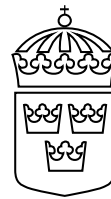


# Regeringens proposition

## 2021/22:58



Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund

Prop.  
2021/22:58

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 november 2021

*Stefan Löfven*

*Ibrahim Baylan*  
(Näringsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen prioriterar åtgärder för att Sverige ska ha en växande skogsnäring och ökad hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till biomassa från den svenska skogen. Sverige har också ett ansvar internationellt och för kommande generationer att bevara, restaurera och utveckla den biologiska mångfalden samt nationella och internationella åtaganden för att skydda biologisk mångfald i skogen. Hållbar skoglig tillväxt, ersättning av fossila råvaror, ökad cirkularitet samt kolinbindning i biomassa och marken ska främjas och läckage från mark och andra källor minskas.

Regeringen anser att en stark ägande- och brukanderätt är grunden för att i ökad utsträckning kunna ta tillvara skogens potential för ekonomi, klimat och miljö.

För att värna möjligheten för skogsägare att fortsätta bedriva skogsbruk föreslår regeringen att nya ersättningsmarker och ett nytt markförsäljningsprogram från Sveaskog AB bör bidra till skydd av värdefull skog.

Frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. När det ska fattas beslut om att inrätta formellt skydd av skog bör avsteg från frivillighet vara mer restriktivt än i dag när så är befogat. Sverige har skyddsvärda skogsnatyrtyper i hela landet. Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller

frivilliga avsättningar. För att bidra till att skogar med höga naturvärden ska kunna skyddas och för att inte markägare ska utsättas för osäkerhet och otydlighet behöver över tid tillgängliga resurser överensstamma med ambitionen i naturskyddet. Styrmedel och arbetsformer bör utvecklas för ökat engagemang för naturvård.

Ett förslag till nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen bör tas fram. Målets fokus bör ligga på ökad tillväxt i biomassa genom förbättrad skogsskötsel samtidigt som klimatanpassning och den biologiska mångfalden ökar. Med syfte att bidra till målsättningen om ökad hållbar tillväxt bör en långsiktig rådgivningskampanj tas fram.

Ökad rådgivning för att minska klövviltsskador på skog och öka fodermängder i hela landet bör genomföras. Olika åtgärder samt vid behov regelförändringar för att minska skadenivåerna bör utredas. Det nationella skogsprogrammets strategi med dess mål för olika fokusområden bör fortsatt gälla och sträcka sig fram till 2030 och utvecklas för att ytterligare främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk. Regeringen bedömer att regelförenklingar inom skogsbruket som syftar till synergieffekter som gynnar skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö bör utredas i syfte att stärka äganderätten samt underlätta villkoren för företagande inom skogssektorn.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag som tydliggör bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Skogsstyrelsen bör upphöra med inventering och registrering av nyckelbiotoper. Kunskapsunderlag är värdefullt och inventeringen i skogen bör utvecklas för att utgöra ett stöd till markägare. För naturvärdesinventeringar i skog som inte sker inom ramen för ett ärende ska inga sammanvägda bedömningar registreras.

För att stärka skogsbruket bör skogsägare ges ökade möjligheter till klimatanpassning genom utveckling av vitala skogssystem och brukningsmetoder som har förmåga att anpassa sig till ett förändrat klimat.

Staten bör vara föregångare i hållbart skogsbruk och ta stor natur- och kulturmiljöhänsyn samt hänsyn till rennäringen.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Ärendet och dess beredning .....	6
3	Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund .....	7
4	Styrmedel och arbetsformer bör utvecklas för ökat engagemang för naturvård.....	10
4.1	Frivillighet som grund vid formellt skydd.....	10
4.2	Översyn av mer förmånliga skatteregler.....	14
4.3	En enhetlig, effektiv och standardiserad tillämpning av väntansavtal .....	16
4.4	Mer ändamålsenliga biotopskyddsområden .....	17
4.5	Nya och utvidgade nationalparker.....	18
5	Program för ersättningsmark och markförsäljning från Sveaskog.....	20
5.1	Överföring av ersättningsmark för skydd av skog samt fortsatt brukande .....	20
5.2	Utökad markförsäljningsprogram.....	23
6	Skog med höga naturvärden skyddas utifrån lokala förutsättningar och markägarens behov .....	26
7	Förtydligande av regelverket om rätt till ersättning .....	31
8	Kunskap om skogen och dess naturvärden.....	32
8.1	Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering upphör.....	32
8.2	Befintliga uppgifter om skogen bör inte gallras .....	37
8.3	Kunskapsunderlag och stöd till markägare.....	42
9	Regelförenklingar.....	47
9.1	Skogsstyrelsen bör få ett uppdrag om regelförenkling .....	47
9.2	Reglerna om planterad granskog på åkermark bör ses över.....	50
10	Det nationella skogsprogrammet fram till 2030.....	52
11	Nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen.....	55
12	Långsiktig rådgivningskampanj för ökad hållbar tillväxt och hållbart brukande i skogen .....	58
13	Skog och klövvilt .....	61
14	Åtgärder för att stärka skogsbruket genom ökade möjligheter till klimatanpassning .....	63
15	Staten som föregångare i hållbart skogsbruk .....	64
16	Konsekvenser.....	68
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73) .....	72

Prop. 2021/22:58	Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser .....	95
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 2021 .....	97

Regeringens förslag:

1. Riksdagen bemyndigar regeringen att under perioden 2022 och 2023 överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst 25 000 hektar produktiv skogsmark som inte utgör fjällnära skog från Sveaskog AB (publ) till staten genom utdelning av fastigheter eller av aktier i ett av Sveaskog AB (publ) ägt dotterföretag.
2. Riksdagen bemyndigar regeringen att till staten överföra fastigheter som ägs av ett bolag som staten förvärvat genom utdelning av aktier enligt 1.
3. Riksdagen bemyndigar regeringen att dels vidta de åtgärder som krävs för att genomföra överföringen enligt 1 och 2, dels avyttra de tillgångar som överförs till staten enligt 1 och 2 (avsnitt 5.1).
4. Riksdagen godkänner att Sveaskog AB (publ) ges i uppdrag att, mot marknadsmässig ersättning, i stället för nuvarande markförsäljningsprogram, avyttra totalt upp till 60 000 hektar produktiv skogsmark för att kunna användas som ersättningsmark till enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningsskogar (avsnitt 5.2).

## 2 Ärendet och dess beredning

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

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2020/01926).

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

I denna proposition behandlas delar av utredningens förslag. Regeringen avser att, efter inhämtande av Lagrådets yttrande, återkomma till riksdagen med förslag som tydliggör bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen bör säkerställa att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna (bet. 2017/18:MJU17 punkt 1, rskr. 2017/18:216). Regeringen beslutade om ett regeringsuppdrag om nyckelbiotoper den 17 maj 2018 (N2018/03141). Tillkännagivandet redovisades som slutbehandlat i budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1 utgiftsområde 23). Vid behandlingen av budgetpropositionen för 2019 delade miljö- och jordbruksutskottet inte regeringens bedömning att tillkännagivandet var slutbehandlat (bet. 2018/19:MJU2 s. 18). Riksdagen tillkännagav därför på nytt att regeringen bör säkerställa att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna (bet. 2018/19:MJU2 punkt 1, rskr. 2018/19:113). Genom bedömningarna i denna proposition anser regeringen att riksdagens tillkännagivanden om nyckelbiotoper och nyckelbiotopsinventering är tillgodosedda. Tillkännagivandena är därmed slutbehandlade.

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att riksdagen ställer sig bakom det som miljö- och jordbruksutskottet anför att en god incitamentsstruktur för ett hållbart skogsbruk bör säkerställas och att en översyn av lagstiftningen på området därför bör genomföras (bet. 2017/18:MJU17 punkt 5, rskr. 2017/18:216). Genom bedömningarna i denna proposition anser regeringen att riksdagens tillkännagivande är tillgodosett i de delar som avser nyckelbiotoper, nyckelbiotopsinventeringen och i övrigt kring

### 3 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund

Skogsnäringen står i dag för ca 10 procent av Sveriges totala varuexport och skapar jobb och tillväxt i hela landet. Regeringen prioriterar åtgärder för att Sverige ska ha en växande skogsnäring och ökad hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till biomassa från den svenska skogen. Sverige har också ett ansvar att bevara, restaurera och utveckla den biologiska mångfalden i den svenska skogen samt nationella och internationella åtaganden för att skydda biologisk mångfald i skogen. Hållbar skoglig tillväxt för jobb och export, ersättning av fossila råvaror, ökad cirkularitet samt kolinbindning i biomassa och marken ska främjas och läckage av växthusgaser från mark och andra källor minskas.

Sverige har en stark tradition av många, småskaliga aktiva skogsägare som förvaltar och brukar sin skog för kommande generationer. Många av dessa skogsägare har skogsfastigheter som kan ha varit ägda av samma släkt i generationer och de känslomässiga banden till sitt ägande kan vara mycket starkt. Nästan hälften av den svenska skogen ägs av ca 320 000 enskilda privata skogsägare. För många är skogen som inkomst och säkerhet avgörande för möjligheten att bo och verka i glesbygd och för att hela Sverige ska leva. Den skog som avverkas i dag har som regel stått i minst åttio år och den skog som planteras i dag ska tas omhand av våra barn och barnbarn. Från 1950 till i dag har virkesförrådet i Sverige ökat med 80 procent samtidigt som den årliga avverkningsvolymen har mer än fördubblats, vilket har bidragit till en stark ekonomisk utveckling. De senaste 25 åren har vi fått mer gammal skog. Arealer skog med grov död ved, grova träd och äldre lövrik skog ökade under 1990-talet och en bit in på 2000-talet, men har sedan planat ut. Fram till 1993 handlade skogspolitiken mycket om produktion. I dagens skogspolitik, som infördes 1993, gäller principen frihet under ansvar och skogsvårdslagens (1979:429) två jämställda mål om miljö och produktion. Det har varit en framgångsrik politik för att få naturvärden att utvecklas i skogen samt lett till ekonomisk tillväxt och ett ökat virkesförråd. Att värna dessa principer är centralt för den fortsatta skogspolitiken. Arbetet med att förbättra den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna kommer även fortsatt vara viktigt. Framåt behövs ytterligare kunskap och utveckling om hur naturvärden kan bli ännu bättre i brukade skogar.

För svensk ekonomi och möjligheten till export av produkter som har sitt ursprung i skogen och för den biologiska mångfalden är skogsbrukarnas insatser viktiga. Värdet av skogens nyttor som resurs för att ersätta fossila råvaror och stärka den resurseffektiva cirkulära ekonomin, som långsiktig kolsänka samt för ekosystemtjänster kommer att öka eftersom de på olika sätt utgör förutsättningar för att Sverige ska klara

klimatmålen. Handel med förnybara råvaror och material är ett viktigt bidrag till att minska användning av varor som ger större klimatutsläpp i andra delar av världen.

Regeringen anser att en stark ägande- och brukanderätt bidrar till att i ökad utsträckning kunna ta tillvara skogens potential för ekonomi, klimat och miljö.

För att skydda värdefull natur och värna rödlistade och akut utrotningshotade arter bör naturvården stärkas på ett sätt som bygger på legitimitet hos de människor och verksamheter som berörs. På så sätt kan engagemanget för naturvård hos dem som äger skog uppmuntras och tillvaratas.

I Sverige är äganderätten grundlagsskyddad. Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose allmänna angelägna intressen. Ersättning ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark.

Trots att äganderätten är stark i svensk lagstiftning finns ett behov av att åtgärda brister som lett till tillämpningar som kritiserats. De senaste åren har många typer av ärenden som rör skog prövats i domstol. I många fall på initiativ av myndighet men ibland efter att enskilda överklagat beslut. Bland annat har frågan om rätt till ersättning vid avslag på ansökan till avverkning i fjällnära skog och frågan om nyckelbiotopsregistrering varit uppe till prövning. Det har skapat en känsla av osäkerhet då skogsägare inte i förväg kan veta utfallet av de beslut och inventeringar myndigheter utför.

Myndigheternas arbete ska bedrivas i god samarbetsanda med markägare och med respekt för äganderätten. Därför är det viktigt att myndigheternas kvalitetsarbete stärks, att äganderättsperspektivet tydliggörs i myndigheternas arbete och att markägare ges bättre förutsättningar att förstå lagkrav och får möjlighet att bli mer delaktiga i naturvårdsarbetet. Detta skapar bättre förutsättningar för större uppslutning bakom, och engagemang för, naturvårdsarbetet i skogen, inklusive olika skyddsformer för skogsägarna. Myndigheter ska också kunna bidra med information och kunskap om vad som kan genomföras på frivillig basis. Myndigheter ska förutom att vara reglerande också ha med sig ett främjandeuppdrag för ett aktivt hållbart skogsbruk och flexibla skydds- och ersättningsformer. Myndigheter ska söka lösningar som främjar både hållbart brukande och skydd. Det stärker äganderätten och bidrar till uppfyllelse av miljömålen. Myndigheternas roll för att främja både produktions-, miljö- och klimatmål bör tydliggöras.

Arbetet med att främja ett hållbart skogsbruk som skapar både god hållbar tillväxt, konkurrenskraft samt klimat- och miljönytta är ett gemensamt arbete mellan markägare och myndigheter. När skogsområden är skyddsvärda ska berörda myndigheter ha förutsättningar att erbjuda markägare olika verktyg för att hitta en lämplig skyddsåtgärd. Skogspolitikens princip om frihet under ansvar ligger fast samtidigt som markägare inte ska komma i kläm för att det saknas resurser för formellt skydd. Initiativ till formellt skydd bör enklare kunna tas av markägare. Frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna.



Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar.

När markägaren är överens med staten eller kommunen om formellt skydd ska beslut fattas skyndsamt och ersättning betalas ut i anslutning till skyddsbeslutet i den utsträckning markägaren har rätt till. Det bör över tid finnas tillräckligt med resurser för att förvalta och utveckla de naturvärden som den skyddsvärda skogen innehåller. Myndigheterna ska få ökade möjligheter att prioritera skötsel av redan skyddad natur.

Arbetet med att bevara biologisk mångfald i skogen bör stärkas och i ökande grad ske på ett sammanhållet, rättssäkert och effektivt sätt. Det bör bli enklare för markägare att välja mellan olika skyddsformer, vilket förutsätter ett tätt samarbete mellan myndigheterna och en hög grad av transparens gentemot markägare. Nya ersättningsformer och incitamentsskapande åtgärder för naturvård, som bygger på att frivillighet är grunden vid formellt skydd, tas fram. Frivillighet är redan med rådande skogs politik central då skogsägare med och utan myndigheternas inblandning avstår från att bruka delar av sin skog för att säkra miljö-, natur- och kulturvärden. Myndigheterna ska fortsatt ha möjlighet att uppfylla behovet av att de skyddade områdena är ekologiskt representativa och väl förbundna. Därför bör myndigheterna utifrån landskapsperspektiv och kostnadseffektivitet ha möjlighet att utlysa vilka slags skogar där den särskilt emotser förslag om skydd. Markägare bör enklare än i dag själva kunna föreslå områden för formellt skydd. En helhetssyn på landskapet är också viktigt för uppfyllelse av de nationella miljö- och klimatmålen och Sveriges internationella åtaganden.

I genomförandet av formellt skydd finns en stor potential att öka acceptansen hos markägare t.ex. genom att möjligheten att kombinera skydd med ett visst anpassat brukande kan främjas när det är förenligt med skyddets syften. Äganderätten bör vidare värnas genom att det är enkelt för markägare att ha kvar ägandet av sin skog eller att markägaren exempelvis har kvar möjligheter till jakt, fiske, vedhuggning för husbehov och att bygga en mindre stuga, när det är förenligt med skyddets syften. Det bör fortsatt vara enkelt att välja mellan olika brukningsmetoder med hänsyn till skogens förutsättningar, ekonomiska och, sociala värden samt biologisk mångfald. I slutändan är det markägarens beslut vilken brukningsmetod som är bäst lämpad för sin fastighet inom ramen för lagens krav och sektorsansvaret. Det är viktigt att utveckla en större variation i de brukade skogarna där miljö och klimatinsatserna bör öka.

## 4 Styrmedel och arbetsformer bör utvecklas för ökat engagemang för naturvård

### 4.1 Frivillighet som grund vid formellt skydd

**Regeringens bedömning:** Äganderätten bör stärkas vid formellt skydd av skog genom att frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. Initiativ till formellt skydd bör enklare kunna tas av markägare. När det ska fattas beslut om att inrätta formellt skydd av skog bör avsteg från frivillighet vara mer restriktivt än i dag, när så är befogat.

**Utredningens bedömning** överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen anser dock att regeringen i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald bör ange frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog där samtycke ska vara en förutsättning och ange kriterier för myndigheternas möjlighet att med tvång inskränka egendomsskyddet. Utredningen bedömer vidare att skogsnäringsens och markägarnas organisationer behöver ta ett stort ansvar för att bidra till att genomförandet blir framgångsrikt.

**Remissinstanserna:** Många instanser är övervägande positiva till ett arbetssätt som bygger på frivillighet som huvudsakligt arbetssätt samtidigt som flera instanser är övervägande negativa eller avstyrker det. Flera länsstyrelser framför att dagens arbetssätt till allra största delen redan bygger på frivillighet, men att det oftast är myndigheten som initierar processen.

Majoriteten av svarande kommuner, majoriteten av skogsägarna, de flesta regioner samt bl.a. *Linnéuniversitetet*, *Boverket*, *Skogsstyrelsen*, *Fäbodarnas riksförbund*, *Sveriges advokatsamfund* och *länsstyrelserna i Jönköpings län, Västerbottens län och Örebro län* är övervägande positiva. Flera instanser lyfter behovet av att staten har tillräckliga medel för att ersätta markägare vid beslut om formellt skydd. Flera menar att förslaget kan öka incitament att bevara naturvärden och att det kan öka tillit och förtroende mellan markägare och myndigheter. Flera är kritiska till föreslagna undantag ifrån frivilligheten, medan andra understryker vikten av att myndigheternas beslutanderätt kvarstår och att undantag görs för skogar av särskilt allmänt intresse. *Kammarkollegiet* ser en risk att stora värden för den biologiska mångfalden förloras om frivilligt formellt skydd ska vara det huvudsakliga eller enda arbetssättet för skydd av skog. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anger att de ekologiskt viktigaste skogsområdena ofta är ekonomiskt värdefulla och sällan är de som markägare själva tar initiativ till att skydda. Länsstyrelsen ser också en stor risk med att anmälda områden är för små för att vara funktionella. Några instanser, bl.a. *Skogforsk* och *Lunds universitet*, lyfter att arbetssättet med frivilligt formellt skydd utgår ifrån att markägare har stor kunskap om naturvärden och dess betydelse för biologisk mångfald. *Friluftsförbundet* menar också att det kommer kräva ny kompetens hos både naturvårdande myndigheter och skogsnäringsen.

*Flertalet länsstyrelser, Göteborgs-, Lunds- Stockholms, och Uppsala universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Naturhistoriska riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Svenska Samernas riksförbund, Världsnaturfonden och Växjö tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* avstyrker eller är övervägande negativa till förslaget. Många länsstyrelser menar att dagens arbetssätt som redan bygger på frivillighet fungerar bra och att inskränkningar skulle försvåra ett strategiskt arbetssätt, uppfyllelsen av internationella åtaganden och att åstadkomma en grön infrastruktur med tillräckligt stora och sammanhängande skyddade områden. Flera lyfter utvärderingen av programmet Komet som pekar på sämre kostnadseffektivitet och sämre måluppfyllelse än nuvarande arbetssätt. Det är också ologiskt och innebär praktiska problem att särbehandla skog, som ofta ingår i skyddsvärda områden bestående av flera olika andra naturtyper.

*Göteborgs universitet* anser att förslaget är onödigt eftersom det redan är möjligt för markägare att ta initiativ till skydd samt att förslaget försvårar planeringen av artrika nätverk av skyddade områden. *Uppsala universitet* motsätter sig att dagens styrmedelsmodell (frihet under ansvar) föreslås utökas trots att målen hittills inte nåtts och anser att rådande system med befintliga uttryck för proportionalitetsprincipen och den i dag generösa rätten till inträngsersättning redan speglar en väl avvägd balans mellan enskilda och allmänna intressen. *Lunds universitet* instämmer i behovet av att skapa incitament för att markägaren ska vara delaktig i beslutsprocessen på ett tidigt stadium, men ifrågasätter om det är tillräckliga incitament för att skydda skog. Flera av universiteten hänvisar till resultatet av utvärderingen av Komet som argument mot förslaget.

*Havs- och vattenmyndigheten* liksom *Naturvårdsverket* anser att nuvarande arbetssätt vad gäller skydd av värdefull natur är mer ändamålsenligt och vill behålla det för samtliga naturtyper. Landskapsperspektivet är mycket viktigt ur ett bevarandeperspektiv på både kort och lång sikt och ett enskilt objekt består ofta av en mosaik av naturtyper. *Naturvårdsverket* anser att dagens situation med otillräckliga ekonomiska medel hos beslutsfattande myndigheter är ett större problem för markägarna än det faktum att myndigheterna har möjlighet att fatta beslut mot markägarens vilja. Båda myndigheterna ser en risk för lägre kvalitet på skyddad natur och sämre kostnadseffektivitet med förslaget.

*Greenpeace, Naturskyddsföreningen* och *Världsnaturfonden WWF* avstyrker förslaget av till stora delar samma anledningar som angetts av länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

**Skälen för regeringens bedömning:** En övergripande utgångspunkt för naturvården i skogen bör vara att regelverk, andra styrmedel och arbetsformer i högre grad än i dag leder till att markägare vill bevara och utveckla naturvärden på sin fastighet. 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 s. 92, 116 och 122). Principen om frihet under ansvar innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla värden på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen (prop. 2007/08:108 sid. 25).

I Norge har ett system med frivilligt skydd av skog använts sedan år 2003. Utvärderingar har visat att konflikterna mellan markägare och myndigheter minskade genom systemet och att det bidragit till mer effektivt använda medel jämfört med arbetet före 2003.

En övergripande utgångspunkt för naturvärden i skogen bör vara att regelverk, andra styrmedel och arbetsformer i högre grad än i dag tar tillvara och främjar markägarens vilja att bevara och utveckla naturvärden på sin fastighet. För att nå en förbättrad måluppfyllelse och få ett ökat deltagande från främst markägarna, bör därför naturvårdsarbetet i skogen utvecklas. Det ska bland annat ske genom att frivilligt formellt skydd ska vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbets sätt för myndigheterna.

Regeringen anser att avsteg från frivillighet när beslut om att inrätta formellt skydd av skog ska fattas bör göras mer restriktivt än idag, när så är befogat, exempelvis om det specifika området bör bevaras till följd av internationella åtaganden eller för andra särskilt angelägna allmänna intressen.

Grunderna för bedömningar om avsteg från frivilligheten vid beslut om skydd av mark finns i miljöbalken. Vid sådana beslut uppställer bl.a. regeringsformen krav på proportionalitet mellan den enskildes rättigheter och det angelägna allmänna intresset som ska skyddas. Regeringen bedömer att det som framgår i detta avsnitt inte föranleder några ändringar i miljöbalken.

Annat arbets sätt än det som är baserat på frivillighet ska vara väl motiverat. En förtroendefull samverkan mellan olika aktörer är avgörande för ett framgångsrikt arbete med bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald för en hållbar utveckling. Merparten av arbetet med genomförande av naturvårdspolitiken, likväl som andra politikområden, sker på regional och lokal nivå. Ett hållbart skydd och förvaltning av naturområden är, förutom markägaren, beroende av en lång rad intressenter och aktörer, och deras engagemang, kunskap och förmåga att samarbeta. Myndigheterna arbetar redan i dag efter att överenskommelser med markägare ska ske på frivillig väg. Markägare har också möjlighet att själva anmäla intresse för att formellt skydda skogar med höga naturvärden genom det arbets sätt som har utvecklats för att ta vara på markägares intresse för att skydda värdefull natur på sina marker. Det sker i dag inte i tillräckligt stor omfattning och sådana arbetsformer bör därför utvecklas och stärkas så att processen och beslut om att skydda värdefulla skogsområden sker i god dialog med skogsägarna. Arbets sätt där frivillighet är utgångspunkten bidrar till ökad acceptans hos skogsägarna och är en incitamentsskapande åtgärd som i högre grad bör leda till att markägaren vill bevara och utveckla naturvärdena på sin fastighet. Regeringen bedömer att dagens situation med otillräckliga ekonomiska medel eller brist på ersättningsmark och långa handläggningstider för ersättning hos beslutande myndigheter är ett stort problem för markägarna,

i de fall de har nekats avverkning. Det är angeläget att myndigheterna anstränger sig för att ha en god dialog med markägare så att processen vid skydd av natur blir så bra som möjligt. Regeringen bedömer att äganderätten bör stärkas vid formellt skydd av skog genom att i större utsträckning bygga på frivillighet och markägarens eget initiativ. För att uppnå detta bör det bli enklare för markägare att ta initiativ till formellt skydd genom att arbetssätten vid formellt skydd utvecklas med frivillighet som grund. Regeringen bedömer att arbetsformer där markägarna i första hand föreslår områden för formellt skydd (naturreservat, biotopskyddsområde eller naturvårdsavtal) bör utvecklas och att myndigheterna ska sträva efter att vara lyhörda gentemot markägaren om vilken skyddsform som ska väljas. Det bör också bli enklare för markägare att välja mellan olika skyddsformer, vilket förutsätter ett tätt samarbete mellan myndigheterna och en hög grad av transparens gentemot markägare. Myndigheterna bör därför kunna föreslå olika typer av områdesskydd för skogsägare och i dialog med skogsägaren komma fram till vilken typ av områdesskydd som är lämpligt. I arbetet med att förbereda naturreservat är förhandlade lösningar, med oberoende värdering, ett gynnsamt arbetssätt som fortsatt ska kunna användas. Egna initiativ till formellt skydd bör enklare kunna tas av markägare och bör när så är möjligt prioriteras av myndigheterna givet att marken håller de naturvärden som efterfrågas. Myndigheterna ska fortsatt ha möjlighet att uppfylla behovet av att de skyddade områdena är ekologiskt representativa och väl förbundna varför de utifrån landskapsperspektiv och kostnadseffektivitet bör ha möjlighet att utlysa vilka slags skogar, i förekommande fall inklusive i vilken del av länet, där den särskilt emotser förslag om skydd. På så sätt ska områdesskyddet ge hög naturvårdsnytta med kostnadseffektivitet. Myndigheterna bör kunna bedöma och kvalitetssäkra de områden som markägaren har föreslagit och som tas vidare till ett formellt skydd där markägaren får ersättning i den utsträckning som markägaren har rätt till.

