Från: kristin.lindholm@skogsstyrelsen.se
Till: batlifesweden@gmail.com; infoskog@billerud.com; info@birdlife.se; fortv@fortifikationsverket.se; info@friluftsframjandet.se; exp-fihm@mil.se; info.se@greenpeace.org; havochvatten@havochvatten.se; info@holmenskog.com; registrator@jordbruksverket.se; registrator@kommerskollegium.se; konc.samebyarna@gmail.com; info@lrf.se; blekinge@lansstyrelsen.se; dalarna@lansstyrelsen.se; gotland@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; halland@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; sodermanland@lansstyrelsen.se; uppsala@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; info@mellanskog.se; remisser@naturskyddsforeningen.se; info@naturturismforetagen.se; registrator@naturvardsverket.se; nils.broman@norraskog.se; info@nnr.se; Regelrådet; renagarforbundet@gmail.com; registrator@raa.se; info@sapmi.se; kansli@sametinget.se; info@sca.com; skogforsk@skogforsk.se; se@skogsentreprenorerna.se; remiss@skogsindustrierna.se; karin.fallman@skogssallskapet.se; info@skyddaskogen.se; al@skaneskogen.se; registrator@slu.se; sfv@sfv.se; skog.info@storaenso.com; kundcenter@sveaskog.se; info@svenskbotanik.se; remiss@jagareforbundet.se; kyrkostyrelsen@svenskakyrkan.se; info@svensktfriluftsliv.se; info@sasf.se; info@hembygdsforbundet.se; info@haradskog.se; kansli@jordagarna.se; information@sydved.se; info@sodra.com; info@wwf.se
Ärende: Remiss, förslag om föreskriftsändring
Datum: den 31 januari 2025 18:24:26
Bilagor: image001.png
Föreskriftsförslag 2011_7, externremiss, 25-01-31.pdf
Konsekvensutredning, föreskriftsändring, extern remiss, 2011_7, 25-01-31.pdf
Remissmissiv, extern remiss, 2011_7, 25-01-31.pdf
Sändlista - Extern remiss, 2011_7, 25-01-31.pdf

Du får inte ofta e-post från kristin.lindholm@skogsstyrelsen.se. Läs om varför det här är viktigt

Hej,

Översänder förslag om ändring av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen, med tillhörande konsekvensutredning, för synpunkter.

Se bifogat remissmissiv för sista svarsdatum m.m.

Med vänlig hälsning
Kristin Lindholm

Kristin Lindholm | Verksjurist
Skogsstyrelsen | Rättsenheten
Lundenvägen 2, 54939 Skövde
036-35 93 00 (kundtjänst) | 0500-38 12 14 (direkt)
kristin.lindholm@skogsstyrelsen.se | skogsstyrelsen.se
Så behandlar vi personuppgifter

SKOGSSTYRELSEN

Rättsenheten
Kristin Lindholm
kristin.lindholm@skogsstyrelsen.se

Datum
2025-01-31

Diarienr
2023/3902

Enligt sändlista

Förslag om ändring av 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen

Ni ges härmed tillfälle att lämna synpunkter på förslag till ändring av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget till reglering.

Bakgrund

Skogsstyrelsen har för avsikt att med stöd av 30 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) och 30 § skogsvårdslagen (1979:429) ändra Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Syftet med ändringen är att ta bort fridlysta arter ur föreskrifterna så att dessa endast kan hanteras enligt miljöbalken.

Skicka synpunkterna senast den 21 februari 2025 via e-post till skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se.

Ange diarienummer 2023/3902 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Om ni vill ta del av remissvarssammanställningen och vårt bemötande av era synpunkter efter beslut, ange den adress materialet ska skickas till.

Kristin Lindholm
verksjurist (föreskriftsansvarig)

Bilagor

1. Förslag till föreskrift
2. Konsekvensutredning

Ver 221122

Sändlista för remiss avseende förslag om ändring av föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen

Batlife

Billerud Wood Supply

Birdlife Sverige

Fortifikationsverket

Friluftsfrämjandet

Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Greenpeace

Havs- och vattenmyndigheten

Holmen Skog

Jordbruksverket

Kommerskollegium

Koncessionssamebyarnas Intresseförening

LRF

Länsstyrelsen Blekinge

Länsstyrelsen Dalarna

Länsstyrelsen Gotland

Länsstyrelsen Gävleborg

Länsstyrelsen Halland

Länsstyrelsen Jämtland

Länsstyrelsen Jönköping

Länsstyrelsen Kalmar

Länsstyrelsen Kronoberg

Länsstyrelsen Norrbotten

Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Stockholm

Länsstyrelsen Södermanland

Länsstyrelsen Uppsala

Länsstyrelsen Värmland

Länsstyrelsen Västerbotten

Länsstyrelsen Västernorrland

Länsstyrelsen Västmanland

Postadress
Huvudkontoret
Skogsstyrelsen
551 83 Jönköping

Besöksadress
Skeppsbrogatan 2
Jönköping

Telefon
036-35 93 00

Organisationsnr
202100-5612
Momsreg.nr
SE202100561201

skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se
www.skogsstyrelsen.se
Sociala medier: @skogsstyrelsen.se

Länsstyrelsen Västra Götaland
Länsstyrelsen Örebro
Länsstyrelsen Östergötland
Mellanskog
Naturskyddsföreningen
Naturturismföretagen
Naturvårdsverket
Norra Skog
Näringslivets Regelnämnd
Regelrådet
Renägarförbundet
Riksantikvarieämbetet
Svenska Samernas Riksförbund
Sametinget
SCA
Skogforsk
Skogsentreprenörerna
Skogsindustrierna
Skogssällskapet
Skydda skogen
Skåneskogen
Sveriges lantbruksuniversitet
Statens fastighetsverk
Stora Enso Skog
Sveaskog
Svenska Botaniska Föreningen
Svenska Jägareförbundet
Svenska kyrkan
Svenskt Friluftsliv
Sveriges Allmänningsskogars Förbund
Sveriges hembygdsförbund
Sveriges Häradsallmänningsförbund
Sveriges Jordägareförbund
Sydved
Södra
WWF

Skogsstyrelsens författningssamling

ISSN 0347-5212

SKSFS [20XX:X]

Utkom från trycket
den [X månad 20XX]

Föreskrifter om ändring i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen;

beslutade den [X månad 20XX].

Sakord: Skogsvård

Skogsstyrelsen föreskriver med stöd av 30 § skogsvårdsförordningen (1993:1096), samt efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, i fråga om Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen[1]

dels att 7 kap. 19 och 33 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att de allmänna råden till 7 kap. 19 § ska ha följande lydelse.

7 kap. Hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen

Hänsyn till arter

19 § Skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer ej fridlysta arter som i den nationella rödlistan betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

I artskyddsförordningen (2007:845) finns regler om fridlysta arter.

Allmänna råd till 7 kap. 19 §

Med skador bör här avses skada på arternas livsmiljöer och substrat som leder eller bidrar till att de inte längre kan nyttjas av arterna i den utsträckning som är nödvändig för hela deras livscykel.

Arter som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade förekommer ofta i hänsynskrävande biotoper, men också på lokaler som inte påtagligt avviker från omgivande skog, som exempelvis i ädellövskogar, låg- och högörtsbarrskogar, kalkmarksskogar och sandbarrskogar.

Prioritering av hänsyn

33 a § En prioritering får endast göras om det inte är möjligt att inom intrångsbegränsningen ta all den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som krävs under 7 kap. dessa föreskrifter.

För att bevara livsmiljöer för sådana arter som omfattas av 19 § första stycket och för att bibehålla eller förbättra vattenkvalitén i sjöar och vattendrag ska hänsynskrävande biotoper, gamla och/eller grova träd, äldre

[1] Föreskrifterna omtryckta SKSFS 2022:1.

REMISS

döda träd, äldre lövträd i barrdominerade bestånd samt skyddszoner mot sjöar och vattendrag prioriteras.

Denna författning träder i kraft den [X månad 20XX].

På Skogsstyrelsens vägnar

HERMAN SUNDQVIST

[Föredragande]
[Enhet]

REMISS

Konsekvensutredning av 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen

Innehåll

Konsekvensutredning av 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen 1

1 Inledning 3

1.1 Övergripande bakgrund och problem med dagens reglering....3

2 Beskrivning av den föreslagna regleringen....7

2.1 Hänsyn till rödlistade arter 7

2.2 Prioritering av hänsyn....7

2.3 Motivering till föreslagna regleringar....7

3 Beskrivning av alternativa lösningar 10

3.1 Behålla föreskriften i sin nuvarande lydelse (nollalternativet)....10

3.2 Behålla möjligheten att fatta beslut med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter då åtgärden inte riskerar att vara förbjuden enligt artskyddsförordningen 10

3.3 Genom en utökning av uppdraget säkerställa att hänsyn till fridlysta arter alls inte kan hanteras med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter 11

3.4 Ta bort 7 kap. 19 § i sin helhet 11

4 Beskrivning av vilka som berörs av regleringen....13

4.1 Skogsbruksföretag 13

4.2 Andra medborgare 15

4.3 Andra myndigheter 15

5 Redogörelse för de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på 17

6 Redogörelse för kostnadsmässiga och andra konsekvenser samt jämförelse av konsekvenserna för övervägda reglerings alternativ 18

6.1 Kostnadsmässiga konsekvenser....18

6.1.1 Kostnader för företag 18

6.1.2 Kostnader för staten 18

6.1.3 Kostnader för myndigheter....19

6.2 Andra konsekvenser 20
6.3 Alternativ och deras konsekvenser 21
6.3.1 Alternativet att behålla nuvarande föreskrifter (nollalternativet) 21
6.3.2 Alternativet behålla möjligheten att fatta beslut med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter, men enbart då åtgärden inte riskerar att vara förbjuden enligt artskyddsförordningen 22
6.3.3 Alternativet utökning av uppdraget för att säkerställa att hänsyn till fridlysta arter alls inte kan hanteras med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter 22
6.3.4 Alternativet att ta bort 7 kap. 19 § i sin helhet 23
7 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen 26
8 Bedömning av om särskilda hänsyn avseende tidpunkt för ikraftträdande och speciella informationsinsatser behövs 27
9 Konsekvenser för företag 28
9.1 Redogörelse för tidsåtgång och administrativa kostnader som regleringen kan medföra för företag 28
9.2 Redogörelse för övriga kostnader 28
9.3 Redogörelse för i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företag 29
9.4 Redogörelse för andra avseende i vilka regleringen kan komma att påverka företag 30
9.5 Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning 30
10 Konsekvenser för kommuner och regioner 31
10.1 Redogörelse för de överväganden som Skogsstyrelsen har gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen 31
10.2 Redovisning av kostnadsberäkning 31
11 Hållbarhetsarbete 32
12 Utvärdering 33

1 Inledning

I denna utredning beskrivs Skogsstyrelsens förslag till ändrade föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen, och konsekvenser av förslaget. Syftet med konsekvensutredningen är att identifiera föreslagna förändringars potentiella kostnader och andra konsekvenser, samt vilka alternativa lösningar som finns. Konsekvensutredningen syftar också till att påvisa den samhälleliga nyttan av föreslagna förändringar och den faktiska kostnaden för dessa.

