlad bedömning att de haft höga naturvärden. De bör därmed bedömas utifrån att de registrerats som beslut i förvaltningslagens bemärkelse.

Det saknas förslag kring hur utredningen vill begränsa de negativa konsekvenserna av utpekanden för en grön infrastruktur. Vi är oroad över hur myndigheterna använder grön infrastruktur utan hänsyn till konsekvenserna för enskilda skogsägare.

*Vårt förslag om hantering av befintligt register*

Vi föreslår att de skogsägare som inte avser att avsätta skogen frivilligt ska kunna ansöka om att få sina objekt borttagna från registret. Staten bör då, från inkommen ansökan, få två års rådrum, att antingen ge skogsområdet ett formellt skydd eller att avregistrera biotopen. Vår bedömning är att ett sådant förfarande vore proportionerligt.

**Andra landskapstäckande kunskapsunderlag**

Vi skogsbruksföreträdare anser att det är rimligt att staten inventerar naturvärden i den omfattning som behövs för samhällets mål om ytterligare formellt skydd, och att de data man samlar in hanteras som arbetsmaterial. Vi är dock starkt kritiska till förslaget om en ny omfattande inventering, en så kallad naturmiljöbeskrivning, av enskilt ägd mark, med syfte att styra skogsägares frivilliga avsättningar m.m. Särskilt bekymmersamt är det om den metodik man tagit fram för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige används som utgångspunkt. En sådan inventering riskerar att få likartade konsekvenser som nyckelbiotopsinventeringen.

Huvuddelen av svensk skogsmark omfattas i dag av skogsbruksplaner där naturvärdesbedömningar gjorts och frivilliga avsättningar valts ut. Den föreslagna inventeringen visar på en misstro mot skogsägares och skogsbrukets planläggares kunskaper och bedömningar. Det är ett steg bort från principen om frihet under ansvar.

Vi ser det som olämpligt att naturvärdesinventeringar skrivs in som ett generellt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion. I stället bör det klargöras i särskilda regeringsuppdrag vilken typ av inventeringar som ska genomföras.

**Kunskapskravet i skogsvårdslagen och miljöbalken**

Skogsutredningen föreslår att ett utökat kunskapskrav införs i Skogsvårdslagen. Motivet är att man därigenom klargör att miljöbalkens kunskapskrav inte är tillämpligt på skogsbruksåtgärder, då speciallagstiftning går före generell lagstiftning. Problemet är dock att utredningen ändå bedömer att miljöbalkens kunskapskrav kan tillämpas



fullt ut när en skogsbruksåtgärd prövas som samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken (12:6-samråd). Eftersom kvalifikationen för 12:6-samråd sannolikt sammanfaller ganska väl med när myndigheterna kan se ett ytterligare behov av underlag om naturvärden – blir det nya kunskapskravet i praktiken endast en ytterligare belastning för skogsägaren. Myndigheterna har ett stort utredningsansvar vid begränsningar av pågående markanvändning. Ett kunskapskrav som i stället läggs på skogsägaren där man kan tvingas utföra kostsamma inventeringar för att få fortsätta med pågående skogsbruk är orimligt och inte rättssäkert.

Det är bra att utredningen vill förkorta handläggningstiden för avverkningsanmälan, men vi ser samtidigt en risk att myndigheterna med stöd av kunskapskravet kommer begära kompletteringar som i många fall innebär att handläggningstiden förlängs och osäkerheten ökar kring när en åtgärd kan genomföras.

Utredningen föreslår att skogsägare parallellt med en avverkningsanmälan ska göra en separat samrådsanmälan enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Man lägger därmed ett ytterligare ansvar på skogsägaren att göra den subjektiva bedömningen om avverkningen får så stor påverkan på naturmiljön att den kräver samråd. Ett ansvar som dessutom är straffsanktionerat. För att inte riskera att bryta mot lagen kommer sannolikt många skogsägare känna sig tvungna att schablonmässigt även göra en 12:6-anmälan i samband med avverkningsanmälan, vilket även kommer att innebära en ökad belastning på myndigheterna.

#### *Vårt förslag kring kunskapskrav och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*

Att skogsägare skaffar sig kunskap är en självklar del av sektorsansvaret och principen om frihet under ansvar. Vi anser därför inte i första hand att det behövs ett specifikt uttryckt kunskapskrav i skogsvårdslagen.

Vi skogsbruksföreträdare anser att 12:6-samråd inte bör omfatta skogsbruksåtgärder. Ett förtydligande i miljöbalken bör göras om att anmälningsplikten inte gäller åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen. Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är avsedd för verksamheter som inte omfattas av annan tillstånds- och samrådsplikt enligt miljöbalken. Samrådsplikten gäller dock även skogsbruksåtgärder som omfattas av samråd eller tillstånd enligt skogsvårdslagen vilket med-

för en onödig dubbelprövning som bör avskaffas. Först då skulle ett balanserat kunskapskrav i skogsvårdslagen fylla sitt syfte.

Ett förtydligande av skogsägarens ansvar skulle, om samrådplikten enligt miljöbalken avskaffas, kunna begränsas till att man i samband med avverkningsanmälan förväntas ange att man skaffat sig kunskap om det aktuella områdets kultur- och miljövärden.

### **Tillståndsprövningar kring fjällnära skog**

Det är mycket bra att utredningen vill tydliggöra att skogsbruk är pågående markanvändning även i fjällnära skog och att man vill att ersättningen ska behandlas redan i tillståndsbeslutet. Utredningen anger dock att endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen bör ersättas. Detta är en felaktig och olämplig syn då skogsägaren förlorar rätten till skogsbruk för all framtid när beslutet skrivs in i fastighetsregistret. Eftersom den del där skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning i praktiken kommer ges ett formellt skydd genom inskrivningen i fastighetsregistret, måste den delen betraktas som berörd del i sammanhanget. Detta i likhet med om man skulle gett den berörda delen ett formellt skydd genom reservat eller biotopskydd.

### **Omfattande avsättningar i fjällskogen**

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att ytterligare omfattande avsättningar i fjällnära skog medför den nytta för biologisk mångfald och andra näringsverksamheter, som utredningen lyfter fram. Risken är uppenbar att detta förslag försvårar för människor att bo och verka i fjällkommunerna. Vi har dock förståelse för att avsättningar med ersättning kan vara en långsiktig lösning på många av de konflikter som finns mellan olika intressen i den fjällnära skogen. Vi anser dock att formellt skydd, även i den fjällnära skogen, ska bygga på frivillighet. Även om skyddet baseras på frivillighet kommer många skogsägare att låta skogen omfattas av formellt skydd. Andra kommer vilja behålla skogen för att lämna över den till sina barn i framtiden då synen på fjällskogen kan ha förändrats. Den som exempelvis vill bedriva turistverksamhet behöver kunna styra var anläggningar, vägar, skoterleder, stugor med mera ska ligga. Då blir reservats- eller national-

parksbestämmelser ett hinder. Med ett skydd som bygger på frivillighet kommer stora delar av området bevaras utan att det formellt skyddas. Det vore betydligt mer kostnadseffektivt för staten och bidra till att stärka äganderätten. Möjligheten till ersättningsmark för de skogsägare som önskar är viktigt och förutsättningarna för detta skulle öka om det görs som flerpartsbyten där alla skogsägare kan delta snarare än ett markförsäljningsprogram för Sveaskog.

## Särskilt yttrande från Stefan Henriksson<sup>8</sup>

### Frivilligt formellt skydd

Utredningens förslag om *Frivilligt formellt skydd* är ett av förslagen som syftar till att stärka äganderätten. Vid bildande av naturreservat och biotopskydd i dag är dialog med markägaren ett av de viktigaste momenten. Det är mycket ovanligt att länsstyrelserna går till beslut mot markägarens vilja, även om det i undantagsfall förekommer. Att markägare får ett naturreservat på sin mark utan att ersättningsfrågan är löst och denna då har accepterat ett naturreservat är således ovanligt och kan inte betraktas som något stort äganderättsproblem.

De huvudsakliga problemen kopplat till äganderättsfrågor de senaste åren kan snarare kopplas till ersättningsfrågan i fjällnära skog, nyckelbiotoperna samt tillämpningen av artskyddet. De två förstnämnda frågorna innebär en lösning utifrån en äganderättsaspekt genom de förslag som denna utredning lägger och den sistnämnda ingår i en annan pågående utredning och kommer sannolikt få en lösning där. Om förslagen från dessa utredningar genomförs är min bedömning att äganderättsfrågan är löst och därmed behöver inte detta förslag genomföras.

I och med myndigheternas nuvarande arbetssätt med dialog och samverkan samt möjligheten för markägare att inom Nya Komet föreslå områdesskydd blir förslaget onödigt. Dessutom finns det flera risker med förslaget. Jag kan se åtminstone följande farhågor med att genomföra förslaget.

- a) I utvärderingen av Nya Komet kunde man konstatera att kostnadseffektiviteten var lägre och naturvärdena lägre vid genomförande av områdesskydd som skedde på markägarens initiativ. Det är mycket troligt att detta även skulle bli fallet med ett *Frivilligt formellt skydd*, något som skulle innebära samma eller högre kostnader men lägre kvalitet. Intresset från markägarna var dessutom även relativt lågt inom Nya Komet, och blir det så även med detta förslag kan det bli svårt att uppnå eventuella framtida arealmål.

---

<sup>8</sup> Naturvårdsverkets expert.

- b) Möjligheten att skydda de viktigaste områdena för biologisk mångfald skulle troligen bli mindre, något som kan försämra statusen för biologisk mångfald. På sikt kan även en lägre kvalitet på de formella skydd som bildas komma att innebära att det totala areella behovet av avsättningar för biologisk mångfald kommer att vara större, något som är negativt även för skogsnäringen och möjligheterna till en växande cirkulär bioekonomi.
- c) Det skulle bli svårare att bedriva ett systematiskt och strukturerat skyddsarbete och att skydda av biologiskt mest värdefulla områdena. Det skulle sannolikt även bli omöjligt att bevara kvarvarande skogliga värdekärnorna då en del av dessa kan komma att avverkas i och med att myndigheterna inte kommer att ha någon reell möjlighet att förhindra det.
- d) Bevarandet av stora sammanhängande områden med många markägare kommer att bli svårt. Detta kan särskilt bli ett problem i södra Sverige där det generellt sett är fler markägare som berörs av varje skyddsvärt område. Något som kan innebära att dessa områden fragmenteras och tappar mycket av sina värden även om de i delar kan bevaras.
- e) Utredningen föreslår att områdesskydd för andra naturtyper än skog ska behålla nuvarande arbetssätt. Detta är ologiskt då det ofta ingår skog även i områden som skyddas för t.ex. deras höga limniska eller marina värden eller när värdefulla våtmarker skyddas. Hur drar man i så fall gränsen mellan vad som ska skyddas med den ena metoden resp. med den andra. Det enda rimliga är att behålla nuvarande arbetssätt oberoende av naturtyp.

Sammantaget bedömer jag att de negativa konsekvenserna av förslaget överstiger de tänkta fördelarna.

## Internationella åtaganden

Vid CBD:s fjortonde möte 2018 togs beslut om hur uttolkningen av Aichimål 11 ska göras avseende de områden som räknas in som "Other effective area-based Conservation measures" (OECM), dvs. områ-

den som inte är formellt skyddade. Av dessa riktlinjer<sup>9</sup> framgår att dessa områden bland annat ska vara tydligt avgränsade, ha en ändamålsenlig förvaltning, konkret bidra till bevarande av biologisk mångfald på platsen (alltså ska de ha höga naturvärden) och vara effektivt och långsiktigt bevarade. Detta är helt rimliga krav att ställa på områden som ska anses bidra till bevarande av biologisk mångfald på lång sikt.

Frivilliga avsättningar, skogliga impediment och hänsynsytor kan ha höga naturvärden, men utifrån ovanstående är det viktigt att poängtera att många sådana områden inte kan anses uppfylla dessa grundläggande kriterier för OECM:er. Till exempel i en undersökning från 2011 så bedömdes endast 62 % av de frivilliga avsättningarna ha höga naturvärden, dessutom är det inte känt var många av dessa är belägna då endast storskogsbruket offentliggör sina frivilliga avsättningar. När det gäller de skogliga impedimenten är deras naturvärde på områdesnivå sällan känt och ska de kunna inkluderas bland OECM så behöver man precis som för frivilliga avsättningar identifiera och avgränsa vilka av dessa som har höga naturvärden och bedöma vilka som bidrar till bevarande av biologisk mångfald. Först därefter kan de räknas in i Aichimål 11 om de bedöms kunna bevaras långsiktigt. När det gäller hänsynsytor ser jag det som i princip uteslutet att inkludera dem i Aichimål 11 då de i ännu lägre grad har höga naturvärden, inte är geografiskt definierade samt har okänd och tveksam långsiktighet.

Sammantaget konstaterar jag att det endast är de områden som uppfyller CBD:s riktlinjer som är rimliga att inkludera i måluppfyllelsen för Aichimål 11 och att endast en mindre del av frivilliga avsättningar och impediment i dag uppfyller de kraven samt att hänsynsytor inte gör det. I övrigt hör dessa hemma i måluppfyllelsen för Aichimål 7.

## Vikten av inventering som kunskapsbas för beslut om markanvändning

Utredningen föreslår att nyckelbiotopsinventeringen ska gallras med avseende på vissa uppgifter, men att Skogsstyrelsen ska kunna fortsätta med inventering och dokumentation av skogliga naturvärden genom att göra en *naturmiljöbeskrivning*. Det är bra att utredningen

---

<sup>9</sup> Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity – 14.8 Protected areas and other effective area-based conservation measures.

har konstaterat att kunskap om skogliga naturvärden är grundläggande för att både markägare och myndigheter ska kunna ta kloka och välgrundade beslut om markanvändning, men det är olyckligt att samlad kunskap om biologiskt värdefulla områden ska raderas.

Utredningens slutsats att det är viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna, samt att utan platsbunden information om de skogsbiologiska värdekärnorna är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer är korrekt.

Det är viktigt att konstatera att beslut om markanvändning, inklusive genomförande av områdesskydd, på kort och lång sikt kräver god kunskap om vilka naturvärden som finns i skogen och var dessa är belägna. Och ju mer kunskap myndigheter och markägare har, desto bättre och mer effektivt kan naturvård i skogen bedrivas, både av myndigheter genom områdesskydd, men också av markägare genom frivilliga avsättningar och lämnad hänsyn. Det behövs således kunskap dels om naturvärden i de enskilda områdena, men även samlad kunskap om naturvärden i ett landskapsperspektiv för att kunna ta välgrundade beslut. Och endast när både myndigheter och markägare har detta kunskapsunderlag kan det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna samverka effektivt och uppnå en god grön infrastruktur. Det är därför viktigt med en hög ambitionsnivå och god geografisk täckning på de inventeringar som görs och att inventeringar kan göras av både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna samt att de genomförs med en gemensam metodik så deras resultat kan komplettera varandra.

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

Utredningen föreslår att uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och inte överlämnas till myndigheterna. Detta är i grunden bra, då det är politiken som kan tillsätta resurser och ta ansvar för besluten. Dagens system med myndigheter som får ett mål att uppnå, men med för lite resurser för att uppnå målet är som konstateras inte ändamålsenligt. Många

markägare kan i dag få stå utan ersättning under lång tid genom att myndigheterna har för små anslag för markersättningar, men ambitioner att genomföra uppsatta mål.

Samtidigt kan man ha vissa farhågor kring detta förslag. Det tar lång tid att genomföra formellt skydd av skog, normalt är att ett ärende tar mellan två och fem år. Tanken att medlen ska följa målen är en god ambition, men om processen startar ett visst år för att uppnå vissa mål och ersättningen ska betalas ut flera år senare när man är klar med processen är det stor risk att de ekonomiska förutsättningarna har hunnit ändras. Om målen och medlen ska sättas upp av politiken är det stor risk att det blir svårt att få till stånd ett långsiktigt stabilt genomförande. Något som skulle underlätta är om berörda myndigheter skulle kunna disponera medlen för markersättningar under flera år i stället som i dag ett år i taget. På så sätt kan de medel som avsätts år 1 användas när processen är klar oavsett om det tar ett eller fem år.

