



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-05-08

Ärendenummer
NV-25-002997

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (LI2024/02430)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar en översyn av den lagstiftning som idag styr Sveriges skogsbruk, och anser att den uppgift som utredningen har fått med att lösa olika problem i dagens skogsbruk är viktig. Vi har förståelse för att det varit utmanande förutsättningar för utredaren att verka inom. Vi bedömer dock att förslagen som har lämnats inte löser de problem som utredningen skulle adressera. Därför ser vi behov av fortsatta analyser och lösningsutformningar om regeringen väljer att gå vidare med förslagen.

Naturvårdsverket ställer sig bakom en del av de förslag och bedömningar som utredaren lämnar. Vi gör dock bedömningen att förslagen överlag inte beaktar risker och genomförbarhet tillräckligt väl, och att tydligheten för markägare och myndigheter sammantaget inte blir tillräckligt stor i förhållande till de konsekvenser som förslagen kan medföra. Det är även oklart om förslagen sammantaget innebär en ökad regelförenkling för markägare, och vad konsekvenserna blir för de jämställda målen. Nedan sammanfattas våra huvudsakliga synpunkter:

- Naturvårdsverket anser att en bortkoppling av samrådet enligt miljöbalken från underrättelsen enligt skogsvårdslagen i sig skulle kunna vara lämpligt. Vi motsätter oss dock förslag om detta, och därmed sammanhängande förslag, i avsnitt 5.3. Vi gör bedömningen att det inte är möjligt att ta fram en uttömmande lista över i vilka geografiska och typer av områden samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behöver ske. Vi gör också bedömningen att förslaget innebär en alltför stor risk för att samråd inte sker när det behövs. Det kan ifrågasättas om det system som föreslås bidrar till ökad tydlighet och regelförenkling. Vi ser även flera utmaningar med förslaget kopplade till Århuskonventionen och avstyrker därmed förslaget om ändring av miljöorganisationers överklagandefrist.

Vidare ser vi att den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen rörande artskyddssekretess kan bli svår att tillämpa.

- Naturvårdsverket delar utredarens bedömning i avsnitt 6.1 och tillhörande motivering att nuvarande arealgräns bör förbli oförändrad.
- Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag i avsnitt 7.1 om inget krav på underrättelse för uttag av grenar och toppar, eftersom detta har betydelse för uppföljning av indikatorn inom miljökvalitetsmålet Bara Naturlig förurning. Naturvårdsverket motsätter sig även utredningens förslag i avsnitt 7.2 om att enbart en underrättelse ska vara tillräcklig för byggande av skogsbilväg och inte samråd.
- Vi motsätter oss även förslaget i avsnitt 8.2 om att tillståndsplikten för avverkning av ädellövskog ska tas bort samt förslaget att kravet på återbeskogning med ädellövskog efter en föryngringsavverkning av ädellövskog lyfts från beståndsnivån till brukningsenhetsnivån. Naturvårdsverket utesluter inte att ett arealstöd för ädellövskog kan vara motiverat, och menar att stödet bör inriktas på att primärt anlägga ädellövskog på mark med planterad granskog som tidigare haft ädellövträd.
- Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag i avsnitt 9.1.2 om att korta ner tidsfristen för hantering av underrättelser om skogliga åtgärder. Vi ser bland annat risker rörande försämrade hänsyn i samband med avverkning, samt begränsade möjligheter för allmänhet och organisationer att föra fram synpunkter innan avverkning samt överklaga beslut, där överensstämmelse med Århuskonventionen behöver beaktas. Naturvårdsverket avstyrker vidare förslaget att i skogsvårdslagen skriva in att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Vi bedömer att den föreslagna bestämmelsen är svårtolkad och riskerar att gå längre än att endast kodifiera praxis.
- Vi förstår att små och stora skogsägare kan ha olika förutsättningar för kunskapsinhämtning och att det finns skäl att se över förutsättningarna för sådan inhämtning. I stället för utredarens förslag i avsnitt 10.3 när det gäller kunskapsinhämtning förordar vi en ordning där staten tar ett ansvar för framtagande av kartläggningar och faktaunderlag för att stötta markägare i ansvaret för kunskapsinhämtning. Vi bedömer att det är svårt att begränsa kunskapskravet på det sätt utredaren föreslår eftersom artskyddsförordningen är en förbudslagstiftning. Naturvårdsverket gör även bedömningen att förslaget sannolikt utgör ett otillåtet statsstöd.
- Naturvårdsverket delar utredarens bedömning i avsnitt 11.2.1 om att ingen av de alternativa tillsynsmodellerna i dagsläget är lämpliga att införa som ersättning till dagens system med underrättelser. Vi delar också bedömningen att egenkontroll och systemtillsyn är ett lämpligt arbetssätt för att förebygga senare provningar av till exempel artskyddet, och att skogsbruksplaner skulle kunna vara ett användbart instrument för planering av skogsbruksåtgärder och att staten bör stimulera detta. Utgångspunkten är att ett förebyggande arbete ger ökad förutsägbarhet och färre överraskningar i sena skeden. Mindre markägare bör få stöd från sina skogsägarorganisationer för detta.

- Naturvårdsverket ställer sig bakom förslagen i avsnitt 12.2.1 och 12.2.2 att Skogsstyrelsen blir ensam tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder och fridlysningsbestämmelserna utifrån 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken, samt att Skogsstyrelsen fattar beslut om artskyddsdispens som gäller skogsbruksåtgärder. Det kommer dock ta tid och kräva resursförstärkning hos Skogsstyrelsen.
- Vi ställer oss även bakom förslagen i avsnitt 13.1.3 rörande överklagan och prövning av beslut enligt skogsvårdslagen. Vi ställer oss bakom förslaget att möjliggöra för regeringen att förordna särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde. Vi avstyrker dock förslaget om att mark- och miljödomstolarnas kompetens ska förstärkas med tekniska råd med skoglig kompetens. Vidare motsätter vi oss förslaget i avsnitt 13.1.3 om att frågan om överklagandeavgifter bör utredas av regeringen. Naturvårdsverket motsätter sig också förslaget i avsnitt 13.2.3 att Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstolen även när ideella miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut eftersom vi bedömer att frågan bör utredas i ett bredare sammanhang.
- Naturvårdsverket delar bilden av behovet av att markägare under vissa förutsättningar ska ha rätt till ersättning. En sådan ersättningsordning måste dock vara robust och förenlig med EU:s statsstödsregler. Vi anser dock att den ordning som utredningen valt i kapitel 14 inte är förenlig med statsstödsreglerna. Förslaget kommer därför behövas anmälas till EU-kommissionen. Om ersättning betalas ut för ett skogsmarksskyddsområde och denna ersättning i efterhand konstaterats utgöra ett otillåtet statsstöd kommer markägarna bli återbetalningsskyldiga.
- Naturvårdsverket bedömer att det är möjligt att åstadkomma nya typer av biotopskydd, men utgångspunkten för bedömningen av om ett sådant i varje enskilt fall ska bildas måste vara de biologiska förutsättningarna på platsen. Naturvårdsverket bedömer att utredarens förslag vad gäller skogsmarksskyddsområden i kapitel 14 bland annat därför inte är lämpligt att införa som en ny form av biotopskyddsområde.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket välkomnar översyn av den lagstiftning som idag styr Sveriges skogsbruk. Naturvårdsverket anser att den uppgift som utredningen har fått med att lösa olika problem i dagens skogsbruk är viktig. Utvecklingen mot miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv är fortsatt negativ, enligt miljömålsuppföljningen 2025. Det behövs istället åstadkommas ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk för att Sverige ska nå de jämställda skogspolitiska målen. Naturvårdsverket är medvetna om utredningstiden har varit begränsad, samtidigt som utredaren förväntades hantera både komplexa frågor och problem. Vi har därmed förståelse för att det varit utmanande förutsättningar för utredaren att verka inom. Vi bedömer dock att förslagen som har lämnats inte löser de problem som utredningen skulle adressera. Därför ser vi behov av fortsatta analyser och lösningsutformningar om regeringen väljer att gå vidare med förslagen.