Flera av miljö kvalitetsmålen och internationella åtaganden om biologisk mångfald innebär att naturområden kan behöva skyddas långsiktigt. Arbetet med bevarandet av biologisk mångfald bör i ökande grad ske på ett sammanhållet, konsekvent och effektivt sätt vilket långsiktigt stärker naturvärden. De resurser som staten satsar på formellt skydd av skog genom nationalpark, naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal ska sträva efter att ge största möjliga nytta för naturvärden och samtidigt kunna säkra att den enskilde markägaren får ersättning i den utsträckning markägaren har rätt till. Regeringen bedömer att skyddsformerna nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområde är fortsatt mycket viktiga i det formella skyddet av de värdefullaste naturområdena. De ger ett långsiktigt bevarande och kan anpassas efter många olika naturtyper och andra förhållanden. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som tar tillvara markägarnas vilja och intresse att bidra till att miljömålen nås. Regeringens bedömning är att nationell strategi för formellt skydd av skog (Naturvårdsverket, rapport 6762) ger ett praktiskt stöd att prioritera och goda möjligheter att samverka om områdesskyddet för en ökad legitimitet hos markägare samtidigt som skogar med höga naturvärden skyddas på ett kostnadseffektivt sätt.

Processen med att bilda områdesskydd bör bli snabbare och effektivare med stark rättssäkerhet. När markägaren är överens med staten måste beslut kunna fattas snabbare. Målsättningen bör vara att beslut om skydd och ersättning ska fattas samtidigt och när skog skyddas formellt ska ersättning betalas ut i den utsträckning markägaren har rätt till. Det är ett ömsesidigt intresse för staten och markägare att processen med att bilda områdesskydd inte drar ut på tiden. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog med utgångspunkt i regeringens bedömning i denna proposition och särskilt lyfta in hur äganderättsperspektivet ska stärkas, de nya skyddsformerna användas och hur frivillighet som grund ska tillämpas samtidigt som skogar med höga skyddsvärden skyddas. Utgångspunkten för det formella skyddet av skog bör som tidigare vara den nationella strategin. Arbets sättet med frivilligt formellt områdesskydd i linje med ovan bör utvärderas för att se i vad mån det på ett bra sätt har bidragit till att nå de skogs- och miljöpolitiska målen, och till stärkt äganderätt.

Det bör också finnas tillräckligt med resurser för att förvalta och utveckla naturvärden på redan avsatta marker. Myndigheterna ska få ökade möjligheter att prioritera skötsel av skyddade områden.

## 4.2 Översyn av mer förmånliga skatteregler

**Regeringens bedömning:** Det bör utredas om intrångsersättning eller löseskilling för naturvårdande ändamål på ett ändamålsenligt sätt kan beskattas inom ramen för systemet med ersättningsfond. Vidare bör det göras en översyn av reglerna om ersättning för naturvårdsavtal i syfte att möjliggöra periodisering genom insättning på skogskonto eller liknande.

**Utredningens bedömning** överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen bedömer att det bör utredas om ersättningen vid intrång eller inlösen ska bli skattefri samt att nivån som en konsekvens av detta ska sänkas från 125 procent av marknadsvärdesminskningen till 100 procent. Alternativt anser utredningen att reglerna för avsättning till ersättningsfond bör ses över i syfte att möjliggöra en förlängd tid för förvärv av ersättningsfastighet avseende ersättning enligt 31 kap. miljöbalken för formellt skydd av skog. I en utredning bör det ingå en översyn av reglerna för ersättning för naturvårdsavtal för att möjliggöra beskattning i annat inkomstslag eller periodisering samt om ersättning vid nekat tillstånd i fjällnära skog kan omfattas av reglerna som gäller för skogsskadekonto.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser är positiva men det finns invändningar mot att ersättning för olika typer av markintrång skulle beskattas på skilda sätt. Flera företrädare för skogsbruket, universitet, länsstyrelser och regioner är positiva till förslaget om att utreda om skattefrihet bör införas för intrångsersättning motsvarande 100 procent av marknadsvärdesminskningen samt för löseskilling och markköp i naturvårdssyfte. *Bergvik Skog Öst AB* anser att förslaget förenklar hanteringen av ersättningar för såväl stat som skogsägare. Samtidigt

missgynnas inte den som har låga ingångsvärden för sin fastighet eller saknar avdragsutrymme i sin beskattning av skogsrörelsen. *Stora Enso* förordar att reglerna för ersättning enligt 31 kap. miljöbalken behålls men att möjligheten till avsättning till ersättningsfond utvecklas, med längre tid och att återläggningspåslaget knyts till statslåneräntan. *Kammarkollegiet* tillstyrker att ersättningen för marknadsvärdesminskning samt för löseskilling och markköp i naturvårdssyfte ska uppgå till 100 procent av marknadsvärdet. *Regelrådet* bedömer att effekten av skattefri ersättning skulle vara störst för mindre och medelstora företag. *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* och *Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län* är tveksamma till förslaget och anser att förslaget skulle innebära att olika typer av markintrång skulle behandlas olika. En samordning med andra slag av intrång från samhällets sida bör övervägas om föreslagna ersättningsregler samt skattebefrielse kommer i fråga. anser att även frågan om hur beskattad ersättning ska behandlas vid ett återkrav måste utredas. *Region Jämtland Härjedalen* är tveksam till förslaget eftersom skatteintäkterna kommer att påverkas negativt.

*Naturvårdsverket* och *länsstyrelserna i Halland, Jönköping och Jämtlands län* och *Förvaltningsrätten i Jönköping* tillstyrker förslaget att se över reglerna för beskattning av naturvårdsavtal, tillsammans med *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, *Södra Skogsägarna*, *Norra Skog*, *Skogsällskapet*, *Stora Enso Skog AB*, *region Jönköping* och *region Västmanland*. *LRF* anser att kapitalbeskattning vore önskvärd, men även alternativet att ersättningen ska kunna periodiseras under en längre period. *Södra Skogsägarna* anser att såväl periodisering av ersättning som kapitalbeskattning av ersättningen är förslag som är intressanta och bör utredas vidare, med beaktande av enskilda skogsägares olika förutsättningar. *Kammarrätten i Jönköping* noterar att frågan om naturvårdsavtal kan periodiseras vid beskattningen har utretts tidigare, bl.a. i betänkandet *Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag (SOU 2014:68)*, och om en sådan ordning övervägs bör det utredas ytterligare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Skogsutredningen föreslår några frågor rörande ändrad beskattning som regeringen bör utreda vidare. Regeringen delar bedömningen att för att öka incitamenten till formell naturvårdsavsättning bör skattereglerna för ersättningen göras mer gynnsamma. En grundläggande princip i skattesystemet är att alla intäkter i princip bör beskattas. Ersättningen bör därför även fortsättningsvis beskattas men beskattningstidpunkten bör kunna skjutas på framtiden. Detta innebär att frågan om skattefri intrångsersättning eller löseskilling inte bör utredas.

Regeringen anser att det bör utredas om intrångsersättning eller löseskilling som ges för naturvårdande ändamål på ett mer ändamålsenligt sätt bör kunna beskattas inom ramen för systemet med ersättningsfond. En sådan översyn kan exempelvis gälla den tidsfrist inom vilken en ersättningsfastighet måste förvärvas.

En annan grundläggande princip för beskattningen är att sådana intäkter som de facto är intäkter i en bedriven näringsverksamhet också ska beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet. Avkastningen från en näringsfastighet är exempel på sådana inkomster. Regeringen gör därför

bedömningen att ersättningar för naturvårdsavtal även fortsättningsvis bör beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet. Regeringen har dock förståelse för att omedelbar beskattning i inkomstslaget näringsverksamhet av intäkter från avtal som sträcker sig många år in i framtiden kan medföra progressionseffekter som kan upplevas som oönskade av den skattskyldige. Det bör därför utredas om ersättningen från naturvårdsavtal ska kunna periodiseras på något sätt i syfte att uppnå en mer skatterättsligt neutral beskattning. Uppdraget bör dock inte omfatta ersättning vid nekat tillstånd i fjällnära skog.

Vid översynen ska bl.a. de villkor som ställs på utformningen för att reglerna ska vara förenliga med EU-rätten, inklusive reglerna om statligt stöd beaktas. Vidare ska risken för skatteundandragande och den administrativa bördan beaktas.

### 4.3 En enhetlig, effektiv och standardiserad tillämpning av väntansavtal

**Regeringens bedömning:** Berörda myndigheter bör ges i uppdrag att utforma riktlinjer för en enhetlig, effektiv och standardiserad tillämpning av naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess (s.k. väntansavtal) där särskild hänsyn tas till markägarens situation.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Västerbottens allmäningsförbund* är positivt till förslaget och anser att det är bra med flexibla naturvårdsavtal. *Bergvik Skog Öst AB* är positiv till förslaget och anser att väntansavtal även bör skrivas för sådana områden som redan nu ligger i avvaktan på beslut. *Stora Enso Skog AB* och *Jordägareförbundet* är negativa till förslaget och anser att myndigheter inte ska avgränsa mer areal, än vad det finns finansiering till. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget då det är otydligt vad som faktiskt ska ersättas. Naturvårdsverket har för avsikt att fortsätta teckna det slags väntansavtal i form av naturvårdsavtal som används redan i dag. Flera länsstyrelser, bl. a *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, påpekar också att väntansavtal tillämpas redan i dag. Betydelsen av väntansavtal kan minska om det finns tillgängliga medel för områdesskydd. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det behövs tydliga riktlinjer för när väntansavtal ska användas och hur ersättningsnivåerna ska beräknas. *Skydda skogen* påpekar att väntansavtal inte är kostnadseffektivt, eftersom ekonomiska medel riskerar att tas från pågående reservatsbildningar och att ytterligare kostnader kan uppstå. *Världsnaturfonden WWF* tillstyrker förslaget men anser att det är viktigt att väntansavtal inte leder till förhöjda kostnader och att tillräckliga resurser avsätts så att myndigheter kan arbeta snabbare med områdesskydd.

**Skälen för regeringens bedömning:** Väntansavtal används redan i dag av länsstyrelserna under den tid som en områdesskyddsprocess pågår och innan beslut om områdesskydd fattas. Syftet är att kompensera markägaren för den ekonomiska förlusten som markägaren gör om processen med att



bilda naturreservat drar ut på tiden. Väntansavtal används inte av Skogsstyrelsen vilket utredningen antar beror på att processen med att bilda ett biotopskyddsområde i allmänhet är väsentligt snabbare och enklare än att bilda ett naturreservat. Regeringen bedömer att väntansavtal bör kunna tillämpas på ett enhetligt, effektivt och standardiserat sätt, särskilt i de fall ett större område ska skyddas och det är många markägare involverade. Det är ett ömsesidigt intresse för staten och markägare att processen med att bilda områdesskydd inte drar ut på tiden och hanteras skyndsamt. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utforma riktlinjer för en enhetlig, effektiv och standardiserad tillämpning av naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess, s.k. väntansavtal, där särskild hänsyn tas till markägarens situation.

#### 4.4 Mer ändamålsenliga biotopskyddsområden

**Regeringens bedömning:** Den formella skyddsformen biotopskyddsområden bör ses över i syfte att göra den mer flexibel, ändamålsenlig och attraktiv. Berörda myndigheter bör ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på ändring av biotopskyddsinstrumentet.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Norra skog, SCA SKOG AB, Skogsindustrierna, Skogssällskapet, Stora Enso Skog AB, Skydda skogen och Världsnaturfonden* är positiva till förslaget. *Länsstyrelserna i Dalarnas, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar och Örebro län* tillstyrker förslaget, tillsammans med *Skogsstyrelsen* och *Naturvårdsverket*. Naturvårdsverket anser dock att det inte är lämpligt att skydda större områden som biotopskyddsområde även om processen i viss mån är administrativt enklare. Ett beslut om naturreservat för större områden ger till skillnad mot ett beslut om biotopskyddsområde en ökad tydlighet gentemot fastighetsägare och andra parter genom bland annat beslutade föreskrifter som riktar sig till flera aktörer än markägarna. Naturreservat ger även större möjligheter att utveckla området för allmänhetens friluftsliv, vilket blir allt viktigare. *Riksantikvarieämbetet* anser att möjlighet att enklare skydda kulturmiljöer i skogsmark och kulturpåverkad skog med höga kultur- och miljövärden som biotopskyddsområde bör utvecklas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Skyddsformen biotopskyddsområde bör ses över i syfte att göra denna skyddsform mer flexibel, ändamålsenlig och attraktiv. Biotopskyddsområde är en skyddsform som kan användas för små särskilt namngivna mark- och vattenområden, så kallade biotoper. Biotopskydd finns av två olika slag, dels generella biotopskydd, dels skydd för en särskild biotop som beslutas i varje enskilt fall. Skogsstyrelsen eller en kommun kan besluta om biotopskyddsområden i skogen för mark- eller vattenområden som kan härledas till en av de 19 olika biotoptyperna som återfinns i bilaga 2 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Skogsstyrelsen har identifierat vissa skyddsvärda naturtyper som inte passar in i de

nuvarande beskrivningarna i bilaga 2 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 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. Det är enligt utredningen i dag endast möjligt att inkludera en biototyp i varje beslut. Om ett skyddsvärt område innehåller olika biotyper behövs därför ett beslut för varje enskild biotop. Det är heller inte möjligt att inkludera omgivande mark eller utvecklingsmark i ett beslut om biotopskydd eller ta hänsyn till en lämplig arrondering. Det gör att myndigheten inte har möjlighet att ta hänsyn till en funktionell avgränsning för biotopen eller en ändamålsenlig arrondering när den skyddsvärda biotopen ska avgränsas. Regeringen delar utredningens bedömning att det bör vara möjligt att besluta om biotopskyddsområde som inkluderar flera olika biotyper. Det bör också vara möjligt att inkludera omgivande mark och utvecklingsmark för ett långsiktigt och effektivt skydd och för att möjliggöra en god arrondering. Utöver fler biotyper anser regeringen att beslutet bör kunna ta hänsyn till kulturmiljövärden och sociala värden i form av områdets värde för friluftsliv och rekreation. Det skulle avsevärt förbättra funktionaliteten i skyddsformen. En sådan förändring skulle även öka markägares förståelse för biotopskyddsområdets avgränsning. Regeringen anser därför att det bör utredas om det ska vara möjligt att i enskilda beslut inkludera funktionella skyddszoner, fler biotyper samt att även beakta kulturmiljövärden och sociala värden som en grund för enskilda beslut om biotopskyddsområde. Regeringen avser därför att ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag på ändring av biotopskyddsinstrumentet. Regeringen ser ett behov av att utreda möjligheten att biotopskyddsområden även ska kunna vara flexibla över tid och hurvida det ska vara möjligt att erbjuda markägare tidsbegränsade biotopskyddsområden som ett alternativ till ordinarie biotopskydd eller andra skyddsformer. Naturvärden kan vara tillfälliga och i dag saknas det ändamålsenliga och tidsbegränsade alternativ som kan fungera som komplement framför allt till naturvårdsavtal, som också är tillfälliga.

#### 4.5 Nya och utvidgade nationalparker

**Regeringens bedömning:** Takten i arbetet med att bilda nya och utvidgade nationalparker enligt nationalparksplanen bör öka. Vid arbetet ska den lokala delaktigheten samt samverkan med kommuner, organisationer och lokalbefolkning särskilt beaktas. Regeringen anser att intentionen bör vara att nationalparker bildas av delar av Sveaskogs Förvaltnings AB:s ekoparker som har höga naturvärden och som är lämpliga för att gynna lokalsamhället och främja hållbar turism. Det gäller ekoparkerna Böda och Hornsö i Kalmar län, Halle- och Hunneberg i Västra Götalands län och Hornslandet i Gävleborgs län. Lokal delaktighet och samverkan är som alltid vid bildande av nationalparker viktigt.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med Prop. 2021/22:58 regeringens.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna stödjer eller är till övervägande del positiva till att bilda nationalparker av delar av Sveaskogs Förvaltnings AB:s(Sveaskog) ekoparker. Länsstyrelser som berörs av sådana ombildningar är övervägande positiva och lyfter bl.a. bättre förutsättningar för långsiktig naturvårdande skötsel, gynnande av friluftsliv och stora möjligheter för regional utveckling. Berörda regioner och kommuner som yttrat sig är delvis positiva och lyfter bl.a. möjligheter för naturturism, ökad tillgänglighet och mer kraftfull marknadsföring. Instanser inom skogsnäringen som yttrat sig är neutrala, tveksamma eller negativa till förslaget. De ideella föreningar som yttrat sig om förslaget tillstyrker förslaget. *Havs- och vattenmyndigheten* stödjer förslaget men lyfter att den nuvarande nationalparksplanen har ett tydligt urval och prioriteringar och anser att det är viktigt att dessa objekt fortsätter vara prioriterade. *Naturvårdsverket* stödjer förslaget och delar utredningens analys att rätt utformade nationalparker kan utgöra en motor för landsbygdsutveckling och därmed bidra till sysselsättning och lokal utveckling. *Skogsstyrelsen* är tveksam till förslaget på grund av att naturvårderna i ekoparkerna redan är skyddade i praktiken. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* lyfter att det är av största vikt att de socioekonomiska förutsättningarna på regional och lokal nivå utreds och kartläggs innan nationella beslut om skydd fattas. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det inte är tillräckligt med enbart fyra nya nationalparker. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* bedömer att det finns andra ekoparker med större behov av statliga insatser.

*Borgholms kommun* anser att en utredning måste visa att ett ombildande skulle främja tillväxten ytterligare och att det inte får stå i strid med privata markägareintressen. *Hudiksvalls kommun* är positiv till förslaget men befarar samtidigt att nationalparksbildande kommer innebära stora inskränkningar i intressen kopplade till friluftsliv, yrkesfiske, boende samt regional och kommunal utveckling. *Nybro kommun* vill se en utveckling av Hornsö ekopark men att det kan uppnås utan ombildning till nationalpark. Kommunen vänder sig emot att enskilda markägare kan beröras.

Flera företrädare för skogsnäringen och *Linneuniversitetet* menar att ekoparkerna är positiva exempel på att kombinera naturvård med aktivt brukande. *Sveaskog* är tveksamt till förslaget och vill i grunden fortsätta utveckla områdena som ekoparker.

**Skälen för regeringens bedömning:** I Sverige finns 30 nationalparker som skyddar våra mest värdefulla naturområden. Nationalparkerna har mycket stor betydelse för att bevara biologisk mångfald och för förutsättningar att bedriva friluftsliv och turism. Sveriges nationalparker har även stor ekonomisk betydelse för besöksnäringen och regional tillväxt och är turistattraktioner av internationell betydelse. Fler nationalparker behöver inrättas för att skydda värdefull natur och bidra till förbättrade förutsättningar för friluftsliv och landsbygdsutveckling över hela landet. Naturvårdsverket bör öka takten i arbetet med nya och utvidgade nationalparker enligt nationalparksplanen. Regeringen anser att intentionen bör vara att nationalparker bör bildas av delar av ekoparkerna Böda och Hornsö i Kalmar län, Halle- och Hunneberg i Västra Götalands län och Hornslandet i Gävleborgs län, vilka har höga naturvärden och är

lämpliga för att gynna lokalsamhället och främja hållbar turism. Nationalparker ska enligt 7 kap. miljöbalken tillhöra staten. Vid arbetet ska lokal delaktighet samt samverkan med kommuner, organisationer och lokalbefolkning särskilt beaktas, bl.a. för att säkerställa att nationalparkerna vårdas och förvaltas med långsiktighet, i enlighet med de syften för vilka de har bildats och så att bevarandemålen upprätthålls över tid. Frågan om ägandet av marken i ekoparkerna, liksom de frågor som alltid behöver hanteras inför bildande av nationalparker, behöver hanteras innan regeringen återkommer med en proposition om att bilda nya nationalparker.

## 5 Program för ersättningsmark och markförsäljning från Sveaskog

### 5.1 Överföring av ersättningsmark för skydd av skog samt fortsatt brukande

**Regeringens förslag:** Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att

1. under perioden 2022 och 2023 överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst 25 000 hektar produktiv skogsmark som inte utgör fjällnära skog från Sveaskog AB (publ) till staten genom utdelning av fastigheter eller av aktier i ett av Sveaskog AB (publ) ägt dotterföretag,
2. till staten överföra fastigheter som ägs av ett bolag som staten förvärvat genom utdelning av aktier enligt 1,
3. vidta de åtgärder som krävs för att genomföra överföringen enligt 1 och 2, samt
4. avyttra de tillgångar som överförs till staten enligt 1 och 2.

**Regeringens bedömning:** För att värna möjligheten för skogsägare att fortsätta bedriva skogsbruk och genom snabbt skydd kunna erbjuda mindre skogsägare alternativ när värdefull skog skyddas, bör ett ersättningsmarksprogram (Sveaskogsprogram) tas fram och genomföras för att möta efterfrågan hos de enskilda markägare som inte längre tillåts bruka sin skog. Det omfattar 25 000 hektar och inriktas helt mot enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar, för vilka ersättningsmark kan vara ett attraktivt alternativ som möjliggör ett fortsatt brukande på en annan plats.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer till viss del med regeringens förslag vad gäller ett i areal begränsat ersättningsmarksprogram från Sveaskog AB (Sveaskog), utanför det fjällnära området. Utredningen har inte lämnat något förslag motsvarande regeringens bedömning, men bedömt att ett markförsäljningsprogram, efter ytterligare utredning, skulle kunna utgöra ett möjligt, löpande verktyg för att skydda skogsmark med höga naturvärden.

**Remissinstanserna:** Bland de remissinstanser som yttrar sig i frågan är de flesta positiva till ett ersättningsmarksprogram. *Sveaskog* avstyrker dock generella beslut om ersättningsmark inom det framtida områdeskyddet innan omfattning, förutsättningar och konsekvenser utretts och klarlagts i särskild ordning.

Flera remissinstanser, bl.a. några länsstyrelser och *LRF skogsägarna*, *Södra Skogsägarna* och *Skogssällskapet* pekar på möjligheter med så kallade trepartsbyten. *Skogsindustrierna* och *SCA SKOG AB Skog AB* poängterar att ersättningsmark är ett bra verktyg under förutsättning att alla ägarformer behandlas lika och ges samma möjligheter till ersättningsmark.

Flera organisationer, som exempelvis Världsnaturfonden (*WWF*) och Birdlife Sverige föredrar ett ersättningsmarksprogram framför ett markförsäljningsprogram.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att även Statens fastighetsverk borde erbjuda ersättningsmark för att på så sätt öka den geografiska spridningen av tillgänglig mark.

*Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* påpekar att ytterligare kostnader kan uppkomma vid byte av ersättningsmark. Fastighetsbildningskostnaderna kan bli betydande beroende på vilka åtgärder som kan komma att krävas vid förrättningen.

*Sveriges lantbruksuniversitet* anser att innan strategin med ersättningsmark utvärderas med avseende på om den genererar mer biologisk mångfald i skogen, bör samhälls- och nationalekonomiska förluster utvärderas. Det bör utredas vid all eventuell förändring av markförsäljningsprogrammet.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Regeringen anser att Sveaskogs verksamhet även i fortsättningen ska baseras på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning. Samtidigt ser regeringen behov av att skydda värdefull natur.

Före 2010 var processen för ersättningsmarker resurs- och tidskrävande för alla berörda parter. I genomsnitt köpte Naturvårdsverket ca 2 000 hektar per år av Sveaskog. Regeringen ansåg då att systemet för överföring av ersättningsmark behövde förändras. År 2010 beslutade riksdagen att Sveaskog skulle överföra högst 100 000 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog till staten för att därefter användas som ersättningsmark vid inbyte av andra fastigheter (prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384). Regeringen uttryckte i propositionen bl.a. följande: Enligt regeringen ska åtgärderna bidra till att delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark kan nås. Samtidigt upphör Sveaskogs uppdrag att tillhandahålla ersättningsmark till staten vid utgången av 2010. Därmed renodlas och tydliggörs bolagets affärsmässiga inriktning ytterligare. Om framtida behov av resurser uppstår för att bidra till måluppfyllelsen av Levande skogar ska regeringen återkomma med information om vilka verktyg som då kan vara aktuella.

Årsstämman för Sveaskog beslutade i april 2011 om utdelning av dotterbolaget Ersättningsmark i Sverige AB till staten. Bolaget ägde 99 600 hektar produktiv skogsmark samt erhöll ett aktieägartillskott från Sveaskog om 100 miljoner kronor för betalning av fastighetsbildningskostnader, lagfartskostnader samt kostnader för förvaltning av skogen. Utdelningen verkställdes i april 2011. Ersättningsmark i Sverige AB

överlät under 2012 de 100 000 hektaren till staten (Naturvårdsverket) som tillträdde fastigheterna den 31 december 2012. Bolaget hade därmed fullföljt sitt uppdrag. Riksdagen bemyndigade regeringen att avveckla Ersättningsmark i Sverige AB genom likvidation. Naturvårdsverket ansvarade därefter för att byta den produktiva skogsmarken mot skyddsvärd skog, vilket resulterade i att drygt 60 000 hektar produktiv skogsmark skyddades i ca 450 naturreservat.

Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar och att miljöhänsynen i den brukade skogen ska öka. Regeringen prioriterar arbetet för ökad hållbart tillväxt i skogen. Regeringen prioriterar att Sverige ska klara sina nationella och internationella åtaganden för att skydda biologisk mångfald i skogen.

I det tidigare genomförda ersättningsmarksprogrammet (prop.2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384) var det nästan uteslutande de större skogsbolagen som erhöll ersättningsmark, i form av produktiv skogsmark från Sveaskog, för sina områden med höga naturvärden.

Ersättningsmark kan vara ett attraktivt alternativ för enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar 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. För att stärka äganderätten och erbjuda mindre skogsägare alternativ när värdefull skog skyddas bedömer regeringen att ersättningsmark ska erbjudas enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar. Regeringen bedömer att ett ersättningsmarksprogram kan bidra positivt till det strategiska arbetet med skydd av värdefull natur.

Regeringen bedömer att nya ersättningsmarker kan bidra till ett snabbt skydd av värdefull natur samtidigt som det möjliggör ett fortsatt brukande av skog för den markägare som berörs.

Regeringen föreslår därför att riksdagen bemyndigar regeringen att överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst 25 000 hektar icke skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog till staten för att därefter användas som ersättningsmark samt att vidta de åtgärder som krävs för att genomföra överföringen. Överföringen ska ske genom utdelning av fastigheter eller genom utdelning av aktier i ett av Sveaskog ägt dotterföretag, varvid dotterföretagets fastigheter senare ska kunna överföras till staten. Staten betalar ingen ersättning till Sveaskog för dessa arealer. Detta bidrar till att uppnå ett ökat skydd av skogsmark med höga naturvärden och en möjlighet skogsägare att bedriva skogsbruk även om det sker på en annan plats.

Sveaskogsprogrammet bör i huvudsak gälla mark utanför det fjällnära området. Sveaskog ska i samarbete med Naturvårdsverket identifiera lämpliga arealer som ersättningsmarker i huvudsak utanför det fjällnära området. Ersättningsmarkerna ska helt inriktas mot enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar. Ersättningsmarkerna ska ses som ett erbjudande och en möjlighet för den markägare som berörs.

Naturvårdsverket har kännedom om skogsarealer med höga naturvärden där möjligheten att tillhandahålla ersättningsmark och där överenskommelser om markbyten bedöms vara ett relativt snabbt sätt att utöka naturskyddet hos mindre enskilda skogsägare. Ersättningsmark ger också ytterligare ett alternativ för mindre enskilda skogsägare, vid sidan av ersättning, att skydda arealer där så är lämpligt och möjligt. I arbetet med ersättningsmark bör även möjligheterna till trepartsbyten kunna användas i de fall när så är möjligt och ändamålsenligt.

Utgångspunkterna för den beskrivna överföringen, urval av arealer och val av transaktionsteknisk lösning kommer bland annat att vara de aktuella arealernas värden, geografisk närhet till de identifierade skyddsvärda objekten och arronderingsmässiga begränsningar samt transaktionskostnader. För att kunna använda de överförda fastigheterna som ersättningsmark måste staten kunna avyttra de tillgångar som erhålls genom överföringen och regeringen bör därför bemyndigas att avyttra tillgångarna.

## 5.2 Utökad markförsäljningsprogram

**Regeringens förslag:** Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att Sveaskog AB (publ) ges i uppdrag att, mot marknadsmässig ersättning, i stället för nuvarande markförsäljningsprogram, avyttra totalt upp till 60 000 hektar produktiv skogsmark för att kunna användas som ersättningsmark till enskilda markägare av skyddsvärd skog inklusive skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar.

**Regeringens bedömning:** Skydd av mark kan med fördel ske genom markförsäljningsprogram (inriktas mot enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar) och andra ersättningar för skydd av mark samt genom direkt skydd av statlig mark.

Detta bör bland annat ske genom att Sveaskog AB:s nuvarande markförsäljningsprogram ändras inriktning. Ny inriktning blir att erbjuda försäljning av produktiv skogsmark till enskilda markägare av skog samt skog som ägs och förvaltas gemensamt inom s.k. allmänningsskogar och häradsallmänningar. Försäljningen kommer att ske på marknadsmässiga villkor och ersättningen kommer att erläggas av Naturvårdsverket. Programmet bör samtidigt utökas från kvarvarande ca 27 300 hektar till 60 000 hektar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens vad gäller ett utökad markförsäljningsprogram från Sveaskog AB (Sveaskog).

**Remissinstanserna:** Statliga myndigheter är i huvudsak positiva till förslaget om ett utökad markförsäljningsprogram. *Statens jordbruksverk* understryker att förslaget riskerar att strida mot intentionerna i jordförvärvslagen (1979:230) om inte vissa tydliggöranden görs. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* föreslår att statlig ersättningsmark bör kunna erbjudas till samtliga kategorier av markägare och poängterar att det är mycket viktigt att samråd sker med berörda samebyar vid urval och genomförande av markbyten. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* efterfrågar

ett klarläggande om Sveaskogs markförsäljningsprogram endast kommer att vara tillgängligt för markägare som fått avslag på ansökan om avverkning i fjällnära skog och som utifrån denna väljer ersättningsmark som betalning. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* vill understryka att ett markförsäljningsprogram bör gälla i hela landet, inte enbart i fjällnära skog och länsstyrelsen efterfrågar ett arbetssätt med formaliserade trepartsbyten med de bolag som är verksamma i delar av landet där Sveaskog inte äger mark. *Sametinget* avstyrker med motivet att förslaget bidrar till konflikter mellan privata markägare och renskötseln eftersom bruksrätten fortfarande innehas på markerna, men kravet på samråd inte omfattar privata enskilda markägare.

*Umeå universitet* anser att utredningen inte har analyserat tillräckligt hur ökad press på marken nedanför fjällområdet, genom att till exempel utnyttja Sveaskogs marker som utbytesmarker, också riskerar att påverka rennäringen negativt.

*Region Jämtland Härjedalen* ifrågasätter om tillgången på ersättningsmark kan möta efterfrågan och anför att det är viktigt att ersättningsmark kan erbjudas inom rimligt avstånd. *Arjeplogs* och *Sorsele kommuner* poängterar att en minskning i bestånd hos Sveaskog på tusentals hektar genom inbyte och formellt skydd, sannolikt innebär färre skogsarbetare i fjällkommunerna och när statliga arbetstillfällena dras in bör dessa kompenseras.

Bland skogsbrukets representanter är de flesta som har svarat positiva eller neutrala till utredningens förslag. De flesta av skogsbolagen, t.ex. *Holmen Skog AB*, *SCA SKOG AB*, *Stora Enso Skog AB* och *Skogsindustrierna* poängterar vikten av att skogsbolag ges samma möjligheter som enskilda skogsägare. *LRF skogsägarna* och *Norra Skog* framhåller att det är angeläget att enskilda skogsägare ges minst samma möjlighet till ersättningsmark som skogsbolag. Gemensamt för alla är att de anser att det finns skäl att överväga ett större markbytesprogram än det som ingår i nuvarande förslag. Detta stöts även av *Sveriges jordägareförbund* som anser att ett trepartsbyte blir nödvändigt i många fall, så att den privata ägaren ges en reell möjlighet till ersättningsmark i direkt närhet till befintligt eget innehav. *Södra skogsägarna* påpekar att Sveaskog inte har marker till förfogande i hela regionen vilket innebär att vid en eventuell nationalparksbildning kommer statens markägande att öka på bekostnad av det enskilda skogsägandet vilket *Södra Skogsägarna* ifrågasätter. *Sveaskog* ställer sig positiva till förslaget under förutsättning att erbjudandet begränsas till de markägarkategorier som förordas i utredningsförslaget och till ersättningsmark i samma kommun som den skyddsvärda skogen. *Sveaskog* anser att ett tydligt beslutsmandat krävs för bolaget i de enskilda fastighetsfrågorna för att Sveaskog ska kunna hålla tillräckligt tempo.

*Naturskyddsföreningen* är positiv och föreslår att ett nytt ersättningsmarkspaket öronmärks för att ge de berörda privata markägarna som vill bibehålla arealen skog i sin ägo möjlighet till ersättningsmarker. *Världsnaturfonden WWF* avstyrker markförsäljningsprogrammet och förespråkar i stället ett markbytesprogram i likhet med tidigare ersättningsmarksprogram.

*Svenska Samernas Riksförbund* är kritiskt till förslaget och anser att utredningen helt bortser från en urfolkrättslig dimension. Förbundet anser



att renskötselrätten för samebyar vars betesmarker ligger på marker som övergår i enskild ägo försvagas tydligt. Det finns en risk att avverkningar ökar utan samråd med samebyarna och det är stor sannolikhet att konfliktytorna kommer att öka inom dessa områden.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Sveaskog har ett pågående uppdrag att stärka enskilt skogsbruk genom att överlåta produktiv skogsmark till enskilda mot marknadsmässig ersättning, s.k. markförsäljningsprogram (prop. 2009/10: 169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384). Försäljning av produktiv skogsmark ska enligt tidigare riksdagsbeslut ske till dess att tio procent av den areal Sveaskog hade vid bolagets bildande, vilket motsvarar 436 000 hektar, är avyttrad. I dag kvarstår ca 27 000 hektar skogsmark att avyttra enligt markförsäljningsprogrammet. Regeringens bedömning är att ersättningsmark kan bidra positivt till det strategiska arbetet med skydd av värdefull natur och att möjliggöra fortsatt skogsbruk. Möjlighet ska finnas, där så är lämpligt, för enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar att erhålla produktiv skogsmark i utbyte mot skyddsvärd mark. Totalt föreslår regeringen att 60 000 hektar icke skyddsvärd produktiv skogsmark ska kunna erbjudas som alternativ ersättningsform för skyddsvärda arealer, i huvudsak ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Syftet med ett markförsäljningsprogram är att främja skogsbruket i glesbygd och naturvärden i så måtto att det fortsättningsvis finns möjlighet att bedriva ett aktivt skogsbruk till nytta för lokalsamhället. För att möjliggöra detta bedömer regeringen att Sveaskog ska utöka och förändra sitt redan pågående markförsäljningsprogram, från 27 000 hektar upp till 60 000 hektar, att istället användas för detta nya ändamål. Programmet ges därmed ett naturvårdssyfte. Sveaskogs mark används således som ersättningsmark, men inom ramen för ett markförsäljningsprogram, där bolaget ska erhålla marknadsmässig ersättning från staten för samtliga arealer som avyttras enligt programmet.

Programmet ska helt inriktas mot enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar.

Sveaskog äger skogsmark ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog som på grund av tidigare brukande inte har höga naturvärden. Det är lämpligt att dessa statliga marker används som ersättningsmark, inom samma kommun, till enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar som äger mark med mycket höga naturvärden, som ska skyddas formellt. På så sätt kan ett aktivt privat skogsbruk av stor betydelse för lokalsamhället fortsätta trots att stora områden skyddas. Vid urval av marker bör konsekvenserna för rennäringen beaktas samt samråd med samebyar och Sametinget ske. I arbetet med programmet bör även möjligheterna till så kallade trepartsbyten kunna användas i det enskilda fallet när så är möjligt och ändamålsenligt. Urvalet av marker i markförsäljningsprogrammet behöver noggrant beaktas så att den negativa påverkan på virkesförsörjningen minimeras.

Sveaskogs verksamhet i många delar runt om i Sverige har en stor betydelse för den lokala sysselsättningen, genom anställda, entreprenörer

och kunder. Sveaskog som uppköpare av virke från många enskilda mindre skogsägare spelar dessutom en viktig roll för råvarans avsättning och en fungerande virkesmarknad. Sveaskogs uppdrag som en oberoende aktör medför också att bolaget i många fall är en mycket viktig leverantör till mindre och mellanstora kunder utan egen integrerad skogs- och industriverksamhet.

Med ett utökat syfte och en utökning i omfattning kan markförsäljningsprogrammet användas för försäljning av mark till enskilda markägare av skog samt skogsfastigheter som ägs och förvaltas gemensamt inom så kallade allmänningsskogar och häradsallmänningar som får mark inlöst i samband med reservatsbildning. Syftet med att erbjuda markägare ersättningsmark vid reservatsbildning är i grunden detsamma som Sveaskogs nuvarande markförsäljningsprogram; att ge människor bättre förutsättningar till att leva och verka i glesbygd.

## 6 Skog med höga naturvärden skyddas utifrån lokala förutsättningar och markägarens behov

**Regeringens bedömning:** Sverige har skyddsvärda skogsnaturtyper i hela landet. Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller genom frivilliga avsättningar.

För att bidra till att skogar med höga naturvärden ska kunna skyddas och för att inte markägare ska utsättas för osäkerhet och otydlighet behöver över tid tillgängliga resurser överensstämja med ambitionen i naturskyddet. Flera olika skyddsformer bör finnas tillgängliga utifrån lokala förutsättningar och markägarens behov. Inom det fjällnära området medges oftast inte avverkning. Regeringen avser att ta fram flera alternativ, som kvarstår över tid, för skydd ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, såsom ersättningsmark och olika typer av formellt skydd, inklusive mer flexibla skydds- och ersättningsformer så att dessa markägare får den ersättning de har rätt till och så att de naturvärden som finns i den svenska fjällvärlden bevaras. Frivillighet bör vara utgångspunkten för formellt skydd ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skogen. Även frivilliga avsättningar bör uppmuntras.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna är positiva till en satsning på skydd av det stora sammanhängande området med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog under förutsättning att en sådan insats inte påverkar arbetet med områdesskydd i övriga delar av landet negativt. Det finns invändningar från flera skogsbruksföreträdare mot ett genomförande som baseras på tvång och

som försvårar möjligheterna att bo och verka i berörda områden. De är också tveksamma till att omfattande avsättningar skulle leda till väsentligt ökad turism. *LRF Skogsägarna* menar att skyddsbestämmelser riskerar att utgöra ett hinder för den som vill bedriva turistverksamhet. *Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen* anser att det är av internationellt intresse att naturskogarna i det fjällnära området bevaras i så stor utsträckning som möjligt eftersom de ingår i ett av få intakta skogslandskap som finns kvar i Europa. Naturvårdsverket avstyrker förslag om att tillämpa ett annorlunda arbetssätt än det nuvarande gentemot markägare. Naturvårdsverket anser också att rätt utformade skydd kan utgöra en motor för landsbygdsutveckling. Skogsstyrelsen föreslår att privatägda marker får områdesskydd i ett tidigt skede för att begränsa antalet avverkningsärenden. *Riksantikvarieämbetet* anser att bevarandet av de fjällnära skogarna är viktigt för både den samiska kulturen och andra kulturmiljövärden. *Sametinget* är mycket positivt till förslaget om att bevara de fjällnära skogarna eftersom de tillhör delar av samebyarnas kärnområden i fråga om betesmarker ochanser att det även bör föreslås skyddade områden för åretruntmarkerna. *Statens fastighetsverk* anser att bevarande av fjällskog inte är tillräckligt motiverat utifrån biologisk mångfald, särskilt inte på bekostnad av annat skydd. Flera länsstyrelser, *Havs- och vattenmyndigheten och Naturhistoriska riksmuseet Lunds universitet, Mittuniversitetet och Stockholms universitet* samt flera miljöorganisationer tillstyrker förslag om satsning på fjällnära skog, under förutsättning att områdesskydd kan fortgå i övriga landet bl.a. för att leva upp till internationella åtaganden och de svenska miljömålen vad gäller biologisk mångfald

Flera länsstyrelser framhåller att skyddad natur är viktigt för friluftsliv, besöksnäring och landsbygdsutveckling i hela landet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* påpekar att det finns artgrupper och skogstyper inom norra Sveriges taiga som inte, eller endast marginellt, gynnas av att fjällskogarna i stor utsträckning skyddas. *Länsstyrelsen i Värmlands län* ser med oro på utvecklingen där naturvärden degenereras vid alltför omfattande turism och menar att det är viktigt att bara tillåta naturturism där naturvärdena medger den typen av störning och slitage.

*Naturskyddsföreningen* anser att det är viktigt att skyddet genomförs så kostnadseffektivt som möjligt och att statligt ägda skogar bör övergå till formellt skydd utan ersättning. *Greenpeace* föreslår att detta hanteras genom minskade avkastningskrav eller liknande. *Göteborgs universitet* betonar vikten av att skydda artrika miljöer, t.ex. ädellövskogar, söder om den biologiska Norrlandsgränsen. *Friluftsrämjandet* och *Svenskt friluftsliv* är delvis positiva till förslaget men ser en risk att ägandet av skogen förskjuts till skogsbolagens fördel på bekostnad av enskilda skogsägare. *Kungliga skogs- och lantbruksakademien* anser att utredningen borde ha tittat på alternativet att begränsa satsningen till områden där hyggesupptagning påverkar helhetsbilden av relativ orördhet. *Linnéuniversitetet* anser att fler alternativ för att uppnå samma mål borde ha utretts och att förutsättningarna för naturturism, rennäring, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt finns redan i dag. *Sveriges lantbruksuniversitet* föreslår att hyggesfria skogsskötselmetoder tillåts där det är förenligt med bevarande av naturvärden. Universitetet anser att det behövs incitament för markägarna att utveckla skogens sociala värden och efterlyser fler

förslag och större engagemang när det gäller mångbruk av skog, vilket *Umeå universitet* instämmer i. *Skogforsk* anser att naturturism är en viktig del av skogens mångbruk och samhällsnytta.

De regioner och kommuner som yttrat sig är övervägande negativa till en stor satsning på skydd av fjällnära skogar och anser att behoven att skydda skogliga ekosystem är större i andra delar av landet. De anser att förslaget bör bygga på frivillighet och befärdar att det skulle begränsa lokalbefolkningens möjligheter till jakt, fiske, lokal träförädling, aktiv fåboddrift m.m. *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Region Gotland*, *Region Norrbotten* och *Vilhelmina kommun* anser att skyddad natur kan bidra till bioekonomin och landsbygdsutveckling genom att utgöra en destination för en växande besöksnäring. *Region Västmanland* är positiv till att tillvarata möjligheter för naturturism, dock inte enbart i skyddad natur. *Arjeplogs*, *Doroteas* och *Vilhelminas kommuner* framför att de förstår tanken med en skyddad fjällskogszon men ser hellre en genomgående zon av olika skogstyper genom landet där olika skogstyper ingår.

Många företrädare för skogsbruket är kritiska till förslaget. De anser att frivillighet bör gälla, att förslaget försvårar möjligheterna att bo och verka i berörda områden och är tveksamma till att omfattande avsättningar skulle leda till väsentligt ökad turism. Flera ifrågasätter också hur stor nytta skulle bli för biologisk mångfald. *Hällefors Tierp Skogar AB* är positiva till förslaget. *Bergvik Skog Öst AB* är delvis positiva och tycker det är bra att staten tar ansvar för skyddet av områden som är unika för västra Europa. *Stora Enso Skog AB* tycker att förslaget i grunden är bra men att det i första hand bör genomföras på statlig mark. *Västerbottens allmäningsförbund* stödjer förslaget med visst förbehåll. Förbundet håller med om att delar av området skulle kunna vara intressant att bevara men anser att frivillighet ska gälla. *Skogens mångbruk* anser att det är viktigt att avsätta värdefulla och unika skogar i formellt skydd av många skäl. Ett viktigt argument är att det ofta går att utveckla nya näringar med den skyddade skogen som bas. *Sveriges jordägareförbund* anser att skött skog upplevs mer tillgänglig och intressant än skog som har ett mer urskogsliknande utseende.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den svenska skogen innehåller naturvärden som är viktiga för skogslevande arter, sociala värden och kulturvärden. Regeringen bedömer att Sverige har skyddsvärda skogstyper i hela landet. Många av värdena bevaras bäst genom att de lämnas orörda, medan andra värden gynnas genom aktiv skötsel. De nationella miljömålen har sin grund i konventionen för biologisk mångfald. En rik variation av levande organismer är en förutsättning för liv på jorden, både på land och i vatten.

Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras intingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Det finns fortfarande ett stort behov av att bevara och skydda biologiskt värdefulla skogar för att nå de nationella miljömålen. Det gäller såväl i och i anslutning till det fjällnära området som i övriga Sverige.

För att inte markägare ska utsättas för osäkerhet och otydlighet bör de resurser som finns tillgängliga för att skogar med höga naturvärden ska kunna skyddas vara tillräckliga över tid. 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 s. 92, 116 och 122). Frivilliga avsättningar och miljöhänsynen i skogsbruket är därför en grundläggande del av skogs- och miljöpolitiken.

Även inom, och i nära anslutning till, den fjällnära skogen ska frivillighet vara utgångspunkten för formellt skydd (se avsnitt 4.1). Markägare ska enkelt kunna ta initiativ till formellt skydd av fjällnära skog, vilket skapar förutsättningar för att skyddet kan genomföras på ett sätt som värnar äganderätten. Att äga skog kan fylla en funktion som ekonomisk säkerhet i förhållande till långivare, ägandet kan också ha stor känslomässig betydelse för många. Huvudregeln bör vara att skydd i skogen sker i god samarbetsanda med markägare. I arbetet med att förbereda naturreservat är förhandlade lösningar, med oberoende värdering, ett gynnsamt arbetssätt som fortsatt ska kunna användas. Markägare bör ges ökade möjligheter att välja mellan olika former av skydd. Vidare bör huvudregeln vara att ägandet av marken i de fjällnära skogarna kvarstår hos markägarna då reservat bildas med intrångsersättning. Privat ägande kan förbättra förutsättningarna för ett ändamålsenligt och lokalt förankrat naturskydd med god legitimitet. I genomförandet av formellt skydd finns en stor potential att öka acceptansen hos markägare t ex. genom möjligheten att kombinera skydd med ett visst anpassat brukande när det är förenligt med skyddets syften. Äganderätten bör vidare värnas genom att det är enkelt för markägare att ha kvar ägandet av sin skog eller att markägaren har kvar exempelvis möjligheter till jakt, fiske, vedhuggning för husbehov och att bygga en mindre stuga, när det är förenligt med skyddets syften.

Regeringen bedömer att det i många fall, både för stat och markägare, kan vara effektivare att med frivillighet som grund vidta förebyggande åtgärder för att bevara värdefulla fjällnära skogar än att reaktivt ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd till avverkning.

Mer flexibla skydds- och ersättningsformer, se avsnitt 4, bidrar till att äganderätten stärks för markägare och att markägaren kan få ekonomisk kompensation i den utsträckning de har rätt till samt till att biologisk mångfald och ekosystemtjänster bevaras och stärks.

Speciella regler för avverkning och återväxt finns i skogsvårdslagen för fjällnära skog. Tillståndsplikt gäller för avverkning i fjällnära skog enligt 15 § skogsvårdslagen. Syftet med tillståndsplikt för avverkning motiveras av naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen och att dessa intressen ska ges en större tyngd i området. Den allmänna tillståndsplikten anses vara ett komplement till formellt skydd i området och bidrar till att förstärka naturskyddet (prop. 1990/91:3 s. 44-45). Enligt 18 § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. I och med Änokdomen från 2014 (Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 december 2014, i mål nr 439-14) har Skogsstyrelsens tillämpning ändrats vad gäller 18 § skogsvårdslagen. Mot bakgrund av Änokdomen och Skogsstyrelsens ändrade tillämpning har färre tillstånd för avverkning medgetts i fjällnära skog vilket påverkar markägarnas möjlighet att bedriva skogsbruk i detta område.

Längs hela den svenska fjällkedjan finns det stora sammanhängande områden med naturskogar som till stora delar är opåverkade och där det

finns höga naturvärden. Naturskogarna är belägna ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdet består bland annat i att det finns sammanhängande naturskogsområden 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 med representativa arter. Skydd av dessa skogar bidrar tillsammans med skydd av andra skogar till Sveriges internationella åtaganden enligt konventionen för biologisk mångfald. Redan i dag är mer än hälften av skogen ovan gränsen för fjällnära skog skyddad. Den fjällnära skogen sträcker sig längs ett stort område och i vissa delar finns förutsättningar för ett fortsatt aktivt skogsbruk.

Regeringen bedömer att det formella skyddet av fjällnära skogarna med höga naturvärden bör bygga på att flera olika skyddsformer finns tillgängliga utifrån lokala förutsättningar och markägarens behov. Regeringen avser att ta fram flera alternativ, som kvarstår över tid, för skydd ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, såsom ersättningsmark och olika typer av formellt skydd, inklusive mer flexibla skydds- och ersättningsformer så att dessa markägare får den ersättning de har rätt till och därigenom bevara naturvärden som finns i den svenska fjällvärlden. Anslaget för ersättningar för skydd av skogsmark ska vara tillräckligt för detta ändamål över tid. Till detta kommer formellt skydd av fjällnära skogar som ägs av staten (se avsnitt 15) samt frivilliga avsättningar från privata markägare. Regeringen delar utredningens bedömning att de ca 80 000 hektar kända frivilliga avsättningarna som redan i dag finns på i huvudsak bolagsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna utgör en adekvat bevarandeform.

Staten bör prioritera arbetet med att i god samarbetsanda med markägare skydda värdefulla skogar ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Även frivilliga avsättningar ska uppmuntras. Områdesskydd ovan gränsen för fjällnära skog kan möjliggöra ett enklare förfarande för markägare att få ersättning, som utifrån rådande förutsättningar i regel får sin ersättning efter nekat avverkningsstillstånd.