Den föreslagna ändringens omfattning är sammantaget relativt liten och bedöms ha begränsade konsekvenser. Omfattningen och detaljnivån på konsekvensutredningen har anpassats utifrån detta.

1.1 Övergripande bakgrund och problem med dagens reglering

I 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen finns föreskrifter om hänsyn till naturvården. I föreskrifterna beskrivs vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid all skötsel av skog på mark som omfattas av skogsvårdslagen. Enligt 30 § skogsvårdslagen får föreskrifterna inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, den så kallade intrångsbegränsningen.

Bestämmelser om fridlysta arter finns i 7 kap. 19 § inklusive bilaga 4 och i 7 kap. 33 a § i föreskrifterna. Enligt föreskrift 7 kap. 19 § ska skador till följd av skogsbruksåtgärder förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer prioriterade fågelarter, vilka framgår av bilaga 4, samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade. Föreskriften upplyser också om att det i artskyddsförordningen finns regler om artskydd. I de allmänna råden till föreskrift 7 kap. 19 § anges bland annat vad som kan avses med skador, och när fortplantningsperioden för däggdjur och fåglar normalt infaller.

De prioriterade fågelarterna i bilaga 4 till föreskrifterna är arter vars nationella och internationella bevarandestatus är sådan att särskilda bedömningar har ansetts kunna vara aktuella i samband med skogsbruksåtgärder. Urvalskriterierna för de prioriterade fågelarterna i bilaga 4 är att de antingen är nationellt rödlistade, globalt rödlistade, listade i fågeldirektivets bilaga 1, eller har haft en kraftigt minskande populationsstorlek under en längre tid. Bilaga 4 är dock inte reviderad på länge och har i vissa avseenden blivit inaktuell.

Enligt 7 kap. 33 a § i föreskrifterna ska det, i det fall den samlade hänsynen som ska tas enligt föreskrifterna överskrider intrångsbegränsningen, göras en prioritering av vilken hänsyn som måste tas. Första stycket anger i vilka fall en prioritering får göras. I andra stycket anges att om det förekommer en prioriterad fågelart enligt bilaga 4, eller arter som är skyddade enligt art- och habitatdirektivet, ska hänsynen anpassas till arternas särskilda behov. Enligt

tredje stycket ska vissa typer av miljöer prioriteras för att bland annat bevara livsmiljöer, vilda djur, växter samt vilda fåglar.

Fridlysning av arter regleras i artskyddsförordningen. Förordningen är utfärdad med stöd av 8 kap. miljöbalken och dess bestämmelser utgör en precisering av 2 kap. miljöbalken. Genom artskyddsförordningen implementeras EU:s fågeldirektiv liksom art- och habitatdirektivet i den svenska lagstiftningen. Förordningen innehåller också bestämmelser om nationellt fridlysta arter.

Skogsstyrelsen gick i februari 2022 över till ett arbetssätt där artskyddsärenden, det vill säga ärenden där fridlysta arter berörs på ett sätt som riskerar att vara förbjudet enligt artskyddsförordningen, konsekvent handläggs inom ramen för miljöbalken. Det innebär att myndigheten tar stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken och artskyddsförordningen i beslut om försiktighetsmått som behöver vidtas av hänsyn till fridlysta arter i samband med anmälda skogsbruksåtgärder. Beslut om förbud med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken kan också bli aktuellt. Hanteringen är en anpassning till praxis som utvecklats i mark- och miljödomstolarna under senare år.

Ett exempel på ovan nämnda praxis är Mark- och miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2020:45 där det slogs det fast att prövningsmyndigheten vid prövning av en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, behöver överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande om hänsyn med anledning av en fridlyst art. Vidare anger Mark- och miljööverdomstolen i avgörandet att ”Eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter, måste prövningen innefatta en bedömning av hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Skogsstyrelsen har alltså haft en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut om försiktighetsmått etc. måste, enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen, kunna bli föremål för överprövning[1].”

Ytterligare en vägledande dom är Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i MÖD 2021:11 där det stod klart att samtliga underrättelser om avverkning, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning enligt skogsvårdslagen utgör anmälningsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, oavsett om Skogsstyrelsen i det aktuella ärendet har funnit skäl till att hantera ärendet enligt samrådsförfarandet eller inte. I det aktuella ärendet hade Skogsstyrelsen fattat ett beslut med stöd av skogsvårdslagen. En ideell förening inkom med ett överklagande och gjorde gällande att det förekommer arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen inom eller i anslutning till avverkningsområdet. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att målet gäller en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och att Skogsstyrelsen därmed haft en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på skyddade arter och under vissa förutsättningar förelägga om åtgärder. Skogsstyrelsens beslut med stöd av skogsvårdslagen innefattade enligt Mark- och miljööverdomstolen att Skogsstyrelsen tagit ställning till att något

[1] MÖD 2013:13

ingripande med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken inte behövs. Skogsstyrelsens ställningstagande att sådana åtgärder inte behövs ska, med hänsyn till de arter som påstås förekomma på fastigheten, enligt domstolen anses utgöra ett beslut som är möjligt för föreningen att överklaga.

Rättsutvecklingen har alltså tydliggjort att samtliga anmälningar om avverkning, uttag av skogsbränsle samt skyddsdikning också utgör en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I det fall Skogsstyrelsen fattar beslut endast med stöd av skogsvårdslagen i ett sådant ärende anses det innefatta att myndigheten samtidigt gjort ställningstagandet att något ingripande med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken inte behövs. Ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med stöd av skogsvårdslagen kan överklagas av exempelvis markägaren till allmän förvaltningsdomstol enligt 40 § samma lag, men Skogsstyrelsens underlåtenhet att agera med stöd av miljöbalken i samma ärende kan överklagas till i mark- och miljödomstolarna.

Bestämmelserna om fridlysta arter finns alltjämt kvar i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen, men eftersom myndigheten numera hanterar fridlysta arter med stöd av miljöbalken tillämpas inte de delarna av föreskrifterna längre i praktiken. Att ha föreskrifter som inte tillämpas i praktiken är olämpligt och skapar otydlighet inte minst för markägare och andra skogliga verksamhetsutövare.

Delar av de berörda föreskrifterna är inte heller uppdaterade utifrån nya vetenskapliga bedömningar som gjorts gällande fridlysta arter. Inte minst kan bilaga 4 om prioriterade fågelarter anses vara inaktuell, bland annat eftersom den inte har justerats utifrån den senaste rödlistan från 2020.

Vidare är den prioritering av hänsyn som ska göras enligt 7 kap. 33 a § i föreskrifterna till skogsvårdslagen inte aktuell i artskyddsärenden som ska prövas enligt miljöbalken. Av 4 § skogsvårdslagen framgår att föreskrifter meddelade med stöd av skogsvårdslagen inte ska tillämpas i den mån vad där sägs strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd 8 kap. miljöbalken (exempelvis artskyddsförordningen). Prioritering av hänsyn enligt 7 kap. 33 a § i föreskrifterna blir därmed aldrig aktuell i det fall tillräcklig hänsyn för att undvika förbjuden påverkan på fridlysta arter inte ryms inom skogsvårdslagens intrångsbegränsning. Hänsyn måste tas i sådan utsträckning att åtgärden inte är förbjuden enligt artskyddsförordningen, oaktat hur stor inskränkningen blir för verksamhetsutövaren. Även om 4 § skogsvårdslagen säkerställer att föreskrifterna inte kommer i direkt konflikt med artskyddsförordningen kan det upplevas som svårtolkat och motsägelsefullt att de nuvarande föreskrifterna ändå säger att hänsyn som behövs för fridlysta arter ska vara prioriterad inom ramen för intrångsbegränsningen.

Mot bakgrund av ovanstående har Skogsstyrelsen konstaterat att det finns problem som skapar behov av att göra en översyn av bestämmelserna om fridlysta arter i 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. Syftet med översynen är i första hand att harmonisera föreskrifterna med den praxis för tillämpning av artskyddet vid skogsbruk som växt fram genom rättsutveckling i mark och miljödomstolarna de senaste åren. Översynen syftar också till att göra regelverket kring fridlysta arter

enklare att förstå och följa. Genom att bestämmelserna renodlas så att fridlysta arter hanteras helt och hållet inom miljöbalken i stället för i två parallella regelverk skapas ökad tydlighet och bättre förutsättningar för en mer effektiv, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning av skyddet för fridlysta arter.

Föreskriftsgruppen har tagit fram ett förslag som innebär att 7 kap. 19 § inklusive bilaga 4 och 7 kap. 33 a § i föreskrifterna, samt de allmänna råden till föreskrift 7 kap. 19 §, ändras. Förslaget beskrivs närmare nedan.

2 Beskrivning av den föreslagna regleringen

2.1 Hänsyn till arter

I 7 kap. 19 § i den föreslagna regleringen föreslås flera förändringar som syftar till att renodla reglerna gällande fridlysta arter och anpassa bestämmelserna till de senaste årens rättsutveckling i artskyddsärenden. Förslaget innebär att möjligheten att med stöd av skogsvårdslagens bestämmelser besluta om hänsyn som enbart motiveras av fridlysta arter tas bort. I det nya förslaget till föreskrift är det endast rödlistade arter som inte samtidigt är fridlysta som omfattas. Bilaga 4 till föreskriften har också tagits bort.

I de allmänna råden till 7 kap. 19 § har skrivningar som kopplar direkt till artskyddsförordningen tagits bort, liksom tidigare råd om däggdjurs och fåglars häckningstider. Den föreslagna regleringen förtydligar vad som bör avses med skador på rödlistade arters livsmiljöer och substrat. Det ges också exempel på miljöer där rödlistade arter ofta förekommer.