### **Samverkan mellan Sveaskog och myndigheterna**

Utredningen har flera förslag som berör Sveaskog, till exempel ett nytt markförsäljningsprogram som underlag för att kunna erbjuda ersättningsmark vid områdesskydd, att några ekoparker ska bli nationalpark, att värdefulla områden på Sveaskogs mark ska skyddas osv. Sammantaget kan konstateras att möjligheterna till en god samverkan mellan Sveaskog och berörda myndigheter borde vara goda. Det finns ett flertal områden där ytterligare samverkan skulle kunna utvecklas, särskilt går det att utveckla samarbetet med naturvårdande skötsel och arbetet med friluftsliv och naturturism.

Det är också naturligt att staten ser över och använder sina samlade resurser för att främja de samhällsmål man vill uppnå. För att uppnå detta och hitta de synergier som finns behöver dock uppdragen till berörda myndigheter och styrsignalerna till Sveaskog samordnas. Man måste vara medveten om att Sveaskogs ägardirektiv sätter ramarna för deras verksamhet och är direktivet för inriktat på produktion och ekonomisk vinst så minskar Sveaskogs möjligheter att samverka och vara en tillgång för naturvärden och andra samhällsmål. Men om ägardirektiv och myndighetsstyrning sker synkat och samordnat bör man kunna uppnå en god samverkan mellan parterna och gemensamt jobba för uppsatta samhällsmål.



## Fjällnära skog

Fjällen, inklusive dess fjällnära skogar, tillhör Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga naturvärden och upplevelsevärden. Sveriges fjällnära skogar saknar motsvarighet i Europa och EU och har en unik funktion som stora ekologiskt väl fungerande landskapsavsnitt med hög ekosystemmångfald och delar i en grön infrastruktur inom Barentsregionen. Det finns sedan länge ett starkt internationellt intresse av att Sverige skyddar och förvaltar fjällområdets särskilt värdefulla områden på ett sätt så att dess naturvärden och upplevelsevärden för friluftslivet bevaras långsiktigt.

De fjällnära barrskogarnas värden för biologisk mångfald har beskrivits närmare i forskningsprojektet "Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur". En slutsats är att de fjällnära skogarna representerar ett på många sätt unikt område till sin sammansättning av naturliga skogar. I rapporten beskrivs områden som består av "*sammanhängande kontinuitetsskogar*" större än 10 000 ha ur ett borealt perspektiv. Värt att notera är att utanför nordvästra Sverige har vi i dag inga skogar med höga naturvärden som är så här stora och sammanhängande, något som gör värdet av dessa fjällnära skogar ännu större. Av denna rapport framgår vidare att "*det förekommer ett stort och sammanhängande område med strukturell konnektivitet av intakt, natur och naturnära skog längs den Skandinaviska fjällkedjan. Detta bekräftar men ger samtidigt en mycket mer detaljerad bild av resultat från tidigare globala analyser av kvarvarande intakt skog och intakta skogslandskap, där de fjällnära skogarna utgör ett av de fåtal som fortfarande finns kvar. Därmed finns också anledning att tydligt föra fram dessa skogars unika värden utöver deras betydelse för den biologiska mångfalden i skogslandskapet i norra Sverige. Ur ett europeiskt och globalt perspektiv har Sverige ett specifikt ansvar för dessa skogars bevarande.*"

Annan forskning har visat att det även finns starkt stöd för att kvarvarande intakta skogsekosystem har ett högt värde inte bara med avseende på biologisk mångfald utan även med avseende på t.ex. klimat, ursprungsbefolkningar och människors välbefinnande i jämförelse med brukade skogar, även i en global kontext<sup>10</sup>. I detta sammanhang bör betydelsen av de svenska fjällnära skogarna för renskötsel och samisk kultur även lyftas fram.

---

<sup>10</sup> The exceptional value of intact forest ecosystems. Watson et al. Nature ecology & evolution.

Nya kunskaper om skyddsvärda naturområden har tillkommit under 2000-talet som en följd av utökade inventeringar och fjärranalysmetoder. Av den inventering och sammanställning av tidigare kunskap som genomfördes av länsstyrelserna och Naturvårdsverket under fältsäsongen 2020 kan konstateras att det finns minst 525 000 hektar produktiv skog med höga naturvärden i och i anslutning till det fjällnära området. Sammantaget är det av mycket stort nationellt som internationellt intresse att dessa kan bevaras då inga motsvarigheter i övrigt finns i Europa.

### Statens skogar i och i anslutning till det fjällnära området

Som ett första steg i bevarandet av de biologiskt värdefulla skogarna i och i anslutning till det fjällnära området bör de skogar som ägs av Fastighetsverket och Sveaskog skyddas, något som också är utredningens förslag.

När det gäller Fastighetsverkets innehav i detta område så är min bedömning att det bästa är att dessa områden överförs till Naturvårdsverket precis som gjordes med de områden som pekades ut i samband med inventeringen av statliga skogar 2003–2004. De kan då förvaltas av de naturvårdande myndigheterna. Jag kan dock konstatera att huvuddelen av de befintliga naturreservaten fortfarande kvarstår i Fastighetsverkets ägo, något som innebär att många naturreservat ägs eller kommer att ägas delvis av både Naturvårdsverket och Fastighetsverket. Detta är synnerligen opraktiskt och ineffektivt och kan därför inte betraktas som ändamålsenligt. Naturvårdsverket är dessutom den myndighet som har regeringens uppdrag att förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning, något som framgår av Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Det är därför rimligt och logiskt att de naturreservat som i dag ägs av Fastighetsverket tillsammans med de oskyddade biologiskt värdefulla skogarna på Fastighetsverkets innehav i nordvästra Sverige överförs till Naturvårdsverket så att dessa kan få en effektiv och samordnad förvaltning.

## Skogsbruket på renskötselns åretruntmarker

Den fjällnära skogen är av stor betydelse för renskötseln, renen och den samiska kulturen. Skog nära den fjällnära gränsen, inom skogs-samebyarnas åretruntmarker brukas av renskötseln större delen av året, och har fått allt större betydelse i takt med att den konkurrerande markanvändningen ökat. Området utgör bland annat kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd för renarna vid svårare väderleksförhållanden samt mot insekter. Den kontinuitets-skog, ofta med höga naturvärden, som finns kvar i den fjällnära regionen är mycket viktig för renskötseln, och inte bara för den biologiska mångfalden. Den fjällnära skogen utgör även delar av samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker (mark och- hänglavsbete). Under hösten behöver renen tillgång till viktigt näringsintag genom svampbete för att bygga upp energiintaget inför kommande vinter.

Den fjällnära skogen är ett unikt område med särskilt höga värden i samisk betydelse, där liten eller ingen alls påverkan av kal- och trakthyggesbruk ägt rum. Bältet av fjällnära skog som sträcker sig från norr till söder innefattar lång samisk kulturhistoria, där renens vandringensmönster fortfarande kan ske på ett naturligt sätt. Renskötseln och den samiska kulturen är dessutom ett riksintresse av nationell betydelse, som innefattar stora delar av den fjällnära skogsregionen.

Renskötselrätten gäller både på statlig mark och privat/enskilt ägd mark. Starkast är rättigheterna inom så kallad kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, samt på renbetesfjällen. Detta befästs i förarbetena till den nu gällande rennäringslagen där det anges att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk.

Inom det fjällnära området är samiska markrättigheter särskilt starka. Trots det avverkar staten fortfarande skog på åretruntmarkerna inom det fjällnära området, även på sådan mark som i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk. Dessutom kan samebyarnas rättigheter vara starkare än vad som tidigare antagits, något som inte minst den nyligen avgjorda Girjasdomen visar.

Statens Fastighetsverk är dominerande ägare till statens innehav på åretruntmarkerna. Deras huvudsakliga verksamhet utgörs av skogsbruk och står ofta i konflikt med bevarande av större sammanhängande och biologiskt värdefulla områden och påverkar även förutsätt-

ningarna för renskötsel negativt. Fastighetsverkets ekonomiska vinst från det fjällnära skogsbruket uppgår enligt utredningen till några få miljoner per år, en mycket liten vinst som för staten bör kunna betraktas som försumbar.

Den mark som staten förvaltar genom Fastighetsverket är särskilt känslig ur rättslig synpunkt för samebyarna. Dagens system med en statlig förvaltning av skog bygger på synsättet att på dessa marker har staten ett särskilt ansvar i förhållande till samisk markanvändning. Det är särskilt viktigt att beakta att Fastighetsverkets marker inte bolagiserades bland annat för att skydda renskötseln.

De identifierade skyddsvärda områdena på Fastighetsverkets mark bör som nämnts ovan få ett långsiktigt skydd. När det gäller frågan om markanvändning på övriga skogar på Fastighetsverkets innehav på åretruntmarkerna så konstaterar jag att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk, dvs renskötsel ska ha företräde framför annan markanvändning. Samtidigt är den ekonomiska vinsten av Fastighetsverkets skogsbruk mycket liten. Med tanke på de små intäkterna, de negativa konsekvenserna för biologisk mångfald, renskötsel, naturturism och friluftsliv är min bedömning att det inte bör bedrivas skogsbruk på dessa marker. Sammantaget bedömer jag därmed att det enda rimliga är att Fastighetsverkets uppdrag att bedriva skogsbruk i nordvästra Sverige omedelbart måste upphöra.

## Staten bör gå före

Det finns fortfarande ett stort behov av att bevara och skydda biologiskt värdefulla skogar. Det gäller såväl i och i anslutning till det fjällnära området som i övriga Sverige. För att staten ska kunna ha hög trovärdighet i arbetet med formellt skydd av skog är det rimligt och logiskt att staten först skyddar de biologiskt värdefulla skogar som är statligt ägda. Dagens kunskapsläge är att det i och i anslutning till det fjällnära området finns det ca 140 000 ha skyddsvärd produktiv skog och i övriga landet ca 80 000 ha skyddsvärd produktiv skog, i huvudsak på Fastighetsverkets och Sveaskogs mark. Skydd av dessa kända skyddsvärda statliga skogarna skulle vara ett viktigt och stort steg mot att bevara kända skogliga värdekärnor och höja trovärdigheten i statens naturvårdsarbete och bör därför genomföras så snart det är möjligt.

## Skyddad natur och bioekonomi

Jag ser mycket positivt på förslagen om att utveckla formellt skyddade skogar så att de kan få större betydelse för lokal och regional utveckling. Särskilt bör förslaget om att bilda nationalpark av fyra av Sveaskogs ekoparker nämnas. Vidare kan jag konstatera att det finns goda förutsättningar för att bilda ytterligare nationalparker som skulle kunna bli en tillgång för lokalt och regionalt näringsliv, men då bildande och förvaltning av nationalparker kräver mycket initialt arbete behöver regeringen och berörda myndigheter göra en riktad satsning för att detta ska kunna genomföras. Jag bedömer dock att vinsten för samhället med en sådan satsning skulle vida överstiga kostnaderna.

Förslaget att gynna naturturism i och kring skyddade områden är positivt. Naturturism i skyddade områden i allmänhet och nationalparker i synnerhet är i normalfallet i behov av anläggningar och anordningar. Att se över möjligheterna till etableringar i t.ex. nationalparker kan vara befogat och säkert göras utan större negativ påverkan i vissa fall. Men det är ännu viktigare att se över omlands- och destinationsarbete kring nationalparkerna och vissa skyddade områden. Då kan en utvecklad besökarinfrastruktur inom det skyddade området tillsammans med satsningar i anslutning till det skyddade området bidra till naturturism, friluftsliv och lokal och regional utveckling. Här är bland annat kommunerna viktiga aktörer som i planarbetet kan möjliggöra för anläggningar i anslutning till skyddade områden. I de flesta fall kan anläggningar för naturturism etableras i direkt anslutning till skyddade områden som nationalparker, och behöver då inte etableras i området. Detta kräver dock en utvecklad samverkan mellan markägare, myndigheter, kommuner och entreprenörer och former för detta behöver utvecklas, gärna genom ett uppdrag till berörda myndigheter.

## Cirkulär bioekonomi

En viktig del av utredningen gäller att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för en växande cirkulär bioekonomi, bland annat för att minska miljö och klimatpåverkan. Flera förslag läggs för att öka tillväxten och därmed ligga till grund för ett större uttag av biomassa från skogen. Detta ger möjlighet till en växande cirkulär bioekonomi.

Det framhålls till exempel att vi behöver ta ut mer biomassa ur skogen för att klara den substitution som behövs för klimatomställningen. Det finns dock ingen tydlig koppling mellan avverkningsvolymer och graden av substitution som jag ser det. Sett till fördelningen av kort- respektive långlivade produkter ser det ut att finnas en stor potential för ökad substitution genom att inom ramen för de volymer som redan avverkas öka andelen långlivade produkter.

För att åstadkomma en ökad substitution gör jag bedömningen att andra åtgärder behöver komma till stånd. Det kan till exempel vara åtgärder och styrmedel för att successivt fasa ut vissa kortlivade produkter och öka produktionen av sådana långlivade produkter som långsiktigt binder kol.

Om man har som målsättning att skogen ska bidra till minskad klimatpåverkan är det viktigt att förstå att den skog som står kvar binder koldioxid, och det gör den till dess att den avverkas. SLU har i flera sammanhang tagit fram scenarier för att beskriva utvecklingen av kolbalansen över en 100-årsperiod med olika antaganden om förutsättningarna i skogsbruket, något som också framkommer i Vägvalsutredningen. Där framgår bland annat att kolsänkan i skog och mark skulle, i ett kort tidsperspektiv, öka om arealen skyddad produktiv skogsmark ökar, t.ex. för att främja biologisk mångfald för att nå miljömålet *Levande skogar* och för att leva upp till de internationella åtaganden som gjorts för skydd av ekosystem. I ett längre tidsperspektiv minskar effekten på kolinlagringen när tillväxten avtar, men är ändå inte försumbar. En ökning av kolsänkan förutsätter att den totala avverkningen minskar, något som naturligtvis är negativt för skogsindustrin, men alltså är positivt för klimatet och biologisk mångfald. Ökat skydd av skog på produktiv skogsmark resulterar i SLU:s beräkningar i en kraftig ökning av nettoinlagringen. Den extra årliga kolinlagringen minskar dock på längre sikt men kvarstår i någon omfattning åtminstone uppemot 100 år.

Det finns alltså starka synergier mellan att bevara och skydda skogar för biologisk mångfald och att öka skogens kolsänka. På kort och medellång sikt är alltså det bästa för klimatet att avverka mindre och skydda mer skog. Detta är en viktig slutsats som inte tillräckligt tydligt framkommer i utredningens slutsatser.

## Särskilt yttrande från Malin Sahlin<sup>11</sup>

### Inledning

Skogsutredningen har haft i uppdrag att föreslå lösningar i många av de frågor som dominerat den polariserade skogsdebatten de senaste åren. Utredningen har gjort ett ambitiöst försök att, under stor tidspress, lägga fram en lång rad förslag med en tydlig röd tråd. Förslagen hänger således ihop i sina delar och måste ses som en helhet. Dessvärre tror jag inte att de kommer att lösa konflikten i skogen, utan ser snarare risker för nya konflikter.

Många av de förslag som utredningen har lagt fram kommer innebära en lättnad för skogsbruket genom en minskad insyn för allmänheten. Samtidigt ger utredningen förslag som kommer innebära större krav på skogsbruket och spelregler som inte är vare sig tydliga eller långsiktiga då de baserar sig på hur regeringen väljer att prioritera i sin statsbudget.

Trots att en av grunderna för utredningen har varit att utgå från dagens skogspolitik så innebär flera av förslagen tydliga förskjutningar i politiken. Det är till exempel mycket oklart vad miljömålssystemet kommer att få för roll i framtiden med de förslag som läggs fram.

I detta särskilda yttrande har jag utvecklat huvuddragen i de problem jag ser med utredningens förslag. Mer detaljerade synpunkter för varje förslag kommer att utvecklas i Naturskyddsföreningens remissvar.