Arbetet med att bygga kunskap om skogen och hur vi kan förena naturvärden och ekosystemtjänster med ett aktivt skogsbruk är en gemensam uppgift för en rad olika aktörer. Kunskapsunderlaget om hur vi kan kombinera bevarande av biologisk mångfald med ett fortsatt aktivt skogsbruk bör stärkas, exempelvis genom en brist- och behovsanalys. Genom att öka kännedomen om förhållandena i skogen skapas förutsättningar både för effektivare skyddsåtgärder och ett hållbart brukande. Samverkan, inte minst inom det nationella skogsprogrammet, skapar förutsättning både för dialog och ökad kunskap.

## 7 Förtydligande av regelverket om rätt till ersättning

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag som tydliggör bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen gav Skogsutredningen 2019 i uppdrag att bl.a. se över ersättningsbestämmelserna vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Utredningen föreslår tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. De föreslagna bestämmelserna tydliggör bl.a. att ersättning ska lämnas om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras genom avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. De syftar även till att säkerställa att det inte ska vara möjligt att få ersättning flera gånger vid sådant avslag, samt att det ska bli tydligt och transparent för alla vilka marker där tillstånd till avverkning i fjällnära skog har nekats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition som tydliggör bestämmelserna om rätt till ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och därvid bl.a. klargöra att det inte ska vara möjligt att få ersättning flera gånger vid sådant avslag och att det blir tydligt och transparent för alla vilka marker där tillstånd nekats vid en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Utredningen föreslår också att det i skogsvårdslagen (1979:429), i enlighet med den praxis som bildats vid Svea hovrätt, (Mark- och miljööverdomstolen), införs en bestämmelse som innehåller en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning för produktiv skogsmark inom det fjällnära området.

Svea hovrätt, (Mark- och miljööverdomstolen) har i domar som avsåg ersättning vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog gjort bedömningen att när skogsmark innehas för att bedriva skogsbruk så får skogsbruk anses vara pågående markanvändning (domar meddelade den 12 maj 2020 i mål M 1729-19 m.fl.). Den historiska användningen av skogen ska enligt denna praxis inte tillmätas någon betydelse i frågan om skogsbruk är att anse som pågående markanvändning eller inte.

En förutsättning för att ersättning ska lämnas vid avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog är att beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Kravet gäller enligt 31 kap. 4 § miljöbalken som är tillämplig vid ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. Det bör noteras att ett sådant krav också finns i 2 kap. 15 § regeringsformen vid inskränkningar av det allmänna i användningen av mark eller byggnad som sker av andra skäl än av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Frågan om en avverkning i fjällnära skog ska anses vara pågående eller ändrad markanvändning har

## 8 Kunskap om skogen och dess naturvärden

### 8.1 Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering upphör

<b>Regeringens bedömning:</b> Skogsstyrelsen bör upphöra med inventering och registrering av nyckelbiotoper.
--

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen bedömer dock att Skogsstyrelsen bör kunna fortsätta att inventera och registrera nyckelbiotoper mot betalning i sin uppdragsverksamhet.

**Remissinstanserna:** Svaren från remissinstanserna är splittrade. De flesta av kommunerna, regionerna och representanter för skogsbruket är i huvudsak positiva till bedömningen att nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra. Flera av de remissinstanser som är positiva till bedömningen att nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra anser att det saknas stöd i rättsordningen för inventeringen liksom att bedömningen på olika sätt kan förbättra förutsättningarna för markägare, för relationer mellan markägare och myndigheter, och leda till en minskad polarisering i en konfliktfylld fråga. Några remissinstanser lyfter konsekvenserna för enskilda. Exempelvis *Holmen Skog AB* anser att registreringen av nyckelbiotoper får orimliga ekonomiska konsekvenser och att det har blivit en skyddsform utan ersättning. Några kommuner och regioner, bl.a. *Vilhelmina kommun* och *Region Värmland*, anser att inventeringen skapade ett omvänt incitament till naturvård där en skogsägare som skött sin skog varsamt och skapat biotoper där hotade arter trivs utsattes för en stor ekonomisk press genom att riskera att inte kunna sälja sin skog.

Flera remissinstanser upplever att nyckelbiotopsfrågan kan upplevas som konfliktfylld. *Stora Enso Skog AB* anser att bedömningen om att nyckelbiotopsregistreringar bör upphöra kan bidra till att minska konflikten kopplad till nyckelbiotoper. *Hällefors Tierp Skogar AB* och *Kopparfors Skogar AB* tycker att bedömningen bidrar till att minska polariseringen i den svenska skogsdebatten. *Högsby kommun* poängterar att nyckelbiotopsinventeringarna har skapat mycket oro bland skogsägarna och misstro mot myndigheter och *Region Norrbotten* samt *Pajala kommun* tycker att bedömningen att upphöra med nyckelbiotopsregistreringar är ett bra första steg för att lösa en infekterad konflikt. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att nyckelbiotopsbegreppet är det enskilt mest problematiska i naturvårdsdebatten och det behöver lösas för att komma vidare i äganderättsfrågan och för att öka förtroendet för myndigheternas arbete med naturvård.



Några remissinstanser som inte tar tydlig ställning till bedömningen att myndigheten bör upphöra med registrering men som ändå delar bedömningen att det rättsliga stödet för inventering och registrering är oklart är *Naturvårdsverket*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Skogforsk*.

Det är varierande kritik som riktas mot bedömningen att nyckelbiotopsinventeringen bör upphöra. De flesta länsstyrelser och miljöorganisationerna är i huvudsak negativa till eller avstyrker bedömningen. Några remissinstanser, däribland *Skogsstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Kalmar län*, delar inte utredningens slutsats att det saknas stöd i rättsordningen för inventeringen. *Uppsala universitet*, *Naturskyddsföreningen* och *Greenpeace* anför att utredningen kan ha påverkats av en upplevd förväntan att föreslå att inventeringen ska upphöra och därefter sökt stöd för slutsatsen. *BirdLife Sverige* anser att om nyckelbiotopregistreringen ska ses som ett förvaltningsrättsligt beslut, ska Skogsstyrelsen ges de rättsliga förutsättningarna att fatta ett sådant beslut. Det är en åsikt som delas av bl.a. *Naturhistoriska riksmuseet*, *Skydda Skogen* samt *Sveaskog AB*. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* undrar hur myndigheter generellt ska bedriva långsiktig fysisk planering om nyckelbiotopsinventeringen betraktas som regelvidrig.

Många instanser, t.ex. flera länsstyrelser och universitet, *Naturhistoriska riksmuseet* och *Fältbiologerna*, understryker behovet av löpande inventeringar med bedömningar av naturvärden, både som stöd till markägare, som underlag till myndigheters arbete med Levande skogar samt forskning. *Världsnaturfonden WWF* påtalar att nyckelbiotopsinventeringen är väl beprövad och fungerande. *Sametinget* understryker att bedömningen inte får innebära att natur- och miljövärden går förlorade. *Naturskyddsföreningen* föreslår ökade kalibreringar och utbildningar för att säkerställa samstämmighet i bedömningarna i stället för att upphöra med nyckelbiotopsinventeringen.

*Skydda Skogen* ifrågasätter att bedömningen kommer att leda till minskade konflikter i skogen och anser att den systematiska landsomfattande inventeringen bör återupptas. *Naturskyddsföreningen* anser att bedömningen kommer att bidra till nya konflikter och i förlängningen riskera att underminera hela det svenska skogsbrukets legitimitet på den internationella marknaden.

Bland andra *Kammarkollegiet*, *Länsstyrelsen i Hallands län*, *Mittuniversitetet* och *Naturskyddsföreningen* pekar på att det är naturvärdena, oavsett om de är registrerade eller inte, som har betydelse för certifieringens krav, vilket i praktiken innebär att problemen kvarstår för den individuella markägaren då certifieringen även i fortsättningen begränsar avverkningsmöjligheter. *Naturskyddsföreningen* tror att ideella krafter kommer fortsätta granska avverkningsanmälningar och om området har nyckelbiotopskvaliteter så kopplas certifieringsmekanismen på. *Friluftslivsförbundet* och *Svenskt Friluftsliv* tror att ett effektivt marknadsbaserat system för uthållig skogsproduktion försvåras. *Göteborgs universitet* anser att inventeringen bör fortsätta för att stödja både skydd och certifiering. *Stora Enso Skog AB* instämmer i att bedömningen inte förändrar något för certifierade markägare på kort sikt, men är ändå positivt till avveckling av nyckelbiotopsinventeringen, då det kan gynna diskussionen inom ramen för certifieringssystemen på längre sikt. *Svenska PEFC* understryker att konsekvensen blir obetydlig eftersom

nyckelbiotoper och Skogsstyrelsens inventering aldrig varit, eller kunnat vara, en förutsättning för tillämpningen av PEFC:s certifiering. *Sveaskog* framhåller att nyckelbiotopsbegreppet har ett fortsatt värde i naturvårdsarbetet och bör därför tillåtas vidareutvecklas. *Sveaskog* anser även att det är angeläget att Skogsstyrelsen även i fortsättningen äger definitionen och inventeringsmetodiken för nyckelbiotoper.

Flera remissinstanser, exempelvis några länsstyrelser samt *Naturskyddsföreningen*, pekar på att lösningen är att satsa mer pengar till skydd för nyckelbiotoper. På så vis drabbas inte enskilda markägare. *Fältbiologerna* föreslår en fond. *Västerbottens Allmäningsförbund* stödjer bedömningen att nyckelbiotopsinventeringen bör avvecklas så länge som en sådan inventering inte backas upp av en fullvärdig finansiering.

Ett fåtal remissinstanser kommenterar bedömningen att Skogsstyrelsen fortsatt bör kunna inventera och bedöma nyckelbiotoper inom sin uppdragsverksamhet. *SCA Skog AB* och *Skogsindustrierna* pekar på att resultatet från sådana uppdrag ska ägas av uppdragsgivaren, dvs. markägaren, och inte får användas i Skogsstyrelsens ärendehandläggning. *Stora Enso Skog AB* är starkt emot att Skogsstyrelsen ska kunna inventera och bedöma naturvärden på uppdrag av någon annan än markägaren. *Sveriges Jordägareförbund* stödjer att Skogsstyrelsen håller kompetens på området för uppdragsverksamhet. *Skogssällskapet* anser att det inte ska ligga inom Skogsstyrelsens uppdrag att bedriva konkurrerande uppdragsverksamhet.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Nyckelbiotopsinventeringen får i dag konsekvenser för den enskilda markägaren*

Nyckelbiotopsinventeringen är en av de största naturvärdesinventeringarna i världen. Registret är ett användbart kunskapsunderlag för myndigheternas strategiska arbete och beslut om formellt skydd, samt för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar och annan planering som exempelvis miljöhänsyn. Enligt Skogsstyrelsens handbok i nyckelbiotopsinventering definieras begreppet nyckelbiotop som ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har en mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter (Handbok, Nyckelbiotopsinventering, 2020-02-24, s. 5).

Enligt utredningen var det ursprungliga syftet med nyckelbiotopsinventeringen att inventera små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter i skogen i syfte att komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer. Utredningen anser dock att nyckelbiotopsbegreppet med tiden har fått en vidare innebörd än vad som ursprungligen avsågs och blivit ett, i vissa avseenden, kontroversiellt begrepp bl.a. för att marknads-certifieringarna har infört krav i sina standarder som på olika sätt innebär att nyckelbiotoper inte får avverkas eller att dessa ska prioriteras för frivilliga avsättningar. Utredningen anser därför att registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda markägare.

Detta är även något som Skogsstyrelsen pekar på i Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och

tillståndsansökningar (Skogsstyrelsen, rapport 2020/2). Skogsstyrelsen anser där att sambandet mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och frivillig certifiering i praktiken innebär att nyckelbiotopsbegreppet har fått en annan funktion än den ursprungliga. Detta samband och den förändrade funktionen av nyckelbiotopsbegreppet medför att en identifiering och registrering av en nyckelbiotop vid hantering av en inlämnad underrättelse om avverkning (s.k. avverkningsanmälan) kan uppfattas som något annat än enbart en dokumentation av naturvärden.

Flera remissinstanser lyfter konsekvenserna för enskilda. Exempelvis pekar *Vilhelmina kommun* och *Region Värmland* på att inventeringen skapade ett omvänt incitament till naturvård där en skogsägare som skött sin skog varsamt och skapat biotoper där hotade arter trivs utsattes för en stor ekonomisk press genom att riskera att inte kunna sälja sin skog. Regeringen delar denna bedömning.

Regeringen noterar att frågan om Skogsstyrelsens ställningstagande att registrera en nyckelbiotop är ett överklagbart beslut eller inte i några fall har prövats i domstol (bl.a. Kammarrätten i Göteborg, dom 14 oktober 2020 i mål 1727-20, Kammarrätten i Sundsvall, dom 30 november 2020 i mål nr 2853-19, Kammarrätten i Jönköping, dom 10 mars 2021 i mål nr 638-20, och Kammarrätten i Stockholm, dom 23 juni 2021 i mål nr 7503-20). Även om Skogsstyrelsens registrering i flera av målen har ansetts ha en sådan påvisbar effekt för den enskilde skogsägaren att det varit fråga om ett överklagbart beslut är inte praxisen entydig och frågan har inte heller prövats i högsta instans.

Regeringens bedömning är att även om det, som exempelvis *Mittuniversitetet* anför, framgår tydligt av certifieringsorganisationernas standarder att avverkningsbegränsningarna gäller oavsett om nyckelbiotoper är registrerade eller inte, så går det inte att bortse från att det har betydelse om en statlig myndighet har registrerat och publicerat en uppgift officiellt om att ett skogsområde uppfyller kriterierna för nyckelbiotop. Regeringen delar därmed utredningens bedömning att registreringen av nyckelbiotoper i dag får konsekvenser för den enskilda markägaren som den från början inte var avsedd att få.

#### *Att inventera och registrera nyckelbiotoper är inte längre ett effektivt arbets sätt*

Utredningen konstaterar att inventering och registrering av nyckelbiotoper i många fall går betydligt längre än vad som krävs för myndighetens olika uppgifter, exempelvis beträffande tillsyn och rådgivning. Det är alltid en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärde som avgör om ett område är nyckelbiotop eller inte och det finns, enligt utredningen, sällan skäl för myndigheten att på förhand klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden innan ett ärende som berör dessa aktualiseras.

Flera remissinstanser pekar på att nyckelbiotopsfrågan kan upplevas som konfliktfylld och exempelvis *Högsby kommun* och *Länsstyrelsen i Örebro län* lyfter att det kan påverka förtroendet för myndigheter. Som flera remissinstanser lyfter fram kan ett upphörande av nyckelbiotopsregistreringar bidra till att minska konflikter och polariseringen i den svenska skogsdebatten. Regeringen anser att arbetssättet med att inventera

och registrera nyckelbiotoper inte längre är effektivt eftersom det dels finns en risk för att det kan skapa konflikter som undergräver markägares förtroende för myndigheter, dels kan ifrågasättas om det är lämpligt att på förhand utan koppling till ett ärende göra en bedömning och klassificering av nyckelbiotoper då klassificeringen numera kan leda till konsekvenser för enskilda som den från början inte var avsedd att få.

### *Statens framtida roll i nyckelbiotopsfrågan*

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

Skogsstyrelsen har sedan början av 2021 på eget initiativ upphört med registrering av nyckelbiotoper i samband med att underrättelser om avverkning eller ansökningar om avverkningstillstånd kommer in till myndigheten. Skogsstyrelsen bedömde det som olämpligt att som tillsynsmyndighet fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen underrättelse om avverkning eller ansökan om tillstånd till avverkning, bl.a. då det är otydligt om registreringen ingår som en del av tillsynsverksamheten och tilltron till Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet kan ta skada.

Utredningen bedömer att Skogsstyrelsen inte längre bör inventera och registrera nyckelbiotoper. såvida det inte sker inom myndighetens ärendehandläggning som utmynnar i förvaltningsbeslut eller om det sker mot betalning inom myndighetens uppdragsverksamhet. Utredningen konstaterar att det är möjligt att överpröva myndighetens bedömning att området uppfyller kriterierna för nyckelbiotop i samband med ett överklagande av förvaltningsbeslut, t.ex. beslut som fattats med anledning av tillsyn.

Till skillnad från utredningen bedömer regeringen att Skogsstyrelsen överhuvudtaget inte bör inventera och registrera nyckelbiotoper. Skälen för detta är att registrering av nyckelbiotoper kan leda till konsekvenser för enskilda som den från början inte var avsedd att få, att inventering och registrering av nyckelbiotoper inte bedöms vara ett effektivt arbetssätt, samt att det skapar konflikter som undergräver markägares förtroende för myndigheter.

Enligt utredningen finns det ett fortsatt behov av att en myndighet gör sammanvägda bedömningar av naturvärden i myndighetens ärendehandläggning, t.ex. för att handlägga områdesskyddsärenden eller underrättelser om avverkning. Regeringen delar denna bedömning. Skogsstyrelsen kommer även fortsättningsvis behöva bedöma naturvärden i samband med fältbesök och inventeringar för att t.ex. kunna handlägga områdesskyddsärenden eller för att kunna bedöma om den hänsyn som avses tas vid en planerad avverkning är tillräcklig. Dessa bedömningar bör kunna göras utan att använda nyckelbiotopsbegreppet. Regeringen bedömer att det är viktigt att arbete i samband med fältbesök och inventeringar bör ske med en hög grad av transparens gentemot markägare. I avsnitt 8.3 gör regeringen också bedömningen att det finns

ett statligt ansvar för att tillse att det finns geografisk information om naturvärden som bidrar till att identifiera objektiva förhållanden i naturen.

Regeringen bedömer att skogsägarna även i fortsättningen kan behöva stöd och hjälp med fördjupade bedömningar av naturvärden. Skogsstyrelsen bör därför kunna fortsätta att på förfrågan från skogsägare stödja bedömning av naturvärden inom ramen för sin uppdragsverksamhet.

Angående statens roll i nyckelbiotopsfrågan anser utredningen att staten inte bör, och inte kan, påverka om marknadscertifieringsorganisationerna, under eget ansvar, väljer att fortsätta att använda nyckelbiotopsbegreppet och metodiken i den egna verksamheten. Regeringen instämmer i denna slutsats och gör bedömningen att det inte är statens roll att ansvara för ett begrepp som används av certifieringsorganisationerna.

Vissa remissinstanser, exempelvis *Naturskyddsföreningen* och *Svenskt Friluftsliv*, anser att ett upphörande av nyckelbiotopsregistreringar kan underminera skogsbrukets legitimitet på den internationella marknaden eller åtminstone försvåra det marknadsbaserade systemet. Regeringen anser inte att Skogsstyrelsens registreringar av nyckelbiotoper är avgörande för trovärdigheten av certifieringsmekanismerna. Att staten i fortsättningen inte kommer att registrera nyckelbiotoper kan dock innebära att certifieringsorganisationerna kan behöva anpassa sig till den nya situationen.

## 8.2 Befintliga uppgifter om skogen bör inte gallras

**Regeringens bedömning:** Gallring av uppgifter i nyckelbiotopsregistret är inte förenlig med arkivlagens (1990:782) ändamål. Det finns inte heller skäl att göra avsteg från arkivlagen.

**Utredningens bedömning** överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen bedömer att alla delar av nyckelbiotopsregistret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa bör gallras.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna är negativa till utredningens bedömning att uppgifter i nyckelbiotopsregistret bör gallras, däribland *Riksarkivet*, *Skogsstyrelsen*, *Naturhistoriska riksmuseet*, *Naturvårdsverket*, *Naturskyddsföreningen*, *Världsnaturfonden WWF*, *Uppsala universitet*, *Kungliga Vetenskapsakademien* och de flesta länsstyrelser som har yttrat sig över utredningens bedömning, bl.a. *länsstyrelserna i Norrbottens län, Västernorrlands län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kalmar län samt Skåne län*.

Många remissinstanser, bl.a. *Naturhistoriska riksmuseet*, *Skogsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Uppsala län, Norrbottens län, Västernorrlands län* och *Jämtlands län*, *Mittuniversitetet*, *Fältbiologerna* och *Naturskyddsföreningen* anser att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att gallra ett värdefullt dataunderlag som tagits fram med offentliga medel. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och *LRF skogsägarna, Norra Skog* och *Skogsstyrelsen* pekar på att en gallring i befintligt register är ineffektivt då det förmodligen ändå går att utläsa att en bedömning om naturvärden gjorts på en viss fastighet samtidigt som gallringen innebär att mycket information går förlorad.

Flera regioner och kommuner anser att registret inte bör gallras utan i stället förvaltas och tillgängliggöras för bl.a. markägare. Vidare anser flera länsstyrelser, däribland *länsstyrelserna i Västerbottens län, Västernorrlands län* och *Örebro län*, att utredningens bedömning om att vissa uppgifter i registret bör gallras innebär att värdefull information om naturvärden i skogen förstörs. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att de naturvärdesbedömningar som är gjorda bör vara kvar i registret och att de även fortsättningsvis bör vara tillgängliga för allmänheten. *Uppsala universitet* bedömer att de objektiva uppgifter som blir kvar i registren efter gallring inte fyller samma ändamålsenliga funktion som dagens kunskapsbas gör. *BirdLife Sverige* anser att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis bör kunna klassificera ett område som en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärde.

*Skogsstyrelsen* påpekar att databasen för nyckelbiotoper utgör ett viktigt underlag för datainläring för sådan fjärranalys som baseras på artificiell intelligens och för att kvalitetssäkra utvecklingen av en sådan metod. Om registret gallras försämras förutsättningarna att utveckla metoden.

Många remissinstanser, bl.a. *Naturhistoriska riksmuseet*, *Skogsstyrelsen*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Skydda Skogen* pekar på nyckelbiotopsregistrets betydelse för enskilda skogsägare, skogsbolag, myndigheter och allmänhet. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att det är odiskutabelt att befintlig information om nyckelbiotoper är viktig för möjligheten att uppnå mål om biologisk mångfald och ekologisk hållbarhet. Flera remissinstanser, t.ex. *länsstyrelserna i Jönköpings län* och *Västerbottens län*, *Naturskyddsföreningen* och *Världsnaturfonden WWF* understryker att det finns risker att naturvårdsarbetet skadas och att det finns risk för förlust av biologisk mångfald genom att värdefulla skogar med höga naturvärden avverkas eller skadas om registret gallras på värdefull information.

*Växjö tingsrätt Mark- och miljödomstolen*, anser att en gallring av nyckelbiotopregistret innebär en kunskapsförlust som riskerar att leda till ett reaktivt system där tvister om naturvärden uppstår som måste hanteras i domstolarna.

Några remissinstanser, t.ex. *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)*, *Mittuniversitetet*, *Naturhistoriska riksmuseet*, framhåller kunskapsunderlagets stora betydelse för forskningen. *Mittuniversitetet* och *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* poängterar vikten av att hela registret fortsatt finns tillgängligt för forskning.

*Riksarkivet* anser att gallring av delar av registret inte är förenligt med arkivlagens (1990:782) bestämmelser, eftersom det uppenbarligen är av vikt för rättskipningens och förvaltningens behov samt högst sannolikt även forskningens behov. *Skogsstyrelsen* bedömer att en gallring av registren strider mot samtliga mål i arkivlagen. Utredningens bedömning av vilka uppgifter som bör gallras innebär att även fritext och grundläggande information om strukturer och naturvårdsarter skulle försvinna. *Greenpeace* ifrågasätter också lagligheten i att gallra registret. Organisationen anser att en gallring strider mot förvaltningslagens (2017:900) krav på kostnadseffektivitet och mot Århuskonventionen (särskilt art 6 b).

*Uppsala universitet* anser att utredningen inte har utvecklat resonemanget om nyckelbiotopsregistrets betydelse för Skogsstyrelsens tillsyn, inte minst när det gäller artskyddet, och anser därför att bedömningen om gallring framstår som oklar och motsägelsefull.

*Kammarkollegiet* och *Naturskyddsföreningen* anser att det vore mer i linje med utredningens allmänna hållning gällande behovet av ökad kunskap att bibehålla registret. *Kammarkollegiet* pekar på att civilsamhället skulle få en minskad insyn i skogsbruket och svårigheter att ta del av miljöinformation.

*Naturskyddsföreningen* pekar på att en gallring riskerar försvåra för den mindre markägaren att svara upp mot sektorsansvaret och, i förekommande fall, certifieringen. *Friluftsförbundet* och *Svenskt Friluftsliv* anser att de marknadsbaserade styrmedlen (FSC och PEFC) får det svårare.

*Södra Skogsägarna* poängterar att mätbara uppgifter, som exempelvis mängden död ved och naturvärdesträd, inte bör gallras. Det är ett kunskapsunderlag som är användbart för såväl markägare som myndigheter, men för att informationen inte ska kunna användas mot markägare så bör registret inte vara allmänt tillgängligt.

Flera remissinstanser, bl.a. *Region Gotland*, *Region Norrbotten*, *Region Uppsala*, *Krokoms kommun*, *Pajala kommun*, *Bergvik Skog Öst AB*, *Holmen Skog AB*, *Hällefors Tierp Skogar AB*, *Kopparfors Skogar AB*, *SCA Skog AB*, *Stora Enso Skog AB*, *Sveriges Allmänningsskogars Förbund*, *Sveriges Jordägareförbund*, *Södra Skogsägarna* och *Sveriges advokatsamfund*, är uttalat positiva till att nyckelbiotopsregistret gallras.

*Bergvik Skog Öst AB*, *Hällefors Tierp Skogar AB* och *Kopparfors Skogar AB* pekar på att felaktigt dragna kartfigurer föreställande nyckelbiotoper gång på gång visat sig orsaka stora missförstånd och underblåst motsättningarna i skogsdebatten. *Hällefors Tierp Skogar AB*, *LRF* och *LRF skogsägarna*, *Norra Skog*, och *Spillkråkan – nätverk för Sveriges kvinnliga skogsägare* föreslår att skogsägare bör kunna ansöka om att få sina objekt borttagna från registret. Staten kan då antingen ge skogsområdet ett formellt skydd eller avregistrera biotopen.