Naturvårdsverket ställer sig bakom en del av de bedömningar och förslag som utredaren lämnar. Vi gör däremot bedömningen att förslagen överlag inte beaktar risker och genomförbarhet tillräckligt väl, och att tydligheten för markägare och myndigheter sammantaget inte blir tillräckligt stor i förhållande till de konsekvenser som förslagen kan medföra. Det är enligt oss även alltför oklart om förslagen sammantaget innebär en ökad regelförenkling för markägare, och vad konsekvenserna blir för de jämställda målen.

Nedan redogör vi för våra synpunkter på de förslag som utredaren lämnar.

Kapitel 5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att ta bort den automatiska kopplingen mellan avverkningsanmälan och samråd enligt miljöbalken och därmed sammanhängande förslag i avsnitt 5.3.

Vi anser att det visserligen kan övervägas om förfarandena med underrättelse enligt skogsvårdslagen respektive samråd enligt miljöbalken bör hållas isär. En sådan förändring av nuvarande system förutsätter dock att det ersätts av ett fungerande alternativt system som dels gör det enklare för markägaren och berörda myndigheter att avgöra när samråd krävs, dels säkerställer att samråd sker när det behövs ur naturvårdssynpunkt. Det kan ifrågasättas om det förslag som lämnas i utredningen gör det enklare vare sig för markägaren eller för Skogsstyrelsen. Förslaget innebär också enligt Naturvårdsverket en alltför stor risk för att samråd inte sker när det behövs, bland annat för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, till exempel kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Konsekvensbeskrivningen på sidan 197 visar inte tillräckligt väl på konsekvenserna för exempelvis naturmiljö och klimat.

Nedan redogör vi mer djupgående för våra resonemang kring de olika förslag som lämnas i utredningens avsnitt 5.3.

- Det kan enligt Naturvårdsverket ifrågasättas om den föreslagna lösningen innebär regelförenkling för verksamhetsutövare. Idag utgör en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen samtidigt en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket innebär att markägaren inte behöver lämna in en samrådsanmälan separat. För vissa andra skogsbruksåtgärder har Skogsstyrelsen föreskrivit obligatorisk samrådsplikt. För övriga skogsbruksåtgärder ska markägaren göra en bedömning av om samråd krävs. Nu aktuellt förslag innebär att markägaren alltid måste göra en separat bedömning av om en skogsbruksåtgärd utöver underrättelse kräver samråd. Denna bedömning ska göras dels utifrån en lista över samrådsområden, dels utifrån de rekvisit som uppställs i andra och tredje styckena i den föreslagna bestämmelsen i 7 d § förordningen om anmälan för samråd, se vidare om dessa nedan. I jämförelse med dagens system kan den föreslagna lösningen enligt Naturvårdsverket framstå som krångligare ur ett markägarperspektiv.

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att Skogsstyrelsen ska ange en uttömmande lista över i vilka geografiska och typer av områden samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behöver ske, se utredningens avsnitt 5.3.7. Vi bedömer att det inte är möjligt att ta fram en sådan uttömmande lista. Dels saknas tillräcklig kunskap om var fridlysta arter finns för att kunna ta fram en uttömmande lista över nuvarande områden. Men även om kunskapen om fridlysta arters nuvarande lokalisering skulle öka så är det inte möjligt att åstadkomma en uttömmande lista över fridlysta arters lokalisering, eftersom

naturen och dess ekosystem med arter inbegripna är föränderlig. Vi ser även en risk för att värdefulla områden inte hinner kartläggas innan skogsbruksåtgärder ska utföras, och att samråd därför inte sker även om det skulle behövas ur naturvårdssynpunkt.

I stället för utredarens förslag om en uttömmande lista bedömer vi att det skulle kunna underlätta för markägaren om en exempelsamling tas fram, som hålls aktuell med åtgärder, företeelser och geografiska områden. Den kan utgöra underlag för att markägaren lättare ska kunna bedöma vad som är en samrådspliktig åtgärd. Det förutsätter dock att dagens system med samråd och underrättelse bibehålls.

Naturvårdsverket uppmärksammar att avverkningsanmälan inklusive anmälan för samråd föreslås av Miljömålsberedningen i SOU 2025:21 som verktyg för att upptäcka icke kartlagd urskog och gammal skog så att den kan skyddas. Förbud mot avverkning av skyddsvärd skog skulle kunna bli en följd av restaureringsförordningens huvudregel om icke-försämring i artikel 4.12, menar Miljömålsberedningen.

- Vi gör bedömningen att det inte är en lämplig lösning att hela ansvaret för att bedöma om en så ingripande åtgärd som till exempel byggande av skogsbilväg utförs i enlighet med ”vedertagen metod” och därför inte kräver samråd, ligger på markägaren. Se vidare nedan under kapitel 7. Det finns också anledning att ifrågasätta om den föreslagna bestämmelsen i 7 d § andra stycket förordningen om anmälan för samråd är tillräckligt klar och precis för att kunna grunda straffansvar.
- Naturvårdsverket bedömer att det kommer att bli svårt både för markägare och Skogsstyrelsen att utifrån den föreslagna bestämmelsen i 7 d § tredje stycket förordningen om anmälan för samråd och de artvisa vägledningarna avgöra om en åtgärd utförs med ”tillräcklig hänsyn”. Det finns också här anledning att ifrågasätta om bestämmelsen är tillräckligt klar och precis för att kunna grunda straffansvar. Vi vill även påpeka att det föreslagna nya sista stycket i 29 kap. 4 § miljöbalken inte verkar tillföra något till regleringen.
- Naturvårdsverket instämmer i utredarens bedömning att markägare bör följa Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens artvisa vägledningar om hänsyn till fridlysta arter i samband med skogsbruksåtgärder, se utredningens avsnitt 5.3.8. Detta överensstämmer med den vägledning som Naturvårdsverket redan ger.
- Det framstår som oklart om samråd krävs för det fall att en åtgärd visserligen utförs i enlighet med vedertagen metod eller med tillräcklig hänsyn enligt andra respektive tredje stycket i föreslagen ny 7 d § förordningen om anmälan för samråd, men inom ett samrådsområde enligt första stycket.
- Naturvårdsverket bedömer att frikopplingen mellan avverkningsanmälan och samrådsanmälan kan få extra negativa konsekvenser i och med förslaget i avsnitt 9.1 att minska handläggningstiden till tio dagar. Denna, och eventuellt andra, kumulativa effekter är inte tillräckligt belysta.
- Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget om att frikoppla samrådet från underrättelsen om avverkning skulle medföra en risk för att Århuskonventionen inte kommer att följas. Förslaget innebär att miljöorganisationer i de allra flesta fall inte kommer att kunna överklaga skogsvårdsåtgärder inklusive avverkningar enligt någon lagstiftning. I

Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2020 ref. 12 har det konstaterats att miljöorganisationer inte får överklaga avverkningsbeslut enligt skogsvårdslagen. Mark- och miljööverdomstolen har därefter i MÖD 2020:45 kommit fram till att miljöorganisationer får överklaga beslut inom ramen för 12:6-samråd. Om kopplingen mellan 12:6-samråd och avverkningsanmälan tas bort samtidigt som kraven för när 12:6-samråd ska hållas begränsas blir alltså konsekvensen att miljöorganisationer inte kommer ha möjlighet att överklaga ett stort antal beslut som de idag har rätt att överklaga på grund av beslutens inverkan på miljön.

- Naturvårdsverket avstyrker förslaget om ändring av miljöorganisationers överklagandefrist. Vi delar i och för sig utredarens bedömning att det fortsatt är rimligt att miljöorganisationer inte behöver delges beslut. Detta förutsätter dock att miljöorganisationernas överklagandetid kopplas samman med att beslutet vunnit laga kraft mot parter och sakägare. Detta förfarande riskerar att medföra ett försvårande för miljöorganisationer att delta i och överklaga beslut som rör miljön. Jämförelsen med bestämmelsen i andra meningen i 44 § förvaltningslagen om överklagandetid för parter som företräder det allmänna, alltså myndigheter, är inte relevant här. Vi menar att miljöorganisationer inte kan jämföras med myndigheter, exempelvis kan miljöorganisationer inte förväntas ha samma inblick i när beslut fattas och effektivitet i handläggningen.
- Utredarens förslag om att separera avverkningsanmälningar från 12:6-samråd, begränsa situationerna där 12:6-samråd ska hållas, förkorta sexveckorsfristen till tio dagar för avverkningsbeslut och den föreslagna ändringen av 16 kap. 13 § miljöbalken medför sammantaget enligt Naturvårdsverket att miljöorganisationers möjlighet till att överklaga miljöbeslut kommer att försvåras. Vi bedömer att förslagen riskerar att strida mot Århuskonventionens krav. Om regeringen beslutar att gå vidare med förslagen bör frågan utredas vidare.
- Utredaren lämnar förslag om att en sekretessbrytande bestämmelse införs som möjliggör för myndigheter att dela uppgifter som omfattas av artskyddssekretess i enlighet med 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen med berörda skogsägare, se avsnitt 5.3.11. Naturvårdsverket ifrågasätter inte bedömningen att skogsägaren kan komma att behöva sådan information för att kunna identifiera om kriterierna för samråd är uppfyllda. Däremot konstaterar vi att bestämmelsen kan bli svår att tillämpa. Enligt förslaget kan en begäran att lämna ut uppgifter till en berörd skogsägare endast nekas om det med hänsyn till omständigheterna av särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Ett exempel är enligt utredningen om skogsägaren gjort sig skyldig till exempelvis artskyddsbrott. Antalet myndigheter som har uppgifter om vilka som är dömda för brott är få. Det är därför osäkert om de myndigheter som främst kommer att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen har möjlighet att kontrollera om det finns särskilda skäl mot att lämna ut uppgiften. I den utsträckning det finns andra skäl som kan läggas till grund för ett hemlighållande behöver myndigheten kunna få kännedom om dessa. Det saknas i utredningen överväganden under vilka förutsättningar myndigheter kan uppnå sådan kännedom. Om regeringen avser att gå vidare med förslaget bedömer Naturvårdsverket att det bör utredas vidare. Slutligen ger bestämmelsens föreslagna utformning ett mycket litet utrymme att neka begäran, och därför kan syftet med

sekretessen komma att urholkas. Vidare utredning bör därför också omfatta avvägningar mellan intresset som sekretessen ska skydda och behovet av att skogsägarna ska kunna få informationen.

Kapitel 6 Arealgräns för krav på underrättelse om avverkning

Naturvårdsverket delar utredarens bedömning i avsnitt 6.1 och tillhörande motivering att nuvarande arealgräns bör förbli oförändrad.

Naturvårdsverket avstyrker därmed de alternativa förslagen i avsnitt 6.2, med samma motivering som utredaren anger.

Kapitel 7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag i avsnitt 7.1 om inget krav på underrättelse för uttag av grenar och toppar. Sedan 2018 har det funnits en indikator om skogsbrukets försurning för miljökvalitetsmålet Bara Naturlig försurning. Det försurande nedfallet har minskat samtidigt som skogsbrukets försurande effekt har ökat, genom ökad tillväxt och ökat grot-uttag. Eftersom skogsbrukets försurande effekt har fått en allt större betydelse för återhämtningen så har en indikator tillkommit som bygger på en jämförelse mellan areal grot-uttag och areal askåterföring, och som även tar hänsyn till markens buffringsförmåga genom begreppet kritiskt biomassa-uttag. För uppföljning av indikatorn krävs bra data på såväl grot-uttag som askåterföring.

I förslaget görs en hänvisning till syntesen från Energimyndighetens bränsleprogram 2007–2011 (de Jong, J., Akselsson, C., m.fl. 2013). Det finns en nyare syntes från Energimyndigheten som sammanställer resultat av studier på effekter av grot-uttag på tillväxt, näringsbalanser, försurning, risk för kväveutlakning och biodiversitet¹. Ett uthålligt uttag av skogsbränsle kräver att specifika förutsättningar uppfylls, till exempel att Skogsstyrelsens rekommendationer om askåterföring efter grot-uttag följs. Från de Jong m.fl. (2018) framgår bland annat att möjligheten för askåterföring i tillräcklig utsträckning är begränsad. För att kunna bedöma hur väl förutsättningarna för ett uthålligt uttag uppfylls behövs möjlighet till uppföljning av dessa förutsättningar, inklusive mängden skogsbränsleuttag.