### Om förslagets olika delar

*Utredningen förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi*

Jag stödjer utredningens bedömningar och förslag i denna del som rör en nationell samordnare för skogsprogrammet (förslag 9.3) samt behovet av mer kunskap genom, bland annat, ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen och tillhörande utredningar (förslag 9.9). Dessa två förslag ger goda förutsättningar för en gedigen kunskapsbas att stå på liksom att det, genom ett nationellt skogsprogram som

---

<sup>11</sup> Naturskyddsföreningens expert

leds av en politiskt oberoende samordnare och hanterar alla skogsfrågor integrerat, bäddar för ett helhetsperspektiv.

Utredningen är dock otydlig när det gäller den nationella samordnarens mandat. För att det nationella skogsprogrammet ska kunna få en bred acceptans och stort reellt genomslag krävs att deltagarna i programmet har ett likvärdigt inflytande i de konkreta förslag som programmet ska leverera. Som exempel på där programsamordnarens mandat är otydligt kan nämnas förslaget om en växande cirkulär bioekonomi (förslag 9.4) där det nationella skogsprogrammet föreslås ta fram ett förslag till en bioekonomisk strategi med tillhörande handlingsplan samtidigt som den nationella samordnaren för skogsprogrammet ges i uppdrag att lämna förslag på en strategi för en växande cirkulär bioekonomi med tillhörande handlingsplan som samordnaren ges i uppdrag att årligen revidera. Det är utmärkt att utredningen i förslag 9.4 föreslår att arbetet med en bioekonomisk strategi inte ska begränsas till de gröna näringarna, utan att det ska genomföras i bred samverkan med andra samhällssektorer. Detta är en förutsättning för att huvuddelen i förslaget ska kunna genomföras och även accepteras av samhället.

Enligt kommittédirektivet ska förslag till åtgärder som eventuellt behövs för att nå nationella miljömål och internationella åtaganden lämnas. Jag stödjer därför fullt ut förslaget om att regeringen ska tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (förslag 9.9) vilket, bland annat, ska ta fram en ny bristanalys baserad på bästa tillgängliga naturvetenskapliga kunskap. Ökad kunskap är helt nödvändigt för att Sverige ska kunna nå såväl nationella mål som internationella åtaganden. Därför behöver utredningens samlade förslag också i första hand bygga från basen av denna kunskap. De faktiska behoven för våra naturligt förekommande arter och deras livsmiljöer behöver säkras i landet som helhet. Utredningen konstaterar, mycket riktigt, i denna del att biologisk mångfald är grunden för allt liv på jorden och lägger inledningsvis fram en bra ansats för hur arbetet för att Sverige ska kunna nå nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen behöver bedrivas (figur 9.3). Ansatsen utgår från att arbetet ska bygga på naturvetenskapliga analyser och bedömningar. Utredningens förslag i denna del återspeglar dock inte denna ansats utan arbetet blir snarare avhängigt politiska värderingar och prioriteringar av olika samhällsmål (figur 9.8), vilka som bekant är föränderliga över tid och skiljer sig kraftigt åt mellan partierna.



Samtidigt underminerar utredningen dessutom möjligheterna att nå de nationella miljömålen genom att ange (minst) två alternativa målsättningar och behov som utgångspunkt för det vetenskapliga rådets arbete med en bristanalys. Det första alternativet anger det långsiktiga behovet och är i linje med de politiskt beslutade miljömålen. Det andra alternativet kan sägas ange ett kortsiktigt mål och ange kortsiktiga behov genom ett antagande om att arter ska bevaras i livskraftiga populationer i delar av landet genom livsmiljöer och konnektivitet i vissa landskap. En sådan utgångspunkt underminerar dessutom möjligheten att kostnadseffektivt nå det långsiktiga målet. Att utgå från kortsiktiga mål som alternativ i en bristanalys för att öppna upp för en politisk diskussion om prioriteringar anser jag vara helt oacceptabelt om man menar allvar med att Sverige ska kunna nå sina mål om biologisk mångfald i skogen. En bristanalys behöver beskriva de faktiska behoven för de långsiktiga målen, inte beskriva olika alternativ vilka dessutom öppnar upp för en ny polariserad debatt om prioriteringar.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att förslaget om ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen (förslag 9.10) är problematiskt. Dels så menar jag att förslaget är orealistiskt eftersom regeringen inte har rätt detaljkunskap för att besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär. Detta är snarare en uppgift för vetenskapen. Politikens uppgift är att därefter sätta upp konkreta mål för att nå relevanta åtaganden. Om regeringen ska uttolka såväl Sveriges åtaganden för biologisk mångfald, som att sätta upp mål och fatta beslut om vilka arealer och skogstyper som bör avsättas så kommer detta få en rad följeffekter. Framför allt riskerar såväl uttolkandet av målen som målen i sig att i praktiken förändras vid varje regeringsskifte, beroende på politisk majoritet. Detta innebär uppenbara risker för en ryckighet i naturvårdsarbetet i skogen som i förlängningen kan komma att negativt påverka såväl markägares uppfattning om ”tydliga spelregler” som genomförandet av naturvårdspolitiken och det praktiska naturvårdsarbetet. En ordning där det är regeringen som uttolkar de internationella åtagandena och sätter mål kommer inte heller att minska den polariserade debatten.

I förslaget om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (förslag 9.11) har utredningen gjort ett ambitiöst försök att föreslå ett program för arbetet med bevarandet av biologisk

mångfald. Tanken är att programmet ska genomföra politiken för att nå Sveriges nationella mål och internationella åtaganden. Jag motsätter mig detta förslag med enfase och menar att det är djupt problematiskt ur flera aspekter.

Som exempel kan nämnas följande. Genom miljömålssystemet har Sverige redan ett system för biologisk mångfald i hela landskapet. Till skillnad mot förslaget om ett handlingsprogram som ska beslutas av regeringen så har miljömålen en bred politisk förankring och är väl inarbetade i naturvårdsarbetet i Sverige. Det är för mig oklart hur förslaget i praktiken förhåller sig till miljömålssystemet och de preciseringar som satts upp inom detta. Det anges dock i motivtexten att Sveriges målsättningar kräver ett handlingsprogram för genomförandet. Jag menar tvärtom. Det behövs inte ett nytt system eller handlingsprogram för att arbeta mot de uppsatta målen. Den mest effektiva och långsiktiga lösningen är snarare att bygga vidare på det miljömålssystem vi redan har i dag. Mot bakgrund av en bristanalys (förslag 9.9) som utgår från de biologiska behoven kan nya tydliga och tidsatta etappmål beslutas. Dessa måste givetvis åtföljas av att politiken tar fram en plan om hur den säkerställer tillräckligt med resurser och styrmedel för att målen ska kunna nås. På det sättet kan politiken effektivt styra mot måluppfyllelse i stället för att införa ett nytt system där prioriteringar samt mål om, till exempel, areal formellt skydd kommer att vara styrta av regeringens budgetramar i stället för de faktiska behoven för biologisk mångfald. Givet att olika politiska partier har fundamentalt olika synsätt i denna fråga finns det, liksom i förslag 9.10, dessutom en stor risk för en ryckighet i programmet, och ytterst naturvårdsarbetet i skogen, om förslaget genomförs. Givet det breddade förslag som utredningen har lagt om det nationella skogsprogrammet (förslag 9.3) samt det befintliga miljömålssystemet riskerar ett ytterligare program för skogsarbetet att bli mycket otydligt. De åtgärder som utredaren föreslår i handlingsprogrammet bör därför i stället, i tillämpliga delar, integreras i det nationella skogsprogrammet och miljömålssystemet. Detta skulle även innebära större möjligheter för ett brett deltagande i processerna eftersom många organisationer har mycket begränsade resurser att medverka i flera olika parallella processer.

Beträffande utredningens förslag regelförenklingar (förslag 9.5) menar jag att vissa delar av lagstiftningen inte kan utredas separat för att förenkla för skogsbruket, utan att övriga delar av lagstiftningen

samtidigt ses över för att säkerställa att eventuella regelförenklingar inte underminerar miljömålet. När det gäller förslaget om sänkta slutavverkningsåldrar så har Skogsstyrelsen redan egeninitierat en sådan utredning. Denna fråga utreddes dessutom så sent som 2015. De slutsatser som då drogs var att konsekvenserna för framför allt renskötseln var för stora. Jag ser inte att utredningen har presenterat något nytt som motiverar att denna fråga återigen ska ses över. Jag anser att förslaget sammantaget riskerar att vrida stora delar av den produktiva skogsarealen mot ett intensifierat skogsbruk som drivs mot allt lägre slutavverkningsåldrar vilket kan få till följd att dagens redan problematiska åldersfördelning i skogen blir än mer problematisk med ett växande glapp mellan ung och äldre skog. Vidare menar jag att förslaget om att utreda undantag från en rad skyldigheter för planterad granskog på tidigare åkermark har oroväckande likheter med den tidigare så kallade MINT-utredningen vilken regeringen på väl grundade motiv inte gick vidare med. Motivtexten i denna del anger att förslaget skulle kunna innebära att granplanteringar avvecklas till förmån för blandskogar. Detta motiv återspeglas överhuvudtaget inte i huvudförslaget, och jag anser inte heller att detta argument håller som motiv för att undanta berörda granodlingar från skyldigheter eftersom det dessutom redan i dag möjlighet till dispenser för natur- och kulturmiljövård.

#### *Utredningens förslag om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer*

Utredningens huvudförslag om frivilligt formellt skydd (förslag 10.2), liksom det föreslagna handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, är djupt problematiskt ur flera perspektiv. Jag delar därför till fullo beskrivningen av den oro för negativa konsekvenser som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser ger uttryck för i kapitel 10.2.2. Av den beskrivningen konstaterar jag att om förslaget genomförs så kommer det kraftigt försvåra möjligheterna för Sverige att uppnå såväl nationella miljömål som internationella åtaganden. Utöver utredningens sammanfattning av myndigheternas orosbeskrivning kan tilläggas följande problematik som kommer att uppstå:

Förslaget kopplar tätt samman med handlingsprogrammet då detta i praktiken kommer vara styrande för myndigheternas arbete med

skydd av skog. I förslaget om frivilligt skydd anges att ”endast i sådan skog som regeringen har pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet” samt att den nationella strategin för formellt skydd av skog ska revideras utifrån handlingsprogrammet. Detta innebär att det är regeringens politiska prioriteringar som ska utgöra grunden för arbetet med skydd av värdefull skog, inte naturvetenskapen. Detta innebär i praktiken att vad som utgör ”särskilt angeläget allmänt intresse” kan ändras vid varje regeringsskifte. Likaså innebär det att den nationella strategin för skydd av skog riskerar att bli ett föremål för politiska nycker och kan enkelt ändras beroende på politiskt styre utan vetenskaplig grund. Att upprätta och äga strategin är, och bör fortsatt vara, expertmyndigheternas ansvar. Regeringen gör sedan de politiska avvägningarna och prioriteringarna rörande beslut om anslag.

Vidare är förslaget om frivilligt formellt skydd i sitt utformande att jämföra med det nya KOMET-programmet som redan är operativt, med skillnaden att detta förslag inte är en kompletterande metod. Såväl ”gamla” KOMET, som ”nya” KOMET har utvärderats och sammantaget visat på låg kostnadseffektivitet och sämre kvalitet på de områden som föreslagits för skydd. Riksrevisionen visar även 2018 (RIR 2018:17) att intresset från markägare har varit lågt. Att införa ett arbetssätt som baserar sig på samma grunder som KOMET-programmet och göra detta till det huvudsakliga verktyget för formellt skydd av skog kommer givetvis att försvåra för myndigheternas strategiska arbete och öka riskerna för att skogar med höga naturvärden avverkas, oavsett vad man väljer att kalla skyddsformen. Jag delar därför inte heller utredningens uppfattning om att förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen tillsammans med frivilligt formellt skydd skulle bidra till en mer effektiv naturvårdspolitik eftersom dessa främst är styrda av regeringens budget och politiska värderingar snarare än de naturvetenskapliga behoven.

I utredningens förslag om hur skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutvecklingen (förslag 10.5) finns flera förslag som rör nationalparkerna. Jag delar utredningens bedömning om att skyddad natur kan vara ett värdefullt bidrag till bioekonomin och landsbygdsutvecklingen och bejakar i princip huvuddelen av utredningens förslag i denna del men vill särskilt betona vikten av att nationalparksriterierna inte förändras genom förslagen, eller att förslagen inte heller innebär avsteg mot dessa. Nationalparkerna är kronjuve-

lerna i våra skyddade områden, för att varumärket inte ska försvagas är det av största vikt att parkerna fortsätter att hålla högsta kvalitet och utgöra ett permanent skydd för de arter och livsmiljöer som omfattas. Av den anledningen är jag kritisk till förslaget om att utreda frågan om att bilda nationalparker på privatägd mark. Jag ser i detta förslag en risk för en utveckling där aktörer kan ”köpa” sig varumärket nationalpark. Även om utredningens ambitioner i denna fråga är goda så anser jag inte att de väger upp risken som finns att det i förlängningen bildas två kategorier av nationalparker vilket per definition skulle innebära att varumärket förlorar sin glans.

Jag är även kritisk till förslaget om en förändring i 28 b § jaktförordningen som i praktiken innebär att öppna nationalparker för skyddsjakt på enskilds initiativ över huvud taget, eftersom det kraftigt försvårar möjligheten att utöva en effektiv tillsyn och lagföra brott. Rovdjur måste få ha en fristad åtminstone i svenska nationalparker, och den skyddsjakt som ändå måste ske bör utföras i myndigheternas regi. Att den lösningen redan finns nämns inte i motivtexten.

Om ändå en sådan ändring ska göras så bör det begränsas till vissa områden i enskilda nya nationalparker enligt nationalparksförordningen. Det bör vidare endast röra sig om skyddsjakt på enskilds initiativ enligt 28 § (vid angrepp eller nära förestående angrepp på tamdjur osv.). Det bör inte vara tillåtet med skyddsjakt enligt 28 a § i nationalparker för att till exempel freda någon annans hund och andra tamdjur med mera. Enligt denna grund räcker det att jägaren har ”skälig anledning att anta” att tamdjursägaren hade lämnat tillstånd – vilket enligt Naturskyddsföreningens mening går långt utöver vad som är rimligt i nationalparker.

#### *Utredningens förslag om nyckelbiotoper, kunskapsunderlag om naturvärden i skogen och kunskapskrav i skogsvårdslagen*

I denna del lägger utredningen fram en rad förslag som sammanfattningsvis innebär att Skogsstyrelsen ska upphöra med att inventera och registrera nyckelbiotoper, att nyckelbiotopsregistret ska upphöra och vissa uppgifter om skogar med de högsta värdena helt ska försvinna ur myndighetens register. Utredningen föreslår även ett kunskapskrav i skogsvårdslagen samt förändringar av hur samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälas. Vidare föreslår utredningen,

mot bakgrund av dessa förslag, nya arbetssätt för hur staten ska inventera naturvärden samt att handläggningstiden för avverkningsanmälningar bör kortas.

I sak reserverar jag mig skarpt mot flera av förslagen (mer om det nedan). Framför allt ser jag dock ett allvarligt övergripande problem med denna del av utredningen som är helt nödvändigt att det löses ut om förslagen överhuvudtaget ska kunna övervägas att sjösättas.