2.2 Prioritering av hänsyn

I 7 kap. 33 a § framgår fortsatt att en prioritering av hänsyn endast får göras om det inte är möjligt att inom ramen för intrångsbegränsningen ta alla de hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som krävs enligt 7 kap. i föreskrifterna. Enligt den föreslagna regleringen ska, för att bevara livsmiljöer för rödlistade arter som inte är fridlysta och för att bibehålla eller förbättra vattenkvalitén i sjöar och vattendrag, vissa miljöer och strukturer prioriteras. Tidigare skrivningar som kopplar direkt till artskyddsförordningen har tagits bort.

2.3 Motivering till föreslagna regleringar

Det förslag som arbetsgruppen förordar är det som vi bedömer är tydligast för den som läser föreskriften samtidigt som det medför att hänsyn till fridlysta arter konsekvent kommer att hanteras med stöd av miljöbalken.

Enligt propositionen[2] som behandlar följdlagstiftning till miljöbalken med mera ska föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och främja uppfyllandet av miljöbalkens mål, sådant som detta kommer till uttryck i 1 kap. 1 § miljöbalken[3]. I den mån en fråga får anses vara olämpligt reglerad i skogsvårdsförordningen eller Skogsstyrelsens föreskrifter anges att reglerna naturligtvis ska ändras. Förskrifterna ska medverka till att miljömålet för skogsbruket uppnås. Vid utfärdandet av nya eller ändrade föreskrifter ska det dessutom beaktas hur frågan behandlas i miljöbalken.

Den föreslagna regleringen ligger i linje med ny rättslig praxis om hur artskyddsförordningen och miljöbalken ska hanteras i skogliga artskyddsärenden. Som nämns i avsnitt 1.1 har Skogsstyrelsen sedan 2022

[2] Prop. 1997/98:90. Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.
[3] Prop. 1997/98:90. s 240 f

handlagt alla artskyddsärenden enligt miljöbalken, en hantering som också har fastställts i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogen från 2023. Arbetssättet är en följd av rättsutvecklingen i domstolarna i sådana ärenden de senaste åren.
Det är lämpligt att den föreslagna föreskriftsändringen så långt som möjligt harmoniserar med rättsutveckling. Förslaget bedöms leda till ökad tydlighet och rättssäkerhet vilket även bidrar till den samhälleliga nyttan.

Under senare år har allt fler av Skogsstyrelsens avverkningsärenden överklagats av miljöorganisationer och kommit att prövas av mark- och miljödomstolarna. Detta har medfört att samma avverkningsärende i vissa fall har kommit att prövas av både förvaltningsrätt och mark- och miljödomstol samtidig. Att samma ärende kan överklagas och bli föremål för prövning samtidigt i två olika domstolar, där också utfallen kan bli olika och i sämsta fall direkt motsägelsefulla, medför att handläggningen av sådana ärenden blir mycket oförutsebar.

Den föreslagna regleringen medför att inga beslut om hänsyn som behövs specifikt på grund av fridlysta arter längre kan fattas med stöd av föreskrifterna till skogsvårdslagen. I stället måste alla sådana beslut fattas med stöd av miljöbalken. Därmed kan ett beslut om hänsyn som behövs för fridlysta arter inte längre överklagas till två olika domstolsslag samtidigt. Detta bedöms bidra till en mer förutsebar och rättssäker ärendehantering.

Ett annat skäl för att helt ta bort skrivningar om fridlysta arter från 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § skogsvårdslagens föreskrifter är att det är både svårt och olämpligt att i artskyddsärenden parallellt tillämpa skogsvårdslagen och miljöbalken. Utöver att innehålla bestämmelser på mycket olika detaljnivåer ger de båda regelverken tillsynsmyndigheten olika möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren när det gäller bevisbörda och att tillhandahålla kunskap och utredning i ett ärende.

I miljöbalken tillämpas så kallad omvänd bevisbörda vilket innebär att det är verksamhetsutövaren som behöver visa att miljöbalkens hänsynsregler följs. Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken är alla som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. Vidare innebär kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken att verksamhetsutövaren ska skaffa sig nödvändig kunskap för att minska risken för skada eller andra olägenheter för människor och miljö. När det gäller fridlysta arter kan det handla om att inför en skoglig åtgärd undersöka och bedöma hur åtgärden kommer att påverka sådana arter. Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd kan behöva tillhandahålla underlag som behövs för att åtgärdens förenlighet med miljöbalkens regler ska kunna prövas av myndigheterna i samband med en anmälan eller ansökan.

I ärenden som handläggs enligt skogsvårdslagen är Skogsstyrelsens möjligheter att genom beslut förelägga verksamhetsutövaren att ta fram underlag och utföra undersökningar i ett ärende däremot mindre. I Skogsutredningen från 2020 konstaterades visserligen att skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken[4].

[4] SOU 2020:73 s 805

Skogsstyrelsen kan dock inte tillämpa bestämmelserna i miljöbalken, däribland kunskapskravet och bevisbörderegeln, när myndigheten utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen[5]. I praktiken innebär det att kunskapskravet och bevisbörderegeln gäller för markägaren men Skogsstyrelsen kan ställa krav på att de tillämpas endast i de fall då myndigheten utövar tillsyn enligt miljöbalken. Vilken lag som i det enskilda fallet tillämpas av Skogsstyrelsen avgör alltså vilken utredning myndigheten kan kräva av en markägare i det enskilda fallet.

Beroende på vilket av de båda regelverken som ett ärende handläggs inom kan kraven som Skogsstyrelsen kan ställa på verksamhetsutövaren när det gäller att tillhandahålla information och utföra egna undersökningar alltså skilja sig åt. Genom att direkta skrivningar om fridlysta arter tas bort i den föreslagna regleringen tydliggörs att artskyddsärenden alltid ska handläggas enligt miljöbalken, vilket innebär att det också blir tydligare vilket ansvar som ligger på verksamhetsutövaren när det gäller att visa att en åtgärd inte strider mot miljöbalkens regler och artskyddsförordningen i sådana ärenden. Skogsstyrelsens tillsyn i artskyddsäreden bedöms därigenom också bli mera förutsägbar, enhetlig och rättssäker.

Under arbetet med föreskriftsförslaget har det diskuterats hur genomgående fridlysta arter bör lyftas ut ur skogsvårdslagens föreskrifter. Skrivningar om arter finns, förutom i 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a §, även i 7 kap. 8 §, 7 kap. 9 § och 7 kap. 21 § samt i flera av de allmänna råden. Uppdraget avgränsades dock till att endast omfatta ändringar av de delar av föreskrifterna som uttryckligen omnämner *fridlysta* arter, då de andra delarna av föreskrifterna kan motiveras även utifrån andra skäl än hänsyn till de fridlysta arterna. Se vidare under avsnitt 3, *Beskrivning av alternativa lösningar*, nedan.

[5] SOU 2020:73 s 807

3 Beskrivning av alternativa lösningar

Skogsstyrelsen har under arbetets gång övervägt nedanstående alternativ till den föreslagna regleringen. I avsnitt 6.3 beskrivs konsekvenserna av de övervägda alternativa lösningarna närmare.

3.1 Behålla föreskriften i sin nuvarande lydelse (nollalternativet)

Ett alternativ som övervägts har varit att behålla föreskrifterna i nuvarande form, det vill säga att inte göra någon ändring.

Med de nuvarande bestämmelserna finns möjlighet att besluta om hänsyn till fridlysta arter med stöd av 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § föreskrifterna till skogsvårdslagen. Av 4 § skogsvårdslagen framgår samtidigt att bestämmelser eller föreskrifter meddelade med stöd av skogsvårdslagen inte ska tillämpas i den mån vad där sägs strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken. Därav följer att om föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen kommer i konflikt med artskyddsbestämmelserna ska skogsvårdslagens föreskrifter inte tillämpas. Om de hänsyn som behöver tas till en fridlyst art för att en åtgärd inte ska vara förbjuden i artskyddsförordningens mening inte ryms inom skogsvårdslagens intrångsbegränsning hindrar 4 § skogsvårdslagen således att dess föreskrifter tillämpas. Ärendet ska då i stället hanteras enligt miljöbalken. Det finns därmed tekniskt sett ingen risk för att otillräcklig hänsyn, i artskyddsförordningens mening, tas till fridlysta arter även om nuvarande föreskrifter behålls.

I avsnitt 6.3.1 har konsekvenserna av detta alternativ analyserats närmare.

3.2 Behålla möjligheten att fatta beslut med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter då åtgärden inte riskerar att vara förbjuden enligt artskyddsförordningen

Arbetsgruppen har övervägt att behålla möjligheten att föreskriva hänsyn till fridlysta arter med stöd av 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § i föreskrifterna i de fall den aktuella åtgärden inte riskerar att utgöra en förbjuden åtgärd i artskyddsförordningens mening. Skrivningarna i 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § skulle då behöva möjliggöra att hänsyn föreskrivs till fridlysta arter, men samtidigt ange att så snart en åtgärd kan vara förbjuden enligt artskyddet behöver ärendet hanteras med stöd av miljöbalken. Skogsvårdslagens föreskrifter skulle i så fall exempelvis kunna nyttjas för att förhindra eller begränsa skador i livsmiljöer för fågelarter som har en tillfredställande nivå på sin population och därmed inte föranleder att en åtgärd skulle anses vara förbjuden enligt 4 § artskyddsförordningen.

Genom en sådan reglering skulle hänsyn till fridlysta arter som hamnar under artskyddsförordningens kvalifikationströsklar fångas upp i skogsvårdslagens föreskrifter och på så sätt utgöra en del av det förebyggande arbetet kring fridlysta arter i skogen. Förslaget har detta gemensamt med alternativet att behålla föreskrifterna i sin nuvarande form i avsnitt 3.1 ovan, men till skillnad

från det alternativet skulle det inte gå att tillämpa föreskrifterna i det fall åtgärden är förbjuden enligt artskyddsförordningen, vilken gör att de båda regelverken renodlas från varandra i högre grad.

Mer om konsekvenserna av detta alternativ finns i avsnitt 6.3.2.

3.3 Genom en utökning av uppdraget säkerställa att hänsyn till fridlysta arter alls inte kan hanteras med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter

Ytterligare ett alternativ som diskuterats har varit att utvidga ändringen så att fridlysta arter inte kan hanteras med stöd av föreskrifterna alls, vare sig i 7 kap. 19 §, 7 kap. 33 a § eller i andra delar av föreskrifterna.