I problembeskrivningen till förslaget beskrivs att överensstämmelsen mellan anmäld uttagsmängd och faktiskt uttag är låg och att det är svårt att förutse hur mycket skogsbränsle som faktiskt plockats ut. Detta är ett av skälen till att det för närvarande är data från Riksskogstaxeringen som används för uppföljning av miljömålsindikatorn. Riksskogstaxeringens data har dock förhållandevis låg tids- och rumsupplösning. Naturvårdsverket ser behov av att förbättra överensstämmelsen så att kännedomen om faktiskt grot-uttag blir bättre, istället för att ta bort kravet på underrättelse helt och hållet.

Naturvårdsverket motsätter sig även utredningens förslag i avsnitt 7.2 att en underrättelse enligt skogsvårdslagen som utgångspunkt ska vara tillräcklig för bland annat byggande av skogsbilväg, maskinell gödsling och maskinell askåterföring och att samråd enligt miljöbalken inte alltid ska krävas. Vi bedömer att det finns ett antal åtgärdstyper som det typiskt sett alltid bör samrådas kring. Samtidigt ser vi stora svårigheter med att upprätta en

¹ de Jong, J., Akselsson, C., m.fl. 2018. Miljöpåverkan av skogsbränsleuttag: En syntes av forskningsläget baserat på Bränsleprogrammet hållbarhet 2011–2016. Energimyndigheten Rapport Vol. 2018, Nr. 2.

uttömmande lista över samtliga sammanhang där samråd behövs, se kapitel 5 ovan. Det krävs istället, enligt Naturvårdsverket, en platsspecifik bedömning med expertkompetens för flera av de åtgärder som vidtas inom skogsbruket. I 12 kap. 6 § miljöbalken anges att åtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön ska anmälas för samråd. Att bygga en ny väg innebär enligt Naturvårdsverket alltid att väsentligt ändra naturmiljön. Nybyggnation av vägar medför normalt ett flertal negativa effekter på biologisk mångfald och kolinlagring, eftersom det leder till habitatförlust eller försämringar av habitat genom fragmentering och förändringar i de ekologiska förutsättningarna.

Kapitel 8 Förslag om en ny syn på ädellövskog

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget i avsnitt 8.2 att tillståndsplikten för avverkning av ädellövskog ska tas bort. Genom tillståndskravet har Skogsstyrelsen och länsstyrelserna idag möjlighet att utreda och säkerställa bevarandeåtgärder för de allra känsligaste ädellövskogarna.

Ädellövskog är totalt sett en sparsamt förekommande skogstyp i landet och den skogstyp som har flest antal rödlistade arter. Ädellövskogen hade en dålig bevarandestatus vid artikel 17-rapporteringen till EU år 2019. Även om statistik visar att ädellövskog har ökat de senaste 25 åren har ädellövskogen minskat kraftigt sett över en längre tidsperiod som en följd av omföring till jordbruksmark eller till annan skogstyp. Arealen i ansökan om tillstånd till föryngringsavverkning i ädellövskog uppgick under 2024 till 1 254 hektar. Det är en ökning med hela 22 procent jämfört med 2023 enligt skogsstatistik från Skogsstyrelsen 2024.

Naturvårdsverket utesluter inte att ett arealstöd för ädellövskog kan vara motiverat. Vi avstyrker dock förslaget på stödets utformning. Vi ser en allt för stor risk i kombinationen av att ta bort tillståndskravet och samtidigt införa ett arealstöd för ädellövskog. Det kan innebära att ädellövskogar med höga natur- och friluftsvärden kommer att ersättas med planterade skogar. Vi menar att stödet primärt bör inriktas på att anlägga ädellövskog på mark med planterad granskog som tidigare haft ädellövträd.

Naturvårdsverket motsätter sig även förslaget att kravet på återbeskogning med ädellövskog efter en föryngringsavverkning av ädellövskog lyfts från beståndsnivån till brukningsenhetsnivån. Vi bedömer att det riskerar att få till följd att värdefulla marker som haft en lång kontinuitet med ädellövskog omformas till skog med gran och andra trädslag. Vi gör bedömningen att detta skulle medföra allt för stora negativa konsekvenser för naturmiljön i förhållande till den flexibilitet för markägaren som eftersträvas.

Kapitel 9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag i avsnitt 9.1.2 om att korta ner tidsfristen. Vi bedömer att sexveckorsregeln vid anmälan om avverkning är välavvägd och menar att tidsfristen bör ses i ett större miljörättsligt sammanhang. När det gäller anmälan om miljöfarlig verksamhet gäller en tidsfrist på sex veckor och för vattenverksamhet åtta veckor. För anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken gäller sex veckors tidsfrist.

Naturvårdsverket anser att Skogsstyrelsen har en viktig roll gällande rådgivning och tillsyn för att säkerställa att negativa miljöeffekter minimeras i samband med avverkning. Vi ser en risk i att berörda myndigheter ges alltför kort tid att bedöma ärenden, vilket kan innebära att allmänna intressen inte beaktas

tillräckligt. Naturvårdsverket bedömer att en nerkortad tidsfrist kan innebära försämrad hänsyn i samband med avverkning. Det kan även leda till begränsade möjligheter för allmänhet och ideella organisationer att kunna ta del av inkomna anmälningar och föra fram synpunkter före avverkning, vilket även påtalades i SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.

Det finns inte heller något i skogsbrukets karaktär som motiverar en så kort handläggningstid. En skogsägare är överlag väl medveten om att skogen börjar närma sig en ålder där skogsbruksåtgärder kan aktualiseras. Undantag finns till exempel efter stormar och bränder där snabbare besked kan behövas. Vid sådana situationer har Skogsstyrelsen och andra myndigheter redan möjlighet att agera så att åtgärder kan sättas in snabbt.

Naturvårdsverket gör även bedömningen att förslaget innebär alltför snäva tidsramar för att kunna göra artskyddsbedömningar. Det riskerar att leda till fler interimistiska förbud från Skogsstyrelsen av artskyddsskäl, vilket i högre grad kan undvikas med nuvarande tidsramar. Vi ser även att det riskerar att öka mängden klagomål på verksamheter med stöd av 26 kap. miljöbalken. Sammantaget ser vi att förslaget inte nödvändigtvis minskar konfliktytorna och ärendehantering.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget i avsnitt 9.2.2 att ta bort kravet på särskilda skäl för att Skogsstyrelsen ska kunna medge att en åtgärd påbörjas tidigare än den i lag angivna tidsfristen. Vi anser att det kravet inte enbart syftar till att Skogsstyrelsen ska kunna göra sin bedömning, utan även för att andra intressenter ska kunna ta del av ärendet.

Naturvårdsverket avstyrker vidare förslaget i avsnitt 9.3.2 att i skogsvårdslagen skriva in att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera med anledning av en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen. Vi bedömer att den föreslagna bestämmelsen är svårtolkad och riskerar att gå längre än att endast kodifiera praxis. Den skulle kunna tolkas som att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att inleda ett tillsynsärende trots att artskyddsreglerna kräver det. En sådan rättstillämpning är förmodligen inte kompatibel med vare sig art- och habitatdirektivet eller Århuskonventionen.