Förslagen är tätt sammankopplade, och det går inte att ”plocka rusinen ur kakan” och välja att genomföra bara ett eller några av förslagen. Exempelvis skulle det vara mycket problematiskt om politiken väljer att gå vidare med förslaget om kortare handläggningstider utan att först säkerställa att flera av de andra förslagen genomförs. En sådan ordning skulle inte bara innebära stora risker för markägare att faktiskt bryta mot lagstiftningen, det skulle även innebära stora problem för myndigheterna att bedriva tillsyn samt övervägande risker att stora arealer skogar med höga naturvärden avverkas. En sådan utveckling skulle vara mycket olycklig och i praktiken kan det komma att innebära en ökad konflikt mellan civilsamhällets intressen och skogsbruket. Även om utredningen kort nämner att förslagen ska ses som en helhet så menar jag att utredningen brister i att tydligt klargöra dessa samband. Genom att inte tydliggöra att förslagen behöver genomföras i särskild ordning så öppnar utredningens förslag för ett urholkat förtroende för svenskt skogsbruk hos såväl stora delar av allmänheten som hos marknaden. Det är därför helt nödvändigt och väl motiverat att förslagen genomförs i följande ordning om de ska implementeras:

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

Först när samtliga ovanstående förslag har implementerats och det har säkerställts att systemet fungerar kan förslaget om kortare hand-

läggningsstid övervägas. Givet att Skogsstyrelsen gör en bedömning att det skulle ta två år att förbereda, utveckla, samverka och implementera metoden för naturmiljöbeskrivningen (se kapitel 17.6.4) tolkar jag det som att utredningen menar att förslagen kan implementeras utan någon särskild ordningsföljd. Detta skulle i sådana fall också innebära irreversibla konsekvenser för biologisk mångfald genom att skyddsvärda skogar kan avverkas utan insyn från vare sig myndigheter eller allmänheten. Det skulle även försvåra myndigheternas miljömålsarbete liksom markägares förutsättningar att bedriva ett lagligt skogsbruk.

### Särskilt om vissa specifika förslag

#### *Förslag 12.6 – Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar*

Vikten av att skydda nyckelbiotoper samt nyckelbiotopernas stora betydelse för våra rödlistade arter är väl beforskat. Kunskap om var nyckelbiotoperna finns har också genom åren kommit att spela en nyckelroll i det skogliga naturvårdsarbetet för såväl myndigheter som skogsbruket och ideell naturvård. Utredningens förslag innebär ett stort bakslag i detta arbete, i synnerhet genom den stora kunskapsförlust som följer av den gallring av nyckelbiotopsregistret som föreslås.

Det är uppenbart att konflikten om nyckelbiotoper till stor del har uppkommit genom att det certifierade skogsbruket har åtagit sig att inte avverka dessa. Utredningen har i denna del helt bortsett från det faktum att den ideella naturvården i hela landet granskar det certifierade skogsbruket mot bakgrund av att detta åtagande. Att denna verksamhet skulle upphöra hos ideell naturvård har jag mycket svårt att se. Förslaget kommer därmed inte att lösa den konflikt som i dag råder rörande nyckelbiotoper, tvärtom kommer den snarare att bidra till en ny konflikt rörande bedömningar och tolkningar som i förlängningen riskerar underminera det svenska skogsbrukets trovärdighet på den internationella marknaden, vilken inte vill handla med råvara från skyddsvärd skog. Utredningen borde därför i stället ha föreslagit tillräckligt med resurser och andra styrmedel, som exempelvis utbytesmarker, för att säkerställa skydd av de nyckelbiotoper som ägs av de skogsägare som inte är certifierade.

Utredningen föreslår att staten fortsättningsvis bör prioritera formellt skydd på nyckelbiotopsrika brukningsenheter (förslag 12.8). Detta är bra, men kommer inte att lösa ovanstående konflikt då förslaget innebär att dessa fastigheter endast omfattas av det frivilliga formella skyddet, vilket i sin tur styrs av statsbudgeten och politiska bedömningar av en ”rimlig areal” av nyckelbiotoper som ska ges skydd årligen.

*Förslag 14.1, 14.3 och 14.4 - Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen, Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar samt Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen*

Utredningen gör inledningsvis en korrekt analys av kunskapskravet som redan gäller i dag. Skogsstyrelsen har dock hitintills inte implementerat detta krav i sin ärendehandläggning. Förändringarna i författningsförslagen är väl formulerade i denna del. Dock är det problematiskt hur utredningen uttrycker implementeringen av kunskapskravet i utredningstexten (förslag 14.1). Som exempel kan nämnas att det enligt utredningen finns utrymme att differentiera kunskapskravet utifrån omfattningen av markägaren och det skogsbruk som bedrivs, det vill säga att myndigheten vid en rimlighetsavvägning ska ta hänsyn till storleken på markägaren. Samma krav ska ställas på alla som är verksamhetsutövare eller som ska vidta en åtgärd som kan påverka naturmiljön.

Vidare anser jag att det är helt nödvändigt att en avverkningsanmälan ska innehålla en komplett redovisning av vilka naturvärden som finns i det avverkningsplanerade området, hur dessa kan komma att påverkas av åtgärden samt vilken hänsyn som krävs för att berörda naturvärden inte ska påverkas negativt. För att säkerställa att kunskapskravet verkligen efterlevs kommer det inte, som utredningen föreslår, räcka med en kartsnitt över vilken hänsyn verksamhetsutövaren bedömer vara nödvändig. För att inte hänsynen ska riskera bli felriktad behöver myndigheten således även få in en komplett redovisning av samtliga naturvärden som berörs – alltså inte bara de där verksamhetsutövaren avser ta hänsyn.

Jag menar även att det är problematiskt att utredningen inte menar att redovisningen av naturhänsyn på avverkningsanmälan inte är bindande. Som skäl anger utredningen bland annat att det kan tillkomma uppgifter om andra naturvärden där skogsbruket behöver ta



hänsyn som skiljer sig från vad markägaren ursprungligen hade planerat för och att det därmed behöver finnas en flexibilitet för skogsbrukets planerade hänsyn. Om utgångspunkten är att verksamhetsutövaren har den kunskap som krävs så innebär detta per definition även att denne rimligen bör ha lämnat rätt uppgifter om naturvärden i sin avverkningsanmälan, allt annat innebär per definition att kunskapskravet inte har uppfyllts. Även detta talar starkt för ett krav på att en naturvärdesbedömning ska bifogas avverkningsanmälan.

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

För att ovanstående förslag om kunskapskrav och anmälan om samråd ska kunna genomföras krävs att det finns ett gediget kunskapsunderlag för skogsbruket att tillgå. Av den anledningen är det bra att utredningen föreslår att Skogsstyrelsens instruktion ska kompletteras med ett ansvar för en grundinventering av naturvärden i skogen (förslag 14.3). Dock anser jag att det är mycket anmärkningsvärt att utredningen i löptexten gör en bedömning av att grundinventeringen endast behöver omfatta ungefär 5 procent av den produktiva skogsmarken på det enskilda skogsbrukets mark. Vad denna bedömning grundar sig på är oklart. Jag anser att omfattningen av en grundinventering enligt förslaget inte kan begränsas på detta sätt utan rimligen bör vara integrerad i myndighetens löpande arbete. Vidare anser jag att förslaget om inventeringen av höga naturvärden för områdeskydd inte kan begränsas av det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som förslaget anger. För att kunna avgöra om områden är av intresse för formellt skydd behöver de inventeras oaktat politiska ställningstaganden.

Vidare anser jag att de uppgifter som en naturmiljöbeskrivning, enligt Skogsstyrelsens instruktioner, resulterar i ska offentliggöras. Utredningen menar dock att informationen ska läggas på Mina sidor på Skogsstyrelsens hemsida, vilka allmänheten inte har tillgång till.

Skogsbruket kommer med detta förslag vara ett slutet process- och beslutssystem, där möjligheterna för andra aktörer än skogsägarna att få insyn i, eller påverka besluten som rör skogen är mycket små. Detta innebär försvarande för Sverige att leva upp till Århuskonventionen i skogsbruksärenden. Om allmänheten undanhålls information så har den inte heller möjlighet att delta i beslutsprocesser vilket innebär risker för fler överklaganden i linje med Århuskonventionen. Utredningen har inte tagit detta i beaktande.

Beträffande förslaget om kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen (förslag 14.4) behöver det i förslagen för handläggningen enligt 15 b § tydliggöras att ett ärende inte kan anses vara komplett så länge ett eventuellt samrådsärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken också är komplett. Vidare råder det mycket stora osäkerheter hur det ska vara möjligt att korta ner handläggningstiden till 3 veckor mot bakgrund av vad som angetts ovan rörande kunskapskravet, Århuskonventionen och samrådsplikten enligt miljöbalken. En förutsättning för att allmänheten ska ha möjlighet att reagera på den korta tid som föreslås är att Skogsstyrelsen lämnar ut avverkningsanmälningar digitalt, vilket inte är möjligt i dagsläget.

#### *Utredningens förslag rörande fjällnära skog*

Jag anser att utredningens förslag om att ge de kvarvarande sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ett långsiktigt skydd (förslag 16.2) samt att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör kvarstå (förslag 15.6).

Särskilt om förslaget rörande ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram

Enligt min mening är det mycket olyckligt att utredningen inte tagit chansen att föreslå en reform av Sveaskog och samtidigt säkerställa att den statligt ägda skogen används för att styra mot en hållbar utveckling och för att uppnå miljömålen. Detta inkluderar även de skogar som Statens Fastighetsverk, vars skogsbruk kan ifrågasättas inte minst gällande lönsamheten, samt Fortifikationsverket förvaltar. Flera delar av skogsbruket, liksom den samlade miljörörelsen i Sverige samt Naturvårdsverket och flera länsstyrelser har, sedan ESAB-programmet utvecklades, särskilt angett ersättningsmarker som ett kostnadseffektivt och snabbt sätt att skydda skyddsvärda skogar på

privat mark. Ett nytt ESAB-paket, tillsammans med skydd av de statligt skyddsvärda skogarna och ett tydligt samhällsuppdrag till Sveaskog skulle regeringen kunna komma en bra bit på väg i miljömålsarbetet. Ett förändrat uppdrag till Sveaskog kunna ha varit ett förslag som, om inte hela, så åtminstone en absolut majoritet av expertgruppen hade kunnat omfamna. Dessvärre har utredaren valt att föra fram Sveaskogs eget förslag, vilket också öppnar upp för Sveaskog att köpa upp motsvarande areal skogsmark från privata skogsägare, vilket snarare motverkar än gynnar det privata skogsbruket i glesbygden.

## Slutligen

Rådande skogspolitik har nästan 30 år på nacken. Under denna tid har mycket hänt i omvärlden där varken skogspolitik, skogsvårdslagstiftning, skogsbranschen eller våra beslutsfattare har hängtt med. Miljömålssystemet, miljölagstiftningar, certifieringar, internationella åtaganden, Århuskonventionen och EU-rätten är exempel som drastiskt förändrat förutsättningarna för hur skogen kan hanteras. Det är också implementeringen av dessa som är en bärande anledning till dagens polariserade skogsdebatt. Till detta ska tilläggas EU:s strategi för biologisk mångfald till 2030. I stället för att se över och säkerställa en sammanhållen skogspolitik som går i takt med samhällsutvecklingen har såväl politik som myndigheter länge valt att arbeta med att lappa och laga olika frågor i olika parallella processer.

Skogsutredningen är ett tydligt exempel på detta där politiken har gett utredningen ett tämligen omöjligt uppdrag att se över vissa delar av vissa av de frågor som dominerat debatten. Trots ett omfattande direktiv har utredningens mandat att ta ett helhetsgrepp om politiken varit tydligt begränsat. Utredningen har därmed inte lyckats i uppdraget att förena internationella åtaganden om biologisk mångfald med en växande cirkulär bioekonomi. Detta kan dock inte fullt ut belastas utredaren och hennes sekretariat, snarare vittnar det om en bristande politisk insikt i hur komplexa frågorna är och hur de hänger samman i sina delar genom lagstiftningar, direktiv, åtaganden, mål och förväntningar som finns kopplat till skogen. Jag delar därmed utredningens bedömning av att rådande skogspolitik behöver utvärderas.

## Särskilt yttrande från Johan Wester<sup>12</sup>

### Helheten i utredningen

Skogsutredningen lämnar enligt min uppfattning förslag som skapar förutsättningar att lösa flera av de stora frågorna i direktivet. Vid en helhetsbedömning är förslagen väl balanserade i förhållande till de avvägningar som behöver göras.

Det är mycket bra att skogsutredningen så tydligt lyfter fram bakomliggande orsaker till de motsättningar som finns när det gäller naturvårdsarbetet i skogen. Det finns ambitiösa men till viss del motstridiga målsättningar om en växande bioekonomi och bevarande av biologisk mångfald. Samtidigt har styrmedlen inte dimensionerats för att uppnå målen och ansvarsfördelningen mellan staten och näringen är otydlig när det gäller hur långt sektorsansvaret sträcker sig.

I flera delar pekar utredningens förslag ut en tydlig riktning, men de behandlar inte alla aspekter och frågeställningar som kommer att uppstå när förslagen ska genomföras. Ett stort ansvar läggs därmed på främst de myndigheter som får i uppdrag att genomföra dem. Det är viktigt att det fattas politiska beslut som tydliggör avvägningen mellan motstridiga mål och intressen. Dessa beslut behöver därefter konkretiseras för att kunna utgöra vägledning till myndigheterna som ska genomföra dem.

En aspekt som behöver analyseras vidare är hur inriktningen att värna och stärka den privata äganderätten i linje med skogsutredningens direktiv kan komma att påverka utrymmet för att arbeta med de mjuka styrmedel som hör samman med sektorsansvaret inom skogspolitiken. Detta kan exemplifieras med den motsättning som kan uppstå mellan behovet av kunskap om skogar med höga naturvärden och att den kunskapen kan uppfattas leda till krav och förväntningar på bevarande, anpassning av brukandet och miljöhänsyn.

### Tydliga politiska ställningstaganden om naturvårdsavsättningar

Det tillvägagångssätt som skogsutredningen föreslår för att fastställa mål för vilka arealer och vilka skogstyper som på kort och lång sikt bör avsättas för naturvård är bra. Genom att ta fram och sammanställa ytterligare kunskapsunderlag om bevarandet av biologisk mång-

---

<sup>12</sup> Skogsstyrelsens expert.

fald kan en grund läggas för tydliga politiska ställningstaganden om både mål och medel vid genomförandet av arbete med biologisk mångfald. Detta kan bidra till tydligare roller och ansvarsfördelning och en ökad förutsägbarhet för både skogsägare och statliga myndigheter. I detta bör ingå att förtydliga ansvarsfördelningen mellan staten och skogsnäringen i linje med sektorsansvaret.

Utredningen anger att enligt den svenska Artikel 17-rapporteringen behöver stora arealer skog restaureras till ett naturskogsliknande tillstånd för att uppnå gynnsam bevarandestatus. Sådana skogar skulle enligt utredningen behöva undantas från virkesproduktion och i stället avsättas för naturvård.

Enligt de skogliga konsekvensanalyserna från 2015 finns det dock relativt stora arealer produktiv skog som redan undantagits från skogsbruk men som inte uppfyller kriterierna för naturtypsklassning. I viss utsträckning kan dessa skogar förväntas utveckla sådana värden över tid. Detta medför att den ytterligare areal som behöver undantas från skogsbruk kan vara avsevärt mindre än vad som anges i utredningen. Enligt min uppfattning behöver omfattningen av detta analyseras vidare i det fortsatta arbetet med att ta fram kunskapsunderlag.

## Fjällnära skog

Det är motiverat med en större satsning på områdesskydd inom och i direkt anslutning till den fjällnära skogen. Den skog som bör avsättas för naturvård och av hänsyn till andra allmänna intressen kan på så sätt särskiljas från den skog som kan brukas. Detta kan skapa tydlighet för fortsatt förvaltning av fjällnära skogar samtidigt som ansvars- och ersättningsfrågor kan lösas vilket är mycket viktigt.

Omfattningen av fortsatta naturvårdsavsättningar i fjällnära skog bör enligt min uppfattning dock inte enbart utgå från myndigheternas inventeringar. Det är även i denna del viktigt med tydliga politiska ställningstaganden om hur stora skogsarealer som ska undantas för naturvård, så att avvägningar kan göras mellan olika samhällsintressen som grund för myndigheternas genomförande av fortsatt skydd av skogen.

Enligt utredningens förslag ska det fortsatta skyddet av fjällnära skog hanteras inom en snävare tidplan än den som gäller för övriga delar av landet. Det är förståeligt och motiverat att insatserna i fjäll-

nära skog sker på kort tid, vilket ställer höga krav på alla som är involverade. Även med en snävare tidplan är det dock viktigt att hålla fast vid den grundläggande ansvarsfördelningen mellan den politiska nivån och myndigheterna.