Bestämmelser om hänsyn till arter, där fridlysta arter ingår även om de inte är utpekade specifikt, finns förutom i 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § i nuläget även i andra delar av föreskrifterna i 7 kap. Det rör sig till exempel om bestämmelser om träd, buskar och skyddszoner som ska lämnas av hänsyn till (bland annat) arter vid skogsbruk. Sådana miljöer och strukturer är generellt viktiga för såväl fridlysta som ej fridlysta arter. Exempelvis kan skyddszoner som beskrivs i 7 kap. 20 § vara livsmiljöer för åkergroda som är fridlyst enligt 4 a § artskyddsförordningen, men samtidigt behövas för att undvika negativ påverkan på ett vattendrags vattenkvalité. Vidare finns i 7 kap. 9 § bestämmelser om risbon och boträd som i hög grad syftar till att motverka negativ påverkan på vilda fåglar och fladdermöss (samtliga fridlysta) men som samtidigt skulle kunna utgöra bon för arter som inte är fridlysta men nyttjar sådana bon.

Föreskrifterna i 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen innehåller alltså en rad bestämmelser som inte explicit berör fridlysta arter, men som ändå mer generellt beskriver hänsyn som ska tas till *arter* där de fridlysta arterna självklart ingår. Det handlar om olika skogliga miljöer och strukturer som typiskt sett är biologiskt värdefulla (till exempel gamla grova träd), utgör livsmiljö för känsliga arter (till exempel hänsynskrävande biotoper), är en bristvara i landskapet (till exempel död ved) och så vidare. Föreskrifterna föreskriver hänsyn som alltid ska tas vid skogsbruk oavsett om det påvisas att en fridlyst art nyttjar miljön eller ej. I artskyddsärenden som handläggs enligt miljöbalken krävs däremot åtminstone en påvisad risk för förbjuden påverkan på fridlysta arter för att åtgärden ska anses kunna strida mot artskyddsförordningen och det ska gå att ställa krav på försiktighetsmått av hänsyn till arterna. Även om hänsyn bara kan krävas upp till intrångsbegräsningen med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter kan den hänsyn som alltid måste tas betraktas som en av styrkorna med föreskrifterna, och en viktig del av det förebyggande arbetet med att bevara fridlysta arter.

Konsekvenserna av detta alternativ beskrivs utförligare i avsnitt 6.3.3.

3.4 Ta bort 7 kap. 19 § i sin helhet

Ett annat alternativ som har övervägts är att helt ta bort 7 kap. 19 § och skrivningarna om prioriterade fågelarter, fridlysta arter och akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter. 7 kap. 19 § är den föreskrift som

specifikt handlar om hänsyn just till arter och deras livsmiljöer, så om den togs bort skulle det bli mycket tydligt att fridlysta arter genomgående ska hanteras med stöd av artskyddsförordningen och miljöbalken. Även de arter som inte är fridlysta skulle då behöva hanteras med stöd av miljöbalken, eftersom det inte längre skulle finnas några specialbestämmelser om hänsyn till sådana arter i skogsvårdslagens föreskrifter. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler gäller vid alla skogsbruksåtgärder och Skogsstyrelsen har i grunden alltid möjlighet att fatta de beslut om förelägganden och förbud som behövs för att balkens bestämmelser ska följas. Att lyfta ut de rödlistade men ej fridlysta arterna ut föreskrifterna riskerar dock att göra det otydligare för de aktörer som ska efterleva regelverken hur dessa arter ska hanteras.

Mer om konsekvenserna av detta alternativ finns i avsnitt 6.3.4.

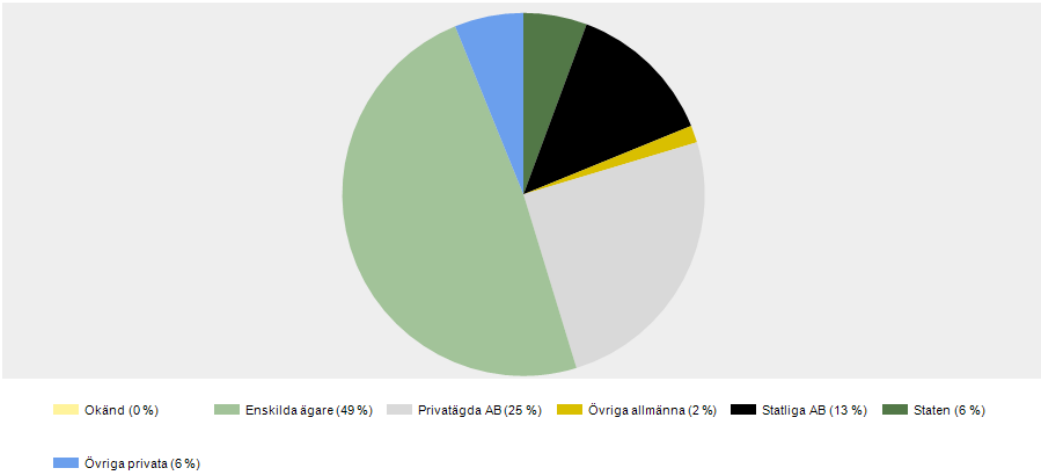
4 Beskrivning av vilka som berörs av regleringen

4.1 Skogsbruksföretag

De verksamhetsutövare som berörs är enskilda skogsägare och skogsbruksföretag med eget skogsinnehav eller som utför skogsbruksåtgärder i skog som ägs av andra.

År 2023 fanns totalt 304 451 enskilda skogsägare i Sverige. Antalet unika brukningsenheter var 231 492[6].

Fördelning av produktiv skogsmarksareal per ägarklass är 49 procent enskilda ägare, 25 procent privatägda aktiebolag, 13 procent statsägda aktiebolag, 6 procent övriga privata ägare, 6 procent staten och till slut ägs 2 procent av övriga allmänna ägare.[7]



Källa: SCB, fastighetstaxeringsregistret bearbetat av Skogsstyrelsen.

Figur 1. Fördelning av produktiv skogsmarksareal i Sverige fördelat på ägarkategori 2023.

Generellt äger enskilda ägare i större utsträckning produktiv skogsmark i Götaland och till viss del Svealand medan statsägda aktiebolag och privatägda aktiebolag äger mer i Norrland. Störst andel statligt ägande samt andel ägd av statsägda aktiebolag finns i norra Norrland medan Götaland och Svealand har störst andel övriga allmänna ägare. Störst andel privatägda aktiebolag finns i södra Norrland, medan störst andel liksom antal enskilda ägare finns i Götaland[8].

Förutom hur Sveriges skogsmarksareal fördelas mellan olika ägarkategorier är företagens storlek en intressant faktor att ta in i bedömningen av konsekvenser av regleringen. Företagen inom skogsbruket uppvisar en stor variation och utgör allt från stora aktiebolag till enskilda skogsägare.

[6], Skogsstyrelsens statistikdatabas, Fastighets- och ägarstruktur. År 2023
[7] Skogsstyrelsens statistikdatabas, Deklarerad areal produktiv skogsmark efter ägarklass. År 2023
[8] Skogsstyrelsens statistikdatabas, Fastighets- och ägarstruktur. År 2023

De enskilda skogsägarna, som till antalet utgör de flesta företagen inom skogsbruket, kan bedriva sin näringsverksamhet till exempel som enskild firma där den privata ekonomin och näringsverksamheten är tätt sammankopplade. De enskilda skogsägarna kan vara ensamma ägare av sin skogsfastighet eller så kan det vara flera delägare till samma skogsfastighet.

De enskilda skogsägarna kan vara anslutna till någon av de skogsägarföreningar som finns i Sverige. Skogsägarföreningarna erbjuder avverkning, skogsskötsel, skoglig rådgivning, planering och även ekonomiska tjänster till sina medlemmar. Skogsägarföreningarna kan själva vara ägare av industri som sågverk och massa- eller pappersindustri. Antalet anställda inom skogsägarföreningarna varierar, från över 3 000 anställda på Södra skogsägarna till små lokala skogsägarföreningar med endast något tiotal anställda.

De större skogsbolagen (aktiebolag) äger och förvaltar ett eget större skogsinnehav. Förutom det egna skogsinnehavet har bolagen en organisation för sin råvaruanskaffning och äger oftast även egen industri, såsom sågverk, massaindustri eller industri för vidareförädling av skogsråvara. Det finns skogsbolag som är renodlade skogsföretag utan egen industri, men dessa är då många gånger knutna till någon av de övriga skogsbolagens industrier.

Utöver ovan nämnda finns ett antal skogsföretag som säljer och utför olika tjänster inom skogsvård och skogsförvaltning. Dessa företag kan variera allt från att vara enmansföretag till att ha ett större antal anställda, allt från fast anställd personal till säsongsanställd personal för vissa typer av skogsvårdsuppdrag.

Tabell 1: Antal arbetsställen november 2022 fördelat på näringsgren (SNI-kod) och storleksklass. Avdelning A: Jordbruk, skogsbruk och fiske.[9]

SNI 2007	Näringsgren	Storleksklass efter antal anställda						
		0	1-4	5-9	10-19	20-199	200-	Totalt
01.302	Odlare av plantskole-växter m.m. på friland	196	28	20	13	9	1	267
01.491	Renskötare	1 409	28	9	3	1		1 450
02.101	Skogsförvaltning	128 662	545	82	41	23	1	129 354
02.102	Skogsskötsel	4 383	595	131	53	49		5 212
02.109	Övrig skoglig verksamhet	882	23	8	5	8		926
02.200	Drivning	3 127	868	274	101	33		4 403
02.409	Övrig service till skogsbruk	1 234		207	36	26	3	1506

[9] Statistiska centralbyrån (SCB), bearbetat av Skogsstyrelsen

Tabell 1 visar att enmansföretag med noll anställda per arbetsställe dominerar inom skogsbruket, enligt Statistiska centralbyråns (SCB). Och att det för skogsbruket för övrigt domineras av mindre företag med få anställda per arbetsställe.

4.2 Andra medborgare

Regleringen bedöms inte få några omedelbara konsekvenser för andra enskilda medborgare. Dessa medborgare är sådana som inte själva äger skog och därmed inte bedriver näringsverksamhet, och som inte heller får sin inkomst genom att utföra skogsbruksåtgärder på mark som ägs av andra. Eftersom den aktuella regleringen handlar om hänsyn som ska tas i samband med skogsbruksåtgärder bedöms andra enskilda medborgare än de som nämns i avsnitt 4.1 inte påverkas direkt av ändringen.