Naturvårdsverket vill även påtala vikten av transparens i brukandet av skogar, så att allmänhet och andra aktörer kan ta del av vad som sker. Vi ser därför att det finns skäl för Skogsstyrelsen att fortsätta med publicering av avverkningsanmälningar i ett öppet kartverktyg.

Kapitel 10 Kostnadsfördelning för kunskapsinhämtning

Vi förstår att små och stora skogsägare kan ha olika förutsättningar för kunskapsinhämtning och att det finns skäl att se över förutsättningarna för sådan inhämtning. I stället för utredningens förslag förordar vi en ordning där staten tar ett ansvar för framtagande av kartläggningar och faktaunderlag för att stötta markägare i ansvaret för kunskapsinhämtning. Med en sådan ordning kommer de underlag som tas fram alla till del och de kan tjäna som kunskapsunderlag även för verksamhetsutövare i andra branscher. Dessutom skulle ett sådant system vara mer kostnadseffektivt och det bedöms även vara en mer välfungerande lösning. Detta skulle kunna ske genom att exempelvis Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket uppdras att på ett generellt plan inventera och bedöma olika markområden som sedan samtliga verksamhetsutövare som avser att bedriva någon typ av verksamhet på platsen har tillgång till. Detta är problemfritt ur ett statsstödsperspektiv.

När det gäller utredningens förslag vad gäller kunskapsinhämtning gör Naturvårdsverket bedömningen att bevisbördan i 2 kap. miljöbalken innebär att det är verksamhetsutövaren som ska visa att en åtgärd kan vidtas utan att bryta mot miljöbalkens regler. Bevisbördans placering har att göra med att det är verksamhetsutövaren som har bäst kunskap om sin verksamhet och kopplar även till principen om att förorenaren betalar. Förslaget från utredaren innebär att bevisbördan i 2 kap. miljöbalken sätts ur spel för endast skogsbruksåtgärder kopplade till artskyddsutredningar. Eftersom artskyddsförordningen är en förbudslagstiftning är det enligt Naturvårdsverkets bedömning inte möjligt att begränsa förbuden genom en ändring av kunskapskravet för verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 7 § miljöbalken på det sätt som föreslås, (se p. 18 i NJA 2023 s. 291 *Tjäderspelet i Malsättra*).

Den så kallade lagenlighetsprincipen innebär därtill att ersättning endast kan utgå för lagenlig användning av egendom. Vi anser att en lagenlig användning av mark innebär att markägaren måste följa 2 kap. miljöbalken och därigenom artskyddsregleringen, se nedan under kapitel 14. Inskränkningar på grund av artskydd innebär alltså ingen inskränkning av pågående markanvändning. Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken ställer långtgående krav på bland annat att markägare ska ha tillräcklig kunskap om sin verksamhet.

Naturvårdsverket gör mot denna bakgrund bedömningen att förslaget sannolikt utgör ett otillåtet statsstöd. Vi redovisar nedan i kapitel 14 både hur EU:s statsstödsregler kopplar till krav som ställs till följd av artskyddsregleringen och Naturvårdsverkets bedömning av övriga kriterier avseende statsstöd.

Enligt Naturvårdsverket ska den verksamhetsutövare som ska avverka skog jämföras med samtliga övriga verksamhetsutövare som måste följa artskyddsregleringen. Detta innefattar bolag som bedriver gruv- och täktverksamheter. Sistnämnda företag missgynnas därför av utredarens förslag.

Naturvårdsverket bedömer sammanfattningsvis att förslaget att staten ska stå för delar av artskyddsutredningarna sannolikt strider mot EU:s statsstödsregler.

Utöver ovanstående invändningar bedömer Naturvårdsverket att den föreslagna nya 7 a § i 2 kap. miljöbalken är svårtillämpad. Det framstår också som oklart vad som händer om Skogsstyrelsen inte har resurser för att ”täcka upp” för markägaren så att ett ärende blir tillräckligt utrett.

Kapitel 11 Alternativa tillsynsmodeller

Naturvårdsverket delar utredarens bedömning i avsnitt 11.1.2 att ingen av de alternativa tillsynsmodellerna i dagsläget är lämpliga att införa som ersättning till dagens system med underrättelser. Naturvårdsverket delar också bedömningen att egenkontroll och systemtillsyn är ett lämpligt arbetssätt för att förebygga senare prövningar av till exempel artskyddet. Det vore därför lämpligt att införa som en del i dagens system.

Naturvårdsverket delar även utredarens bedömning i avsnitt 11.2.2 att skogsbruksplaner skulle kunna vara ett användbart instrument för planering av skogsbruksåtgärder och att staten bör stimulera detta. Utgångspunkten är att ett förebyggande arbete ger ökad förutsägbarhet och färre överraskningar i sena skeden. Mindre markägare som har svårare att klara arbetet själva bör få stöd av sina skogsägarorganisationer. Med fördel kan sådana organisationer hjälpa mindre markägare att samplanera.

Kapitel 12 Tillsynen över artskyddsfrågor i skogen

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslagen i avsnitt 12.2.1 och 12.2.2 att Skogsstyrelsen blir ensam tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder och fridlysningsbestämmelserna utifrån 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken, samt att Skogsstyrelsen fattar beslut om artskyddsdispens som gäller skogsbruksåtgärder.

Vi bedömer att det blir tydligare om Skogsstyrelsen ensamt får ansvar för tillsyn över artskyddet i samband med skogsbruksåtgärder. Det nu delade ansvaret med länsstyrelserna leder till osäkerheter hos de två myndigheterna vilket inte är effektivt. Det är naturligt att Skogsstyrelsen som hanterar många artskyddsärenden i skogen idag fullföljer uppgiften och även hanterar dispenser i de fall tillräckliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder inte först kan vidtas för att undvika att artskyddet aktualiseras. Det kommer dock ta tid eftersom Skogsstyrelsen inte har hanterat dispenser tidigare och kräva en resursförstärkning hos Skogsstyrelsen för att hantera dispensärenden och tillsynen på ett tillräckligt sätt. Tillsynen lider redan i dag av bristande resurser. Detta borde beaktas i konsekvensutredningen i större utsträckning.