*Kammarrätten i Jönköping* anser att Skogsstyrelsens normstöd för nyckelbiotopregistrering och inventering är oklart, eventuellt med undantag för inventering som genomförts i enlighet med regeringsbeslut. Enligt kammarrätten är det av största vikt att överväga hur den information som inhämtats vid registreringen ska hanteras. *Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker borttagande av de eventuella uppgifter som behöver tas bort ur ett dataskyddsperspektiv. *Sveriges Jordägareförbund* anser att frågan kring personliga datauppgifter behöver lösas.

## Skälen för regeringens bedömning

*Gallring bedöms inte vara förenlig med arkivlagens ändamål*

De uppgifter som Skogsstyrelsen har inhämtat genom inventering av nyckelbiotoper har förts in i ett register. Registret består huvudsakligen av ett kartsikt där omfattningen av respektive nyckelbiotop framgår. Av registret framgår även vilken eller vilka fastigheter som nyckelbiotopen berör. Vidare tilldelas nyckelbiotopen 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 har legat till grund för Skogsstyrelsens bedömning.

Utredningen bedömer att alla delar av nyckelbiotopsregistret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa utifrån de förutsättningar som rådde vid inventeringstillfället bör gallras. Det innebär bl.a. att begreppen ”nyckelbiotop” och ”objekt med naturvärde” tillsammans med det registrerade namnet bedöms kunna utgå ur registret. Utredningens bedömning innebär dock inte att hela registreringen avseende en viss fastighet skulle gallras ur registret. Enligt utredningens bedömning bör registret nämligen kvarstå med de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering och som är betydelsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Efter gallringen skulle det därför gå att utläsa att Skogsstyrelsen tidigare gjort en sammanvägd bedömning för området och då ansett att det var antingen en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärde.

En majoritet av remissinstanserna är negativa till att uppgifter i registret gallras i enlighet med utredningens bedömning. Många remissinstanser lyfter fram att den information som föreslås tas bort har betydelse för enskilda skogsägare, skogsbolag, myndigheter och allmänhet. Både *Riksarkivet* och *Skogsstyrelsen* anser att en gallring av delar av registret vore oförenlig med arkivlagen.

Det kan konstateras att nyckelbiotopsregistret är en allmän handling. Utgångspunkten i arkivlagen är att myndigheternas arkiv ska bevaras. Allmänna handlingar får dock enligt 10 § arkivlagen gallras. Med gallring avses att handlingar sorteras ut och förstörs. Att gallra handlingar utgör en möjlighet för myndigheter så att arkiven inte blir alldeles för stora och svämmas över av sådant som inte längre är av intresse. Vid gallring ska det enligt 10 § arkivlagen dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose ändamålen enligt 3 § 1. rätten att ta del av allmänna handlingar, 2. behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och 3. forskningens behov. Statliga myndigheter får enligt 14 § arkivförordningen (1991:446) gallra allmänna handlingar i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. En bestämmelse om gallring kan alltså placeras på förordningsnivå.

När det gäller ändamålet i 10 § 1 arkivlagen – rätten att ta del av allmänna handlingar – syftar det i första hand till att tillgodose behovet av insyn i den offentliga förvaltningen. Syftet är att allmänheten ska kunna få insyn i myndighetens verksamhet och kunna bilda sig en uppfattning om myndigheten agerar på ett korrekt sätt. Genom Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering har myndigheten gjort en bedömning av om det finns höga naturvärden på en fastighet. Till skillnad från myndighetens normala ärendehantering är det dock endast i viss utsträckning, särskilt när det gäller äldre nyckelbiotopsregistreringar, möjligt att utifrån registret bilda sig en uppfattning om myndigheten har gjort en rimlig bedömning kring ett visst förhållande på en fastighet. Enligt regeringens mening kan nyckelbiotopsregistret snarare anses ha ett värde för allmänheten genom den information om naturvärden som Skogsstyrelsen har tagit fram, än att registret kan användas för att ge insyn i myndighetens verksamhet.



Regeringen bedömer därför att ändamålet som avser rätten att ta del av allmänna handlingar inte uppenbart talar mot att uppgifter gallras från nyckelbiotopsregistret.

När det sedan gäller ändamålet i 10 § 2 arkivlagen – behovet av information för rättskipningen och förvaltningen – syftar det till att säkerställa att myndigheter kan fatta sina beslut utifrån så fullständig information som möjligt. Information som har inhämtats bör sparas om informationen behövs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sin verksamhet. Som bl.a. *Naturhistoriska riksmuseet*, *Skogsstyrelsen* och *Fältbiologerna* påpekar gäller detta särskilt om staten har finansierat framtagandet av uppgifterna. Flera remissinstanser lyfter också fram att nyckelbiotopsregistret behövs för rättskipningen och förvaltningen, både inom statlig och kommunal verksamhet. Det handlar exempelvis om underlag för beslut enligt skogsvårdslagen (1979:429), miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). Enligt arkivlagen ska det beaktas att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de uppräknade ändamålen. Enligt regeringens mening kan en gallring av uppgifter i enlighet med utredningens bedömning inte anses förenlig med bestämmelsen i 10 § 2 arkivlagen eftersom den skulle innebära att information som kan ha betydelse för rättskipningen och förvaltningen försvinner.

Vidare bedömer regeringen att en gallring av uppgifter enligt utredningens bedömning inte kan anses förenlig med ändamålet i 10 § 3 arkivlagen som syftar till att värna forskningens behov. Som *Mittuniversitetet* och *SLU* framhåller är det av vikt att hela registret fortsatt finns tillgängligt för forskning.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att en gallring av uppgifter i enlighet med utredningens bedömning inte är förenlig med 10 § 2 och 3 arkivlagen, eftersom det skulle innebära att information som behövs för rättskipningen och förvaltningen samt för forskningens behov tas bort från Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister. Regeringen bör därför inte besluta om en gallringsföreskrift.

#### *Det finns inte skäl att göra avsteg från arkivlagen*

Arkivlagens gallringsbestämmelse är dock subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. Det innebär att det är möjligt att göra avsteg från lagen och införa en bestämmelse som medger att uppgifter tas bort i en större utsträckning än vad som är förenligt utifrån ändamålen i 10 § arkivlagen. Sådana avvikande gallringsbestämmelser finns t.ex. i författningar som reglerar integritetskänsliga uppgifter. Vissa remissinstanser menar också att det bör göras en bedömning av frågan om gallring i förhållande till 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). Av artikel 17.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att det inte finns någon ovillkorlig rätt att få personuppgifter raderade. Vid bedömningen av om uppgifter bör raderas ska det bl.a. beaktas om uppgiften behövs för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål.

Vid bedömningen av om det finns skäl att göra avsteg från arkivlagen måste det enligt regeringens mening beaktas att de praktiska konsekvenserna av att gallra uppgifter om sammanvägda bedömningar om naturvärden ur nyckelbiotopsregistret är begränsade. Kraven i certifieringsstandarderna om att avstå avverkning gäller oavsett om nyckelbiotopen är registrerad eller inte. Att ett skogsområde är registrerat som nyckelbiotop visar att Skogsstyrelsen har bedömt att skogen har höga naturvärden. Utredningens bedömning när det gäller vilka uppgifter som bör gallras innebär dock att ett område fortfarande skulle vara registrerat i nyckelbiotopsregistret – utan att det går att utläsa om det är bedömt som en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärde – och gallringen skulle därför förmodligen inte innebära några skillnader för den enskilde.

Vidare har uppgifterna i Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregister funnits tillgängliga under en längre tid och uppgifterna används i många användares egna system. Det är därför rimligt att anta att uppgifterna kommer att finnas tillgängliga för allmänheten även om gallring skulle ske enligt utredningens bedömning, samtidigt som en gallring innebär att de blir mindre tillgängliga för Skogsstyrelsen och skulle försvåra myndighetens arbete. En gallring innebär således att information om naturvärden till stöd för myndighetens arbete går förlorad, samtidigt som de praktiska konsekvenserna av en gallring får anses vara begränsade. Mot denna bakgrund och då uppgifterna i registret har betydelse för rättsskipningen och förvaltningen samt för forskningens behov, bedömer regeringen att det inte framkommit tillräckliga skäl för att göra avsteg från arkivlagen och införa en särskild gallringsbestämmelse i enlighet med utredningens bedömning.

Av samma skäl som anförs ovan är det enligt regeringens mening inte heller lämpligt att, som bl.a. *Hällefors Tierp Skogar AB, LRF och LRF skogsägarna* och *Norra Skog* föreslår, införa en bestämmelse som innebär att skogsägare ska kunna ansöka om att få sina objekt borttagna från registret. Det skulle innebära att information om naturvärden, som bl.a. har betydelse för forskningens behov, tas bort från registret samtidigt som de praktiska konsekvenserna av att uppgifterna raderas måste anses vara begränsade.

De uppgifter som i dag finns i nyckelbiotopsregistret är av intresse för skogsägare, skogsbolag, myndigheter och allmänhet och har samlats in på skattebetalarnas bekostnad. Kunskapen bör därför fortsatt vara tillgänglig.

### 8.3 Kunskapsunderlag och stöd till markägare

**Regeringens bedömning:** Inventeringen i skogen bör utvecklas genom nya moderna digitala fjärranalysmetoder som stöd till fältinventeringar. Dessa bör rikstäckande identifiera objektiva förhållanden i naturen som kan vara av betydelse för skogsbrukets planering, arbetet med biologisk mångfald och nationella klimat- och miljömål.

Markägare har redan i dag god kunskap om sin skog. Ett statligt ansvar för att tillse att kunskapsunderlag i form av geografisk information om tillståndet i skogen och förekomst av naturvärden finns är fortsatt angeläget och något som kan utgöra ett stöd för skogsägaren,

exempelvis för att underlätta framtagande av skogsbruksplaner och planering av naturvårdsåtgärder samt effektivare och mer transparenta beslut vid avverkningsanmälan.

Prop. 2021/22:58

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens när det gäller bedömningen av att det fortsatt finns ett statligt ansvar för att tillse att det finns kunskapsunderlag i form av geografisk information om naturvärden som syftar till att identifiera objektiva förhållanden i naturen. Utredningen föreslår dock, till skillnad från regeringen, att kunskaperna bör tas fram genom en i Skogsstyrelsens instruktion reglerad inventering i fält av objektiva förhållanden i naturen, en s.k. naturmiljöbeskrivning, inriktad på skogar där olika mål kan hamna i konflikt med varandra.

**Remissinstanserna:** Många instanser, t.ex. flera länsstyrelser och flera av universiteten understryker behovet av löpande inventeringar med bedömningar av naturvärden, både som stöd till markägare, som underlag till myndigheters arbete, samt forskning. Flera av länsstyrelserna lyfter att kunskap om naturvärden i skogen är nödvändig för en effektiv naturvård. *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA)* och *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)* pekar på att behovet av goda kunskaper om naturvärden fortsatt är grundläggande för genomförandet av gällande skogspolitik. *Statistiska centralbyrån* betonar att för relevant statistik avseende Agenda 2030 behövs det ett nationellt register som omfattar områden viktiga för biologisk mångfald för alla naturtyper. Flera remissinstanser, t.ex. *länsstyrelserna i Blekinge län, Hallands län, Dalarnas län, Havs- och vattenmyndigheten, Mittuniversitetet* och *Umeå universitet*, pekar på att om nyckelbiotopsinventeringen tas bort, så måste den ersättas av något annat. *Sametinget* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* ifrågasätter dock om bytet från nyckelbiotopsinventering mot naturmiljöbeskrivning kommer att göra någon skillnad.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att den föreslagna inventeringsmetoden, åtminstone i nuvarande form, är mycket tids- och arbetskrävande. *Lunds universitet* anser att inventeringsmetodiken bör utredas i särskild ordning och utformas på ett flexibelt sätt så att en modernisering kan göras efter hand som ny teknik utvecklas. *Skogsstyrelsen* föreslår fjärranalys förstärkt med artificiell intelligens (AI) som metod för att identifiera områden med potentiellt höga naturvårds-kvaliteter. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* anser att möjligheten att kombinera modern fjärranalysteknik med data från medborgarforskning kan utredas för att ta fram en kostnadseffektiv metod. Även *Skogforsk* ser stora möjligheter att utnyttja digitalisering och tillgängliga samt framtida data för olika typer av beslutsstöd.

*Havs- och vattenmyndigheten* pekar på att vattenmiljöer kan missas vid provytbaserade inventeringar. *Riksantikvarieämbetet* och *Sveriges Hembygdsförbund* anser att även kulturmiljövärden bör identifieras.

Flera länsstyrelser anser att bedömningar är en naturlig del av inventeringar och flera miljöorganisationer anser att förslaget om naturmiljöbeskrivning behöver kompletteras med en sammanvägd bedömning för att bli användbar. *Uppsala universitet* anser att det blir svårt för Skogsstyrelsen att upprätthålla sin roll som naturvårdsmyndighet i skogen om myndigheten inte får göra en naturvärdesbedömning.

Flera länsstyrelser och universitet anser att resultaten bör vara tillgängliga och transparenta. *SLU* anser att det är av största vikt att forskningen får tillgång till dessa data från alla markägare. Om underlag inte är öppna och tillgängliga för löpande analys så kommer den inte att bidra till en samsyn om åtgärdernas nytta. Även flera miljöorganisationer, t.ex. *Världsnaturfonden WWF* och *Naturskyddsföreningen*, är kritiska till utredningens förslag att bara tillgängliggöra resultatet av naturmiljöbeskrivningen för myndigheter och markägare, eftersom det kan vara oförenligt med Århuskonventionen.

Flera remissinstanser, t.ex. *Länsstyrelsen i Kalmar län*, är positiva till att staten ansvarar för att ta fram kunskapsunderlag på små- och mellanskogsbrukets marker. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att ansvarsfördelningen mellan markägare och stat är otydlig när det gäller kartläggning av naturvärden. *Mittuniversitetet* anser att dokumentation av skogens värden bör vara ett delat ansvar mellan skogsägaren och samhället. *Länsstyrelserna i Dalarnas län* och *Gotlands län* lyfter att kunskapsinhämtningen inom ett län bör ske i samverkan mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen. *Region Gotland* är positiv till naturmiljöbeskrivningarna förutsatt att dessa kan bli ett stöd för markägares beslut utan att ge inskränkningar i äganderätten. Även *Region Halland* anser att den föreslagna naturmiljöbeskrivningen kan bli ett bra stöd för det privata skogsägandet i värden av skogen. *Strömsunds kommun* är positiv till att nyckelbiotoperna tas bort och ersätts med ett mer rättssäkert system. Några kommuner och regioner, samt *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att det är viktigt att naturmiljöbeskrivningen utformas så att den inte får samma rättsosäkra verkan som nyckelbiotopsinventeringen. *Bergvik Skog Öst AB* och *Kopparfors Skogar AB* är positiva till förslaget och anser att det krävs samverkan och förankring för att förhindra att det uppstår en misstro även kring naturmiljöbeskrivningar liksom för nyckelbiotopsbegreppet.

Bland remissinstanserna finns det också starkt kritiska röster till utredningens förslag. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och *LRF skogsägarna*, *Norra Skog*, *Malung-Sälens kommun* och *Ålvdalens kommun* anser att förslaget om naturmiljöbeskrivningar är en misstroende-förklaring mot enskilda skogsägares egna bedömningar och framtagna skogsbruksplaner. De ser en risk i att det får liknande konsekvenser som nyckelbiotopsinventeringen. *Västerbottens Allmäningsförbund* ser på förslaget med största oro och anser att inget som det inte finns anslag för att skyddas genom formellt områdesskydd ska registreras och att registrering aldrig ska ske mot markägarens vilja. *Åre kommun* anser att förslaget inte är förenligt med den rådande principen om frihet under ansvar. *Mellanskog* uttrycker det som att förslaget är i princip det gamla nyckelbiotopsbegreppet i ny skepnad. *Sveaskogs Förvaltnings AB* anser att en ny inventeringsmetod riskerar stor otydlighet och nya målkonflikter. *Svenska PEFC* anser att utredningens förslag innebär att myndigheten åter kommer göra anspråk på att vara inblandad i de frivilliga systemen, vilket skapar oreda i system som skapats för att vara frivilliga och marknadsdrivna. *Skogsindustrierna*, *SCA Skog AB* och *Gröna arbetsgivare* pekar på att många markägare är kompetenta att själva inventera höga naturvärden medan andra kan anlita en fristående aktör för att utföra inventering. De anser att myndigheternas roll framöver bör vara att tillsammans med

branschen, markägare och övriga intressentorganisationer, bidra till att utförda naturvärdesinventeringar håller jämn nivå genom att erbjuda utbildning och kalibreringsövningar. Att göra naturvärdesinventeringen till enbart ett statligt uppdrag skulle bli kontraproduktivt. *Stora Enso Skog AB* anser att Skogsstyrelsens inventeringsarbete bör inriktas mot formellt skydd medan markägaren bör ha det fulla ansvaret för frivilliga avsättningar. *Södra Skogsägarna* poängterar att så länge det saknas tillit mellan skogsägare och myndighet så bör en inventering vara frivillig för enskilda markägare. *LRF och LRF skogsägarna* och *Norra Skog* poängterar att det måste finnas en acceptans för att skogsägare har olika ambitioner kring kunskapsuppbyggnad. Man kan inte förvänta sig att varje skogsägare ska skaffa sig djupa kunskaper för att få bedriva skogsbruk.

Även några miljöorganisationer, t.ex. *Världsnaturfonden WWF* och *Fältbiologerna* uttrycker kritik mot utredningens förslag och framför att de nya naturmiljöbeskrivningarna inte kan ersätta nyckelbiotopsinventeringen. *Världsnaturfonden WWF* påtalar att nyckelbiotopsinventeringen är väl beprövad och fungerande och att det därför är fel att ersätta den med en oprövad naturvärdesinventering.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Det behövs ett kunskapsunderlag för planering*

Utredningen bedömer att kunskap om olika förekomster i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald är avgörande för att uppnå de skogs- och miljöpolitiska målen. Utredningen konstaterar vidare att frågan om vilket kunskapsunderlag som krävs för olika situationer och verksamheter är komplex och att svaret på frågan om vilka underlag som behövs beror på flera omständigheter, exempelvis 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.

Riksrevisionen lyfter i sin granskningsrapport *Skyddet av värdefull skog* (RiR 2018:17) 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. Många remissinstanser, som flera länsstyrelser och universitet och forskningsorganisationer pekar också på behoven av kunskapsunderlag för både markägare och myndigheter. Exempelvis *KSLA* och *Formas* pekar på att behovet av goda kunskaper om naturvärden fortsatt är grundläggande för genomförandet av gällande skogspolitik. Några remissinstanser, såsom *Södra Skogsägarna*, anser att det är fullt rimligt att staten inventerar naturvärden för att kunna prioritera formellt skydd och andra naturvårdsinsatser, men att det är viktigt att alltid utgå från markägarens frivillighet.

Många markägare har redan i dag god kunskap om sin skog. Inte minst de som har en så kallad grön skogsbruksplan för sin fastighet. Regeringen bedömer i likhet med utredningen och många av remissinstanserna att ytterligare kunskapsunderlag i form av geografisk information om naturvärden är till nytta för exempelvis skogsägare, skogsbolag, myndigheter och akademi. Ett sådant kunskapsunderlag är t.ex. en

förutsättning för skogsbrukets planering, bl.a. för planering av skogsbruksåtgärder, miljöhänsyn och frivilliga avsättningar, men också för att underlätta för markägare att anmäla intresse för formellt skydd. Det är även en förutsättning bl.a. för myndigheters arbete med formellt skydd och olika typer av ärendehandläggning. 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, en information som också kan vara av stort intresse för exempelvis forskningen. Regeringen bedömer att det därför bör finnas kunskapsunderlag om objektiva förhållanden som ger tydliga indikationer på var det, av olika skäl, kan behövas fördjupad kunskap

#### *Staten har ansvar för att bistå med kunskapsunderlag*

Markägare har redan i dag god kunskap om sin skog och många skogsägare har tagit fram gröna skogsbruksplaner där bl.a. frivilliga avsättningar pekas ut. Den samlade kunskapen i dessa skogsbruksplaner är också en viktig utgångspunkt för kunskapsunderlag om naturvärden. Skogsägaren kan även välja att få stöd av privata företag eller skogsägarföreningar för att skaffa sig fördjupad kunskap.

Utredningen pekar på att den svenska skogspolitiken har inneburit att staten genom Skogsstyrelsen har tillhandahållit kunskapsunderlag om naturvärden på det enskilda skogsbrukets mark. Tillsammans med de inventeringar som ägare av större fastigheter har utfört inom det s.k. sektorsansvaret har det skapat ett kunskapsunderlag som har legat till grund för att förverkliga den svenska skogspolitiken.

Regeringen anser i likhet med utredningen och många remissinstanser att staten har ansvar för att bistå skogsägare med kunskapsunderlag som kan vara stöd till planering av skogsbruksåtgärder, frivilliga avsättningar eller vid framtagandet av en skogsbruksplan. Utöver det ansvar som staten har när det gäller underlag för myndighetsbeslut eller strategisk planering är det bland annat rimligt att staten bistår enskilda markägare som så önskar med att förstå när det behövs mer djupgående underlag för deras planering. Staten har ett stort ansvar för att tillse att geografisk information om naturvärden finns liksom möjligheten att med hjälp av kunskapen göra sammanvägda bedömningar i samband med ärendehandläggning. Förutom Skogsstyrelsens bör också Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas roller i arbetet med inventering säkerställas.

#### *Modern digital fjärranalys som stöd till fältinventeringar*

Som *Skogsstyrelsen* och *SLU* pekar på finns det möjligheter till kunskapsinhämtning med hjälp av modern fjärranalysteknik. De tekniska möjligheterna inom geografiska informationssystem (GIS) och fjärranalysområdet utvecklas snabbt. Det finns i dag stora mängder data tillgängliga, exempelvis från satellitbilder, laserskanning, och flygbilder. Det finns även nya tekniker att analysera och sammanställa dessa data med, t.ex. med hjälp av artificiell intelligens.

I avsnitt 8.1 gör regeringen bedömningen att myndigheter även fortsättningsvis kommer behöva göra bedömningar av naturvärden i samband vid fältbesök och inventeringar för att t.ex. kunna handlägga områdesskyddsärenden. I samma avsnitt gör regeringen också

bedömningen att Skogsstyrelsen bör kunna fortsätta att på förfrågan från skogsägaren stödja bedömning av naturvärden inom ramen för sin uppdragsverksamhet. Kunskapsunderlag som bland annat tas fram med de nya tekniska möjligheterna som nämns ovan, s.k. modern digital fjärranalys bedöms ge såväl myndigheter som enskilda markägare hjälp med att förstå när det behövs mer djupgående underlag för sin verksamhet och planering. För naturvärdesinventeringar i skog som inte sker inom ramen för ett ärende ska inga sammanvägda bedömningar registreras. De arbetssätt som Skogsstyrelsen har i dag när det gäller information till markägare vid fältinventeringar ska fortsättas. Utgångspunkten för skydd ska vara frivillighet, flexibla skydd och rätten till ersättning. Beslut om områdesskydd är ett myndighetsbeslut och kan överklagas.

För att både bättre kunna möta behoven av geografisk information om naturvärden, samt ett behov av samordning mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelserna, bedömer regeringen att det därför bör utvecklas moderna digitala fjärranalysmetoder för att ta fram ett rikstäckande kunskapsunderlag som identifierar objektiva förhållanden i naturen, inklusive kulturmiljöer. Detta kunskapsunderlag är ett stöd till fältinventeringar och av betydelse för biologisk mångfald, bidrar till uppfyllelse av miljö kvalitetsmålet Levande skogar och till skogsbrukets och myndigheternas planering, utan att det innefattar en bedömning som kan betraktas som ett myndighetsbeslut. Kunskapsunderlag som tas fram på skattebetalarnas bekostnad bör tillgängliggöras.

Ett kunskapsunderlag som baseras på moderna digitala fjärranalysmetoder kan lättare uppdateras löpande och kommer att bli allt bättre ju mer tekniken utvecklas. På så vis kan kunskapsunderlaget enkelt hållas aktuellt och utgöra ett rikstäckande kunskapsunderlag. Detta är ett sätt att säkerställa att fördjupade, mer arbetskrävande analyser vidtas på rätt ställen och regeringens bedömning är att det är ett mer effektivt arbetssätt än det nuvarande med inventering och registrering av nyckelbiotoper. Dessutom kan även vissa typer av kulturmiljöer hittas med samma metoder.

Regeringen avser därför att ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser och i dialog med markägare utveckla metoder för att med hjälp av moderna digitala fjärranalysmetoder som komplement till fältinventeringar identifiera objektiva förhållanden i naturen, inklusive kulturmiljöer.

## 9 Regelförenklingar

### 9.1 Skogsstyrelsen bör få ett uppdrag om regelförenkling

**Regeringens bedömning:** Ett uppdrag om regelförenkling inom skogsbruket bör ges till Skogsstyrelsen. Syftet med regelförenklingarna bör vara att äganderätten stärks och att villkoren för företagande inom skogssektorn underlättas. Uppdraget bör sträva efter synergieffekter

som gynnar skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö. I uppdraget bör det vidare ingå att utreda förenklingsförslag t.ex. som Skogsutredningen lämnat. Översynen bör göras i samråd med Naturvårdsverket, Sveriges Lantbruksuniversitet, Boverket och Sametinget.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning när det gäller behovet av fortsatt arbete om regelförenkling. Utredningens förslag om förenklingsinsatser begränsas dock till förslag om översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och brukningsenhet.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget och har flera invändningar med bl.a. risk för negativ påverkan på den skogs- och miljöpolitiska måloppfyllelsen samt saknar analyser av effekter av förändrat regelverk kring lägsta ålder för föryngringsavverkning på ekosystemtjänster inklusive kolinlagring. *Sametinget* avstyrker förslaget och anser att möjligheter till regelförenkling inte är realistiska eftersom det inskränker på renskötselrätten. *Skogsstyrelsen* tillstyrker. Förslaget. *Statens fastighetsverk* anser att förslaget om lägsta ålder för föryngringsavverkning kan förenkla och minska trycket på den äldre skogen, men att en sådan förändring i så fall bör kompletteras för att skapa goda incitament för att låta skogen bli gammal.

*Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att regelförenklingar som underlättar för skogsägare generellt sett är positivt. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att en sänkning av lägsta ålder för föryngringsavverkning vore positivt ut naturvårdssynpunkt. *Länsstyrelsen i Uppsala län* menar att regelförändringar måste ta hänsyn till risken för negativ påverkan på biologisk mångfald. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* avstyrker med motiveringen att dessa bestämmelser är viktiga för att säkerställa god hushållning med skogsresursen. Myndigheten anser vidare att regelförenklingarna riskerar att leda till lägre åldrar vilket inte är bra för den biologiska mångfalden och för rennäringen.

Av de remissinstanser som yttrat sig och representerar forsknings- och utbildningsområdet tillstyrker samtliga förslagen till regelförenkling.

Av de remissinstanser som representerar skogsbruket är en majoritet positiva till utredningens förslag. Representanterna för det enskilda skogsbruket (*LRF Skogsägarna, Norra Skog och Södra Skogsägarna*) anser dock inte att regelförenklingarna är prioriterade. Flera skogsbolag (*Bergvik Skog Öst AB, Hällefors Tierp Skogar AB och Kopparfors Skogar AB*) påpekar att även de delar av skogsvårdslagen som hindrar en ökad tillväxt bör ses över, exempelvis regler för skogsgödsling medan *Skogsindustrierna*, liksom *Södra Skogsägarna* menar att allmänna intressen inte ska vara styrande för hur reglerna utformas. *Sveaskog AB* vill särskilt trycka på möjligheten att minska målkonflikter med rennäringen genom ökade möjligheter att hitta flexibla lösningar i avverkningsplaneringen som kan accepteras av både markägare och sameby.

Miljöorganisationerna är genomgående kritiska till utredningens förenklingsförslag. *Naturskyddsföreningen* framför bl.a. att regelförenklingar inte kan utredas bara för att tillgodose ett intresse och därmed riskera att underminera andra, vilket även *Skydda skogen* anser. *Naturskyddsföreningen* menar vidare att det behövs en helhetsanalys av samtliga de lagstiftningar som berörs för att klarlägga om det finns



utrymme för de regelförenklingar som utredningen föreslår, eller andra regelförenklingar. När det gäller ransoneringsregeln och brukningsenheter anser föreningen att det handlar om bristande tillsyn.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utredningen har lämnat en rad förenklingsförslag. Regeringen vill se förenklingsförslag som stärker äganderätten samt att villkoren för företagande inom skogssektorn underlättas och bidrar till att uppfylla miljömålen. Uppdraget bör sträva efter synergieffekter som gynnar skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö. Det kan t.ex. handla om de förslag som utredningen lämnat. Ett av förslagen handlar om skogsvårdsförordningens reglering av lägsta ålder för förnygringsavverkning. I föreskrifter som meddelats med stöd av 10 § skogsvårdslagen och 11 § skogsvårdsförordningen regleras lägsta ålder för förnygringsavverkning för att skydda den yngre skogen mot exploaterande slutavverkningar. Enligt dessa bestämmelser är emellertid möjligheten att beakta andra intressen än virkesproduktion vid utformningen av föreskrifter om lägsta ålder för förnygringsavverkning begränsad. Enligt Skogsstyrelsens 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 betyder att två skogsbestånd med samma tillväxt och produktionsförmåga har olika lägsta ålder för förnygringsavverkning beroende på var i landet skogsbeståndet ligger. Om förslag om förändrat regelverk kring lägsta ålder för förnygringsavverkning tas fram ska effekter på ekosystemtjänster inklusive kolinlagring särskilt belysas.

Särskilda ransoneringsregler anger att på brukningsenheter som är större än 50 hektar 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 i syfte att främja en jämn åldersfördelning av skogen. Ransoneringsreglerna har starka kopplingar till lägsta ålder för förnygringsavverkning, varför det enligt utredningen vore lämpligt att se över dem samtidigt.

Skogsvårdslagen anger som grundregel att som brukningsenhet gäller den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare. Detta kan innebära ett hinder för rationellt brukande. Utredningen bedömer att det är önskvärt att förenkla reglerna för brukningsenhet. Ett alternativ skulle till exempel kunna vara att koppla begreppet brukningsenhet till ett eller flera län i stället för till kommun. Eftersom det finns tydliga kopplingar mellan reglerna om brukningsenhet och ransoneringsreglerna vore det enligt utredningen lämpligt att se över dem samtidigt.

Skogsstyrelsen bör i samråd med Naturvårdsverket få i uppdrag att se över hur regellättnader för markägare kan införas för att gynna naturlig förnygring, bland annat i övergångszoner i bryn mellan åkermark och skog samt i områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljövården och friluftsliv. I uppdraget kan även ingå att utreda vilka delar av skogsvårds-lagstiftningen som bör ändras för att vara neutral i förhållande till val av skogsbruksmetod, underlätta för markägare att välja den mest lämpade metoden och stödja de jämställda skogspolitiska målen.

Regeringen bedömer att det finns skäl att Skogsstyrelsen får i uppdrag att vidare utreda förenklingsförslag. Syftet bör vara att förenkla och underlätta för skogsbruksföretagandet samt sträva efter synergieffekter som gynnar skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö.

Bedömningen är att synergier mellan skogsbruket och andra intressen bör kunna uppnås genom regelförändringar, varför det bör eftersträvas. Översynen bör ske i samråd med Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Boverket och Naturvårdsverket.

#### *Ytterligare förenklingsinsatser*

Regeringen vill även lyfta fram de insatser som redan görs för att förenkla för företag inom skogssektorn. Bedömningen är att utvecklingen inom digitala data och utvecklat kartmaterial möjliggör att med skogsägarens behov i centrum förenkla skogsbruksföretagandet. Exempel på åtgärder som bör kunna genomföras av Skogsstyrelsen är att utreda möjligheter till mer effektiv och snabbare handläggning av ärenden samt fortsatt arbete med en gemensam inlämningsfunktion för skogsägares myndighetsärenden. Ökad samverkan inom skogssektorn när det gäller data kopplat till skogsbruk bedöms också vara avgörande för att uppnå förenkling. Hänsyn till äganderätt och skogsägarens integritet bör vara styrande.

Regeringen har gett Skogsstyrelsen i uppdrag att arbeta med ett förenklingspaket för skogsbruket som ska ge konkreta förenklingar för företagare och vara tillitsskapande i bemötande och service i syfte att bidra till en hållbar näringslivsutveckling. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast 15 februari 2023

## 9.2 Reglerna om planterad granskog på åkermark bör ses över

**Regeringens bedömning:** En översyn över reglerna för skogsbruk i granskog på före detta åkermark bör genomföras i syfte att underlätta villkoren för företagande inom skogssektorn samtidigt som skogs politikens jämställda mål om produktion och miljö gynnas.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Enligt utredningen bör Skogsstyrelsen utreda om planterad granskog som växer på mark som varit åkermark efter år 1900, kan hanteras på enklare sätt.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* anser att en översyn av förenklingar för planterad granskog på tidigare åkermark bör inkludera analyser av effekter på ekosystemtjänster inklusive kolinlagring. *Skogsstyrelsen* avstyrker eftersom det är tveksamt om det gynnar biologisk mångfald så som utredningen beskriver det. *Länsstyrelsen i Gotland* tillstyrker förutsatt att översynen görs i samråd med skogens intressenter och att hänsyn tas till utredningen av artskyddet medan *Länsstyrelsen i Jönköpings län* avstyrker och påpekar bl.a. att det redan i dag finns goda möjligheter att avverka unga granskogar om syftet är att ställa om till lövskog. *Länsstyrelsen i Skånes län* anser att kravet på att inlämna avverkningsanmälan bör kvarstå för statistikuppföljning.

*Linnéuniversitetet* pekar på behovet att utreda och kvantifiera kolbalansen vid skogsbruk med korta omloppstider. Enligt *Lunds universitet* visar inte utredningen att det finns en tydlig vinst med att införa enklare regler vid plantering på före detta åkermark och universitetet anser att det

kan leda till gränsdragningsproblematik. *Skogforsk* tillstyrker liksom *Sveriges lantbruksuniversitet* som dock framhåller att man riskerar förlora incitamentet för säkerställd återbeskogning om kravet på underrättelse försvinner.

Av skogsbrukets företrädare är en majoritet av de som yttrat sig positiva, men några har invändningar. *Kopparfors Skogar* ser en risk för otydliga gråzoner och skilda uppfattningar kring vad ska vara föremål för en avverkningsanmälan. Enligt *LRF Skogsägarna* är det ingen prioriterad regelförenkling.

De miljöorganisationer som har yttrat sig avstyrker utredningens bedömning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utredningen bedömer att nuvarande regelverk inte är fullt relevant för skogsmark som tidigare varit åkermark. Därför ser man en möjlighet att genom enklare regler för skogsbruk på sådan mark underlätta villkoren för företagande. Potentialen när det gäller såväl lönsamhet som virkesproduktion samt biologisk mångfald begränsas sannolikt av dagens regler. Det är önskvärt att denna potential bättre kan tas tillvara, vilket motiverar enklare regler vid skogsbruk på dessa marker. Regeringen delar denna bedömning men anser, i likhet med flera remissinstanser, att risken för gränsdragningsproblem är stor om gränsen för när förenklingarna ska gälla sätts vid ett enskilt år.

Regeringen delar utredningens bedömning att regelförenklingarna bl.a. bör kunna möjliggöra tidigare avverkning än vad skogsvårdslagens regler om lägsta ålder för förnygringsavverkning i dag medger och därmed kan innebära att mer råvara tidigare blir tillgänglig för den växande bioekonomin. Vidare kan en avreglering av granskog på före detta åkermark förväntas bidra till stärkt äganderätt och till högre lönsamhet då möjligheten att bedriva skogsbruket mer flexibelt och ändamålsanpassat ökar. Möjligheten att öka skogsbrukets klimatanpassning ökar också eftersom avverkningen kan tidigareläggas för att minska t.ex. storm- och rötskador.

Före detta åkermark kan relativt ofta förväntas vara lämplig att återplantera med lövträd. Möjlighet finns även att etablera olika typer av blandbestånd. Att anlägga sådana bestånd bedöms kunna ge synergier mellan skogsbruk och andra allmänna intressen.

Regeringen bedömer att skogsmark som tidigare varit åkermark, inte minst bestånd med planterad gran, bedöms ha ett relativt lågt värde för den biologiska mångfalden och friluftslivet. Dessutom kan sådana bestånd vara särskilt sårbara för vissa skador som stormfällning.

Regeringen avser därför uppdra åt Skogsstyrelsen att utreda hur granskog på mark som tidigare varit åkermark kan hanteras på ett enklare sätt. Översynen bör beakta möjligheten och förutsättningarna för att granskog på före detta åkermark kan undantas från krav på bland annat lägsta slutavverkningsålder och kravet på underrättelse för förnygringsavverkning.

## 10 Det nationella skogsprogrammet fram till 2030

**Regeringens bedömning:** Visionen för det nationella skogsprogrammet bör även i fortsättningen vara: Skogen, det gröna guldet, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi. Det nationella skogsprogrammets strategi med dess mål för olika fokusområden bör fortsatt gälla och sträcka sig fram till 2030.

Det nationella skogsprogrammet bör utvecklas för att ytterligare främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk. Programmet bör bygga på skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö.

**Utredningens förslag** gällande det nationella skogsprogrammets dialogprocess överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Utredningen föreslår att ett programråd bör kvarstå och bestå av olika intressenter för att återspegla ett breddat uppdrag. Basfunktionen där Skogsstyrelsen fördelar medel och bistår med stöd för olika uppdrag, regionalt arbete och möten i det nationella skogsprogrammets årscykel föreslås kvarstå.

Utredningen föreslår att en särskild nationell fristående samordnare tillsätts för att som ordförande i programrådet leda dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet, och för hantering av alla frågor som rör skogen integrerat, samt att samordnaren kan lämna förslag som tagits fram genom dialogprocessen. Samordnaren föreslås även vara en resurs för att stötta de regionala skogsprogrammen.

**Remissinstanserna:** Bedömningen att programrådet bör kvarstå och utvecklas har kommenterats av *Skogsstyrelsen* som anser att programrådet bör få en mer aktiv roll, bli mer initiativtagande samt ges tydligare mandat att arbeta fram beslutsunderlag. Flera remissinstanser är för en utvecklad dialog inom programmet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* vill se en stärkt kommunikation mellan det nationella och de regionala skogsprogrammen.

Utredningens bedömning om en fortsatt basfunktion för det nationella skogsprogrammet vid Skogsstyrelsen har stöd av flera remissinstanser. Flera av de länsstyrelser som yttrat sig (*Blekinge län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Hallands län, Jämtlands län, Kalmar län, Uppsala län, Västernorrlands län*) och några av de regioner som yttrat sig (*Gotland, Halland, Jämtland Härjedalen*), liksom *Jordägarförbundet* påtalar behov av långsiktig finansiering till skogsprogrammen. *Naturskyddsföreningen* och *Svenskt Friluftsliv* lyfter behov av medel för ideella aktörer att delta i dialogprocessen.

Avseende utredningens bedömning om en nationell samordnare är remissinstanserna splittrade. *Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet* samt *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att en ny myndighet, dvs. en nationell samordnare för det nationella skogsprogrammet, skulle kunna skapa otydligheter runt de befintliga myndig-

heternas uppdrag och ansvar och att det inte skulle bidra till att öka samsynen. *Havs- och vattenmyndigheten* och *Statens fastighetsverk* är däremot positiva. *Sveriges lantbruksuniversitet* har studerat processen för det nationella skogsprogrammet och drar slutsatsen att det till stora delar fungerat väl. En nationell samordnare förutsätter ett tydligt mandat och mottagarkapacitet hos aktörerna. *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande* (Formas) betonar vikten av att säkerställa resurser, långsiktighet samt en bred och inkluderande hantering av kunskap och kunskapsbehov. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* avråder från att införa en nationell samordnare. -En sådan kommer med största sannolikhet inte att lösa problemet med att flertalet frågor tenderar att bli politiska i ett tidigt skede. *Skogforsk*, *Linnéuniversitetet*, *Stockholms universitet* och *Umeå Universitet* tillstyrker förslaget om samordnare.

De *länsstyrelser, regioner och kommuner som yttrat sig* är generellt positiva till samordnare. Bland företrädare för skogsbruket är flertalet positiva till en nationell samordnare. *Södra Skogsägarna* m.fl. anser att en förutsättning för en nationell samordnare är att programmets vision kvarstår, samt att det finns en stark koppling till Regeringskansliet så att den nationella samordnaren har ett tydligt uppdrag och mandat. *Kopparfors skogar*, *Hällefors Tierp skogar AB* och *Skogssällskapet* avstyrker förslaget då man anser att en nationell samordnare har mycket liten möjlighet att lösa det faktum att de flesta frågorna behöver hanteras via parlamentariska lösningar som blir långsiktiga. Miljöorganisationerna (*Birdlife Sverige*, *Greenpeace*, *Naturskyddsföreningen*, *Skydda skogen*) stödjer förslaget om samordnare. *Naturskyddsföreningen* anser att det är bra att frågan lyfts till en opartisk samordnare och att det nationella skogsprogrammet gradvis har skapat en obalans där näringens representanter ofta fått bättre villkor att delta och påverka.

Avseende utredningens bedömning att det nationella skogsprogrammet bör breddas så att alla frågor som rör skogen integreras tydligare är remissinstanserna splittrade. Flera av de som är positiva lyfter bl.a. fram att man lättare skulle få en bredd i regionala skogsprogram och tydligare kunna integrera frågor (*Länsstyrelserna i Blekinge län, Kalmar län, Värmlands län och Västra Götalands län, samt Region Västernorrland och Statens energimyndighet*). *Naturvårdsverket* understryker att alla skogens aktörer bör ges möjligheter till deltagande på lika villkor. De som är negativa till en breddning av programmet anser att man inte bör förlora fokus på en växande bioekonomi (*LRF Skogsägarna, Norra Skog, Skogsindustrierna, Sveriges Jordägareförbund, Södra skogsägarna*).

**Skälen för regeringens bedömning:** Det nationella skogsprogrammets strategi med dess vision och mål för olika fokusområden beslutades av regeringen 2018 och sträcker sig fram till 2030 (N2018/03142). Visionen för det nationella skogsprogrammet är: Skogen, det gröna guldet, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi. Ett programråd har etablerats på nationell nivå och ska vara ett forum för konsultation och diskussion under ministern med ansvar för skogspolitiken. Det nationella skogsprogrammet bygger på skogspolitikens två jämställda mål om produktion och miljö (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252, prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MU18, rskr. 2007/08:244).

Regeringen delar utredningens bedömning att ett programråd liksom en fortsatt basfunktion för det nationella skogsprogrammet där Skogsstyrelsen bistår regeringen med arbetet bör kvarstå. Regeringen anser att ministern med ansvar för skogspolitiken fortsatt bör leda programrådet. Programrådets roll behöver tydliggöras och effektiviseras.

Utredningen har uppfattat att merparten av de som ingått i arbetet med det nationella skogsprogrammet har varit positiva till att det finns ett nationellt skogsprogram, att det är en tydlig arena för diskussioner och frågor centrala för sektorn och att ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen varit bra för processen.

Den svenska skogen och skogsnäringen spelar en viktig roll för svensk välfärd och sysselsättningen i alla delar av landet. Regeringen anser att dialogen om skogsfrågor har främjats genom det nationella skogsprogrammets process och de olika arbetsgrupper, seminarier, konferenser och projekt som genomförts. Den digitala mötesformen förefaller ha varit gynnsam då de digitala konferenser som hållits under tiden med restriktioner på grund av pandemin medgav en betydlig ökning av antalet deltagare. Arbetssätt med dialogform som stöd för avvägningar öppnar upp för tvärsektorieellt samarbete och en helhetssyn på landskapet. Detta är i linje med ansatsen i målen i FN:s globala mål för hållbar utveckling – Agenda 2030, som utgör en samlande grund för regeringens arbete med hållbar utveckling.

Regeringen anser att strukturen för det nationella skogsprogrammet har fungerat bra och att en nationell samordnare inte bedöms kunna strukturera den pågående dialogprocessen bättre än den form som finns för närvarande, där ministern med ansvar för skogspolitiken leder dialogprocessen. Frågor runt skogen är ofta komplexa och det är en fördel att den politiska nivån är i direkt och tät dialog med intressenterna och på så sätt kan medverka aktivt vid hantering av målkonflikter. En studie av Rikrevisionen, Nationella samordnare som styrmedel (RiR 2016:5), gör tydligt att inte alla nationella samordnare når sina mål. Bland annat visas att möjligheten att lyckas uppnå syftet med uppdraget i hög grad beror på uppdragets natur. Ju tydligare målgrupp desto bättre framgång. Stora komplicerade frågor med många olika intressegrupperingar som står långt från varandra ökar risken för mindre bra resultat. Vad gäller skogsfrågorna handlar det om flera målgrupper med uppenbara åsiktsskillnader.

Utredningens bedömning om att skogsprogrammet ska breddas så att det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integreras anser regeringen redan täcks av skogsprogrammets strategidokument. Den strategi för det nationella skogsprogrammet som togs fram 2018 ska fortsatt gälla till 2030. Regeringen anser att strategin med dess fokusområden har den bredd i frågorna som efterfrågats av utredningen och att alla frågor som rör skogen och skogsbruket kan hanteras inom programmet.

De regionala skogsprogrammen är en allt viktigare del i genomförandet av det nationella skogsprogrammet.

Skogsstyrelsen har i uppdrag att bistå regeringen i det operativa arbetet med dialogprocess och basfunktionen i det nationella skogsprogrammets årscykel. Regeringen bedömer att detta arbetssätt är gynnsamt för resultatet. I likhet med utredningen anser regeringen att denna typ av basfunktion i Skogsstyrelsen bör kvarstå, för att bistå regeringen med dialogprocessen och uppdrag inom ramen för skogsprogrammet, som att stödja

aktiviteter i det nationella skogsprogrammets årscykel, regionala processer och internationella frågor samt även i nya uppdrag som kan bli aktuella, exempelvis om ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen samt en långsiktig rådgivningskampanj (se avsnitt 11 och 12).

Prop. 2021/22:58

## 11 Nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen

**Regeringens bedömning:** Ett förslag till nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen bör tas fram. Målets fokus bör ligga på ökad tillväxt i biomassa genom förbättrad skogsskötsel samtidigt som klimat-anpassning och den biologiska mångfalden ökar i produktionsskogen. Målet bör utformas så att incitamenten och motivationen för en förbättrad skogsskötsel och ökad hållbar tillväxt i skogen ökar. Arbetet med att nå målet om ökad hållbar tillväxt i skogen bör ske inom ramen för skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Till skillnad från regeringen bedömer dock utredningen att uppgiften att föreslå ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen bör lämnas till en nationell samordnare för skogsprogrammet.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de som yttrat sig tillstyrker utredningens förslag gällande ett mål om ökad hållbar tillväxt. Flera remissinstanser framför invändningar.

*Skogsstyrelsen* instämmer i att det finns ett behov av att tydliggöra vad skogen kan bidra med och pekar på möjligheten att använda Skogsstyrelsens skogliga scenarioberäkningar för att visa vad skogen realistiskt sett kan bidra med. Skogsstyrelsen anser vidare, till skillnad från utredningen, att ett tillväxtmål bör hanteras inom ramen för en parlamentarisk skogs- och miljöberedning. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget, bl.a. med motiveringen att det redan finns övergripande mål för klimat och biologisk mångfald som är styrande. Att ställa ytterligare krav på tillväxt kan påverka och försvåra markägarens handlingsfrihet och ägarskap. *Naturvårdsverket* menar även att kunskapsläget om de mest effektiva åtgärderna för att uppnå klimatmålet är alldeles för osäkra för att låsa in sig i ett tillväxtmål. Av de kommuner och regioner som yttrat sig är en klar majoritet positiva.

Samtliga miljöorganisationer som yttrat sig är negativa till förslaget. Till exempel anser *Svenska Naturskyddsföreningen* att potentialen för återvinning och återbruk av fiber bör ske framför en ökad biomassaproduktion. *Sametinget* framhåller att ett mål för ökad tillväxt även riskerar stå i konflikt med mål om biologisk mångfald, renskötsel, kulturella och sociala värden. Flera remissinstanser saknar i utredningen en definition av begreppet hållbar tillväxt.

De flesta remissinstanser som representerar skogsnäringen, t.ex. *Skogsindustrierna*, *Holmen skog AB* och *Stora Enso skog AB*, är positiva

till ett mål för hållbar tillväxt. Flertalet menar dock att målen för miljö och produktion måste beslutas samlat i en politisk process. Flera menar vidare att arbetet bör ske samordnat med utredningens förslag om ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att en ökad hållbar tillväxt i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens framtida konkurrenskraft, för en växande, resurseffektiv och cirkulär bioekonomi samt för klimatpolitiken både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör substitution av fossila material. Ökad hållbar tillväxt bidrar därutöver till sysselsättning och tillväxt i hela landet.

Regeringen bedömer att klimatanpassning och stärkt biologisk mångfald i skogen bör vara en integrerad del av ökad hållbar tillväxt.

Ett politiskt fastslaget mål för ökad hållbar tillväxt i skogen ger en tydlig signal till skogsnäringen och innebär bättre förutsättningar för skogsnäringen att långsiktigt planera för nya investeringar och verksamheter som ger högre kvalitet och ökad lönsamhet. Ett mål för ökad tillväxt i skogen tydliggör därmed en politisk viljeriktning om betydelsen av nationell tillgång till skoglig biomassa.

Regeringen bedömer att det nationella målet för ökad hållbar tillväxt bör sträva efter att uppmuntra den enskilde skogsägaren att, utifrån sina förutsättningar, sätta egna mål i linje med skogspolitikens inriktning om frihet under ansvar och de två jämställda målen.

Den svenska modellen för skogspolitiken med sektorsansvar och jämställda mål kräver tillitsfull dialog och samverkan mellan skogens intressenter. Samverkan underlättas av tydligare ramar och förutsättningar, vilket ett mål för ökad hållbar tillväxt bedöms bidra till, liksom de nationella miljökvalitetsmålen gör. De avvägningar och prioriteringar som krävs för att besluta om ett mål för hållbar tillväxt bör vara en uppgift för politisk behandling. Därmed kan fokus för dialog och samverkan mellan skogens intressenter flyttas från mål till medel, dvs. hur målet ska uppnås.

Ovanstående skäl motiverar ett nationellt mål om hållbar tillväxt i skogen. Det nationella målet för ökad hållbar tillväxt i skogen bör beslutas av regeringen. Det finns skäl att underlaget för ett sådant beslut tas fram inom ramen för samverkan mellan skogens intressenter och det nationella skogsprogrammet bedöms vara en lämplig plattform för denna samverkan. Regeringen avser därför uppdra åt Skogsstyrelsen att ta fram ett förslag till nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen i dialog med skogsnäringen, forskningen, miljöorganisationer och Naturvårdsverket.