Utredningen föreslår även att regeringen bör säkerställa att identifierade skogar med höga naturvärden inte avverkas innan områdena har fått formellt skydd. Utredningen bedömer också att avverkningar inom områden med stora sammanhängande naturskogarna i mycket stor utsträckning kommer att nekas tillstånd till avverkning vid en eventuell ansökan.

Med utgångspunkt från den nuvarande tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen kan det dock finnas avsevärda arealer skog inom de identifierade områdena som inte uppfyller kriterierna för avslag vid en eventuell ansökan om avverkningstillstånd. Tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen kan heller inte ändras enbart på grund av att det finns planer på reservatsbildning i berörda områden. För att skapa rådrum och handlingsutrymme för genomförandet av de reservatsbildningar som utredningen föreslår kommer det därför att behövas interimistiska lösningar.

Det finns flera problem med förslaget att ersättningen ska bestämmas i samband med beslut om avslag på ansökan om avverkningstillstånd. Beslutet har inte vunnit laga kraft förrän det delgivits och därefter överklagandetiden passerats. Att då bestämma ersättningen innan det finns ett laga kraftvunnet beslut är tveksamt eftersom förutsättningarna kan förändras om det sker ett överklagande. Förslaget medför också att själva beslutet om nekat tillstånd kan komma att överklagas enbart för att få ersättningsfrågan prövad.

## Nyckelbiotoper och andra inventeringar

Skogsutredningen bedömer att Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning i förvaltningslagens mening. Registreringen av en nyckelbiotop utgör enligt utredningen därför ett förvaltningsbeslut.

Vidare bedömer utredningen att Skogsstyrelsen inte kan anses ha haft tillräckligt stöd i regleringsbrev eller nuvarande och tidigare myndighetsinstruktioner för en generell nyckelbiotopsinventering. Utred-

ningen menar att det därför inte kan anses klarlagt att Skogsstyrelsen haft tillräckligt stöd i rättsordningen för inventeringen.

Jag delar inte dessa bedömningar. Det är inte Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper som medför de konsekvenser som utredningen beskriver och som utredningen bedömer vara handlingsdirigerande. I stället är det förekomsten av höga naturvärden i skogen som medför sådana konsekvenser, oavsett om de är registrerade eller inte.

Det har funnits en tydlig inriktning i den beslutade politiken att genomföra nyckelbiotopsinventering samtidigt som inventeringen omnämnts i myndighetens regleringsbrev och finansiering har anslagits. Utvecklingen bör därmed ses som att Skogsstyrelsen agerat efter skogspolitikens och regeringens intentioner.

Det ingår som en naturlig del av i princip alla former av naturvärdesinventeringar att göra en sammanvägd bedömning och klassificering av naturvärdena. Att begreppet nyckelbiotop används för klassificering av områden inom nyckelbiotopsinventeringen är därmed en naturlig följd av det uppdrag myndigheten haft.

Skogsutredningen bedömer att alla delar av nyckelbiotopsregistret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa ska gallras. Det innebär bland annat att begreppen nyckelbiotop och objekt med naturvärde tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret.

Eftersom registreringen enligt min bedömning ovan inte utgör ärendehandläggning med beslut bör den föreslagna gallringen inte genomföras. En sådan gallring skulle utgöra en misshushållning med statens resurser. Om en gallring ändå ska ske inställer det sig många frågor kring hur den gallring ska kunna genomföras i praktiken.

Jag delar utredningens bedömning att kunskap om olika former av naturvärden är avgörande för att uppnå de skogspolitiska målen. Den inventering i form av naturmiljöbeskrivning som utredningen föreslår kan bidra till att ge sådan kunskap, även om den skulle vara mer användbar om någon form av sammanvägd bedömning av naturvärden kunde göras. Det är i så fall viktigt med tydliga bedömningsgrunder. Precis som utredningen påpekar kring hantering av personuppgifter krävs en särskild utredning och tydligt stöd för Skogsstyrelsens datainhämtning även om registreringen sker i den form som nu föreslås.

För att undvika att även en sådan inventering i framtiden blir ifrågasatt på motsvarande sätt som nyckelbiotopsinventeringen, är

det mycket viktigt att inventeringen får ett tillräckligt tydligt författningsstöd. Det är tveksamt om det föreslagna tillägget i Skogsstyrelsens instruktion är tillräckligt eftersom det blir väl övergripande.

Eftersom det skulle ta tid att genomföra den föreslagna naturmiljöbeskrivningen bör Skogsstyrelsen få i uppdrag att sammanställa digitala kunskapsunderlag och utveckla nya metoder för att identifiera naturvärden baserat på geodata och befintliga uppgifter samt att tillgängliggöra dem för berörda skogsägare.

## Formellt skydd

### *Områdesskydd inom brukningsenheter med stor förekomst av naturvärden*

Utredningens förslag att värdekärnor inom brukningsenheter med stor förekomst av höga naturvärden ska ges hög prioritet för formellt skydd är bra. Om begreppet nyckelbiotop inte längre ska användas och sådana uppgifter skulle gallras i det nuvarande nyckelbiotopsregistret, så blir det dock svårt att hantera praktiskt eftersom det skulle bli svårare att söka fram vilka brukningsenheter som skulle omfattas.

### *Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn*

Enligt min bedömning är det inte kostnadseffektivt att använda naturvårdsavtal på det sätt som föreslås i denna del. Det skulle sannolikt bli höga administrationskostnader för upprättande av sådana avtal i förhållande till naturvårdsnyttan. Det finns utrymme inom skogspolitiken att arbeta med kombinerade mål, förstärkt hänsyn eller förlängda omloppstider för markägare som vill göra det. Det är bättre att stimulera sådana initiativ med rådgivning, NOKÅS eller miljöersättning.



## Föreslagna regeländringar i skogsvårdslagen och miljöbalken

### *Kunskapskrav*

Utredningens förslag att införa ett kunskapskrav i skogsvårdslagen är i huvudsak bra. Det är viktigt att förtydliga hur kunskapskravet är avsett att tillämpas och att belysa konsekvenserna av att kunskapskravet införs i skogsvårdslagen vad gäller bl.a. koppling till andra regler i miljöbalken. Det är även viktigt att det blir tydligt vad som gäller mellan miljöbalken och skogsvårdslagen. Det måste också framgå tydligt vilka krav som åligger markägaren inför en skoglig åtgärd.

### *Kortare handläggningstid för avverkningsanmälan*

Enligt min bedömning är en förutsättning för att korta handläggningstiden till 3 veckor att regelverket också leder till betydligt högre kvalitet i hänsynsredovisningen. Regelverket behöver vara tydligt för att Skogsstyrelsen ska kunna bedöma om en anmälan om avverkning är komplett eller inte. Det behöver även vara tydligt vilka krav på hänsynsredovisningen som ställs i samband med anmälan om avverkning och vilken planering som behöver göras innan anmälan om avverkning lämnas in.

Skogsstyrelsen måste också få möjlighet att utveckla och införa arbetssätt med en hög andel automatisk granskning av avverkningsanmälningar innan förändringen genomförs. Det blir också viktigt med digitala kunskapsunderlag enligt vad som skrivits ovan.

En kortare handläggningstid skulle medföra att allmänhetens möjlighet till insyn i planerade föryngringsavverkningar försämrats. Den möjligheten till insyn var ett av motiven till att handläggningstiden i tidigare beslut förlängdes till sex veckor.

### *Regelförenkling*

Förslagen om regelförenkling när det gäller översyn av lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsregler samt brukningsenheter är bra.

Förslaget om utredning för att förenkla skogsbruket på tidigare åkermark bör inte genomföras. Att särbehandla sådana skogar och undanta dem från kravet på underrättelse för föryngringsavverkning

kan snarare leda till gränsfall där det blir otydligt vad som gäller och hur de ska hanteras. Sådana skogar kan vara enkla att beskriva i teorin men svårare att avgränsa i praktiken. Det kan exempelvis finnas både natur- och kulturmiljövärden i eller i anslutning till granskog på tidigare åkermark. De blir svårare att hantera om det inte finns krav på underrättelse om avverkning. Det finns även risk att Skogsstyrelsen behöver lägga stora resurser i efterhand på att utreda om utförda slutavverkningar som inte anmälts i förväg verkligen gällde skogar som omfattats av sådant undantag.

Jag anser inte heller att det finns anledning att bryta ut frågan om lägsta ålder för föryngringsavverkning i sådana skogar från en samlad översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

### **Rådgivningssatsning**

För att långsiktigt öka tillväxten i skogen är det viktigast med väl utförda åtgärder vid föryngring av skogen och val av skogsodlingsmaterial samt att begränsa skogsskadorna. Jag anser att de föreslagna rådgivningssatsningarna för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen samt om klövviltförvaltning och skogsskötsel för minskade skador på ungsbogen är bra och viktiga.

Om utredningens förslag när det gäller kunskapskrav och kortare tid för avverkningsanmälan ska kunna genomföras blir det särskilt viktigt med en kraftfull insats för rådgivning och kompetensutveckling om miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder.

## Särskilt yttrande från Jenny Wiik Karlsson<sup>13</sup>

### Utredningens omfattning och genomförande

Utredningsdirektivet är omfattande och innehåller många komplexa frågeställningar som spänner över flertalet olika områden. Den förhållandevis snäva tidsram som avsatts för utredningen kan inte ses som tillräcklig i förhållande till de frågeställningar som aktualiserats. Utredaren har mot bakgrund av den snäva tidsramen avgränsat sitt uppdrag i flera avseenden. De begränsade resurserna har också medfört att utredningen valt att prioritera mellan de olika utredningsuppgifterna, särskilt fokus har lagts på att presentera förslag på lösningar kopplade till frågor som bedömts problematiska utifrån ett äganderättsperspektiv.

Undertecknad anser att detta har medfört att frågeställningar kopplade till renkötselrätten och därtill knutna frågor till stora delar lämnats utanför utredningen. I direktivet framgår tydligt att utredningen ska beakta renkötselrätten och att utredningens förslag inte får medföra att renkötselrätten försvagas. Baserat på att utredaren tagit sin utgångspunkt att lösa frågeställningar som bedömts vara problematiska utifrån ett äganderättsligt perspektiv så utelämnas till stora delar de frågeställningar som bedöms vara problematiska utifrån ett renkötselrättsligt perspektiv.

Den snäva tidsramen har också medfört att material och frågeställningar från utredningen tillsänts expertgruppen med förhållandevis korta tidsramar, vilket påverkat möjligheten att sätta sig in i materialet och inkomma med väl genomarbetade synpunkter. Den rådande situationen med covid-19 har också begränsat möjligheterna för expertgruppen att träffas fysiskt. Mötena har i stället genomförts digitalt till stora delar, vilket också begränsat möjligheterna till diskussion.

Sammantaget anser undertecknad att den snäva tidsramen som utredningen haft till sitt förfogande återspeglas i utredningens alla delar.

---

<sup>13</sup> Expert från Sámiid Rikkasearvi (SSR).

## Sammanfattande kommentarer på utredningens förslag

Äganderätten och renskötselrätten utgör två självständiga rättigheter till marken i förhållande till varandra. Den parallella rätten till marken kan jämföras med en typ av delad äganderätt, som ger rättighetshavarna rätt att förfoga över den fasta egendomen på olika sätt. Förhållandet mellan dessa två rättigheter avviker från andra fastighetsrättsliga förhållanden, vilket måste beaktas vid lagförslag som kan komma att påverka någon av dessa rättigheter. I stora drag beaktas enbart de äganderättsliga perspektiven i utredningen framför allt i de förslag som utredningen presenterar.

Utredningen föreslår att skogsbruk ska anses utgöra pågående markanvändning, vilket i sig kan komma att få betydelse vid olika intresseavvägningar exempelvis vid en bedömning av tillstånd för avverkning i fjällnära skog. Utredningen föreslår visserligen att tillståndsplikten för avverkning av fjällnärskog ska kvarstå, detta innebär dock inget reellt skydd för renskötselrätten inom dessa områden, vilket redogörs för nedan.

Utredningen har inte belyst att dagens lagstiftning saknar hänsyns- och avvägningsbestämmelser knutna till renskötselns utövande. Långtgående skada på renbetet och områdets olika funktioner accepteras på ett sätt som saknar motsvarighet i andra situationer. De förslag som presenteras av utredningen medför inte att bristerna i lagstiftningen åtgärdas på ett sådant sätt att det gynnar både renskötselrätten och äganderätten, förslagen riskerar snarare att cementera en lagstiftning som enbart stärker den ena rättighetshavaren, äganderättsinnehavaren.

Dagens lagstiftning tillåter att fastighetsägaren genom skogsbruksåtgärder orsakar skador på renbetet utan att ersättning utgår på ett sätt som tydligt avviker från övriga fastighetsrättsliga situationer, något som utredningen borde belyst i betänkandet. Utifrån att fastighetsägarens och renskötselrättshavarens möjligheter att förfoga över egendomen påverkas av hur den andra rättigheten utövas är det av särskild vikt att tydliggöra detta förhållande samt innebörden av det.

Av utredningens direktiv framgår att förslagen inte får innebära att renskötselrätten försvagas. Det finns många oklara rättsfrågor vad gäller förhållandet mellan staten och samebyarna. Staten har inte velat ta i dessa rättsfrågor utan har i stället anpassat förvaltningen av markerna så att samiska behov beaktas. Inom det fjällnära området

är samiska markrättigheter särskilt starka. Samebyarna gör i fjällområdena gällande att de har äganderätt och frågan har inte prövats i domstol för flera områden.

Att samebyarnas rättigheter är starkare än vad staten har erkänt visar inte minst den nyligen avgjorda Girjasdomen, NJA 2020 s. 3 som klargör att renskötselrätten innefattar en rätt att fatta beslut om hur marken ska användas. Utredningens förslag beaktar inte detta, utan i stället bortser man från samebyarnas starka rätt till inflytande över markanvändningen i dessa områden.

Varje sameby är innehavare av renskötselrätt och varje samebys rättsliga situation måste beaktas. Om den fjällnära gränsen avvecklas på sikt och vissa områden skyddas och andra områden tydligare övergår till virkesproduktion påverkar det flera samebyars rättsliga situation negativt.

### Sveaskogs och Fastighetsverkets marker

Den mark som staten förvaltar genom Sveaskog och Fastighetsverket är särskilt känslig ur rättslig synpunkt för samebyarna. Dagens system med en statlig förvaltning av skog bygger på synsättet att på dessa marker har staten ett särskilt ansvar i förhållande till samisk markanvändning. I utredningen föreslås att Sveaskog ska utöka sitt markförsäljningsprogram som ska kunna användas som ersättningsmark i samband med formellt skydd av naturskogar med höga bevarandevärden.

Markförsäljningsprogrammet ska i första hand användas för att allmänningsskogar, enskilda och besparingsskogarna ska kunna fortsätta att bedriva skogsbruk. De samebyar vars betesmarker ligger på marker som övergår i enskild ägo får en tydligt svagare rättighetsituation. Risken för att avverkningar ökar utan att samråd sker med samebyarna, då det rör sig om skogsägare med mindre skogsinnehav. Det finns också en stor sannolikhet att konfliktytorna kommer att öka inom dessa områden. I dessa område försvagas således renskötselrätten tydligt. Förslaget är därmed inte förenligt med utredningens direktiv. Jag vill också lyfta fram att Sveaskogs markförsäljningsprogram är starkt ifrågasatt av samebyarnas och renskötselns företrädare.

## Skyddsformer

I utredningen presenteras bland annat att särskilt viktiga områden kan skyddas som nationalparker. Flera försök att bilda nationalparker under de senaste decennierna i fjällnära områden visar dock att detta inte är en framkomlig väg (t.ex. nationalparksprocesserna i Vemdalen och Kiruna). Många som lever i dessa områden anser att nationalparker i alltför hög utsträckning begränsar deras markanvändning och centraliserar beslutsfattandet. Detta gäller inte minst samebyarna som riskerar att inte få använda terrängfordon, helikoptrar och att inte få bedriva skyddsjakt i dessa områden. Nationalparksinstrumentet som tar sin utgångspunkt i miljöbalken och ett strikt skydd av naturen är på flera sätt föråldrat och det är sällan användbart inom områden där det finns en pågående markanvändning.