Kapitel 13 Domstolsprocesser

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslagen i avsnitt 13.1.3 att beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol, att sådana beslut ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den aktuella skogsbruksåtgärden utförts eller avses utföras, och att Skogsstyrelsens beslut i övrigt ska överklagas till förvaltningsdomstol.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att eftersom forumreglerna i miljöbalken och skogsvårdslagen (enligt förslaget) ser olika ut, skulle det kunna uppstå situationer där mål enligt miljöbalken och skogsvårdslagen som har anknytning till varandra hamnar i olika mark- och miljödomstolar. Domstolarna kan visserligen överlämna mål mellan sig i en sådan situation med stöd av 3 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar, men det kan finnas behov av en smidigare reglering för samordning av prövningen av Skogsstyrelsens beslut.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget i avsnitt 13.1.3 att mark- och miljödomstolarnas kompetens ska förstärkas med tekniska råd med skoglig kompetens. Ett tekniskt råd behöver kunna döma i många olika typer av mål, och vi bedömer att enbart skoglig kompetens är alltför smalt för denna typ av tjänst. Däremot finns det inget i dagens regler som hindrar att ett tekniskt råd, utöver teknisk eller naturvetenskaplig utbildning, dessutom har skoglig utbildning, vilket kan vara till fördel för domstolen. Vi ställer oss bakom förslaget att göra det möjligt för regeringen att förordna särskilda ledamöter med erfarenhet från Skogsstyrelsens verksamhetsområde, även om det troligtvis inte kommer att bli aktuellt för dessa att tjänstgöra i domstolen särskilt ofta.

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget i avsnitt 13.1.3 att frågan om överklagandeavgifter bör utredas av regeringen. En överklagandeavgift bör inte jämföras med ansökningsavgifter som verksamhetsutövare betalar till mark- och miljödomstol när man aktivt vill göra något. Den svenska rättsordningen, särskilt för mark- och vattenanvändning, bygger idag på att enskilda betalar till en myndighet när man först initierar ett ärende för att man vill utföra en åtgärd. Om staten inför en avgift skulle det rimliga alltså vara att staten till att börja med börjar ta betalt för avverkningsanmälningar till Skogsstyrelsen, eftersom utredaren jämför med ansökningsmål i domstol. Den historik som utredaren för fram speglar ett annat rättsligt Sverige och har inte så mycket att göra med

prövningen av förvaltningsrättsliga beslut. Det finns många praktiska problem med en överklagandeavgift, till exempel frågan om vem som ska betala tillbaka överklagandeavgiften när en miljöorganisation vinner framgång med sitt överklagande. Det är tydligt att det är ett samhällsekonomiskt trubbigt styrmedel, och vi anser att detta inte behöver utredas på nytt.

Naturvårdsverket motsätter sig också förslaget i avsnitt 13.2.3 att Skogsstyrelsen ska vara part i mark- och miljödomstolen även när ideella miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut. Visserligen ser vi att det kan finnas fördelar med en sådan ordning, men bedömer, som utredaren också påpekar, att det kan finnas skäl att ge även andra beslutsmyndigheter partsställning vid överklaganden av ideella miljöorganisationer till mark- och miljödomstol. Vår bedömning är alltså att det inte är lämpligt utifrån ett systemperspektiv att införa en särskild lösning för Skogsstyrelsens partsställning, utan att utreda frågan i ett bredare sammanhang. Det kan också påpekas att mark- och miljödomstolen enligt dagens regler har möjlighet att begära in yttrande av Skogsstyrelsen i mål om överklagande av myndighetens beslut.

Kapitel 14 Ersättningsmodell

Naturvårdsverket delar bilden av behovet av att markägare under vissa förutsättningar ska ha rätt till ersättning. En sådan ersättningsordning måste dock vara robust och förenlig med EU:s statsstödsregler. Preliminärt gör vi bedömningen att det finns visst utrymme för stöd till skogsägare enligt EU:s statsstödsregler, men frågan kräver ytterligare utredning. Den ersättningsmodell som utredningen valt bedömer vi däremot inte förenlig med statsstödsreglerna (avsnitt 14.2.1 och 14.2.2). Nedan redogörs för skälen för vår bedömning vad gäller statsstöd.

Naturvårdsverket gör också bedömningen att det går att åstadkomma nya typer av biotopskydd, men utgångspunkten för bedömningen av om sådana ska bildas måste vara de biologiska förutsättningarna på platsen. Vi bedömer att utredarens förslag vad gäller skogsmarksskyddsområden inte är lämpligt att införa som en ny form av biotopskyddsområde. Stöd för vår bedömning vad gäller skogsmarksskyddsområden anges nedan.

Lagenlighetsprincipen

Den så kallade lagenlighetsprincipen innebär att ersättning endast kan utgå för lagenlig användning av egendom. Utredaren ger uttryck för att pågående markanvändning ska vara skyddad eftersom det finns ett konstitutionellt skydd för den pågående markanvändningen. Vanlig lag ska därmed inte kunna ges företräde framför grundlag (s. 364 och 374).

Som Naturvårdsverket förstår det anser utredaren därför att lagenlighetsprincipen inte blir gällande om 2 kap. miljöbalken inskränker pågående markanvändning och att rätt till ersättning därför ska föreligga.

Egendomsrätten regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen där det stadgas 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. Rätten till ersättning för olika inskränkningar i eigendomsrätten regleras i andra och tredje styckena i 2 kap. 15 § regeringsformen.

I andra stycket stadgas att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vidare ska ersättning också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad *på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras* eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen stadgas ett undantag från regeln om ersättningsrätt. Det framgår att, trots vad som stadgas i andra stycket, ska *vid inskränkningar i användningen* av mark eller byggnad som sker av hälsoskyddsskäl, miljöskyddsskäl eller säkerhetsskäl gälla vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Naturvårdsverket konstaterar därför att utredarens utgångspunkt i ersättningsdelen är felaktig. Det finns ingen grundlagsenlig rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen om rådighetsinskränkningen sker med hänsyn till exempelvis miljöskyddsskäl, däremot en möjlighet för lagstiftaren att instifta en sådan. Detta framgår också av NJA 2023 s. 291 *Tjäderspelet i Malsättra*.

Sedvanligt skogsbruk är en precisering av pågående markanvändning

Utredaren har angett att det vore lämpligare om regeln anknöt till bedrivandet av sedvanligt skogsbruk, för att säkerställa att lagenlighetsprincipen inte kommer utgöra ett hinder för ersättning. Ersättningsrätten ska utlösas när ett beslut medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på den berörda delen av fastigheten, istället för att en rätt till ersättning ska aktualiseras när pågående markanvändning avsevärt försvåras, eller då en skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten. Det kommer då enligt utredaren inte krävas ett ställningstagande till om markanvändningen som skogsbruket innebär kan anses vara pågående.

Enligt Naturvårdsverket är pågående markanvändning en beskrivning av på vilket sätt marken nyttjas. Sedvanligt skogsbruk utgör därför en precisering av pågående markanvändning. Författningsförslaget innebär alltså ingen skillnad i praktiken mot om ”pågående markanvändning” hade använts i stället för ”sedvanligt skogsbruk”. Det är därmed en bestämmelse som till sin karaktär motsvarar 19 § andra stycket skogsvårdslagen. Utredaren definierar ”sedvanligt skogsbruk” som trakthyggesbruk, med beaktande av vissa generella hänsyn enligt skogsvårdslagen. Däremot förstår vi det som att utredaren anser att inga hänsyn enligt miljöbalken eller artskyddsförordningen behöver tas (s. 376).