#### *Arealen virkesproduktionsmark har minskat*

Sedan början av 1990-talet har arealen virkesproduktionsmark, den areal som är tillgänglig för avverkning, minskat. Orsaken är de beslut som riksdagen fattade 1993 med jämställda mål för skogspolitiken, vilka innebar höjda ambitioner när det gäller naturvårdsarbetet i skogen. Bland annat ökade arealen formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar och miljöhänsyn. Avverkningen i Sverige är enligt Skogsstyrelsen i nivå med vad som bedöms vara en uthållig avverkningsnivå (Skogsstyrelsen rapport



2015/10). Samtidigt har den globala efterfrågan på svenska skogsprodukter, och därmed svensk skoglig biomassa ökat. Prop. 2021/22:58

De kommande decennierna förväntas efterfrågan fortsätta att öka från såväl exportmarknaderna som hemmamarknaden. En bidragande orsak till den ökande efterfrågan är övergången till en mer cirkulär och biobaserad ekonomi i enlighet med beslutade klimatmål, såväl globala som regionala och nationella. De främsta underliggande drivkrafterna bedöms emellertid fortsatt vara globalt ökande befolkning och ökat välstånd. Efterfrågan förväntas utvecklas särskilt starkt för skogsbaserade produkter som byggvaror, förpackningar och hygienprodukter samt cellulosebaserade textilier och kemiska produkter. Den ökande efterfrågan på dessa produkter förväntas mer än kompensera för trenden med minskande förbrukning av andra skogsbaserade produkter, främst olika sorts tryckpapper.

Som en del i arbetet med en ny skoglig konsekvensanalys görs i rapporten Marknaden för skogsråvara och skogsnäringens utveckling till 2035 (Skogsstyrelsen rapport 2021/3) bedömningen att svensk skogsnäring, för att behålla sina marknadsandelar på exportmarknaderna, skulle behöva ett ökat råvarubehov på 19 miljoner kubikmeter till år 2035. Det behovet överstiger med stor marginal den avverkningsnivå som bedöms uthållig enligt Skogsstyrelsens konsekvensanalys (Skogsstyrelsens rapport 2015/10).

För att möta den ökade efterfrågan och möjliggöra fossilsubstitution men med bibehållen ambition om att skyddsvärda skogar inte ska avverkas, kommer ökad hållbar tillväxt på virkesproduktionsmarken att vara nödvändig.

#### *Ökad hållbar tillväxt genom klimatanpassning och biologisk mångfald*

När det gäller klimatförändringens påverkan på tillväxten är effekterna såväl positiva som negativa. Å ena sidan innebär ett varmare klimat längre växtsäsong, vilket är positivt för tillväxten, medan torrare förhållanden å andra sidan kan innebära torkstress och därmed lägre tillväxt, inte minst då trädens motståndskraft mot olika skadegörare ökar. För att det ska vara möjligt att uppnå målet om ökad hållbar tillväxt bör de negativa effekterna av klimatförändringen begränsas genom ökad klimatanpassningen av skogsbruket.

Att eftersträva ökad biologisk mångfald bedöms också kunna bidra positivt till ökad hållbar tillväxt. Genom att skogen har en hög grad av variation av bland annat trädslag och strukturer såsom tillgång på död ved bibehålls en god genetisk variation vilket bedöms göra skogen mer motståndskraftig och välväxande.

#### *Underlag för framtagande av förslag*

Förslaget till mål för hållbar tillväxt bör baseras på forskning och riksskogstaxeringens underlag. En central del av underlaget bör kunna utgöras av de scenarioanalyser som Skogsstyrelsen återkommande tar fram baserat på riksskogstaxeringen. Scenarioanalyserna möjliggör att effekterna av målet kan analyseras givet olika ambitionsnivåer på skogsskötseln, naturvård och avverkningsnivåer, samt i förhållande till framtidens behov av skogsråvara.

Bedömningen är att det genom förbättrad skogsskötsel finns stora möjligheter att öka den hållbara tillväxten på virkesproduktionsmarken. Skogsstyrelsen har, som resultat av en samverkansprocess för skogsproduktion, i rapporten Skogsskötsel med nya möjligheter (Skogsstyrelsen rapport 2019/24) beskrivit en stor mängd åtgärder för att öka tillväxten på virkesproduktionsmarken. Samverkansprocessen bedömer att tillväxten i Sveriges skogar fram till 2050 skulle kunna öka med ca 20 procent jämfört med i dag, vilket innebär oförändrad tillväxttakt totalt sett jämfört med perioden 1980–2015.

## 12 Långsiktig rådgivningskampanj för ökad hållbar tillväxt och hållbart brukande i skogen

**Regeringens bedömning:** En långsiktig rådgivningskampanj för ökad hållbar tillväxt och hållbart brukande i skogen bör tas fram av Skogsstyrelsen i dialog med relevanta aktörer såsom skogsnäringen, miljöorganisationer, Naturvårdsverket och Sveriges lantbruksuniversitet. Kampanjen bör, genom att sprida kunskap om vilka åtgärder som är relevanta för ökad kvalitet och lönsamhet i skogsbruket bidra till att nå den politiska ambitionen om ökad hållbar tillväxt i skogen. Kampanjen bör innefatta verkningsfulla åtgärder för naturvårdande skötsel, användning av alternativa brukningsmetoder, ökad klimateffektivitet, effektivare miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket. Samlat bör kampanjen bidra till att minska de affärsmässiga riskerna för företagande inom skogsbruket. Rådgivningen bör även stimulera till mer och bättre naturvårdande skötsel på frivilligt avsatt mark.

Rådgivningskampanjen bör bidra till att stärka konkurrenskraften och bidra till uppfyllelsen av klimat- och miljömål.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av de remissinstanser som har kommenterat bedömningen om en rådgivningskampanj är positiva. Flera miljöorganisationer uttrycker tveksamheter gällande innehållet i den rådgivning som lämnas och föreslår inriktning på exempelvis naturlig förnygring (*Greenpeace*), lövträd och blandskog (*Skydda skogen*) samt naturvårdande skötsel (*Birdlife Sverige*).

*Naturskyddsföreningen* anser att utredningens bedömning om en rådgivningskampanj är bra, men fokus bör även ligga på variation i brukningsmetoder och på inhemska trädslag. *Världsnaturfonden WWF* är positiv till en rådgivningskampanj förutsatt att det inte leder till ökad intensifiering i skogsbruket. En rådgivningsinsats om produktion bör ske utifrån ett brett värde- och riskperspektiv inom ramen för bevarandet av biologisk mångfald.

De sektorsmyndigheter, länsstyrelser, universitet och regioner som yttrar sig är mestadels positiva. *Naturvårdsverket* vill att kampanjen även

bör hantera åtgärder för att minska växthusgasutsläppen på skogsmark och åtgärder för att öka upptaget av koldioxid på skogsmark även utanför de frivilligt avsatta skogarna. Myndigheten poängterar också att de regionala dialogprocesserna om grön infrastruktur är en bra grund för dialog med skogens aktörer och att handlingsplanerna framtagna inom arbetet med grön infrastruktur är viktiga kunskapsunderlag. *Skogsstyrelsen* betonar vikten av att använda digitala verktyg i rådgivningsarbetet. Flera länsstyrelser understryker vikten av regional och lokal anpassning av rådgivningen och att den gärna kan utföras tillsammans med länsstyrelsen. *Riksantikvarieämbetet* anser rådgivningskampanjen behöver inkludera planeringsåtgärder med hänsyn till kulturmiljön även i gallringsåtgärderna. *Linnéuniversitetet* anser att rådgivningen i första hand ska fokusera på ståndortsanpassad skötsel, i andra hand tillväxthöjande åtgärder.

Intresseorganisationerna inom skogssektorn är positiva till en rådgivningskampanj. Flera remissinstanser, bl.a. *Bergvik Skog Öst AB*, anser att det signalerar ökad tyngd åt produktionsfrågor. *Skogsindustrierna med flera* poängterar att det är viktigt att Skogsstyrelsen får ett tydligt uppdrag att under en längre tidsperiod bedriva en rådgivningskampanj och att Skogsstyrelsen får öronmärkta pengar för detta. *Stora Enso Skog AB* poängterar att det framför allt kommer att stimulera mindre markägare till ett ökat brukande av resursen skog.

*Naturturismföretagen* anser kampanjen även bör innehålla en del om andra sätt att bruka skogen inom besöksnäringen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att det finns en potential för ökad hållbar tillväxt i skogen. En omfattande rådgivningskampanj bör därför genomföras. Rådgivningen bör syfta till ökad hållbar tillväxt genom förbättrad skogsskötsel i brukade skogar för att möta ökad efterfrågan från en växande cirkulär bioekonomi.

Kampanjen bidrar till en växande och mer konkurrenskraftig bioekonomi genom att tillsammans med ökad resurseffektivitet och cirkularitet öka den tillgängliga råvarubasen för den förädlade skogsindustrin. Rådgivningskampanjen förväntas bidra till bättre förutsättningar för ökad substitution av fossilt baserade material samt ökad kolinlagring i växande skog. Vidare bedöms kampanjen öka möjligheterna för Sverige att nå klimatmålet, utan att negativt påverka andra miljömål.

Ökad aktivitet i skogsbruket bedöms vara avgörande för att stärka såväl de ekonomiska, sociala som miljömässiga nyttorna av skogsbruk. Genom bättre tillväxthöjande och naturvårdesskapande insatser kan svenskt skogsbruk fortsätta att bidra till nytta för alla. Ökad aktivitet i skogsbruket bör därför vara en ledstjärna för kampanjen, både på produktionsmarken och på de frivilliga avsättningar där skötsel är nödvändig för att bevara och utveckla miljövärden.

Skogsstyrelsen har inom ramen för Samverkansprocess skogsproduktion tagit fram rapporten Skogsskötsel med nya möjligheter (Skogsstyrelsen rapport 2019/24), vilken har remitterats. Rapporten beskriver hur skogen kan brukas för värdefull tillväxt och med aktiv miljöhänsyn.

Regeringen anser att rådgivningen även ska syfta till effektivare miljöhänsyn. God och väl planerad miljöhänsyn vid alla skogsskötselåtgärder gynnar inte bara miljövärden utan kan även främja lönsamhet.

Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn ger vägledning om hur miljöhänsyn bör tas vid planering och genomförande av skogsbruksåtgärder i produktionsskog. Kampanjen bör därför även innefatta dessa målbilder för god miljöhänsyn.

Regeringen bedömer att kampanjen bör innehålla rådgivning om ökad klimateffektivitet i skogsbruket. Därför bör kampanjen exempelvis innehålla rådgivning om skötselinsatser som kan minska markavgångar av växthusgaser, öka kolinbindningen, val av maskinpark samt röjning och gallring. Några remissinstanser har påpekat vikten av variation av brukningsmetoder. Skogsstyrelsen har redan i dag ett uppdrag med rådgivning kring olika metoder för skogsbruk, t.ex. hyggesfritt skogsbruk. Det arbetet bör integreras i en kommande rådgivningskampanj. Hyggesfria brukningsmetoder bör ingå i kampanjen för att enklare än i dag kunna tillämpas av skogsägare som själva vill, på marker där så är motiverat.

Regeringen avser vidare 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.

Det bedöms vara mest effektivt att rådgivning till skogsägare om förbättrad skogsskötsel och naturvårdande skötsel sker samordnat, vilket därför bör eftersträvas. Om rådgivning om naturvårdande skötsel kopplas till att markägare har möjlighet att söka ett ekonomiskt stöd, t.ex. stödet Skogens miljövärden eller Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås) bedöms det vara ändamålsenligt med individuell och mer specifik rådgivning.

Skogsägare är kampanjens huvudsakliga målgrupp. Regeringen anser att rådgivningen bör stärka skogsägaren som företagare. Då en stor och växande andel av skogsägarna är beroende av att till största delen köpa in skogsbrukstjänster och andra tjänster kopplade till skogsägandet är det lämpligt att beställarkompetens utgör en del i rådgivningen. Regeringen håller med Skogsstyrelsen om vikten av att använda digitala hjälpmedel i kampanjen. Utvecklingen inom webbaserad utbildning och information möjliggör att digitala rådgivningsformer kan ges ett betydande inslag. Den digitala utvecklingen möjliggör även att rådgivningen kopplas till skogsägarens egen skog. Denna möjlighet bör tillvaratas så att den enskilde skogsägaren lättare kan använda kunskapen utifrån sina egna mål och förutsättningar. Det kan förväntas öka motivationen för skogsägaren att vara aktiv. Regeringen bedömer att särskilda insatser bör göras för att nå de nu inaktiva ägarna. Förutom digitala plattformar bör även aktiviteter på plats ute i skogen prioriteras. Erfarenhet visar att skogen är det bästa stället att ta till sig rådgivning om skogsskötsel. Särskilda utbildningsinsatser om naturvårdande skötsel bör även riktas mot skogsmaskinförare och andra yrkesverksamma.

Mot denna bakgrund avser regeringen att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram en långsiktig rådgivningskampanj för ökad hållbar tillväxt och hållbart brukande i skogen. Arbetet med att ta fram kampanjen bör ske i dialog med relevanta aktörer såsom skogsnäringen, miljöorganisationer, Naturvårdsverket och Sveriges lantbruksuniversitet. För att nå ut brett bör så stor del som möjligt av skogsbrukets hela rådgivningskapacitet tas tillvara. Nästan alla yrkesverksamma organisationer har i dag utbyggt

rådgivning och säljer skogsvårdstjänster. Den allra största påverkan på skogsägare sker genom de kontakter som tas i samband med virkesköp och försäljning av skogsvårdstjänster. Kampanjen bör därför genomföras samordnat tillsammans med andra organisationer med markägarkontakter. Det skapar dessutom regional och lokal förankring och samverkan vilket regeringen, i likhet med flera remissinstanser, bedömer är positivt.

## 13 Skog och klövvilt

**Regeringens bedömning:** Det bör genomföras en ökad rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötsel med syftet att minska klövviltsskador på skog och öka fodermängderna.

För att åstadkomma eftersträvad balans mellan klövviltstammar och fodertillgång bedöms, utöver rådgivning, ytterligare insatser behövas. Därför bör möjligheterna till olika åtgärder, och vid behov regel förändring, för att minska skadenivåerna utredas.

**Utredningens bedömning** överensstämmer till största del med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig är positiva till både bedömningen om rådgivning om klövviltförvaltning och skogsvård samt bedömningen att utreda incitament och regel förändringar för minskade skadenivåer. Endast *Greenpeace* invänder mot bedömningen. *Naturvårdsverket* instämmer i bedömningen, men anser att problembeskrivningen är förenklad. Uppföljning bör ske på fler sätt än genom älgbetesinventeringen. Utöver vad som föreslås i utredningen föreslår *Skogsstyrelsen* att en statlig utredning tillsätts för flerartsförvaltning, att inventering av älgskador inom älgbetesinventeringen genomförs årligen och finansieras av staten samt att jakt efter kronvilt blir allmän.

Bland de länsstyrelser som har yttrat sig är några uttalat positiva till bedömningen medan andra pekar på att länsstyrelsen är regionalt ansvarig och beslutande förvaltningsmyndighet för klövviltförvaltningen och bör därför involveras i att ta fram rådgivningsbudskap, genomföra rådgivning om klövviltförvaltning samt se över möjligheter till incitament och regel förändring. Någon länsstyrelse poängterar vikten av att ge utrymme för regionala variationer.

*Sveriges lantbruksuniversitet* understryker att avvägningen mellan olika ekosystemtjänster inte är självklar och att alla ekosystemtjänster inte kan ökas samtidigt.

Bland skogsbrukets representanter är de flesta positiva. *Lantbrukarnas Riksförbund* (LRF) är positiv till rådgivning, men anser att åtgärderna enligt utredningens bedömning inte är tillräckliga för att möjliggöra förnyring med alla trädslag.

*Friluftsförbundet* och *Svenskt Friluftsliv* anser att utredningen allt för ensidigt belyser de negativa effekterna vilt kan ha på skogsproduktion. *Svenska Jägareförbundet* ifrågasätter att sambandet mellan skadenivåer och klövviltstäthet är linjärt samt att viltbete av ungskog pekas ut som ett

av de viktigaste hindren för en ökad skogsproduktion. Förbundet ifrågasätter också nyttan av ett utredningsuppdrag att analysera incitament och regelförändringar samt anser att utredningen förbiser att jägare och markägare i hög utsträckning är samma personer som ofta värderar sitt ägande utifrån en helhet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Klövviltbetet har i dag stor negativ påverkan på virkesproduktionen och den biologiska mångfalden. I likhet med många remissinstanser bedömer regeringen därför att en tydlig minskning av klövviltpopulationerna utifrån lokala och regionala förhållanden bör ske i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade foder mängder.

Skogsstyrelsen gör bedömningen att virkesproduktionen i Sverige minskar med 5–7 miljoner skogskubikmeter per år till följd av viltbetet, motsvarande 5–8 procent av dagens avverkningsnivå (Skogsstyrelsen rapport, 2019/24). Även virkets kvalitet försämras när ungskogar betas. Följden blir att en lägre andel av virket håller tillräckligt hög kvalitet för att bli sågtimmer som kan vidareförädlas till långlivade produkter, t.ex. för träbyggnation. Därmed minskar både det ekonomiska värdet och klimatnyttan ytterligare. Många lövträdsdrag betas så hårt av klövvilt att förnyingsmöjligheten ofta är starkt begränsad eller obefintlig. Viltbetets volymmässiga och kvalitetsmässiga påverkan på bioekonomins råvarubas innebär sammantaget att skogsnäringsens förutsättningar och konkurrenskraft försämras, med minskad sysselsättning och förädlingsvärde som följd.

Förutom direkta skador får viltbetet även indirekta negativa effekter genom att skogsskötseln anpassas till de höga viltstammarna. Viljan att investera i förädlat plantmaterial av hög kvalitet minskar. I många regioner har viltbetetrycket under lång tid varit så högt att skogsägarna väljer att plantera gran eller contortatall på marker som i stället är lämpliga för tall. Därmed betas till exempel de lövträd, tallar och det bärris som finns än hårdare och en ond cirkel uppstår. Landskapets upplevelsevärden, framtida jaktmöjligheter och biologisk mångfald påverkas negativt. Förutom lägre klövviltpopulationer gör utredningen bedömningen att även skogsskötsel med ökad ståndortsanpassning, t.ex. att i högre grad än i dag förnygra med tall på marker där det är lämpligt, är nödvändigt för att bryta denna onda cirkel. De ekonomiska förluster som uppstår till följd av ståndortsmässigt suboptimal skötsel är svåra att beräkna men de bedöms vara betydande.

Det finns även positiva effekter av en stor klövviltsstam i form av värdet på viltköttet och upplevelsevärden.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har inom ramen för älgförvaltningssystemet formulerat målbilder för skog och klövvilt:

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

Resultaten av ÄBIN visar emellertid att den genomsnittliga skadenivån i Sverige för närvarande är ca 13 procent årligt uppkomna skador på tall. Mycket få områden når målet om högst 2–5 procent årliga skador på tall, eller minst 7 av 10 stammar oskadade av vilt vid fem meters höjd. Flera av målen för älgförvaltningen har därmed inte uppnåtts, vilket flera remissinstanser konstaterar.

Naturvårdsverket har i rapporten Uppföljning av mål inom älgförvaltningen (den 27 november 2018) visat att flera av målen i älgförvaltningsplanerna och riksdagens övergripande målsättningar inte uppnåtts. Regeringen bedömer att syftet med det nya älgförvaltnings-system som infördes 2012 i linje med riksdagens beslut (prop. 2009/10:239 Älgförvaltningen) inte uppnåtts och delar uppfattning med de remissinstanser som anser att viltförvaltningen på ett tydligare sätt än i dag bör styra mot och följa upp de mål som satts upp inom ramen för älgförvaltningen. ÄBIN och de andra skogliga betesinventeringar som Skogsstyrelsen utvecklar och tillhandahåller bedöms utgöra ett viktigt redskap när det gäller uppföljning av balansen mellan betestillgång och vilt.

Eftersom viltskadorna beror på det sammanlagda betestrycket från främst älg, dovhjort, kronhjort och rådjur är det önskvärt att man i viltförvaltningen beaktar även dessa arter, vilket flera remissinstanser också påpekar.

Regeringen anser att problemen kopplat till skog och vilt motiverar att inslag om viltförvaltning och skogsskötsel för bättre balans mellan klövvilt och fodermängder ges stort utrymme i rådgivningskampanjen för hållbar ökad tillväxt (se avsnitt. 12). Framtagande av rådgivningsbudskapen om skog och vilt bör ske i samverkan mellan markägare, skogsnäringen och jägarorganisationerna,

I syfte att åstadkomma eftersträvad balans mellan klövviltstammar och fodertillgången bedöms även ytterligare insatser behövas. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna och andra relevanta organisationer utreda möjligheterna till olika incitament samt vid behov regelförändringar för att minska skadenivåerna.

## 14 Åtgärder för att stärka skogsbruket genom ökade möjligheter till klimatanpassning

**Regeringens bedömning:** För att stärka skogsbruket bör skogsägare stödjas i att utveckla resilienta och vitala skogssystem som har förmåga att anpassa sig till ett förändrat klimat samt. bruksmetoder som understödjer ett klimatanpassat skogsbruk.

**Utredningens bedömning:** Utredningen har inte gjort någon bedömning och har inte lämnat några specifika förslag om klimat-

anpassning. Utredningen påtalar dock behovet av ökad klimatanpassning i skogen.

**Remissinstanserna:** Några länsstyrelser, däribland *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Kalmar län* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* pekar på vikten av klimatanpassning i skogen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Skogsbruket kan stärkas genom att ge skogsägare ökat stöd och ökade möjligheter att utveckla resilienta och vitala skogsekosystem som har förmågan att anpassa sig till ett förändrat klimat. Klimatförändringarna medför att förutsättningarna för skogen och skogsbruket förändras. Längre växtsäsonger betyder vanligen ökad skogstillväxt. Sommartorka, minskad vintertjäle, ökad frekvens av skyfall och andra effekter av ett ändrat klimat medför samtidigt ökade risker i form av angrepp av gamla och nya skadegörare, stormskador, erosions- och körskador med mera. Att bruka och sköta skog för hög vitalitet, variation, resiliens och ståndortsanpassning är viktiga åtgärder för att öka klimatanpassningen. Brukandet av skogen behöver anpassas till ett förändrat klimat så att den ger en fortsatt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden stärks och hänsyn tas till andra allmänna intressen. Brukningsmetoder och naturbaserade lösningar för klimatanpassning bör utvecklas och tillämpas av skogsägare som själva vill, på marker där så är motiverat. Detta bör bidra till målet om ökad hållbar tillväxt, motverka negativa effekter på miljö och andra samhällsvärden samt underlätta för renskötseln.

Åtgärder, stöd och främjande ska tas fram i syfte att bidra till att begränsa negativa effekter av klimatförändringarna genom t.ex. ett väl fungerande system för klimatanpassning av skogsmarken samt även på längre sikt genom ökad ståndortsanpassning, kontinuitetsskogsbruk med flerskiktade skogar, mer stormfasta skogar och hög grad av variation inklusive lövskogsinblandning. Ekosystemtjänster som vidmakthåller skogens funktioner och förebygger risker med ett förändrat klimat ska skyddas, stärkas och utvecklas.

## 15 Staten som föregångare i hållbart skogsbruk

**Regeringens bedömning:** Staten bör vara föregångare i hållbart skogsbruk och ta stor natur- och kulturmiljöhänsyn samt hänsyn till rennäringen. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att se över hur de kan verka som föregångare i hållbart skogsbruk. Staten bör vara en föregångare för att ha hög trovärdighet i arbetet med formellt skydd av skog. Skyddsvärda statliga skogar ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog bör därför få områdeskydd så snart det är möjligt. Regeringen avser även att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samarbete med Sveaskog AB, Statens fastighetsverk och Sametinget stärka statens roll för ett hållbart skogsbruk och för att utveckla alternativa bruksmetoder som tar större hänsyn till tillgången på renbete i det renskötselområde som ligger på statlig mark.



**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår en statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden där statens innehav bör skyddas formellt i ett första skede. I förslaget pekar utredningen på ca 6000 hektar produktiv skogsmark av totalt 8 000 hektar i Norrbottens län där Statens fastighetsverk antingen kan bedriva skogsbruk så som det görs i dag eller så kan skogsmarken bevaras för att kunna utveckla beståndsvisa naturvärden och ingå i de större sammanhängande områden. För övrig produktiv skogsmark i den fjällnära skogen menar utredningen att det finns anledning att utreda om Statens fastighetsverks skogsbruk är samhällsekonomiskt motiverat utifrån den alternativa möjligheten att i stället främja naturvård, rennäring, naturturism och friluftsliv. I den delen har utredningen varken bedömt eller lämnat något konkret förslag som rör Statens fastighetsverks skogsbruk och rennäring.

**Remissinstanserna:** Endast två remissinstanser har yttrat sig om utredningens förslag att se över Statens fastighetsverks skogsinnehav. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* föreslår att Statens fastighetsverk får ett ändrat uppdrag där huvudinriktningen är friluftsliv, rekreation, naturvård och förvaltning samt tillgängliggörande av skyddade områden, främjande av renskötsel och naturturism. *Statens fastighetsverk* poängterar att det är en självklarhet att inte bedriva skogsbruk i sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden. Statens fastighetsverk avstyrker däremot förslaget om skydd och föreslår att områdena avsätts med ett visst tillåtet skogsbruk, med hyggesfria metoder, naturvårdande skötsel samt skötsel för att främja rennäring och friluftsliv. Statens fastighetsverk vill även fortsättningsvis förvalta de områden myndigheten i dag hanterar.

Fortifikationsverket anför att verkets skogsbruk är anpassat till Försvarsmaktens verksamhet, vilket ofta ger positiva effekter gällande naturvärden i skogen. En stor andel av Fortifikationsverkets markinnehav, främst delar av övnings- och skjutfält, är skyddat utifrån olika naturvårdsändamål. Fortifikationsverket bedömer att ytterligare begränsningar av nyttjandet i form av ökade krav på skyddsformer innebär men för utvecklingen av försvarsförmågan.