Att föreslå att man tar utgångspunkt i den striktaste formen av skydd i enlighet med Miljöbalken och därefter göra undantag för olika former av bruk eller åtgärder, och att dessutom zonera användandet riskerar att urholka renskötselrätten och även konkret till att krympa de områden som i dag används för renskötsel till förmån för fritidssysselsättningar ex. naturturism. Därför är det inte en framkomlig väg att föreslå att nationalparksinstitutet ska användas för att lösa dagens utmaningar med skyddsvärda områden i de fjällnära skogarna.

## Förslagen beaktar inte urfolksrättens krav

Frågan om samebyarnas markanvändning i de fjällnära skogarna har en tydlig urfolksrättslig dimension som förslaget helt bortser från. Genom Girjasdomen har Högsta domstolen slagit fast att delar av ILO:s konvention nr 169 gäller för Sverige även om den inte ratificerats. Domstolen pekar på att detta särskilt gäller samernas sedvanerättsliga förhållanden. Det finns som domstolen pekar på även flera andra internationella instrument som Sverige har åtagit sig att följa. Dessa internationella traktat lägger fast att urfolks rätt till sina traditionella marker ska skyddas. De förslag som läggs fram berör samers sedvanerättsliga nyttjande av skogsmarken och urholkar tydligt inflytandet över dessa marker. Varje samebys enskilda situation måste då beaktas. Förslagen är i stället inriktade mot rennäringens behov mer övergripande. Detta är helt oförenligt med kraven i urfolksrätten. Förslagen innebär i praktiken att staten återigen tar mark

där samebyarna har starka rättigheter och delar ur den till enskilda. Det är mycket förvånande och olyckligt att dessa förslag läggs fram i så nära anslutning till att statusen av samiska markrättigheter tydliggjorts genom domen. Denna typ av förslag från statens sida riskerar i detta läge att leda till ytterligare konflikter om det rättsliga förhållandet mellan staten och samebyarna. Det finns stor risk för att detta kommer att leda till nya domstolsprocesser mot staten för att klargöra rättsläget och för att skydda dessa marker.

Sammantager kan undertecknad inte ställa sig bakom de förslag som presenteras i utredningen i sin helhet, då utredningen på intet sätt belyser konsekvensernas för renskötselrätten och dess innehavare.

## Särskilt yttrande från Leif Öster<sup>14</sup>

Jag får härmed inkomma med ett särskilt yttrande över Skogsutredningens förslag. Utredaren har fullgjort sitt uppdrag på ett utmärkt sätt och jag delar många bedömningar och förslag. Som skogsägare uppskattar jag särskilt att flera av förslagen innebär en tydlig förstärkning av äganderätten, gynnar en växande bioekonomi samtidigt som en rad oklarheter klargörs.

**Men** på grund av direktivets utformning samt en stark tidspress har inte utredningen haft möjligheter att granska alla förslag för en växande biokemi och stärkt äganderätt. Jag menar att nedanstående åtgärder saknas och bör därför senare utredas i annan ordning;

- Jag anser att samhället måste skapa incitament för en ökad användning av kvalitetssäkrade och klimatanpassade skogsbruksplaner.
- Jag anser att nuvarande skogsvårds- och jordförvärvslagar, med sina rötter i 1970-talet, kan tas bort. Det enda som på annat sätt bör regleras är skogsbrukets skador på angelägna allmänna intressen som exempelvis biologisk mångfald och skador på tredje part.
- Jag anser att det är rimligt att familjeskogsbrukare, om de så önskar, får äga sin skog i aktiebolag.
- Jag anser att dagens tvångsvisa omarrondering av jord och skog måste ersättas med en frivillig omarrondering.
- Jag anser att andelar i allmännings- och besparingsskogar bör få överlåtas och säljas av delägare till andra delägare.
- Jag anser att det ska bli tillåtet att få klyva mindre skogsfastigheter.
- Jag anser att det behövs ett nytt instrument för att säkra friluftslivets spår och leder när dessa är av stort allmänt riksintresse.

---

<sup>14</sup> Naturturismföretagarnas expert.



## Utvecklade skogsbruksplaner för en växande bioekonomi

Skogsbruksplaner ger mer virke till industrin, ökar lönsamheten för skogsägare, skapar mer bredd i skogsbruksmetoder, säkerställer kunskap enligt lagens kunskapskrav samt möjliggör bättre statistik rörande frivilliga avsättningar.

Vi behöver därför en ökad användning av skogsbruksplaner. Cirka 170 000 enskilda skogsfastigheter, representerade cirka 5,5 miljoner hektar produktiv skogsmark, saknar i dag en aktuell skogsbruksplan. Det är inte bra. Dagens skogsbruksplaner bör även utvecklas till att även inkludera en naturvärdesinventering och förslag på klimatåtgärder.

Staten skulle helt eller delvis kunna bekosta produktionen av sådana utvecklade skogsbruksplaner, marknadsföra konceptet samt verka för utbildning med de nya planerna som ram.

Skogsägare som följer en sådan ny plan, bör få slippa anmäla normala skogsbruksåtgärder.

## Ett bredare perspektiv behövs av inskränkningar i äganderätten

I kapitlet "Äganderätt till mark" redovisar utredaren korrekt att det finns en rad olika ingrepp i äganderätten. Men kommittédirektivet handlar i denna del huvudsakligen om formellt skydd och andra skyddsformer. Inte heller den snäva tidsramen har gett möjligheter att närmare utreda andra omfattande ingrepp i äganderätten.

Jag anser att på sikt bör en bredare översyn göras av den samlade svenska skogs- och miljöpolitiken. Vi behöver en skogs- och miljöpolitik som är enkel, begriplig och accepteras av de flesta. Såväl Jordförvärvslagen (1979:230) som Skogsvårdslagen (1979:429) har sina rötter i de förhållanden som rådde på 1970-talet. Båda lagarna har uppdateras men kan nu tas bort. Det enda som behöver regleras i dag är verksamhet som skadar tredje part och angelägna allmänna intressen.

## Tillåt aktiebolag för en växande bioekonomi

Landsbygden behöver bättre kapitalförsörjning och då måste nya grupper av köpare accepteras. För när nya pengar kommer in i landsbygdsföretagen – ja, då kommer nya investeringar, då kommer nya projekt, då är det tillväxt. Det är omöjligt att driva landsbygdsutveckling om inte ekonomin visar svarta siffror.

Merparten av landets privata skogsägare driver i dag sitt skogsbruk som enskild firma vilket fungerar bra för många. Men andra former som handelsbolag och aktiebolag är för andra brukare en bättre företagsform, särskilt om det finns flera brukare och ägare till fastigheten. I dag är det inte ovanligt att syskon samäger och sambrukar en lantbruksfastighet. Drift i bolagsform kan förenkla arvskiften och möjliggöra delägarskap.

### **Övriga åtgärder för att stärka äganderätten**

Jag anser att tvångsvis omarrondering mot ägares vilja är ett betydande ingrepp i äganderätten och bör ersättas med en frivillig omarrondering som möjligen kan subventioneras av staten. Tusentals skogsägare har mot sin vilja, genom åren berövats ägandet av släktens jord och skog, med motivet att deras innehav har varit för uppsplittrat. Omarronderingarna kostar betydande belopp och lägger ofta en död hand över skogen under lång tid med eftersatt skogsvård som följd. Tvångsvis omarrondering är omodernt.

Jag anser vidare att andelar i allmännings- och besparingsskogar bör få överlätas och säljas av delägare till andra delägare.

Jag anser att Fastighetsbildningslagens regel om att en skogsfastighet inte får klyvas, om inte båda delarna producerar minst 200–250 m<sup>3</sup>sk virke per år – bör tas bort. Regeln hindrar nu ibland exempelvis syskon från att dela upp sin egendom och är ett ingrepp i äganderätten.

### **Behov av markåtkomst för det rörliga friluftslivet etc.**

I ett särskilt kapitel om Äganderätten, resonerar utredaren bland annat om begreppet ”angelägna allmänna intressen” och nämner då bland annat friluftslivets intressen. Utredaren har fört samtal med representanter för naturturism, motionslopp och friluftsliv rörande leder och motionsspår av stort allmänt riksintresse.

Problemet som kan uppkomma är när den absolut huvuddelen av markägare är positiva till att en sådan led eller spår passerar hens mark, samtidigt som ett ytterst fåtal andra markägare är emot och då kan stoppa helheten. Denna angelägna fråga bör belysas i annat sammanhang.

# Kommittédirektiv 2019:46

## **Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2019

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska 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. Syftet med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag, och säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Syftet är också att belysa eventuella målkonflikter och att synergier nyttjas mellan internationella och relevanta nationella åtaganden om biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi. Utredaren ska dessutom föreslå hur incitament för hållbart skogsbruk och en förbättrad legitimitet för den förda skogs- och miljöpolitiken kan skapas. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

## Utredarens utgångspunkter

Det finns ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer och förbättra legitimiteten för den förda politiken. Utgångspunkten är att stärka och värna den privata äganderätten till skog. Inskränkningar i äganderätten till mark måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen, vilket kräver att åtgärden syftar till att nå det mål som eftersträvas och att den inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Utgångspunkten är att beslut om formellt skydd av mark eller andra inskränkningar i äganderätten ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund, och att ersättning ska lämnas enligt principerna i grundlagen. Utöver detta finns frivilliga avsättningar. Rättssäkerheten ska stärkas för markägare och företag och det ska säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Anslagen för ersättningar för skyddad mark ska vara tillräckliga för detta. En viktig del för utredningen är att klargöra markägares rätt till ersättning, och hur denna bör beräknas.

Av principen om frivillighet under ansvar följer att betydande miljöhänsyn i dag tas på frivillig grund och utan ersättning. Utredningen ska, utan att utöka markägares skyldigheter, överväga sätt att främja skydd som sker på frivillig grund. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. I september 2015 enades världens stater om en agenda för hållbar utveckling med bl.a. 17 nya globala mål som gäller fram till 2030 (Agenda 2030). Agendan rör alla delar av hållbar utveckling som fred, rättvisa, jämlikhet, fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, klimat och miljö. Agendan är universell, dvs. den ska genomföras av alla länder, såväl nationellt som internationellt. I Sverige utgår miljöarbetet från generationsmålet och 16 miljö kvalitetsmål som fastställts av riksdagen.

Den svenska skogspolitiken bygger på två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet. Skogspolitikens grunder ligger fast (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). En grundläggande del av skogspolitiken är skogsbrukets sektorsansvar och skogsägarnas frihet under ansvar.

Markägare och andra aktörer inom skogsbruket har ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett hållbart sätt, så att skogspolitikens två jämställda mål nås och för att bidra till de nationella miljömålen. Skogsbrukets sektorsansvar innebär att utöver de krav som lagstiftningen ställer är det avgörande med frivilliga insatser för att dessa mål ska nås, t.ex. genom frivilliga avsättningar och hänsyn (prop. 2013/14:141).

Skyddet för äganderätten, det så kallade egendomsskyddet, är en grundläggande fri- och rättighet enligt regeringsformen (RF) och Europakonventionen. Äganderätten inkluderar bl.a. en rätt för ägaren att använda och bruka det ägda. Av 2 kap. 15 § RF följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Vid samtliga slag av ingrepp i egendomsskyddet gäller enligt såväl RF som Europakonventionen en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång som sker i skyddet för egendom med hänvisning till det allmännas intresse måste balanseras mot den skada den enskilde drabbas av till följd av intrånget. Av 2 kap. 15 § andra stycket RF följer vidare att den enskilde ska vara tillförsäkrad ersättning när det allmänna inskränker någons användning av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I de fall en lag innebär att användningen av mark eller byggnad inskränks av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller att rätten till ersättning bestäms genom lag. För sådana rådighetsinskränkningar får det alltså övervägas om en rätt till ersättning ska införas. I 31 kap. 4 § miljöbalken anges sådana beslut enligt miljöbalken som berättigar till ersättning, exempelvis beslut som gäller naturreservat och beslut om biotopskyddsområden. I 31 kap. 2 § miljöbalken anges att bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) som huvudregel ska gälla vid ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. År 2010 höjdes

den ersättning som betalas vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång (prop. 2009/10:162).

Skogsbruk och renskötsel bedrivs parallellt i stora delar av norra Sverige. Av rennäringslagen (1971:473) framgår att den som är same och medlem i en sameby får använda mark och vatten inom renskötselområdet till underhåll för sig och sina renar när renskötsel är tillåten där. Renskötselrätten är en kollektiv rättighet som grundas på urminnes hävd eller i vissa fall på sedvana. Den omfattas av egendoms- skyddet enligt 2 kap. 15 § RF. Renskötselrätten ska inte försvagas.

En cirkulär ekonomi minskar miljö- och klimatpåverkan samtidigt som den gynnar näringslivsutveckling, export och tillkomst av nya jobb, bl.a. genom att nya produkter sätts på marknaden och nya affärsmodeller utvecklas.

För att säkerställa tillgången till ett långsiktigt hållbart uttag av skogsråvara för den växande cirkulära bioekonomin behöver incitament skapas för ett hållbart skogsbruk och ett hållbart skydd av skog så att Sverige uppnår relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Ovanstående utgångspunkter gäller generellt för problembeskrivningarna och uppdraget som utvecklas nedan. Förslagen ska samman- taget främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk, inklusive ökad tillgång på hållbar skogsråvara.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller i jordabalken. I uppdraget ingår inte heller att se över frågor om strand- skydd, riksintressen eller artskydd då dessa har hanterats eller ska hanteras i andra utredningar, eller att lämna förslag på nya etappmål.

De förslag som lämnas ska vara kostnadseffektiva och de utgifter för staten som förslagen medför ska vara förutsebara. Förslagen ska syfta till att öka förutsebarheten för enskilda och företag i de frågor som utredningsdirektivet omfattar. Utredaren ska beakta de möjlig- heter som finns till regelförenkling.

## Uppdraget att finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

### *Tillståndsplikt och formellt skydd i fjällnära skog*

I det fjällnära området finns huvuddelen av Sveriges större sammanhängande naturskogar. I dag är ungefär hälften (46 procent) av den fjällnära skogen formellt skyddad genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken (t.ex. naturreservat och biotopskyddsområde) eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Därutöver tillkommer att cirka sex procent av skogsmarken bevaras genom frivilliga avsättningar som skogsägare gör inom ramen för sektorsansvaret. I övriga delar av landet är det formella skyddet av skog avsevärt lägre. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram en nationell strategi för formellt skydd av skog men den omfattar inte skydd av skog inom det fjällnära området.

Bestämmelser om avverkning av skog finns i skogsvårdslagen (1979:429). För avverkning av skog på produktiv skogsmark krävs normalt att åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen (14 §). All avverkning i fjällnära skog, utom röjning och gallring som främjar skogens utveckling, kräver dock Skogsstyrelsens tillstånd (15 §). Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel (2 b § första stycket). Tillstånd får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården (18 §). Om tillstånd lämnas ska Skogsstyrelsen besluta vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen (18 b §). Tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog ska ses som ett komplement till reglerna om formellt skydd i miljöbalken. Om det blir fråga om att skydda större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvården bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas (prop. 1990/91:3 s. 45). År 2010 fastslog riksdagen att gränsen för det fjällnära området skulle behållas oförändrad och att tillståndsplikten skulle vara kvar (prop. 2009/10:201, bet. 2009/10:MJU28, rskr. 2009/10:352). Varje år tar Skogsstyrelsen emot cirka 300 ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära området och cirka 60 000 anmälningar om avverkning när det gäller övriga delar av landet.

*Rätt till ersättning vid formellt skydd och nekat tillstånd  
till avverkning i fjällnära skog*

Om naturvärden skyddas genom naturvårdsavtal mellan enskilda och det allmänna bestäms ersättningen för inskränkningar i markanvändningen i avtalet. I de fall natur- eller kulturmiljövärden i fjällnära skog skyddas genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken har markägare rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Av 19 § skogsvårdslagen framgår att 31 kap. 4 § miljöbalken även gäller i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Detsamma gäller i fråga om ersättning för skada till följd av ett beslut om vilka hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövärden när tillstånd till avverkning ges.