Den avgränsningen bedömer vi inte är rättsligt relevant eller rimlig, eftersom sedvanligt skogsbruk inte kan anses vara skogsbruk som står i strid med lagen. Därmed är sedvanligt skogsbruk i aktuellt avseende sådant skogsbruk som utförs i enlighet med artskyddsförordningen.

Problematiken från NJA 2023 s. 291 kvarstår därför alltså. De beslut som är tänkta att vara föremål för en ersättningstalan har inte ”medfört” att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras. Försvårandet sker i stället direkt genom lagstiftningen (8 kap. miljöbalken samt förbuden i artskyddsförordningen). Förbuden fanns alltså redan innan det tilltänkta ersättningsbeslutet fattades.

Skogsmarksskyddsområde

Naturvårdsverket bedömer att det av flera skäl inte är lämpligt att införa skogsmarksskyddsområde som ett nytt biotopskyddsområde.

Förslaget om skogsmarksskyddsområde avviker i grunden från syfte och juridiska förutsättningar gällande biotopskyddsområden. Biotopskyddsområden är enligt miljöbalken små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. De avser lätt igenkännbara områden av ett visst slag. För att ett område ska kunna bli biotopskyddsområde måste det överensstämma med någon av de 19 definierade biotoptyper som finns.

Utredaren föreslår en ny typ av biotopskyddsområde (skogsmarksskyddsområde) om sedvanligt skogsbruk på en fastighet avsevärt försvåras på berörd del. Markägaren ska ha rätt att kräva inrättande av ett sådant biotopskyddsområde så snart förutsättningarna för detta är uppfyllda, det vill säga att ett myndighetsbeslut som grundar sig på regler om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald begränsar möjligheterna att avverka på produktiv skogsmark, och detta medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på den berörda delen av fastigheten.

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget innebär att den berörda myndigheten inte ska göra någon bedömning av några andra kriterier än de som anges ovan. Det kommer alltså inte att göras någon bedömning av om området är lämpligt, ur ett biologiskt perspektiv, att pekas ut som biotopskyddsområde. Skogsmarksskyddsområdet kommer inrättas och ersättning betalas ut endast mot bakgrund av att rättsliga regler avseende artskydd och biologisk mångfald begränsar markanvändningen.

Naturvårdsverket förstår det som att utredaren jämför artskydd och områdesskydd (s. 384). Vi menar att det är stor skillnad mellan syftet med artskyddet respektive ett områdesskydd. Artskyddet skyddar olika individer/populationer medan ett områdesskydd skyddar eller bevarar ett område. Omständigheten att det finns en skyddad population inom ett område behöver inte per definition innebära att området i sig är skyddsvärt. Naturvårdsverket gör mot denna bakgrund bedömningen att det är olämpligt att den berörda myndigheten inte gör någon bedömning av om området är lämpligt att peka ut som ett biotopskyddsområde. Det kan även ge otydlighet i områdets framtida skötsel och förvaltning som brukar vara en viktig aspekt i urvalet av vilka områden som ska skyddas och hur.

Slutligen skulle förslaget om skogsmarksskyddsområde enligt Naturvårdsverket bli en avvikande beslutstyp inom miljöbalkens regelsystem. Gemensamt för beslut om olika typer av områdesskydd enligt miljöbalken är att besluten tillkommer på grundval av bedömningar som görs av beslutsmyndigheten. Beslut om exempelvis naturreservat och biotopskyddsområde, som per definition utgör tvångsingripanden i den enskildes rätt, sker alltid utifrån att beslutsmyndigheten ser ett behov. Men samtidigt görs en intresseavvägning mellan det allmänna och enskilda intresset i fråga om med vilken styrka ingripandet bör ske. För beslutstypen skogsmarksskyddsområde skulle förhållandet bli det omvända, det vill säga att det är fastighetsägaren som efterfrågar ett tvångsingripande riktat mot sig, oavsett vad myndigheten själv gör för bedömning.

Konsekvenser av bildande av skogsmarksskyddsområden

Utredaren anger att bildande av skogsmarksskyddsområde ska väljas i sista hand. Enligt förslaget ska ersättning ske med 125 procent av marknadsvärdet vid bildande av ett sådant område. De frivilliga naturvårdsavtal som enligt förslaget ska ingås i första hand, om inte nödvändiga hänsyn kan rymmas inom intrångsbegränsningen, ger däremot inte ersättning om 125 procent. Naturvårdsverket är positiv till ambitionshöjningen avseende användning av naturvårdsavtal i dessa situationer. Vi konstaterar dock mot ovanstående bakgrund att få markägare sannolikt kommer ha incitament att ingå avtal i stället för att kräva att ett skogsmarksskyddsområde ska bildas eftersom de i sistnämnda fall får betydligt bättre betalt för sin mark.

En ytterligare komplikation är att reglerna om skogsmarksskyddsområde träder in endast om ersättning inte kan utgå enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Det innebär att fastighetsägaren kan behöva uttömma möjligheterna att få ersättning enligt den bestämmelsen, innan bestämmelsen om bildande av skogsmarksskyddsområde kan åberopas. Detta kan mycket väl inkludera att fastighetsägaren måste stämma staten på ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, och få avslag i vart fall i första instans, innan det kan bli aktuellt att bilda ett skogsmarksskyddsområde. Det är också fullt möjligt att det kommer att bli aktuellt med domstolsprocesser i frågan om skogsmarksskyddsområde ska inrättas eller inte, om fastighetsägaren och staten har olika uppfattning i frågan om kriterierna för att bilda ett sådant område är uppfyllda. Då uppstår också frågan hur länge fastighetsägarens rätt att kräva ett skogsmarksskyddsområde kvarstår. Det förefaller inte rimligt att den rätten ska vara evig. Om denna rätt ska finnas bör den därför förenas med en preskriptionsbestämmelse.

Utredaren har angett att en del av budgeten för områdesskydd kommer att tas i anspråk för sådana biotopskyddsområden av särskilt slag som inrättas efter begäran från markägaren. Här kommer alltså de ansvariga myndigheterna få ett minskat utrymme för systematiskt skyddande av biotoper, och skyddet kommer bli mer händelsestyrt. Detta påverkar enligt utredaren möjligen berörda myndigheters handläggning men bör i grunden inte påverka miljön (s. 398). Naturvårdsverket anser att utredaren kraftigt underskattat effekten förslaget kommer ha på förvaltandet av skyddade naturområden.

Förslaget går betydligt längre än den princip om frivillighet som regeringen har avsett ska prägla områdesskyddsarbetet framöver. Enligt denna princip ska fastighetsägares vilja tillmätas stort värde när det gäller vilka områden som väljs ut av staten för att bilda områdesskydd. Men en princip om frivillighet innebär inte att staten ska tvingas att bilda områdesskydd trots att berörda myndigheter inte anser att urvalet är lämpligt.

Bedömningen om ersättningsmodellen utgör ett otillåtet statsstöd

Naturvårdsverket bedömer, till skillnad mot utredaren, att det finns stor risk att den föreslagna ersättningsmodellen utgör ett otillåtet statsstöd enligt artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), och därför kommer behöva anmälas till EU-kommissionen.

Bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 FEUF.

Bestämmelserna syftar huvudsakligen till att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av de offentliga myndigheterna och som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Exempel på åtgärder som ansetts

som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar och skattelättnader.

Av artikel 107.1 FEUF följer att för att det ska vara fråga om otillåtet statligt stöd krävs att stödet uppfyller de fyra kriterierna nedan. Samtliga kriterier behöver vara uppfyllda för att stödet ska anses vara otillåtet. Nedan utvecklar vi motiveringen till vårt ställningstagande utifrån respektive kriterium.

1. Ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

Åtgärden ska medföra en ekonomisk fördel för mottagaren, det vill säga företagets ekonomiska situation ska ha förbättrats till följd av stödet på ett sätt som avviker från vad som hade skett under normala marknadsvillkor. Detta innebär att företag inte får ersättas för kostnader som normalt belastar ett företags budget. Begreppet kostnader som normalt belastar ett företags budget omfattar bland annat sådana extra kostnader som företagen får på grund av skyldigheter enligt lag eller andra föreskrifter som är tillämpliga på en ekonomisk verksamhet. Kostnader som uppstår till följd av lagstadgade skyldigheter är alltså en del av ett bolags ekonomiska verksamhet och ersättning för sådana kostnader anses därför ge företaget en fördel.

EU-domstolen konstaterade i mål nr C-238/20 *Sātiņis-S’SIA* att kostnaderna för att iaktta lagstadgade skyldigheter som syftar till att skydda miljön, bland annat den vilda faunan, ingick bland de normala driftskostnaderna för ett företag. Beviljandet av ersättning i den aktuella situationen utgjorde därför en ekonomisk fördel som bolaget inte hade fått under normala marknadsvillkor.

Naturvårdsverket anser att kostnader som uppstår till följd av att följa artskyddsregleringen (miljölagstiftningen) och de krav som finns i artskyddsförordningen utgör en sådan ersättning som omfattas av punkten 1.

2. Gynnar vissa företag eller viss produktion

För att en ersättning ska utgöra ett otillåtet statsstöd måste åtgärden även vara selektiv på så sätt att den gynnar *vissa företag eller viss produktion* framför andra företag eller annan produktion. Bedömningen ska göras med utgångspunkt från företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation och jämförelsen ska göras med företag i den egna medlemsstaten.

Utredaren har kommit till slutsatsen att ersättning för kostnader hänförliga till begränsningar i rätten till användningen av skog på grund av artskyddsbestämmelser som utgångspunkt inte skulle strida mot det EU-rättsliga förbudet mot statsstöd. Ett sådant stöd skulle enligt utredaren som utgångspunkt *gynna alla företag* som är etablerade i Sverige och som befinner sig i samma legala och faktiska situation, det vill säga bedriver skogsbruk.

Naturvårdsverket menar istället att bolag som erhåller stöd ska jämföras med de bolag som faktiskt har räknat in de kostnader som krävs för att uppfylla krav i artskyddsregleringen i sin budget. Gentemot bolag som har tagit höjd för sådana kostnader uppstår en negativ påverkan, eftersom bolag som istället väljer att kräva ersättning får en tydlig konkurrensfördel. Därtill kan det ifrågasättas om bedömningen inte också ska göras mot andra bolag i andra sektorer som har att följa artskyddsregleringen.

Att systemet konstrueras på ett enligt utredaren ”indirekt sätt” medför ingen annan bedömning. Det är enligt Naturvårdsverket i stället väsentligt vad effekten av ersättningen blir, inte hur systemet konstrueras.

3. Snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen

Stödet ska också, för att vara otillåtet, snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen. Om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen så ska denna handel anses påverkas av stödet. Enligt EU-kommissionens vägledning räcker det att ett stöd riskerar att snedvrider konkurrensen även om det inte hjälper mottagaren av stödet att expandera och vinna nya marknadsandelar. Det räcker att stödet gör det möjligt för mottagaren av stödet att behålla en starkare konkurrensposition än utan stödet.

Utredaren har angett att en ersättning varken gynnar vissa företag eller viss produktion framför andra på ett selektivt sätt, eller snedvrider konkurrensen och att detta i synnerhet gäller om stödet utformas på detta indirekta sätt (s. 388).

Naturvårdsverket gör istället bedömningen att det finns en reell risk att det föreslagna ersättningssystemet förstärker ställningen för de företag som mottar stödet, och på så sätt snedvrider konkurrensen inom gemenskapen.

4. Påverkar handeln mellan medlemsstaterna

Stödet ska slutligen, för att vara otillåtet, påverka handeln mellan medlemsländer. Det är inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater, men för att en åtgärd ska anses vara ett otillåtet statsstöd krävs att stödet kan få gränsöverskridande effekter. Det krävs inga bevis för att handeln påverkas, utan samhandelskriteriet uppfylls om stödet kan påverka handeln.

Utredaren har angett att förbud mot avverkning per definition innebär att det virke som annars skulle ha avverkats överhuvudtaget inte kommer ut på marknaden. Den ”vara” som här är fråga om konkurrerar därför inte med andra varor på marknaden inom unionen. Vi förstår det som att utredaren konstaterar att det inte är fråga om en vara eller tjänst som erbjuds marknaden.

Eftersom en stor andel av de svenska skogliga varorna exporteras inom EU gör vi istället bedömningen att även samhandelskriteriet uppfylls. Det saknar betydelse att de specifika träd för vilka avverkning förbjudits inte kommer att avverkas och säljas, eftersom samma skogsbolag troligen exporterar annat timmer. Det relevanta är enligt oss att verksamheten som sådan har fått ett statligt stöd som kan påverka konkurrensen. Sveriges skogsägare är ekonomiska aktörer på en gemensam inre EU-marknad för skogsråvara och skogsprodukter. På unionsmarknaden finns aktörer som inte har samma statliga uppbackning för att följa de gemensamma EU-rättsliga artskyddsregler som svenska skogsägare kommer att kompenseras för enligt förslaget.

Konsekvenser av om ersättningen utgör ett otillåtet statsstöd

Om ersättning betalas ut för ett skogsmarksskyddsområde och denna ersättning i efterhand konstaterats utgöra ett otillåtet statsstöd kommer markägarna bli återbetalningsskyldiga. Konsekvenserna kan därmed bli kännbara för enskilda markägare.

Kapitel 15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Naturvårdsverket uppmärksammar att den föreslagna tiden för ikraftträdande, 1 april 2026, skulle innebära utmaningar med beaktande av andra processer som kommer att påverka lagstiftning rörande brukande av skogen, exempelvis kopplat till EU:s restaureringsförordning och Miljömålsberedningens arbete.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit Emma Mogren, Lars-Olof Sarenmark, Helene Lindahl, Olle Höjer och Anna Frändberg Torssander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:

hans.nilsagard@regeringskansliet.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se