Inom ramen för föreskriftsarbetet har arbetsgruppen resonerat kring om enskilda medborgare som är medlemmar i ideella föreningar vars huvudsakliga ändamål är att tillvarata natur- eller miljöskyddsintressen skulle kunna anses beröras av regleringen.

Ett beslut som har fattats med stöd av skogsvårdslagen ska överklagas till förvaltningsrätt och ett beslut som fattats med stöd av miljöbalken ska överklagas till mark- och miljödomstol. Enligt 16 kap 13 § miljöbalken får föreningar, exempelvis miljöorganisationer, som uppfyller de villkor som krävs för klagorätt överklaga Skogsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud av hänsyn till fridlysta arter med stöd av miljöbalken. Motsvarade talerätt finns inte för beslut fattade med stöd av skogsvårdslagen. Den rättsliga utvecklingen har dock visat att ett beslut om miljöhänsyn som Skogsstyrelsen fattar i ett anmälningsärende med stöd av skogsvårdslagen också anses vara ett ställningstagande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, såvida inget annat beslut med stöd av 12 kap. 6 § fattas innan åtgärden får påbörjas. Föreningar som uppfyller de villkor som krävs för klagorätt kan redan idag överklaga sådana så kallade nollbeslut enligt miljöbalken. Föreningars möjlighet att överklaga Skogsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstol kommer därför i praktiken inte att förändras. Arbetsgruppens slutsats är därmed att de medborgare som är medlemmar i sådana föreningar inte berörs av ändringen.

Den föreslagna ändringen innebär att det tydliggörs i föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen att fridlysta arter ska hanteras inom ramarna för artskyddsförordningen och miljöbalken. Beslut om föreläggande eller förbud som Skogsstyrelsen fattar på grund av fridlysta arter ska därmed alltid fattas med stöd av miljöbalken. Att Skogsstyrelsen konsekvent fattar beslut om hänsyn till fridlysta arter med stöd av miljöbalken kan därmed bidra till att minska antalet beslut som kan överklagas till två olika domstolsslag.

4.3 Andra myndigheter

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter. Tillsyn över att artskyddsförordningens bestämmelser följs utövas av Skogsstyrelsen och av länsstyrelserna. Som stöd för hur tillsynen ska utövas har Skogsstyrelsen gemensamt med Naturvårdsverket tagit fram riktlinjer för att hantera ärenden med fridlysta arter i skogsbruket.

I enskilda fall får länsstyrelsen ge dispens från förbuden i 4–9 §§ artskyddsförordningen. Utöver Skogsstyrelsen är det därför i första hand länsstyrelserna som kan komma att hantera skogliga ärenden där fridlysta arter berörs. Skogsstyrelsen bedömer dock att den föreslagna regleringen inte påverkar länsstyrelsen eller andra myndigheter på något betydande sätt. Redan idag fattar Skogsstyrelsen beslut om förbud eller föreläggande i den mån som behövs för att en åtgärd inte ska vara förbjuden enligt artskyddsförordningen, varvid verksamhetsutövaren sedan kan välja att ansöka om artskyddsdispens hos länsstyrelsen. Antalet ärenden där verksamhetsutövaren söker dispens bedöms inte komma att ändras på grund av den föreslagna regleringen.

5 Redogörelse för de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Av 30 § första stycket skogsvårdsförordningen (1993:1096) följer att föreskrifter som avses i 30 § skogsvårdslagen meddelas av Skogsstyrelsen efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och annan central förvaltningsmyndighet som kan beröras.

Av 30 § första stycket skogsvårdslagen följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars utläggning.

Av tredje stycket samma paragraf följer att bemyndigandena i första och andra styckena inte medför befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

6 Redogörelse för kostnadsmässiga och andra konsekvenser samt jämförelse av konsekvenserna för övervägda reglerings alternativ

6.1 Kostnadsmässiga konsekvenser

De kostnader som har bedömts ligga närmast till hands att utreda i samband med föreskriftsarbetet är kopplade dels till den inskränkning av markanvändning som reglerna om hänsyn till fridlysta arter kan medföra för en markägare eller annan skoglig verksamhetsutövare, dels till de ökade krav på att ta fram kunskapsunderlag som kan komma att ställas på samma aktörer. Andra relaterade kostnader är bland annat kostnader för myndighetshandläggning och eventuella rättsprocesser, liksom kostnader för olika administrativa åtgärder som kan behöva göras av verksamhetsutövare inför en skoglig åtgärd. De kostnadsmässiga konsekvenserna av den föreslagna regleringen har dock sammantaget bedömts vara små och därför saknas anledning att närmare utreda och redovisa åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter.

6.1.1 Kostnader för företag

Redogörs för i avsnitt 9.2.

6.1.2 Kostnader för staten

Vid tillämpning av 30 § skogsvårdslagen får värdet av de hänsyn som undantas med stöd av föreskrifterna inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, den så kallade intrångsbegränsningen. Nivån för begränsningen är beroende av nettovärdet av den berörda delen (oftast hela det avverkningsanmälda området) och beräknas på olika sätt beroende på om nettovärdet är mindre än 250 000 kronor, mellan 250 000 och 2 miljoner kronor, eller över 2 miljoner kronor. Principen för hur Skogsstyrelsen beräknar toleransnivån bygger på ett betänkande från Bostadsutskottet 1986/87:1[10]. Där anges att en toleransnivå på 10 procent inom berörd del får anses som det högsta intrång som ska behöva accepteras. Det gäller dock bara om den berörda delen motsvarar ett litet penningbelopp. Motsvarar den berörda delen ett högt värde är det en i relativa tal väsentligt mindre nedsättning av värdet som skogsägaren ska behöva tåla. Beräkning av intrångsbegränsningen har också bekräftats i praxis.[11] Beslut över intrångsbegränsningen om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen får inte fattas med stöd av skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller inte heller i denna del några bestämmelser om rätt till ersättning.

I miljöbalken finns ingen reglerad begränsning av vilken hänsyn till naturmiljön som maximalt ska tålas motsvarande den i skogsvårdslagen. Enligt 31 kap. 4 § första stycket 7 miljöbalken kan dock ersättning utgå om

[10] Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 om en ny plan- och bygglag m.m. (prop. 1985/86:1 och prop. 1984/85:207)
[11] Se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom av den 31 mars 2009 i mål nr 5238-07 och Kammarrätten i Jönköpings dom av den 28 mars 2011 i mål nr 2928-10.

pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras på grund av ett beslut om förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Det har länge varit oklart om miljöbalkens bestämmelser om ersättningsrätt även är tillämplig vid begränsningar som grundar sig i artskyddsförordningens fridlysningsförbud. Av Högsta domstolens dom om ersättning för avverkningsförbud enligt artskyddsförordningen i NJA 2023 s. 291[12] framgår att en markägare normalt inte har rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddsförordningen. Normalt finns inte heller någon rätt till ersättning på grund av ett föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som till sitt sakliga innehåll hänvisar till fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken. Det finns i dessa fall ingen grundlagsskyddad rätt till ersättning med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens tolkning[13] av domen kan, även utan stöd i lag, ersättning utgå enligt allmänna principer i vissa fall. Detta gäller under speciella omständigheter och om vissa kriterier är uppfyllda. I den mån det finns en rätt till ersättning enligt allmänna principer för den begränsning som följer direkt av artskyddsförordningen kan ersättningen fastställas med tillämpning av 31 kap. 4 § miljöbalken. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har i sin gemensamma tolkning av domen från Högsta domstolen påpekat att ytterligare förtydliganden behövs från lagstiftaren eller domstolarna i frågan.

För alla fall där värdet av de hänsyn som undantas på grund av fridlysta arter går utöver skogsvårdslagens intrångsbegränsning måste beslut redan nu fattas med stöd av miljöbalken och artskyddsförordningen. För dessa åtgärder kommer den föreslagna regleringen därför inte att medföra någon förändring.

Sammantaget bedöms kostnaderna för staten förbli oförändrade till följd av den föreslagna föreskriftsförändringen.

6.1.3 Kostnader för myndigheter

Ett beslut om miljöhänsyn som Skogsstyrelsen fattar med stöd av skogsvårdslagen utgör samtidigt ett ställningstagande att inte ingripa med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken[14], såvida inget annat beslut med stöd av miljöbalken fattas innan åtgärden får påbörjas. Alla sådana nollbeslut (underlåtenhet att ingripa med stöd av miljöbalken) kan i dagsläget överklagas till både förvaltningsrätten och mark- och miljödomstolarna. Den ordningen kommer att kvarstå efter den föreslagna föreskriftsändringen.

Antalet beslut som kan överklagas till två instanser (Mark- och miljödomstolarna respektive Förvaltningsdomstolarna) bedöms minska med den föreslagna regleringen eftersom antalet beslut som i dagsläget tekniskt sett kan fattas med stöd av både skogsvårdslagen och miljöbalken minskar. Detta bedöms medföra vissa kostnadsminskningar i form av förenklad handläggning och administration dels hos Skogsstyrelsen, dels hos

[12] Högsta domstolens dom den 5 april 2023 i mål nr T 538-22, Tjäderspelet i Malsättra.
[13] PM - Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av Högsta domstolens dom om ersättning för avverkningsförbud enligt artskyddsförordningen, 2023-10-16
[14] MÖD 2021:11.

domstolarna eftersom bara en instans behöver pröva ärendet. Den faktiska kostnadsminskningen bedöms dock vara marginell eftersom Skogsstyrelsen i praktiken redan idag fattar alla beslut om hänsyn till fridlysta arter med stöd av miljöbalken.

I nedanstående tabell framgår att Skogsstyrelsens hänsynsbeslut i allt större omfattning har fattats med stöd av miljöbalken de senaste åren. Mellan åren 2021 och 2022 skedde den största förändringen.

	2023	2022	2021	2020	2019
Antal beslut om miljöhänsyn 30 § skogsvårdslagen	257	245	708	527	361
Antal beslut om hänsyn enligt miljöbalken	708	627	168	47	31

Skogsstyrelsens beslut om hänsyn fattades tidigare i huvudsak med stöd av skogsvårdslagen och sedan 2022 huvudsakligen med stöd av miljöbalken.

6.2 Andra konsekvenser

I förslaget till ny föreskrift är det enbart rödlistade arter som inte samtidigt är fridlysta som har ett skydd genom föreskriften. I förslaget har bilaga 4 (prioriterade fågelarter) till föreskriften också tagits bort. Konsekvenser av den föreslagna föreskriften blir att de delar av skogsvårdslagens föreskrifter som blivit inaktuella och inte harmoniserar med ny praxis för artskyddets tillämpning i skogliga ärenden lyfts ut så att regleringen blir tydligare. Detta förväntas underlätta för verksamhetsutövare. Att de fridlysta arterna lyfts ut ur skogsvårdslagens föreskrifter gör det även tydligare för verksamhetsutövare att dessa arter ska hanteras med stöd av miljöbalken.

Ur ett naturvårdsperspektiv kan den förslagna regleringen anses medföra ett något försämrat skydd för fridlysta arter som inte omfattas av strikt skydd enligt 4 a § artskyddsförordningen och som har tillfredsställande populationsnivå eller god bevarandestatus. Möjligheten att föreskriva hänsyn specifikt till sådana arter med stöd av skogsvårdslagens bestämmelser tas bort i och med förslaget, samtidigt som dessa arter sällan når upp till den kvalifikationströskel vid vilken artskyddsförordningens förbud aktualiseras och det därmed går att ställa krav på anpassningar med stöd av miljöbalken (se även avsnitt 3.1).

Utrymmet för att inom skogsvårdslagens intrångsbegränsning prioritera hänsyn till andra omständigheter än fridlysta arter ökar däremot något. Möjligheten att besluta om hänsyn till många av de strukturer och miljöer som fridlysta arter generellt är beroende av (död ved, gamla träd, hålträd, skyddszoner, hänsynskrävande biotoper och så vidare) kvarstår i andra delar av föreskrifterna.

För arter som är rödlistade men inte fridlysta anger föreslagna allmänna råd till föreskrift 7:19 att begreppet *skada* ska avse skada på arternas livsmiljöer och substrat som leder eller bidrar till att de inte längre kan nyttjas av arterna i den utsträckning som är nödvändig för hela deras livscykel. Det innebär en

ändring av nuvarande allmänna råd, vars lydelse har direkt koppling till skrivningar i artskyddsförordningen. Föreskriftsgruppen bedömer att ändringen inte kommer att göra någon praktisk skillnad för rödlistade men ej fridlysta arter när det gäller vad som kan anses vara en skada. Även om förslagna allmänna råd mer tydligt pekar ut livsmiljöer och substrat, inte individer av arterna i sig, anger den gällande föreskriften 7:19 redan nu att det är i livsmiljöer och på substrat där arterna förekommer som skador ska förhindras eller begränsas.

6.3 Alternativ och deras konsekvenser

6.3.1 Alternativet att behålla nuvarande föreskrifter (nollalternativet)

Om föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen skulle kvarstå oförändrade kommer Skogsstyrelsens möjlighet att besluta om hänsyn till vissa fridlysta arter vara större jämfört med om den föreslagna regleringen genomförs. Enligt myndigheternas tolkning av artskyddsförordningens regler krävs det, för fåglar, växter listade med stort N i bilaga 1 till artskyddsförordningen och för alla arter listade i bilaga 2 till artskyddsförordningen, en påverkan på populationsnivå eller artens bevarandestatus för att förbuden ska överträdas. Skyddet omfattar i de fallen alltså inte enskilda individer av arterna (djur listade i bilaga 1 till artskyddsförordningen har dock ett individskydd). Nuvarande skrivningar i föreskrifterna 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § till skogsvårdslagen möjliggör däremot att hänsyn kan krävas till livsmiljöer och substrat som är viktiga för arterna, oavsett om populationsnivån påverkas och om arten i fråga faktiskt nyttjar dessa livsmiljöer eller inte.

Artskyddsförordningen har med andra ord, för vilda fåglar, växter listade i bilaga 1 och arter listade i bilaga 2 till förordningen, en kvalifikationströskel som måste uppnås innan förbuden överträds och krav på försiktighetsmått kan ställas med stöd av miljöbalken. Motsvarande kvalifikationströskel finns inte i skogsvårdslagen, även om hänsynen som ska tas enligt skogsvårdslagen aldrig kan sträcka sig längre än intrångsbegränsningen. Att behålla möjligheten att besluta om hänsyn till fridlysta arter med stöd av 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § skogsvårdslagen skulle därför kunna anses gynna vissa av de fridlysta arterna och bidra till det förebyggande arbetet kring fridlysta arter. Den fördelen skulle gälla fridlysta arter för vilka artskyddsförordningens förbud sällan eller aldrig aktualiseras eftersom de har god bevarandestatus eller är klassade som livskraftiga.

En reglering där det fortsatt är möjligt att besluta om hänsyn för fridlysta arter med stöd av 7 kap. 19 § och 7 kap. 33 a § skogsvårdslagen har emellertid en rad nackdelar. Som beskrivits i avsnitt 1.1 är syftet med föreskriftsändringen att renodla bestämmelserna och återspegla den hantering av artskyddsärenden som myndigheten redan idag har i praktiken som en följd av ny praxis. Om möjligheten att med stöd av skogsvårdslagen föreskriva hänsyn som behövs till fridlysta arter för att en åtgärd inte ska vara förbjuden i artskyddsförordningens mening bibehålls, kommer otydligheten kring tillämpningen av de parallella regelverken att kvarstå. Reglerna är också svåra att tolka för den som berörs av regleringen.

Om nuvarande föreskrifter behålls och nyttjas i myndighetens beslutsfattande skulle också problematiken med att Skogsstyrelsens beslut om hänsyn till fridlysta arter kan överklagas till två olika domstolsslag i samma utsträckning som i nuläget kvarstå.

När det gäller bilaga 4 till föreskrifterna skulle den behöva ändras även om den aktuella regleringen i övrigt kvarstod i sin nuvarande form. Bilagan innehåller en lista över fågelarter som har bedömts vara särskilt viktiga att ta hänsyn till vid skogsbruk, men den är inte uppdaterad utifrån den senaste rödlistan, nya data om populationsutveckling och dylikt. Om listan skulle uppdateras utifrån samma kriterier som den bygger på, men baserat på senaste underlag, skulle vissa arter behöva strykas från listan och andra läggas till. Att ha en lista som bygger på daterade uppgifter bedöms vara olämpligt och kan leda till att hänsyn inte riktas mot de fågelarter som har störst behov.

Detta så kallade nollalternativ, där nuvarande föreskrifter behålls, betraktas som kostnadsmässigt neutralt.

6.3.2 Alternativet behålla möjligheten att fatta beslut med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter, men enbart då åtgärden inte riskerar att vara förbjuden enligt artskyddsförordningen

Bortsett från en något ökad tydlighet innebär även detta alternativ att de problem som finns kopplat till de nuvarande föreskrifterna kvarstår. Möjligheten att med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter besluta om hänsyn som behövs för fridlysta arter skulle kvarstå, om än i minskad omfattning. Svårigheterna med att röra sig mellan regelverken i skogsvårdslagen och miljöbalken, inklusive skillnaden i hantering av kunskapskravet och bevisbördan beroende på vilket regelverk som tillämpas, skulle också finnas kvar. Samma sak gäller problematiken med att ett beslut om fridlysta arter som fattas med stöd av skogsvårdslagen kan överklagas till två olika domstolsslag samtidigt. Effekten av det sistnämnda är dock begränsad i och med att Skogsstyrelsen redan i dagsläget fattar alla beslut om hänsyn till fridlysta arter med stöd av miljöbalken.

Alternativet bedöms vara kostnadsmässigt neutralt. Sammantaget bedöms alternativet inte uppfylla syftet med föreskriftsändringen tillräckligt väl.

6.3.3 Alternativet utökning av uppdraget för att säkerställa att hänsyn till fridlysta arter alls inte kan hanteras med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter

Det främsta motivet med en reglering där det aldrig vore möjligt att vare sig direkt eller indirekt föreskriva hänsyn till fridlysta arter med stöd av föreskrifterna till skogsvårdslagen, skulle vara att göra gränsdragningen mellan regelverken så skarp och tydlig som möjlig. Dock har alternativet bedömts olämpligt av flera olika anledningar.

Hänsyn som behövs för fridlysta arter sammanfaller ofta med hänsyn som behövs för andra arter, miljöer eller känsliga strukturer i skogen. Att ändra de föreskrifter som innehåller mer generella skrivningar om hänsyn till arter genom att specifikt separera och lyfta ut de fridlysta arterna bedöms vara

mycket svårt. Ännu svårare kommer det bli att tillämpa sådana föreskrifter i praktiken.

Ändringen skulle i teorin kunna genomföras genom att alla berörda delar av föreskrifterna antingen tas bort eller ändras. Om de togs bort helt skulle det innebära att möjligheten att föreskriva hänsyn till naturvården försämrades kraftigt. Exempelvis skulle en konsekvens av en sådan ändring kunna bli att träd med bohål tas bort från skogsvårdslagens föreskrifter eftersom sådana träd oftast nyttjas av fåglar och fladdermöss som alla är fridlysta. Om hålträd inte skulle omfattas av skydd enligt föreskrifterna till skogsvårdslagen skulle de ha skydd genom artskyddsförordningen först då förekomsten av hålträdet är avgörande för att förordningen ska följas, det vill säga om en fridlyst art påverkas på ett förbjudet sätt om trädet försvinner. Det medför även att det skulle behöva utredas *vilken* art som nyttjar, eller sannolikt nyttjar, boträdet för att Skogsstyrelsen skulle kunna besluta om att hålträdet ska sparas. I skogsvårdslagens föreskrifter har hålträd däremot ett skydd oavsett om någon fridlyst art är beroende av dem just då eller inte. Skyddet för hålträd i skogsvårdslagens föreskrifter är alltså i viss bemärkelse starkare än artskyddets reglering.

Arbetsgruppens bedömning är att om det generella skyddet för hålträd minskade genom att de ströks ur föreskrifterna skulle det få negativa konsekvenser för naturvården i stort och det förebyggande arbetet med att bevara såväl fridlysta som andra känsliga arter. Hålträd är på många håll en bristvara som skulle behöva finnas i högre grad i skogslandskapet för att säkerställa tillräcklig tillgång till boplatser. Därtill nyttjas de också av arter som inte är fridlysta, exempelvis olika vedlevande insekter.

På motsvarande sätt skulle ett antal miljöer och strukturer som generellt gynnar mångfald och variation i skogen, och som ofta är en bristvara för många arter i ett landskapsperspektiv, få ett försämrat skydd om hantering av fridlysta arter med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter skulle omöjliggöras fullt ut. Att helt utesluta dylika strukturer ur föreskrifterna skulle leda till att delar av det förebyggande arbetet som är fridlysta arter till gagn urholkas, vilket inte är förenligt med gällande EU-direktiv. Sammantaget bedöms alternativet olämpligt då det riskerar att bli såväl svårtillämpat och kostnadsdrivande som direkt kontraproduktivt vad gäller hänsyn till naturmiljön och arter vid skogsbruk.

6.3.4 Alternativet att ta bort 7 kap. 19 § i sin helhet

En konsekvens av att helt ta bort 7 kap. 19 § ur föreskrifterna skulle vara att möjligheten att med stöd av skogsvårdslagens bestämmelser föreskriva specifik hänsyn till rödlistade arter som inte är fridlysta försvinner. Hänsyn som generellt sett är positiv för sådana arter kan förvisso delvis fångas upp av andra delar av föreskrifterna, exempelvis reglerna om hänsynskrävande biotoper i det fall biotopen sammanfaller med artens livsmiljö. De rödlistade och ej fridlysta arterna skulle dock ändå få ett försämrat skydd i skogsvårdslagen om en sådan ändring gjordes eftersom skrivningen ”*i livsmiljöer och på substrat”* i 7 kap. 19 § inte längre skulle finnas kvar. Alla livsmiljöer för rödlistade arter täcks inte per automatik in av andra delar av föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen.

Enligt Artdatabanken (Artfakta) är i dagsläget cirka 4 700 arter i Sverige rödlistade. Av dessa är ungefär 2000 skogslevande arter. Av det totala antalet rödlistade arter är 378 samtidigt fridlysta. Av de skogslevande rödlistade arterna är 163 fridlysta. Bland de artgrupper där många rödlistade men ej fridlysta arter ingår finns marksvampar, insekter, lavar, mossor och kärlväxter.

Skogsstyrelsen har i grunden alltid möjlighet att besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalkens bestämmelser ska följas. Det är därmed möjligt att hänsyn till rödlistade arter som inte samtidigt är fridlysta skulle kunna föreskrivs med stöd av miljöbalken i det fall 7 kap. 19 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen tas bort helt. Skogsvårdslagens 30 § och föreskrifter som är meddelade av Skogsstyrelsen med stöd av den bestämmelsen kan ses som speciallagstiftning, *lex specialis*, i förhållande till 2 kap. miljöbalken vilket medför att föreskrifterna till skogsvårdslagen enligt lagvalsprincipen ska gå före de allmänna bestämmelserna i miljöbalken[15]. Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått (2 kap. 3 §) blir således aktuell att tillämpa först om frågan inte är särskilt reglerad i skogsvårdsförfattningarna. För fridlysta arter finns ingen risk för att skogsvårdslagens speciallagstiftning kommer i konflikt med artskyddsförordningen, eftersom 4 § skogsvårdslagen anger att föreskrifterna inte ska tillämpas i den mån det som sägs där strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken. Detaljerade regler om fridlysta arter finns dessutom i artskyddsförordningen, som även den är speciallagstiftning till miljöbalken. Skogsstyrelsen har, med utgångspunkt i praxis från domstolar, hanterat alla artskyddsärenden inom ramen för artskyddsförordningen och miljöbalken sedan 2022. De delar av skogsvårdslagens föreskrifter som handlar om fridlysta arter har alltså inte tillämpats de senaste två åren.

Rödlistade arter som inte är fridlysta omfattas däremot inte av någon detaljerad förbudslagstiftning på motsvarande sätt som de fridlysta arterna gör. För dessa arter finns i stället de mest detaljerade reglerna om hänsyn i skogsvårdslagen, som därmed alltså bör användas i första hand. För rödlistade men ej fridlysta arter är det följaktligen mera otydligt i vilken utsträckning det vore befogat att med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler besluta om försiktighetsåtgärder eller förbud av hänsyn till arterna. De rödlistade, ej fridlysta arterna saknar, till skillnad mot de fridlysta arterna, ett specifikt omnämnande i miljöbalken och dess följdlagstiftning. Denna otydlighet riskerar att leda till en mer oförutsägbar och svårtolkad tillämpning av reglerna. Det saknas i nuläget också tydlig rättslig vägledning om hur de rödlistade, ej fridlysta arterna ska hanteras i miljöbalken. Föreskriftsgruppens bedömning är att en ändring som innebär att regler om ej fridlysta arter tas bort från föreskrifterna skulle behöva föregås av en fördjupad utredning som närmare analyserar behov och konsekvenser av en sådan ändring. En sådan utredning ligger utanför ramen för detta föreskriftsarbete, som har till syfte att tydliggöra regelverket specifikt för de fridlysta arterna.

Sammanfattningsvis har alternativet att helt ta bort 7 kap 19 § inte bedömts lämpligt att gå vidare med, eftersom det riskerar att bli otydligt hur de

[15] SOU 2021:51 s 883 f. Se även prop. 1997/98:90, del 2 s. 238 ff.

rödlistade men ej fridlysta arterna ska hanteras, både för myndigheter och de verksamhetsutövare som ska efterleva regelverket, samtidigt som följden kan bli att mindre hänsyn tas till rödlistade arter och deras livsmiljöer vid skogsbruk. För att inte arter som är rödlistade men som saknar fridlysningsskydd ska påverkas negativt bedömer föreskriftsgruppen att detaljerade bestämmelser om hänsyn till sådana arter och deras livsmiljöer fortsatt behöver finnas kvar i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen.

7 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Skogsstyrelsen bedömer att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och att reglerna inte går utöver de krav som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

8 Bedömning av om särskilda hänsyn avseende tidpunkt för ikraftträdande och speciella informationsinsatser behövs

Föreskrifterna beräknas kunna träda i kraft den 1 juli 2025. Skogsstyrelsens bedömning är att ingen särskild hänsyn behöver tas gällande tidpunkten för föreskrifternas ikraftträdande.

Skogsstyrelsen bedömer att själva ikraftträdandet av regelverket inte berör en målgrupp som helt eller delvis av ekonomiska skäl behöver någon särskild övergångstid för att anpassa sig till de nya reglerna.

Information om ikraftträdande och de huvudsakliga ändringarna i föreskriften bör kommuniceras på Skogsstyrelsens webbplats samt på intranätet. Samråds- och remissinstanser kommer att informeras via e-post när föreskriften är beslutad.

9 Konsekvenser för företag

De föreslagna föreskrifterna bedöms beröra samtliga skogsbruksföretag. Företagen är verksamma inom skogsbruk och omfattar allt från enskilda näringsidkare och enmansföretag till mycket stora företag.

9.1 Redogörelse för tidsåtgång och administrativa kostnader som regleringen kan medföra för företag

Som beskrivs ovan är den föreslagna regleringen en anpassning till den rättsutveckling som skett beträffande artskydd i skogen de senaste åren. I praktiken hanterar Skogsstyrelsen, i enlighet med praxis, redan alla artskyddsärenden med stöd av miljöbalken. Den föreslagna ändringen bedöms inte ha någon påverkan på tidsåtgång och administrativa kostnader hos företagen. Den föreslagna regleringen innebär ingen ändring av bestämmelserna om vilka åtgärder som ska anmälas till Skogsstyrelsen, inte heller ändras kraven på vad en anmälan ska innehålla eller tidsramen efter vilken en anmäld åtgärd får påbörjas om inget annat meddelas. Företagen kommer att kunna använda samma rutiner och system för planering och anmälan av åtgärder som idag.

9.2 Redogörelse för övriga kostnader

En anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen utgör samtidigt en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och det finns därför i nuläget inget som hindrar att Skogsstyrelsen vid behov handlägger ett ärende utifrån miljöbalkens regelverk. Skogsstyrelsens möjlighet att i enskilda fall ingripa med stöd av miljöbalken, och därigenom ställa krav på att hänsyn lämnas över intrångsbegränsningen, kommer därmed att vara oförändrad.

Det totala antalet beslut om förbud eller föreläggande om försiktighetsmått som Skogsstyrelsen fattar där värdet av den beslutade hänsynen överskrider intrångsbegräsningen kommer inte heller att öka på grund av den föreslagna regleringen. Alla beslut som Skogsstyrelsen fattar där de hänsyn som krävs för att åtgärden inte ska vara förbjuden enligt artskyddsförordningen går utöver vad intrångsbegränsningen i skogsvårdslagens bestämmelser medger fattas redan idag med stöd av miljöbalken.

Beslut om fridlysta arter som idag skulle kunna fattas med stöd av föreskrifterna till skogsvårdslagen, inom ramen för intrångsbegränsningen, kommer i och med den föreslagna regleringen i stället att fattas med stöd av miljöbalken. Värdet av den beslutade hänsynen, eller hur långtgående hänsynen behöver vara, påverkas dock inte av denna ändring.

Följaktligen innebär den föreslagna ändringen inte att skogliga verksamhetsutövare vare sig i högre eller lägre grad än idag hindras från att bruka skogen. Förslaget bedöms därför inte heller medföra några ökade eller minskade intäkter i form av avkastning från virkesproduktionen för företagen.

Det är redan idag möjligt för Skogsstyrelsen att med stöd av miljöbalkens regelverk ålägga verksamhetsutövaren att ta fram det utredningsunderlag som behövs för att myndigheten ska kunna pröva ett artskyddsärende. I praktiken kommer den förslagna regleringen inte att innebära någon ändring av antal

ärenden där sådana krav ställs på verksamhetsutövaren, eftersom Skogsstyrelsen redan idag, i enlighet med praxis, handlägger alla artskyddsärenden inom ramen för miljöbalken.

Tekniskt sett innebär de nuvarande föreskrifterna att Skogsstyrelsen skulle kunna välja att, i de fall de hänsyn som behövs för fridlysta arter ryms inom intrångsbegränsningen, handlägga ärendet enligt skogsvårdslagen. Med den föreslagna regleringen tas den möjligheten bort. Ändringen berör enbart åtgärder där de hänsyn som en fridlyst art kräver för att åtgärden inte ska vara förbjuden enligt artskyddsförordningen ryms inom intrångsbegränsningen. I nuläget är dessa ärenden möjliga för Skogsstyrelsen att handlägga enligt skogsvårdslagen, men med den föreslagna ändringen måste de hanteras inom ramen för miljöbalken. Därmed ökar alltså Skogsstyrelsens möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren när det gäller att inkomma med underlag. I praktiken blir det dock ingen skillnad eftersom myndigheterna redan handlägger alla artskyddsärenden enligt miljöbalken.

Att de fridlysta arterna lyfts ut ur 7 kap. 33 a § föreskrifterna innebär att det totala utrymmet för hänsyn som kan krävas med stöd av skogsvårdslagens och miljöbalkens bestämmelser i samband med en anmäld skogsbruksåtgärd potentiellt ökar. Med nuvarande föreskrift ska fågelarter listade i bilaga 4, och arter som är skyddade enligt art- och habitatdirektivet, prioriteras i det fall den samlade hänsynen som ska tas enligt föreskrifterna överskrider intrångsbegränsningen. Med den föreslagna regleringen tas dessa skrivningar bort och hänsyn till fridlysta arter kan därmed inte längre hanteras med stöd av föreskrifternas prioriteringsregler. Det innebär att andra miljöer och strukturer kan prioriteras i högre grad inom ramen för intrångsbegränsningen, eftersom hänsyn till fridlysta arter inte längre ”belastar” detta utrymme. Detta kan tekniskt sett medföra ökade kostnader för skogliga verksamhetsutövare som då i högre grad, utöver att behöva vidta försiktighetsåtgärder av hänsyn till fridlysta arter, kan behöva lämna kvar hänsyn som ska tas enligt skogsvårdslagen. Kostnaden för hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövårdens intressen skulle alltså i enskilda fall kunna öka, främst i form av att mindre arealer skog blir tillgänglig för avverkning, men också exempelvis genom ökade kostnader för drivning och andra försiktighetsåtgärder. Denna kostnadsökning är mycket svår att uppskatta storleken på, men det bör nämnas att det är långt ifrån alltid som värdet av de hänsyn som behöver tas till natur- och kulturmiljövården i samband med en avverkning är så högt att en prioritering enligt 7 kap. 33 a § behöver göras. Därtill bedöms förändringen vara just teknisk, eftersom den föreslagna ändringen inte kommer att innebära någon skillnad i den praktiska hanteringen och därför inte påverka kostnaderna. Förändringen är med andra ord främst administrativ eftersom alla artskyddsbeslut redan idag fattas med stöd av miljöbalken, i enlighet med praxis.

9.3 Redogörelse för i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företag

Det föreslagna regelverket gäller för alla skogsägare och företag som äger skog och alla verksamhetsutövare som bedriver skogsbruk. Skogsstyrelsen bedömer därför att det föreslagna regelverket inte kommer att påverka

konkurrensförhållandena för skogsägare eller skogsbruksföretag. Det kommer inte heller att påverka skogsägares eller skogsbruksföretagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i annan omfattning än vad gällande lagstiftning gör.

9.4 Redogörelse för andra avseende i vilka regleringen kan komma att påverka företag

Skogsstyrelsen bedömer att föreskriftsförändringen inte innebär några ytterligare konsekvenser för företagen utöver det som beskrivits i avsnitt 9.2, 9.2 och 9.3.

9.5 Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Föreskrifterna gäller lika för alla ägarkategorier, såväl enskilda skogsägare som skogsägande aktiebolag. Det är många små företag som berörs i och med att de enskilda markägarna ses som småföretagare. Ändringen syftar till att göra regelverket mer enkelt och tydligt. Skogsstyrelsen bedömer att detta till en del kan komma att underlätta för små företag.

10 Konsekvenser för kommuner och regioner

De föreslagna bestämmelserna gäller för alla skogliga verksamhetsutövare. I den mån kommuner och regioner äger skog eller anställer personer som arbetar i skogen innebär det föreslagna regelverket en skyldighet för dem att efterleva bestämmelserna. Några skyldigheter utöver detta bedöms inte föreligga för kommuner och regioner.

Kommuner och regioner bedöms inte få förändrade kostnader eller administrativa åtaganden till följd av den föreslagna föreskriftsförändringen.

10.1 Redogörelse för de överväganden som Skogsstyrelsen har gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

Skogsstyrelsen bedömer att den föreslagna regleringen inte påverkar det kommunala självstyret.

10.2 Redovisning av kostnadsberäkning

Den förslagna regleringen bedöms inte innebära några förändringar av de kommunala befogenheter eller skyldigheter. Grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer bedöms heller inte påverkas av den föreslagna föreskriftsförändringen, varför en redovisning inte är aktuell.

11 Hållbarhetsarbete

Hållbarhetsarbete kan beskrivas som åtgärder och aktiviteter som bidrar till en hållbar utveckling. Agenda 2030 och de 17 globala målen för hållbar utveckling är en utgångspunkt för hela myndighetens uppdrag. Inom ramen för detta föreskriftsarbete har en bedömning gjorts av hur de föreslagna föreskrifterna påverkar relevanta hållbarhetsaspekter. Skogsstyrelsen har bedömt effekten av den föreslagna föreskriftsförändringen gentemot de globala hållbarhetsmålen. Syftet med bedömningarna har varit att bedöma hur föreslagen föreskrift bidrar till de globala målen och att identifiera eventuella målkonflikter som kräver särskilda ställningstaganden och avvägningar.

Arbetsgruppen har gjort bedömningen att föreskrifts förändringen kommer att bidra till mål 16 i Agenda 2030, *Fredliga och inkluderande samhällen*, genom att den föreslagna föreskriftsförändringen bidrar till ett mer inkluderande samhälle genom regelförenklingen som den innebär. Föreskriftsförändringen anses specifikt bidra till delmål *Främja rättssäkerhet och säkerställ tillgång till rättvisa* (16.3) samt *Bygg effektiva, tillförlitliga och transparenta institutioner* (16.6). Vad gäller mål 15, *Ekosystem och biologisk mångfald* bedöms den föreslagna föreskriftsändringen sakna påverkan eftersom förslaget inte innebär någon förändring i sak. Föreskriftsförändringens syfte är regelförenkling på så sätt att redan gällande praxis på området överensstämmer med skogsvårdslagens föreskrifter.

Inom processen med att analysera påverkan på hållbarhetsaspekter har synpunkten framförts inom arbetsgruppen att det finns ett mått av osäkerheter kopplat till bedömningarna av den föreslagna föreskriftsändringens påverkan på de globala hållbarhetsmålen. Enligt synpunkterna kan bedömningarna inte anses ge vare sig relevant information eller vetenskapligt grundad riktning/indikation om förslagens påverkan. Skogsstyrelsen anser att den bedömning av föreskriftsförändringens bidrag gentemot de globala hållbarhetsmålen som genomförts tjänar sitt syfte tillräckligt väl. Att göra en heltäckande och djupare analys skulle kräva mycket stora insatser vilket det inte funnits utrymme att göra inom ramen för uppdraget med föreskriftsförändringen.

12 Utvärdering

Föreskriftsgruppen föreslår att en utvärdering av de ändrade föreskrifterna, i det fall föreslagna ändringar genomförs, bör ske ca tre år efter ikraftträdande. I samband med utvärderingen bör Skogsstyrelsen bedöma om det finns behov av att revidera föreskrifterna på nytt.

Eftersom föreskriftsändringens syfte är att harmonisera bestämmelserna med ny praxis och göra regelverket kring fridlysta arter enklare att förstå och följa, bör utvärderingen i första hand kontrollera om önskad effekt har uppnåtts i dessa delar. Utvärderingen är även till för att ge Skogsstyrelsen stöd i bedömningen av om föreskrifterna bör revideras igen med avseende på fridlysta och/eller rödlistade arter.

Det är lämpligt att utvärderingen görs gentemot de grupper som i högst grad berörs av regleringen, det vill säga verksamhetsutövare inom skogsbruket. Därtill bedöms det vara av vikt att vid utvärderingen fokuserar särskilt på eventuella kostnadsmässiga konsekvenser som föreskriftsändringen har haft för skogliga verksamhetsutövare.

Föreskriftsgruppen föreslår att utvärderingen genomförs i form av en enkät till ett antal skogliga aktörer och skogsägare. Att utvärdera med hjälp av enkätverktyg bedöms vara ett lämpligt tillvägagångssätt för att få svar på om önskad effekt har uppnåtts av föreskriftsförändringen på ett kostnadseffektivt sätt. Enkätfrågorna kan exempelvis vara; 1.) om verksamhetsutövaren upplever att skogsvårdslagens föreskrifter är mer logiska med avseende på arter efter föreskriftsförändringen, 2.) om verksamhetsutövaren upplever att det efter föreskriftsförändringen är lättare att förstå vad man förväntas göra för att leva upp till gällande regelverk med avseende på arter, 3.) om verksamhetsutövaren anser att föreskriftsförändringen har lett till ökade eller minskade kostnader för att följa gällande regelverk.

Utvärderingen genomförs lämpligen av Skogsstyrelsens tillsynsenhet i samarbete med rättsenheten och för att utforma enkäten kan hjälp tas av enheten för statistik och datainsamling. Omfattningen på enkätutskicket kan vara 20 verksamhetsutövare per region, enligt Skogsstyrelsens indelning, totalt 60 personer.

Vid genomförandet av utvärderingen behöver man ha i åtanke att det finns många faktorer som påverkar hur regelverket kring fridlysta arter uppfattas, och även att detta regelverk och arbetssätten hos myndigheterna har genomgått ett antal förändringar de senaste åren. Bland annat har regeringen låtit utreda artskyddet, domstolsprocesser kring eventuell ersättning har pågått, och avgöranden från både EU-domstol och Högsta domstolen har meddelats vilket skapat ny praxis. Artskyddsförordningens lydelse i sig har också ändrats i vissa delar, en ändring som trädde i kraft den 1 oktober 2022. Vidare har regeringen tillsatt en utredning som ska ta fram förslag till ändrade bestämmelser om nationell fridlysning samt bestämmelser för rätt till ersättning för begränsningar i markanvändningen[16]. Utredningen är planerad att vara klar den 31 december 2024. Samtliga dessa förändringar har en stark

[16] Uppdragsbeskrivning, Bilaga till protokoll § 2 i ärende KN2024/01639

koppling till skogsvårdslagens föreskrifter om hänsyn till såväl fridlysta arter som rödlistade arter. Följaktligen kan det vara svårt att särskilja vilka eventuella förändringar av hur skogliga verksamhetsutövare upplever regelverket och dess konsekvenser som kopplar till föreskriftsändringen i sig, och vilka förändringar som är en effekt av andra omständigheter. Detta är något som behöver beaktas när effekten av föreskriftsändringen analyseras.