Försvårad markanvändning kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för skogsägare och företag bl.a. vad gäller förväntad avkastning som säkerhet vid lån. Tydlighet och förutsebarhet vad gäller förutsättningar för brukande och ersättning är därför mycket viktigt för markägare.

För närvarande pågår det ett flertal domstolsprocesser där markägare har stämt staten sedan de helt eller delvis nekats tillstånd till avverkning i fjällnära skog och inte fått någon ekonomisk kompensation för detta. Den huvudsakliga frågan i målen är om staten är ersättningsskyldig enligt 19 § skogsvårdslagen och 31 kap. 4 § miljöbalken till följd av Skogsstyrelsens beslut att neka tillstånd till avverkning och, om så bedöms vara fallet, vilken ersättning som ska betalas. En förutsättning för ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken är att avverkningen är ett led i en pågående markanvändning och inte innebär en ändrad markanvändning. Frågan har prövats av mark- och miljödomstolen till de markägarnas fördel men domarna har överklagats av staten genom Kammarkollegiet.

*Behovet av en översyn*

Skogsstyrelsen har i en hemställan till regeringen den 31 maj 2018 pekat på behovet av en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen (N2018/03651/SMF). Skogsstyrelsen anser att det är oklart om syftet



med bestämmelsen i 18 § uppfylls med nuvarande reglering och hur förhållandet mellan tillståndsplikten i skogsvårdslagen och områdes-skyddsbestämmelserna i miljöbalken ska fungera ur ett helhetsperspektiv. Skogsstyrelsen anser även att ersättningsregleringen i 19 § skogsvårdslagen behöver ses över.

Skogsstyrelsen har också, i samråd med Naturvårdsverket, begärt att det klargörs vilka arealer som ska ges ett formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog (M2018/01660/Nm). Frågan om vilka arealer som ska ges ett formellt skydd hänger nära samman med en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket anser därför att lagstiftaren bör ta ett helhetsgrepp i frågorna om i vilken form skogen ska skyddas och hur intrång och ersättning ska bedömas.

Trots att tillståndsplikten relativt nyligen varit föremål för översyn (prop. 2009/10:201) finns det skäl att på nytt se över bestämmelserna om fjällnära skog i skogsvårdslagen. Markägare upplever en osäkerhet kring vilken mark som kommer att vara möjlig att bruka och om ersättning kommer att lämnas vid nekat tillstånd. Dessutom skyddas redan en hög andel av den fjällnära skogen. Det bör tas ett helhetsgrepp om skyddet och brukandet av skogen i det fjällnära området, inklusive en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen.

Det bör analyseras vilka behov som finns av skydd och särskild hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen i fjällnära skog. I behovsanalysen bör det beaktas vad som redan har skyddats i dessa områden och Sveriges relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Mot bakgrund av skogens viktiga roll för näringslivsutveckling i det fjällnära området behöver behovet av skydd och särskild hänsyn till allmänna intressen även ställas i relation till en analys av enskilda intressen som jobb, företagande och möjligheter till landsbygdsutveckling i det fjällnära området. Bland annat utifrån behovsanalysen bör utredaren analysera om bestämmelserna för det fjällnära området ska lämnas oförändrade eller ändras. Utredaren bör överväga effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövården och särskild hänsyn till rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skog.

Det bör också analyseras hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövården ska säkerställas i det fjällnära området, bl.a. om det aktuella området bör skyddas genom formellt områdesskydd

enligt miljöbalken, genom naturvårdsavtal enligt jordabalken eller på annat sätt. Utredaren bör också se över hur ersättningsbestämmelserna kan göras tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa. Av 2 kap. 15 § RF följer att vid inskränkningar i pågående markanvändning som sker på grund av miljöskyddsskäl har den enskilde en rätt till ersättning om det följer av lag. Utredaren bör därför förtydliga och föreslå under vilka förutsättningar ersättning ska lämnas samt hur ersättningen bör beräknas. Vid ersättning till aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet kan statsstödsregler aktualiseras och den aspekten behöver beaktas i översynen. Statens kostnader för skydd av skog behöver vara förutsebara och fullt ut finansierade.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av skydd av skog i det fjällnära området i relation till Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald samt konsekvenserna av att skog undantas från virkesproduktion,
- föreslå effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövärden och särskild hänsyn till rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skogsbruk,
- utreda och beakta eventuella konsekvenser för renskötselrätten vid en stärkt privat äganderätt till skogen,
- föreslå hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövärden ska säkerställas i det fjällnära området samt föreslå under vilka förutsättningar ersättning till markägare ska lämnas och hur sådan ersättning ska beräknas,
- analysera hur sådan ersättning som lämnas till ekonomiska aktörer förhåller sig till statsstödsregelverket,
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga,
- analysera förslagens budgetära konsekvenser för staten,
- analysera vilka konsekvenser ett nekat tillstånd till avverkning får för markägare, och
- analysera eventuella lagakraftvunna domar i frågan om ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

## Uppdraget att se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper

### *Begreppet nyckelbiotop*

Begreppet nyckelbiotop är inte reglerat i lagstiftningen men definieras i Skogsstyrelsens handbok för inventering av nyckelbiotoper (2014). Begreppet utarbetades av Skogsstyrelsen 1990 när myndigheten, i syfte att förbättra kunskapsförsörjningen, fick i uppdrag av regeringen att genomföra en försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur. Begreppet och dess tillämpning har förändrats över tid.

### *Nuvarande ansvar och roller för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper*

Skogsstyrelsen har fått flera regeringsuppdrag om nyckelbiotopsinventeringar sedan början av 1990-talet. Skogsstyrelsen och den dåvarande skogsvårdsorganisationen har framför allt inventerat på småskogbrukets marker. Sedan 2006 har inte någon större systematisk nyckelbiotopsinventering genomförts men myndigheten har medverkat med utbildning, kontrollinventering och viss uppdragsinventering till andra än småskogbrukets markägare. Till småskogbruket räknas i huvudsak markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper som gjorts efter 2006 har mestadels skett vid tillsyn och fältbesök före avverkning på små-, mellan- och storskogbrukets marker. Dessa nyckelbiotoper registreras hos Skogsstyrelsen.

Stor- och mellanskogbruket har ansvar för att själva inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om nyckelbiotoper på sina markinnehav. De kan låta registrera uppgifterna hos Skogsstyrelsen.

Det saknas författningsreglering av Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper beträffande inventering och registrering. En registrering av en nyckelbiotop föregås inte av att Skogsstyrelsen fattar något formellt beslut. Det innebär att en enskild markägare inte kan begära överprövning av myndighetens utpekande. Markägaren kan därför inte få prövat om ett registrerat område uppfyller kriterierna för vad som ska anses vara en nyckelbiotop eller om myndigheten har avgränsat området korrekt. Om en markägare eller någon annan

berörd intressent ifrågasätter Skogsstyrelsens registrering omprövar Skogsstyrelsen den bedömning som ligger till grund för registreringen enligt en särskild rutin (Skogsstyrelsen, protokoll A42/2014.) Detta har av markägare uppfattats som otydligt och inte rättssäkert medan miljöorganisationer har ansett att Skogsstyrelsen bör förbättra kommunikationen om sina rutiner (Skogsstyrelsens rapport 2016:7, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper).

### *Nyckelbiotopernas roll som kunskapsunderlag*

Uppgifter om nyckelbiotoper utgör ett kunskapsunderlag för Skogsstyrelsen och andra myndigheter som handlägger ärenden och för skogsägare som bedriver skogsbruk. Uppgifterna underlättar den hänsyn som skogsägare och andra verksamhetsutövare ska ta till miljön när skogsbruksåtgärder planeras och utförs och kan utgöra underlag för frivilliga avsättningar. Kunskapsunderlag om höga naturvärden är också ett strategiskt underlag för arbetet med områdesskydd.

Kunskaperna om skogens naturvärden är inte kompletta efter en nyckelbiotopsinventering, vilket innebär att ytterligare kunskap kan krävas inför bl.a. avverkning. En registrering av en nyckelbiotop innebär t.ex. inte nödvändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär i stället en indikation på att sådana arter kan förekomma i området. Inför en avverkning måste därför markägare och myndigheter ta ställning till vilka naturvärden som området rent faktiskt har för att säkerställa att rätt hänsyn visas.

### *Omfattningen av registrerade nyckelbiotoper*

I dag finns cirka 230 000 hektar registrerade nyckelbiotoper huvudsakligen på små- och mellanskogsbrukets marker som har inventerats av Skogsstyrelsen och den tidigare skogsvårdsorganisationen. Till detta kommer cirka 240 000 hektar nyckelbiotoper hos stor- och mellanskogsbruket som inventerats av ägarna själva. Två procent av den totala arealen produktiv skogsmark är registrerad som nyckelbiotop. Samtliga registrerade nyckelbiotoper är publika och kan ses via olika webbaserade plattformar. Medelarealen för en registrerad nyckelbiotop är 4,7 hektar. Den senaste landsomfattande uppföljningen på i huvudsak småskogsbrukets marker mellan åren 2002–2008 visade att

mellan 150 till 350 hektar registrerad nyckelbiotop avverkades i medeltal per år (Skogsstyrelsen rapport 2009:7, Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden).

*Nyckelbiotoper och formellt områdesskydd, samråd samt hänsyn enligt skogsvårdslagen*

Att ett skogsområde har registrerats som en nyckelbiotop innebär inte att området är formellt skyddat. Registrering av en nyckelbiotop innebär dock att området kan innehålla värden som kan vara intressanta att skydda genom formellt områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Värdena kan även bevaras och stärkas genom att särskild hänsyn visas enligt 30 § skogsvårdslagen eller genom åtgärder som genomförs efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I vissa fall ersätts markägaren för nyckelbiotoper genom erbjudande om formellt skydd. Andelen nyckelbiotoper inom små- och mellanskogsbrukets marker med formellt skydd uppgår till 39 procent av de samlade registrerade nyckelbiotoperna inom dessa markägarkategorier. Motsvarande andel för storskogsbruket är 33 procent. Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens nationella strategi för formellt skydd av skog är brukningsenheter med en hög andel nyckelbiotop en av de kategorier som bör prioriteras av staten för formellt skydd. De definieras som sådana brukningsenheter där andelen registrerad nyckelbiotop utgör minst fem procent och minst tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen. En uppföljning på delar av småskogsbrukets marker visade att aggregeringar av nyckelbiotoper, dvs. där andelen nyckelbiotop överstiger fem procent av den produktiva skogsmarken finns på 3 841 brukningsenheter och motsvarar cirka 23 200 hektar, eller cirka 14 procent, av den totala arealen registrerade nyckelbiotoper. Av dessa nyckelbiotoper är målsättningen enligt strategin att skydda cirka 12 000 hektar fram till 2020. Strategin innebär att markägare som har nyckelbiotoper med en lägre andel nyckelbiotoper än fem procent av minimum tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen på brukningsenheten endast undantagsvis kan få ersättning genom att området blir formellt skyddat.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder följer att skogsbruksåtgärder i områ-

den som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper bör anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

### *Nyckelbiotoper och certifiering*

I takt med miljöfrågornas växande betydelse har efterfrågan på certifierade skogsprodukter ökat. Mot bakgrund av omläggningen och avregleringen av skogspolitiken 1993 har ett certifieringssystem inom skogsbruket blivit ett sätt att visa för marknaden att produkterna kommer från ett långsiktigt ansvarsfullt skogsbruk som syftar till en bärkraftig ekonomisk, social och ekologisk utveckling. Regeringen anförde i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) att certifieringen kan utvecklas ytterligare och på så sätt bidra till att naturvårdens mål uppnås och att sådana styrmedel i första hand bör utvecklas av aktörerna på marknaden. Certifieringarna har varit starkt drivande för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Såväl markägare som virkesuppköpare kan certifiera sig enligt certifieringsstandarderna Forest Steward Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Skogsstyrelsen har fått ett regeringsuppdrag att följa upp och redovisa skogsbrukets frivilliga avsättningar. Av myndighetens redovisning framgår att cirka 60 procent, 14 miljoner hektar, av den produktiva skogsmarken är certifierad enligt FSC eller PEFC (meddelande 2017:4). Av det följer att cirka 40 procent, cirka 9,4 miljoner hektar, inte är certifierad.

Kraven för certifiering har successivt skärpts. Certifierade skogsägare förbinder sig att i sin skogsbruksplan, eller liknande, frivilligt avsätta nyckelbiotoper. Certifierade virkesköpare får enligt standarderna inte kontraktera, avverka eller sälja ett sortiment som kommer från skogsmark som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper oavsett om det kommer från en certifierad eller en icke-certifierad markägare. Certifieringarna har därmed varit drivande för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Eftersom majoriteten av virkesköpande företag och organisationer i Sverige är certifierade innebär det i praktiken att avverkning och försäljning av virke från en nyckelbiotop inte går att genomföra, oavsett om den är registrerad eller inte. Det senare innebär att skogsägare som inte har certifierat sitt skogsbruk sannolikt påverkas på samma sätt som certifierade skogsägare. Som konstaterats ovan innebär en registrering av en nyckelbiotop inte nöd-

vändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär endast en indikation på att sådana arter kan förekomma i området.

### *Identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur*

För att tillgodose behov av ekologiska samband i landskapen har länsstyrelserna fått i uppdrag av regeringen att utarbeta och genomföra handlingsplaner för grön infrastruktur. Syftet med grön infrastruktur är att bevara biologisk mångfald och att upprätthålla ekosystemtjänster. I uppdraget ingår att länsstyrelserna tar fram regionala handlingsplaner som kunskapsunderlag som visar på hur och var den gröna infrastrukturen kan genomföras. Uppgifter om dessa värden och platser identifieras och registreras av länsstyrelserna. Bevarande av områdena sker exempelvis genom frivillighet, miljöersättningar, formellt skydd samt att hänsyn tas enligt skogsvårdslagen.

### *Översyn av ansvaret för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper och uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur*

Konsekvenserna av att en nyckelbiotop registreras har förändrats sedan regeringen lämnade det första regeringsuppdraget om nyckelbiotopsinventering. Certifieringsstandarder har införts som innehåller krav på att särskild hänsyn måste tas till nyckelbiotoper. Kopplingen till certifieringen innebär att nyckelbiotopernas ursprungliga syfte som kunskapsunderlag har förändrats. Registreringen har därmed fått konsekvenser för markägaren som inte var avsedda. Den ökade certifieringen innebär att en stor andel av nyckelbiotoperna undantas från virkesproduktion. När Skogsstyrelsen registrerar en nyckelbiotop synliggör myndigheten således den hänsyn som skogsbruket ska visa till höga naturvärden. Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag. Certifieringarnas stora genomslag innebär att även en skogsägare som inte är certifierad får mindre möjligheter att sälja virke från en nyckelbiotop. Samtidigt saknas det möjligheter för markägaren att få en överprövning av om Skogsstyrelsen

har identifierat och avgränsat nyckelbiotopen korrekt eller att ändra en registrering på grundval av nya uppgifter. Med hänsyn till att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad, bör en analys ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper. Utredaren bör göra en liknande analys som för nyckelbiotoper när det gäller identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur.

Utredaren bör belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald, samt under vilka förutsättningar ersättning ska ges i de fall där bevarandet av naturvärden eller registrering av en nyckelbiotop innebär en betydande inskränkning av möjligheterna att bruka marken. Förslag ska inte lämnas som innebär utökat ansvar för markägare. Metodiken för nyckelbiotopsinventering ska inte utredas. Vidare bör beaktas vilka behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs, samt att begreppet nyckelbiotop och dess tillämpning har förändrats från sin ursprungliga användning som enbart ett kunskapsunderlag. Förslag bör lämnas om vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att beakta kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet vad gäller konsekvenser för äganderätten.

Utredaren ska därför

- analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper och områden som är av betydelse för grön infrastruktur identifieras och registreras samt statens roll i arbetet med nyckelbiotoper och grön infrastruktur,
- belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas,
- utreda vilket kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning samt markägarens möjligheter att bedriva hållbart skogsbruk,
- analysera möjligheten och konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav,



- vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta kunskapskravet i miljöbalken och skogspolitikens princip om frihet under ansvar,
- föreslå vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten, och
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

## Uppdrag att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

### *Befintliga skydds- och ersättningsformer*

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med ett anpassat brukande, frivilliga avsättningar och det formella skyddet av land- och sötvattensområden, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljökvalitetsmålen, framför allt miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Det finns flera olika typer av formellt skydd. Regleringen finns i 7 kap. miljöbalken och i föreskrifter meddelade med stöd av balken. Inför olika åtgärder för områdesskydd förhandlar myndigheten med fastighetsägarna för att försöka nå en överenskommelse om ersättning. Rätten till ersättning vid ingripanden av det allmänna regleras i 31 kap. miljöbalken.

Komet, som används i hela landet, är ett arbetssätt som uppmunttrar skogsägare att ta initiativ till formellt skydd. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som regleras i jordabalken. Frivilliga avsättningar är ett viktigt komplement till det arbete som staten och kommuner utför och utgör markägarnas del i det mellan markägare och staten delade ansvaret för skydd av värdefull natur.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog har reviderats och vägleder arbetet med skydd av skog sedan 2017 (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2018). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har utvärderat hur markägare upplever myndigheternas beslut om formellt skydd på deras fastigheter.

*Hur kan både skyddet och det hållbara nyttjandet av skogen bli mer flexibelt och effektivare?*

Det är viktigt att utveckla väl fungerande skydds- och ersättningsformer med förbättrad legitimitet hos skogsägare för att skapa effektivare skyddsformer. Uppföljning av de nationella miljömålen visar att det behövs ytterligare insatser för att målen ska nås (Naturvårdsverket 2019, Årlig uppföljning av miljömålen rapport 6865 och Skogsstyrelsen 2019, Fördjupad utvärdering av Levande skogar). Det finns även ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer, grundat i arbetssätt som bygger på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet. De senaste tio åren har skogspolitiken debatterats flitigt. Det finns således behov av att klargöra och belysa såväl de formella verktygen som arbetssätten så att samverkan och förtroende mellan berörda aktörer kan stärkas och arbetet bli mer effektivt.

Det behövs utvecklade och positiva incitament för att bevara biologisk mångfald i skogsbruket. Det ska löna sig för markägare att värna allmänna intressen som biologisk mångfald, friluftslivsvärden och värden för rennäringen. Nya flexibla skydds- och ersättningsformer ska därför utredas som bygger på frivillig grund och stärker incitamentsstrukturen i skogsbruket. I utredningen ingår därför att föreslå nya flexibla skydds- och ersättningsformer som ekonomiskt eller på annat sätt gynnar markägare som bevarar biologisk mångfald och gynnar allmänna intressen, samtidigt som det är möjligt att utveckla och få verksamheter med bas i skog att växa. Formerna ska vara effektiva för att bidra till en förvaltning där den biologiska mångfalden säkras långsiktigt.

Artbevarande och landskapsvård är ofta förknippat med en stor variation av aktiva skötselinsatser. Det finns då ofta förutsättningar att kombinera bevarande av biologisk mångfald med uttag av skogsråvara. Det kan också finnas behov av att skydda mark med lägre biologiska värden och utvecklingsmarker för att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden i skogen. Sådan mark bör kunna skyddas på ett mer kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsavtal är en modell som har potential att kunna utvecklas och standardiseras ytterligare för olika syften och som medger brukande och skydd på samma mark. Nya modeller kan även utvecklas för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att for-

mellt skydda sin mark. Det nya arbetssättet Komet, som bygger på markägarens frivilliga vilja att skydda sin mark, bedöms kunna utvecklas ytterligare.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har konstaterat att det finns ett behov av ökad transparens av de frivilliga avsättningarnas läge, omfattning och kvalitet. Utredaren bör därför belysa skogsägarnas eget ansvar, inom rådande skogspolitik, till exempel genom frivilliga avsättningar och information om dessa. Det är viktigt att innovation och marknadsbaserade lösningar inte hämmas av statens insatser. I arbetet med de nya ersättningsformerna ska lösningar eftersträvas som innebär en effektiv och enkel administration.

Liknande arbetssätt finns t.ex. i Norge och Finland, vilka lett till ökat skydd på frivillig grund, minskade konflikter och bättre samarbete mellan markägare, stat och andra aktörer. Utredaren ska analysera och överväga dessa metoder och föreslå vilka delar av dem som kan användas även i Sverige.

Riksrevisionen uppmärksammade i sin granskning av skyddet av värdefull skog 2018 att statens samlade insatser för skydd av värdefull skog kan förbättras och bli mer kostnadseffektiva. Det finns också ett flertal andra förslag som tagits upp i olika sammanhang som berör behovet av nya kompletterande flexibla skydds- och ersättningsformer, t.ex. förslag från arbetsgrupper i det nationella skogsprogrammet, i Fördjupad utvärdering av miljömålen (Naturvårdsverket 2019, rapport 6865) och i betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34). Riksdagen har även lämnat ett tillkännagivande om behovet av en översyn av olika typer av ersättningsmodeller vid skyddande av skog i syfte att skapa effektivare skyddsformer (bet. 2017/18: MJU17, rskr. 2017/18:215).

Det finns skäl att förtydliga vilken hänsyn och vilka åtgärder skogsägare och skogsbruket förväntas genomföra, med andra ord klargöra var gränserna går för miljöhänsyn utan rätt till ersättning.

När utredaren analyserar behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden ska befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhälle användas.

Vid utredandet av nya flexibla former av skydd behöver syftet med skyddet, dvs att nå nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald och behovet av stärkt äganderätt tillgodoses och vara i fokus. Detta tillgodoses genom exempelvis nya flexibla ersätt-

ningsformer i syfte att skapa ökad legitimitet för naturvårdsåtgärder och ökat incitament för hållbart skogsbruk. Förslag ska inte lämnas som innebär ett utökat ansvar för markägare.

Utredaren ska därför

- beskriva och utvärdera befintliga skydds- och ersättningsmodeller för skydd av skog i Sverige samt frivilliga avsättningar och miljöhänsyn,
- beskriva skydds- och ersättningsmodeller som används i andra länder med liknande förutsättningar som Sverige, exempelvis Norge och Finland samt analysera och om det är relevant, lämna förslag med utgångspunkt i dessa modeller, och
- utreda och föreslå nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer som kan användas i hela landet, som bygger på frivillighet och som skapar incitament att skydda och bevara biologisk mångfald och andra allmänna intressen (t.ex. kulturmiljövärden, friluftslivsvärden och rennäring) samtidigt som de stärker äganderätten, beaktar principen om frihet under ansvar och stimulerar en växande cirkulär bioekonomi på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredarens förslag ska

- innefatta skydds- och ersättningsformer som sker på markägarens eget initiativ och som premierar markägare som sköter sin skog så att höga naturvärden utvecklas eller har skött sin skog så att sådana värden har utvecklats,
- innefatta ersättningsformer som är samhällsekonomiskt effektiva och styr mot hållbart skogsbruk, och
- säkerställa att markägare får ersättning för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till.

Utredaren ska även

- utveckla nya modeller, för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att formellt skydda sin mark,
- analysera skogsägarnas eget ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik, genom t.ex. frivilliga avsättningar och andra naturvårdande insatser i syfte att bevara biologisk mångfald,
- analysera och vid behov lämna förslag på finansiering av föreslagna nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer, och
- använda befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhället vid analysen av behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden om biologisk mångfald samt lämna de förslag till åtgärder som eventuellt behövs.

### **Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?**

Sverige ska ha en hög ambition i arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster nationellt, internationellt och inom EU så att miljömålen nås, och samtidigt bli världens första fossilfria välfärdsland. Det finns behov av att belysa betydelsen av en växande bioekonomi och de anspråk denna kan komma att ställa på samhällets behov av skogsråvara för ett fossilfritt samhälle och därmed på skogs-ekosystemen. Detta inkluderar hur dessa anspråk kan komma att påverka möjligheterna att nå internationella och av riksdagen beslutade nationella mål om i första hand biologisk mångfald.

#### *Internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat*

En rik variation av levande organismer är en förutsättning för liv på jorden, både på land och i vatten. Denna variation, den biologiska mångfalden, förser oss med förutsättningar för jordbruk, skogsbruk fiske, vattenrening och mycket mer som behövs för vår överlevnad. FN:s konvention om biologisk mångfald (Convention on Biological

Diversity, CBD) trädde i kraft 1993 och har som mål att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden, och att nyttan av att använda genetiska resurser ska fördelas rättvist. År 2010 antogs under konventionen 20 mål för arbetet med konventionen – Aichimålen, av vilka de flesta ska nås till år 2020.

Sverige har som part till konventionen förbundit sig att genomföra konventionens mål och de beslut som har fattats av konventionens partsmöte. Åtaganden för biologisk mångfald finns även i EU-rätten bl.a. i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).

Regeringen har i överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna aviserat att artskyddsförordningen ska ses över.

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) angavs de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen har beslutat samt insatser som bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen, generationsmålet, Aichimålen och målen i EU:s strategi för biologisk mångfald 2011–2020. Den svenska strategin har även betydelse för genomförandet av Agenda 2030 och riksdagens mål för friluftslivspolitik och de tio friluftslivsmålen.

I oktober 2018 lanserade Europeiska kommissionen en ny bioekonomistrategi som tar sin utgångspunkt i bland annat i Parisavtalet, och FN:s hållbarhetsmål. EU:s bioekonomistrategi sätter upp tre mål: 1) skala upp och stärka bio-baserade sektorer, 2) snabbt sprida bioekonomin i Europa, och 3) skydda ekosystem och förstå bioekonomins ekologiska begränsningar. En omställning till en cirkulär och biobaserad ekonomi har betydelse för att nå de nationella miljö- och klimatmålen samtidigt som det stärker konkurrenskraften, gynnar näringslivsutvecklingen och bidrar till att skapa nya jobb. Omställningen till ett fossilfritt samhälle och ett hållbart nyttjande av naturresurser är också en stark drivkraft för strukturomvandling till en cirkulär och biobaserad ekonomi där innovationer skapar möjligheter för ökad export, tillväxt och sysselsättning. I en cirkulär ekonomi produceras material och produkter på ett hållbart sätt och åter-

används, genom exempelvis reparation och uppgradering. Produkter återvinns och avfall hanteras som en resurs vilket innebär att farliga kemikalier i produkter måste fasas ut. Att ställa om från en linjär till en cirkulär ekonomi innebär att effektivisera material- och energi-användning.

### *Behovet av att hantera målkonflikter*

Det finns målkonflikter bland annat mellan bevarande av biologisk mångfald och ökat uttag av skogsråvara. Enligt riksdagens beslut ska miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livs-medelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Det finns därför behov av att kartlägga och beskriva målkonflikter och synergier och lämna förslag på hur målkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

Det finns ett brett samförstånd om att den svenska skogspolitiken ska bygga på de jämställda målen om miljö och produktion och skogs-ägarnas frihet under ansvar. Produktion av skoglig råvara är en viktig del i omställningen till en biobaserad ekonomi och för att fasa ut fossil energi. Samtidigt finns en ökande efterfrågan på biomassa. EU:s lagstiftning ställer krav på ökad andel biodrivmedel och de av riksdagen antagna klimatmålen, inklusive målet om nettonollutsläpp senast 2045, etappmålen för 2030 och 2040 samt målet för transportsektorn till 2030 bedöms kräva ökad substitution av fossila material och bränslen med biobaserade produkter. I en växande cirkulär bioekonomi måste ett hållbart uttag av skogsråvara säkras.

Uttaget av trädbiomassa från skogen har under lång tid ökat i Sverige. Samtidigt har den totala skogstillväxten ökat i ungefär samma takt vilket sammantaget inneburit att nettoupptaget av koldioxid i skogen varit relativt konstant.

Sverige har goda förutsättningar att förena ett aktivt skogsbruk med höga miljöambitioner samtidigt som en ökad substitution av fossila material kan ske med hjälp av skoglig råvara. Sverige har också goda förutsättningar att ställa om till en cirkulär biobaserad ekonomi och öka värdeskapandet från biobaserade näringar, t.ex. skogsbruk och mångbruk av skog, jordbruk, fiske och vattenbruk och natur- och kulturturism. Det finns en stor potential för att höja föräd-

lingsvärdet hos de förnybara råvaror som dagens svenska process-industri använder. En effektivare användning av råvaror och användning av restprodukter, biprodukter och avfall minskar belastningen på ekosystemen. En utvecklad cirkulär bioekonomi kan även stödja strukturuomvandlingen i berörda branscher.

Åtgärder för att minska utsläppen behövs inom alla samhällssektorer för att nå etappmålen i det klimatpolitiska ramverket. Kompletterande åtgärder, bland annat ökad kolinlagring kan användas för att nå etappmålen. Framtida ytterligare utsläppsminskningar, inklusive i inrikes transporter, bedöms förutsätta en ökad användning av hållbart producerad bioenergi från skogsbruket. Detta kan minska den framtida potentialen att bokföra ökat nettoupptag och således utnyttja en ökning av kolsänkan. Detta analyseras nu av den Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M 2018:07, dir. 2018:70). Vid sidan av en ökad elektrifiering inom transportsektorn kommer även hållbara förnybara bränslen att spela en viktig roll i transportsektorns klimatomställning. Konkurrensen om tillgången till biodrivmedel kommer sannolikt att öka på grund av ökad svensk efterfrågan, EU:s krav på hållbara biodrivmedel och ökad internationell efterfrågan från flyget. En successivt ökad användning av hållbara biodrivmedel kan ersätta en betydande del av dagens användning av fossil bensin och diesel i transportsektorn till 2030.

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren utgå från de åtaganden som följer av konventionen om biologisk mångfald, samt hur de kan förenas med en växande bioekonomi. Utgångspunkten för utredningen ska också vara att säkerställa att de jämställda skogspolitiska målen om produktion och miljö och Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat uppnås. Utredaren bör utgå från befintliga kunskapsunderlag om den biologiska mångfaldens behov och tillgång och efterfrågan på skogsråvara samt hur dessa målkonflikter belysts tidigare.

Utredaren ska därför

- sammanställa Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald,
- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag vad som krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen,



- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara i syfte att främja utvecklingen av hållbara, konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen,
- använda befintligt kunskapsunderlag och behovsanalyser om skydd av skog och ökande efterfrågan på skogsråvara och med beaktande av det föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat,
- analysera hur behovet av skydd av skog påverkar förutsättningarna för inhemsk produktion av bioråvara för en växande cirkulär bioekonomi samt att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken, och
- kartlägga och beskriva mållkonflikter och synergier utifrån de analyser som görs enligt ovan och lämna förslag på hur mållkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

## Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, klimatmässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv.

De samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas ska analyseras. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt under utredningsarbetet. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska redovisa hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas och hur en sådan utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvist införande. Vid behov ska utredaren lämna förslag avseende detta. Detta gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, näringslivet, intresseorganisationer och övriga intressenter. Vidare ska utredningen samråda och inhämta synpunkter från relevanta pågående utredningar inom kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

(Miljödepartementet)

# Kommittédirektiv 2020:63

## **Tilläggsdirektiv till Skogsutredningen (M 2019:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2020.

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 kommittédirektiv om stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (dir. 2019:46). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 juli 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2020.

(Miljödepartementet)



# Statens offentliga utredningar 2020

## Kronologisk förteckning

---

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny social-tjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestä-melser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädarsvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.

# Statens offentliga utredningar 2020

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

### Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädeansvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

### Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

### Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

### Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]

## Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen.  
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

## Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]
- Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]
- Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

## Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhålsoreglering. Del 1 och 2. [62]
- 55 år och karenssval. [65]
- Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

## Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitik inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]
- Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]
- Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

## Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]
- Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. [59]



Samverkande krafter

- för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn

- för bättre språkutveckling i svenska. [67]

### **Utrikesdepartementet**

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.  
[49]