När det gäller frågan om renskötsel och skogsbruk, uttrycker några remissinstanser allmänna synpunkter. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* föreslår att Statens fastighetsverk får ett ändrat uppdrag där en av huvudinriktningarna ska vara främjande av renskötsel. *Svenska kyrkan* understryker att det i den fortsatta beredningen behöver renskötselrätten säkerställas så att urfolkens principer respekteras inom skogsbruket. *Holmen Skog AB* anser att de svåraste samverkansfrågorna mellan skogsbruk och rennäring handlar om vinterbetesmarkerna, vilket inte löses av ett storskaligt skydd av fjällnära skog. *Vilhelmina* och *Dorotea kommuner* och *Region Gävleborg* anser att rennäring, skogsbruk och besöksnäring är tre verksamhetsområden som kan samspela och stärka varandra. *Sametinget* noterar att renskötselrätt och renskötsel frågor har lämnats utanför utredningen och myndigheten vill bli involverad när olika frågor ska hanteras framöver. Sametinget understryker att staten har ett särskilt ansvar att i förhållande till renskötseln som grundlagsskyddad näring och samisk markanvändning skydda renskötseln från exploatering. Myndigheten lyfter särskilt contortatallens starkt negativa påverkan på

renskötsel. *Svenska Samernas Riksförbund (SSR)* anser att 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. SSR noterar även att det saknas förslag som rör hänsyn till renskötsel. Förbundet understryker att samebyarnas rättigheter är starkare än vad staten har erkänt och hänvisar till den s.k. Girjasdomen, NJA 2020 s. 3.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det statliga skogsbruket bör vara ett föredöme för ett hållbart skogsbruk och bör ta stor natur- och kulturmiljöhänsyn. Det är viktigt att staten, via sitt skogsägande, agerar som föregångare för ett hållbart skogsbruk och gör de nödvändiga åtaganden som bedöms vara relevanta för att hållbart nyttja skogen och bevara biologisk mångfald och andra värdefulla ekosystemtjänster.

Statens fastighetsverk förvaltar ca 6,5 miljoner hektar mark varav ca 866 000 hektar utgörs av produktiv skogsmark. Statens fastighetsverk är den dominerande ägare till statens markinnehav inom rennäringens åretruntmarker. Merparten av skogsmarken är redan skyddad som naturreservat. Av resterade ca 300 000 hektar är 18 procent frivilligt avsatt för naturvård. Det mesta av marken ligger inom rennäringens åretruntmarker. Enligt förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk ska myndigheten förvalta statens fastighetsinnehav så att en god resurshushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås. Av regleringsbrevet för 2021 framgår även att myndigheten ska verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås. Statens fastighetsverk är sedan år 2000 certifierat enligt FSC (Forest Stewardship Council). Regeringen har också gett Statens fastighetsverk i uppdrag att fortsätta arbetet med grön infrastruktur, ekosystembaserat skogsbruk och klimatanpassning inom sin skogs- och markförvaltning kopplat till de nationella miljö kvalitetsmålen. Statens fastighetsverk ska redovisa uppdraget senast den 31 mars 2023.

Regeringen avser ge Statens fastighetsverk i uppdrag att se över hur myndigheten i ökad utsträckning kan verka som föregångare inom hållbart skogsbruk. Med hållbarhet avses alla tre dimensionerna av hållbarhet, det vill säga social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Detta kan exempelvis ske genom att Statens fastighetsverk kan tillämpa hyggesfria skogsbruksmetoder eller andra lämpliga metoder i de skogar som i dag inte har höga naturvärden. Hyggesfritt skogsbruk kan i dessa skogar komplettera trakthyggesbruk och användas där myndigheten bedömer det lämpligt utifrån exempelvis miljö-, kulturmiljö-, eller virkesproduktions synpunkt eller med hänsyn till rekreationsvärden och rennäringen.

Enligt förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket ska myndigheten förvalta en viss del av statens fasta egendom, främst fastigheter avsedda för försvarsändamål, så kallade försvarsfastigheter.

Fortifikationsverket bidrar till uppfyllelsen av målet för det militära försvaret som riksdagen har beslutat utifrån propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 136).

Fortifikationsverket förvaltar ca 375 000 hektar mark, varav ca 100 000 hektar utgörs av produktiv skogsmark. Flera av Försvarsmaktens övnings- och skjutfält, flottflygplatser etc. har höga naturvärden och en rik biologisk mångfald. Den militära verksamheten har under lång tid

begränsat annan exploatering av området, exempelvis byggnation eller modernt jord- och skogsbruk. Försvarsmakten, och Fortifikationsverket som äger marken, ansvarar för att förvalta områdenas naturvärden i skötsel- och skogsbruksplaner i enlighet med lagstiftning och myndighetsstyrning.

På Fortifikationsverkets marker finns i dag flera formellt skyddade områden med stor biologisk mångfald. Mer än hälften av Fortifikationsverkets marker skyddas exempelvis som naturreservat och Natura 2000-områden. Fastigheterna ska vidare förvaltas inom ramen för en god och effektiv ekonomisk hushållning. Det är viktigt att staten, via sitt skogsägande genom Fortifikationsverkets försorg, agerar som föregångare och gör nödvändiga åtaganden som bedöms relevant för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald och andra värdefulla ekosystemtjänster. Regeringen har gett Fortifikationsverket i uppdrag att fortsätta arbetet med grön infrastruktur, ekosystembaserat skogsbruk och klimatanpassning inom sin skogs- och markförvaltning kopplat till de nationella miljö kvalitetsmålen. Uppdraget ska redovisas senast 31 mars 2023. Regeringen avser ge Fortifikationsverket i uppdrag att se över hur de i ökad utsträckning kan verka som föregångare inom hållbart skogsbruk. Uppdraget bör genomföras så att det är förenligt med Fortifikationsverkets grunduppdrag.

Sveaskog AB äger 3,9 miljoner hektar mark, varav 3,05 miljoner hektar är produktiv skogsmark, vilket innebär att Sveaskog äger 14 procent av den svenska skogsmarken. Sveaskog är därmed Sveriges största markägare. Bolagets skogs innehav är fördelat över hela Sverige, men huvuddelen finns i den norra delen av landet. Som ett bolag med statligt ägande ska Sveaskog, i enlighet med statens ägarpolicy, vara ett föredöme inom sin bransch på miljö- och klimatområdet, och därigenom ett hållbart skogsbruk. Sveaskogs skogsbruk ska ta hänsyn till miljövärden och sociala värden samt agera affärsmässigt och ge en marknadsmässig avkastning. Vid skogsskötseln ska hänsyn tas till natur- och kulturvärden men även till andra allmänna intressen. Inom rennäringens året-runt-marker ska berörd sameby ges möjlighet att samråda innan förnygringsavverkning eller avverkning för skogsbilväg. Mot denna bakgrund har Sveaskog under våren 2021 förnyat sin strategi för att bl.a. förstärka det hållbara skogsbruket, vilket inkluderar ett stort antal satsningar inom bl.a. hyggesfritt skogsbruk, ekologiskt funktionell naturhänsyn, våtmarker och lövnaturskog. Detta tillkännagavs på årsstämman i april 2021. Sveaskog är även certifierat enligt både FSC och Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC).

Det är mycket viktigt med en långsiktigt hållbar samexistens mellan skogsbruk och rennäring. Både skogsbruket och renskötseln nyttjar skogsmarken och synen på hur skogen bör skötas skiljer sig ofta. Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samarbete med Sveaskog, Statens fastighetsverk och Sametinget utveckla och stötta tillämpning av alternativa brukningsmetoder i renskötselområdena. Motivet till det är att staten, via sitt skogsägande i Sveaskog och Statens fastighetsverk, ska agera som föregångare för ett hållbart skogsbruk.

Staten bör vara föregångare för att ha hög trovärdighet i arbetet med formellt skydd av skog. Det är därför rimligt att staten ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog tidigt skyddar de värdefulla

skogar som är statligt ägda genom Statens fastighetsverk och Sveaskog. Ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog finns det ca 140 000 hektar skyddsvärd produktiv skog på statlig mark, på Statens fastighetsverks och Sveaskogs mark. Regeringen bedömer att ett skydd av dessa kända skyddsvärda statliga skogar ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog är ett viktigt steg att bevara kända skogliga naturvärden och höja trovärdigheten i statens naturvårdsarbete. Det bör därför genomföras så snart det är möjligt. Sveaskogs marker kvarstår i bolagets ägo. Statens fastighetsverks innehav överförs till Naturvårdsverket.

## 16 Konsekvenser

De förslag och bedömningar som görs i denna proposition syftar till att stärka äganderätten och att ytterligare förbättra förutsättningarna för att Sverige och dess landsbygd ska ha en växande skogsnäring och ökad hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till biomassa från den svenska skogen. Sverige har också ett ansvar internationellt och för kommande generationer att bevara, restaurera och utveckla den biologiska mångfalden i den svenska skogen samt nationella och internationella åtaganden för att skydda biologisk mångfald i skogen. Hållbar skoglig tillväxt för jobb och export, ersättning av fossila råvaror, ökad cirkularitet samt kolinbindning i biomassa och marken ska främjas och läckage av växthusgaser från mark och andra källor minskas. Regeringen anser att en stark ägande- och brukanderätt kan bidra till att i ökad utsträckning kunna ta tillvara skogens potential för ekonomi, klimat och miljö. Arbetssätt där frivillighet är utgångspunkten bör bidra till ökad acceptans hos skogsägarna och är en incitamentsskapande åtgärd som i högre grad bör leda till att markägaren vill bevara och utveckla naturvärdena på sin fastighet. Genom de åtgärder som regeringen aviserar förbättras förutsättningarna för att nå skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö.

### **Konsekvenser av förslaget om Sveaskogsprogram**

Förslaget om ett program för ersättningsmark (avsnitt 5.1) har finansiella konsekvenser. Värdet på statens reala tillgångar minskar när marken skyddas och värdet skrivs ner. Vidare uteblir avkastningen från Sveaskog när den aktuella arealen tas ur produktion. Förslaget väntas medföra en negativ effekt på den årliga utdelning som staten erhåller från bolaget. Vid överföring av fastigheter till staten från ett bolag som staten förvärvat genom utdelning av aktier från Sveaskog, så utlöser en utdelning eller överföring av mark till underpris beskattning för det överlåtande bolaget. Det medför att kapital kan behöva tillskjutas från staten för att hantera den beskattning som uppkommer. De statsfinansiella konsekvenserna som beskrivs ovan utgör dock inte en relevant grund för beräkning av det faktiska värdet av de 25 000 hektar produktiv skogsmark som avses överföras från Sveaskog. Detta beror på att den areal som sedermera ska

överförs ännu inte är identifierad på bolagets marker. För Sveaskog kan det uppstå kostnader vid bildandet av ett dotterbolag för överföring av skogsfastigheter, för betalning av t.ex. fastighetsbildningskostnader, lagfartskostnader samt kostnader för förvaltning av skogen.

Förslaget om ett utökat och förändrat markförsäljningsprogram har finansiella effekter (avsnitt 5.2). Programmet innebär att staten, genom Naturvårdsverket, betalar ersättning till Sveaskog, vilket belastar statens budget. Då efterfrågan på fastigheter från Sveaskog, eller exakt vilka fastigheter det skulle utgöra, inte är känd ännu så är det inte möjligt att beräkna de totala utgifterna för staten som en följd av förslaget om utökning och förändring av Sveaskogs markförsäljningsprogram. I budgetpropositionen för 2022 har medel avsatts för ändamålet inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Ett markförsäljningsprogram kan därutöver medföra en viss negativ påverkan på bolagets resultat och därmed årliga utdelning till staten. Detta då bolagets virkesleveranser och intäkter i de berörda områden minskas då arealerna avyttras. Leveranser till kunder kan i viss utsträckning komma att påverkas negativt som en följd av avyttringarna. Markförsäljningsprogrammet medför däremot inga större kostnader eller värdeförluster för Sveaskog då bolaget erhåller marknadsmässig betalning för sina fastigheter.

De finansiella konsekvenserna för staten till följd av minskade utdelningar och tillskott till bolaget för hantering av skatteeffekter bedöms inträffa tidigast 2023.

Även bedömningarna om staten som föregångare (avsnitt 15) vid skydd av fjällnära skogar får en effekt på Sveaskog då 49 000 hektar av bolagets fjällnära skogar omvandlas till formellt skydd. Det innebär att viss värdeförlust uppstår då delar av dessa arealer i dag klassas som produktiv skogsmark. Regeringen bedömer vidare att förslagets effekter på jämställdheten är försumbara.

### **Konsekvenser av åtgärder inom budgetpropositionens utgiftsområde 23**

Propositionens bedömningar om skogliga åtgärder har direkt påverkan på främst skogsägare och bidrar till att stärka förutsättningarna för jobb och tillväxt i hela landet. Vid såväl ett ersättningsmarksprogram som ett markförsäljningsprogram finns det en risk för att rennäringen kan komma att påverkas, eftersom statens mark inom en sameby i det enskilda fallet kan privatiseras samtidigt som privatägd mark inom en annan sameby kan komma att förstatligas. Vid urval av marker bör därför konsekvenserna för rennäringen beaktas samt samråd med samebyar och Sametinget ske. Det syfte som programmen har kan leda till att lavrika skogar skyddas, och detta kan antas ha positiva effekter för rennäringen.

De regelförenklingar som regeringen anser bör utredas bedöms totalt sett ha positiva konsekvenser för såväl hållbar tillväxt som biologisk mångfald samt innebära ökad lönsamhet för skogsägare bl.a. då administrativa kostnader kan minska. Skogsprogrammets dialogprocess bidrar till ökad samverkan och kunskap, bl.a. i arbetet med ett nytt mål för ökad hållbar tillväxt. Ett mål för ökad hållbar tillväxt bedöms öka motivationen och ge incitament för skogsägare att vidta åtgärder för förbättrad skogsskötsel

samtidigt som klimatanpassning och den biologiska mångfalden ökar i produktions-skogen. En omfattande rådgivningskampanj för ökad hållbar tillväxt förväntas innebära att kunskapen ökar hos främst skogsägare om hur de kan öka kvalitet och lönsamhet i skogsbruket, klimatanpassningen och förbättra förutsättningarna för miljön och klimatet. Vidare förväntas kampanjen samlat bidra till att minska de affärsmässiga riskerna för företagande inom skogsbruket. Till detta bidrar inte minst de insatser som bedöms krävas för att skapa bättre balans mellan fodermängder och klövviltstammar i skogen. Sammantaget bedöms åtgärderna få positiva effekter på sysselsättning och tillväxt på landsbygden samt bidra till en växande och mer konkurrenskraftig bioekonomi, genom att tillsammans med ökad resurseffektivitet och cirkularitet öka den tillgängliga råvarubasen, vilket skapar förädlingsvärden och sysselsättning för samhället. En vidare konsekvens av de insatser som ska bidra till målet bedöms vara att såväl klimatanpassningen, kolinlagring som den biologiska mångfalden ökar. Därmed bedöms kampanjen öka möjligheterna för Sverige att nå klimatmålet, utan att negativt påverka andra miljömål. Regeringen bedömer vidare att förslagets effekter på rennäring och jämställdhet förväntas vara positiva då fler kvinnliga markägare och skogliga intressenter kan nås av information och samverkan.

I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg. omr. 23) föreslås anslaget 1:1 Skogsstyrelsen ökas med 40 miljoner kronor från 2022 för Skogsstyrelsens arbete med nekat avverkningsstillstånd i fjällnära skog. För 2023–2027 beräknas anslaget ökas med samma belopp för detta ändamål. För inträngsättning till markägare som nekas tillstånd vid avverkning av fjällnära skog föreslås anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket ökas med 410 miljoner kronor 2022. För 2023–2027 beräknas anslaget ökas med samma belopp för detta ändamål. Därutöver föreslås anslaget 1:2 ökas med 360 miljoner kronor för 2022 för övriga åtgärder som relaterar till skogsutredningen. För 2023–2027 beräknas anslaget ökas med samma belopp för detta ändamål.

Regeringen beslutar om den mer detaljerade användningen av medlen i regleringsbrevet. En fullständig analys av konsekvenserna är möjlig först när de konkreta åtgärderna presenteras.

## **Konsekvenser av åtgärder inom budgetpropositionens utgiftsområde 20**

Mot bakgrund av att miljö- och klimatarbetet ska integreras i berörda sektorer bedömer regeringen att insatser kan förväntas bidra till bättre måluppfyllelse av relevanta nationella miljömål, så som Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag, Storslagen fjällmiljö, Myllrande våtmarker och Ett rikt odlingslandskap. En god miljö förväntas även ha positiva effekter för ett flertal andra politikområden, så som kulturpolitiken, landsbygdspolitiken och friluftslivspolitiken. Genom de åtgärder som regeringen aviserar förbättras förutsättningarna för ett samhällsekonomiskt effektivt miljöarbete. Åtgärder för att främja biologisk mångfald och en mångfunktionalitet i landskapet har förutsättningar att vara lönsamma, framför allt på medellång och lång sikt. Åtgärder som främjar bevarande av biologisk mångfald och

ekosystemtjänster, som t.ex. skydd av habitat, och en miljöanpassad verksamhet som inte orsakar skada på andra ekosystem minskar behovet av bevarande och återställande på ett senare stadium. Kunskap om tillstånd och utveckling är viktigt för att kunna göra sektorsövergripande styrmedelsanalyser och avvägningar mellan intressen.

Skog med höga naturvärden har en väsentlig betydelse för biologisk mångfald och för en rad andra ekosystemtjänster såsom resurs för rennäringens behov. Skydd av skogsområdena med höga naturvärden i och i nära anslutning till fjällnära skog bidrar till att dessa skogar förvaltas på ett mer långsiktigt och förutsägbart sätt som bättre bidrar till att tillvarata riksintressen för naturvård, friluftsliv och rennäring.

Flera av propositionens förslag syftar till att skapa en bättre samverkan mellan naturvårdsmyndigheterna och markägare samt verka för större delaktighet från markägarna i naturvärden. Genom informationsinsatser bedöms markägarens kunskap om naturvärdena öka. En översyn av skydds- och ersättningsformer bör ge större möjligheter att finna lösningar som passar den enskilde markägaren bättre och bedöms vara positiv för markägaren. En högre kvalitet i processer och arbetssätt från myndigheterna bör nås genom uppföljning som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen utför. Ett förbättrat och utvecklat naturvårdsarbete bedöms vara positiv för markägaren.

Ökade möjligheter att erhålla ersättningsmark bedöms ge förutsättningar för markägare som vill fortsätta med skogsbruk att göra det.

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1, utg. omr. 20) att det behövs ytterligare insatser med anledning av förslagen i Skogsutredningen och skydd av skog. Anslaget 1:14 Skydd av värdefull natur föreslås därför ökas med 2 005 miljoner kronor 2022. För perioden 2023–2027 beräknas anslaget ökas med samma belopp för detta ändamål. Regeringen bedömer därtill att det behövs medel för genomförande av Sveaskogsprogram. Anslaget 1:14 Skydd av värdefull natur föreslås därför ökas med 35 miljoner kronor 2022. För 2023 och 2024 beräknas anslaget ökas med motsvarande belopp för samma ändamål.

Regeringen beslutar om den mer detaljerade användningen av medlen i regleringsbrevet. En fullständig analys av konsekvenserna är möjlig först när de konkreta åtgärderna presenteras.

# Sammanfattning av betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73)<sup>1</sup>

## Utredningens utgångspunkter

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

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

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

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

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



## Förslagen i betänkandet ska ses som en helhet

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

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

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

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

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

## Förslag för stärkt äganderätt

*Formellt skydd av skog bör i huvudsak ske frivilligt*

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

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

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

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

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

Utredningen har även föreslagit att statens naturvårdsambitioner i skogen ska konkretiseras genom ett tidsatt och konkret handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet anger 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. De kortsiktiga målen ska därmed vara tydliga och tillräckliga medel ska finnas för att uppnå dessa inom programtiden. Utredningen har föreslagit att arbetssättet frivilligt formellt skydd ska implementeras som en av flera beståndsdelar i handlingsprogrammet.

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

För att arbetssättet ska vara effektivt krävs ett gemensamt ansvar för genomförandet mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer, vilket ligger väl i linje med den svenska skogspolitik.

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

Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att acceptera ett förslag om formellt skydd som inte är kostnadseffektivt, 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.

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

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

### *Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsinventering*

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

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

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

allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion eller ett beslut från regeringen i myndigheternas regleringsbrev.

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

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

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

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

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

I dag fungerar den bedömning som Skogsstyrelsen vid inventeringstillfället gjort som en röd flagga både för myndigheten och för de

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

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

Det av utredningen föreslagna alternativet, där myndigheterna föreslås göra så kallade naturmiljöbeskrivningar, bedöms inte medföra några äganderättsliga problem för markägaren men vara av mycket stor betydelse för genomförandet av bland annat frivilligt formellt skydd.

#### *Ersättning bör utgå för all fjällskog med höga naturvärden*

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

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

Vid sidan av den mer ändamålsenliga och rättssäkra tillståndsprövningen som föreslås har utredningen i betänkandet lagt fram ett förslag som innebär att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ska ersättas genom formellt skydd. Förslaget innebär bland annat att de enskilda markägare och de allmänning- och besparingsskogar som vill fortsätta att bedriva skogsbruk ska erbjudas ersättningsmark från Sveaskog i utbyte mot de naturskogarna som bör bevaras. Övriga markägare ska enligt förslaget tillförsäkras intrångsersättning. Om förslaget i denna del genomförs bör tillståndsprövningen som avser natur- och kulturmiljöns intressen kunna avskaffas. De skogar

som inte ingår i formellt skydd bör därefter, som i övriga landet, kunna brukas med generell hänsyn till naturmiljön.

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

#### *Ersättning för skydd av skog bör vara skattefri*

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i 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.

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

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

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

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

## Förslag för en växande cirkulär bioekonomi

### *Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen*

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

följas upp. I betänkandet föreslås därför att regeringen ska besluta om ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen.

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

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

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

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

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

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

I betänkandet föreslås därför att den bioekonomiska strategin ska utgå från att i stället för att behandla bioekonomi som ett intresse främst för de gröna näringarna på landsbygden bör frågan handla om en mer genomgripande omställning som berör stora delar av samhället och som

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

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

#### *En nationell samordnare för skogsprogrammet*

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

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

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

Utredningen anser att de olika anspråken på skogen och de målkonflikter som finns behöver behandlas integrerat och att dialogprocesser med en



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

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

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

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

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

Om en tillfredställande balans i hjortviltstammarna nås kan motivationen för ståndortsanpassad skogsskötsel öka, det vill säga att föryngring med de för markförhållandena mest lämpliga trädslagen. Minskat bete gynnar också naturlig föryngring. 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 hjortviltstam i balans.

I betänkandet lämnas därför förslag om rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Vid sidan av detta har utredningen även lämnat förslag om att Skogsstyrelsen och Natur-

vårdsverket ska ges i uppdrag att utreda vilka incitament och regel­förändringar som krävs för att ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador.

#### *Regelöversyn och regelförenklingar för skogsbruket*

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

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

#### *Ta till vara möjligheten till naturturism i skyddad natur*

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

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

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

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

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

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

### *Kunskapskrav i skogsvårdslagen och krav om särskild anmälan om miljöbalkssamråd*

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

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

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

enligt miljöbalken som gäller för skogsbruksåtgärder, eftersom något uttryckligt krav om kunskap saknas i skogsvårdslagen.

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

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

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

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

#### *Handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till tre veckor*

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

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

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

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

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

#### *En mer ändamålsenlig inventering genom naturmiljöbeskrivningar*

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

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

En naturmiljöbeskrivning utgör en grundläggande sammanställning av de förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. De mest centrala förhållanden som bör beskrivas är antal och

typ av naturvärdesträd, mängden stående och liggande död ved samt förekomst och frekvens av så kallade naturvärdsarter. Även skogens karaktärsdrag beskrivs, till exempel om den är hänglavrik, senvuxen eller med stor diameterspridning. Även vissa andra förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald samlas in beroende på de faktiska förhållandena och i vissa fall på skogstyp. Som exempel kan nämnas lodyta, sandyta, bäck och källa.

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

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

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

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

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

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

## *Det behövs kunskap för att kunna fatta politiska beslut om naturvård*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*

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



skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden.

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

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

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

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

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

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

## En statlig investering i Sveriges unika fjällnaturskogar

*De stora sammanhängande naturskogarna i fjällen är ett statligt ansvar*

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

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

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

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

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

Det är rimligt att staten tar det huvudsakliga ansvaret för bevarande av dessa skogar, som bedöms utgöra ett nationellt och internationellt intresse. I dagsläget bärs ansvaret av staten tillsammans med över 7 000 enskilda markägare, skogsbolag, allmännings- och besparingsskogar med flera. Det

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

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

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

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

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

Sveaskog äger skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området som på grund av tidigare brukande inte har höga naturvärden. Det är

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

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

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

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

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

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

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

En stor andel av de stora sammanhängande områdena av kontinuitetsskogar ingår i riksintresse för friluftsliv. Dessa områden har stor betydelse

för landskapsbilden och ger möjlighet till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad.

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

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

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

## Avgränsningar och övriga förslag

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

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

inte endast rör skogen och i en form som ger möjlighet att relatera de internationella åtagandena till nationella mål som satts upp för att uppfylla dessa.

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

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

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

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

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

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

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



## Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Dahlgren, Ernkrans, Lind, Hallberg, Nordmark, Stenevi

Föredragande: statsrådet Baylan

---

Regeringen beslutar proposition 2021/22:58 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund