

Regeringskansliet Dnr: M2021/01219

Mellanskogs remissvar på betänkandet ”Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar” (SOU 2021:53)

Vårt remissvar på tio sekunder

Mellanskog avstyrker utredningen i sin helhet och föreslår istället en annan väg framåt. Utredningen fyller inte sitt syfte och lever inte upp till intentionen i satta direktiv. Genomgående saknas skogsägarperspektivet. Sveriges beslutsfattare behöver ställa sig frågorna; vilka skogsägare och vilket samhälle vill vi ha i framtiden? Är skyddet av egendom viktigt? Är den svenska modellen med frihet under ansvar värd att bevara? Vi tycker det, utredningens slutsats är uppenbarligen en annan.

Vill du veta mer om hur vi resonerat? Läs vidare nedan.

Direkt från köket i Vallsta

Vi börjar det här yttrandet vid köksbordet hos Lars-Göran ”Lövet” och Helén, skogsägare i Vallsta, strax utan för Bollnäs.

För drygt sex år sedan ändrade myndigheterna sin tillämpning av artskyddsförordningen. Konsekvenserna för Lövet, Helén och flera andra skogsägare i trakten blev de kommande åren enorma. Plötsligt förbjöds avverkningar med stöd i artskyddsförordningen, utan någon omedelbar rätt till ersättning. Den skog som skulle skapa en trygg pension, jobb i bygden och marginal i vardagen blev i praktiken värdelös.

Historien tar sin utgångspunkt i den lilla sociala fågeln lavskrika, som är vanligt förekommande i hela det nordliga barrskogsbeltet. Under många hade den lokala fågelklubben kartlagt, och matat in, lavskrikor i området. När Skogsstyrelsen upptäckte att den lokala populationen genom åren hade förändrat sitt utbredningsområde och sina revir började man fatta beslut om förbud mot att avverka. Trots att bevarandestatusen på nationell nivå var god.

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3

Sex år senare har de allra flesta drabbade markägarna i Vallsta fortfarande inte fått möjlighet att bruka sin skog, eller fått ersättning från staten. Lövet och Helén har anmält en avverkning, förbjudits att avverka med ett vite på 200 000 kronor. De har sökt dispens hos Länsstyrelsen, nekats dispens. Överklagat dispensbeslutet, förlorat överklagan. Överklagat till Mark- och miljööverdomstolen, nekats prövningstillstånd och slutligen stämt staten på ersättning. En process som fortfarande är pågående.

Vår uppfattning är att den politiska överenskommelsen bakom både skogsutredningen och artskyddsutredningen syftade till att stärka Lövet, Heléns och alla andra skogsägares äganderätt till sin skog. Istället presenteras två extremt omfattande utredningar som båda var och en för sig, om de genomförs, kraftfullt minskar skogsägarens frihetsgrader och självständiga beslutsföret, samtidigt som de allvarligt försvagar skyddet av egendom. Det är nog så långt ifrån att "stärka den privata äganderätten till skog" som det är möjligt att komma.

Är den svenska modellen död?

Innehållet i artskyddsutredningen bör ses som ett paradigmskifte i svensk skogspolitik, det som brukar kallas den svenska modellen i skogspolitiken finns i praktiken inte längre kvar om utredningens förslag genomförs.

Miljöbalken blir helt styrande i skogen med utgångspunkten i ett endimensionellt hållbarhetsbegrepp och i att människans brukande av naturresurser utgör ett grundproblem. Ökad byråkratisering och statlig styrning av skogsbruket genomförs genom lagbunden markanvändningsplanering och detaljstyrning. Nya målformuleringarna om skyddet av arter i miljöbalken kombineras med utökad föreskriftsrätt och utökade bestämmelser om artskyddsbrott. Ersättningsrätten luckras upp och miljöorganisationers och andras rätt att överklaga ärenden och åtgärder utökas.

Både skogs- och artskyddsutredningen trycker hårt på att statliga verk och regionala myndigheter, via sina handlingsplaner, borde genomföra en avancerad ekologisk landskapsplanering som bland annat grundas på grön infrastruktur, bristanalyser och spridningssamband. Artskyddsutredningen anser att dessa handlingsplaner borde utvecklas vidare med information om identifierade livsmiljöer för fridlysta, hotade och regionalt prioriterade arter, kartsikt som ska uppdateras vart femte år. Detta synsätt innebär en centralplanering över andras resurser som kan komma att bli marknadspåverkande och som överlagrar den kommunala översiktsplaneringen. De negativa konsekvenserna kommer att bli långtgående för Sveriges enskilda skogsägare.

Den utredning som nu presenterats är till sidantal mer omfattande än den gamla klassikern Krig och Fred. Vi menar att det finns ett demokratiskt problem i att materialet är mycket

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3

svårgenomträngligt. Detta drabbar inte bara de människor som, om den blir verklighet, kommer att omfattas av utredningens förslag – utan även andra som har anledning att granska eller ifrågasätta utredningens förslag.

Ungefär en tredjedel av skogsägarna i Sverige är medlemmar i en skogsägarförening. Mellanskog ägs av 27 000 medlemmar – och drivs av visionen ”Tillsammans för starkare skogsägare och rikare skogar”. I detta remissvar kommer vi att göra vårt bästa för att lyfta deras vardag och verklighet.

En genomsnittlig medlem hos oss äger en fastighet som är 58 hektar stor. Att de mindre skogsägarna finns kvar i framtiden är på inget sätt givet, lagstiftaren står nu vid ett vägskäl. De enskilda skogsägarna är, i våra ögon, en garant för ett hållbart skogsbruk, de är direkt bidragande till mångfald i brukandet – just för att de har olika mål och inriktning för sitt skogsäggande. Vi vill därför upprepa vår synpunkt från vårt remissvar på Skogsrutreningen (SOU 2020:73):

”Konsekvensen av ökad byråkratisering och ansvarsflyttning riskerar att bli färre små självverksamma skogsägare, färre skogsägare som vågar testa nya metoder, färre skogsägare som upplever att myndigheterna är en samtalspartner för att det ska bli rätt. Det, i sin tur, riskerar att bidra till mindre mångfald i brukandet.”

Att värna den biologiska mångfalden och skydda hotade arter är viktigt – här har skogsbruket och skogsägarna ett stort ansvar och en central roll. Men utredningen lyckas inte reda ut de problem den är satt att lösa vare sig för enskilda markägare eller för artskyddet.

Dagens naturvårdsmodell går i hög grad ut på att gynna strukturer och miljöer som i sin tur skapar biologisk mångfald. Arbetssättet är väletablerat och framgångsrikt. Artskyddsutredningen vill byta perspektiv och istället fokusera på enskilda växter och djur. Det betyder sannolikt att skogsägare behöver ha koll på hundratals djur, växter och svampar listade i bland annat artskyddsförordningens bilagor. Djur, växter och svampar som dessutom sinsemellan kan ha helt olika, eller till och med motstående, preferenser vad gäller hänsyn. Det är minst sagt utmanande.

Skogsägaren kommer att drabbas av byråkratisering, ökad statlig styrning och central planering. Vilket möjligtvis är hanterbart för stora aktörer, men mycket problematiskt för bonden, konsulten eller sjuksköterskan – som också är skogsägare.

Artskyddsutredningen handlar naturligtvis inte bara om lavskrikan, eller några skogsägare i Hälsingland. Den spänner över viktiga och relevanta områden, men den lyckas inte lösa de problem den är satt att lösa för enskilda markägare. Följden blir att incitamenten att göra

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3

rätt, att skapa fler livsmiljöer för hotade arter, att låta skog bli riktigt gammal, försvinner. Höga naturvärden riskerar fortsatt att vara en risk, inte en vinst. Det förlorar vi alla på.

Förutsebarhet eller föreskriftshopping

För många skogsägare kan investeringen i skogsmark vara den största affär man gör i sitt liv. Samtidigt finns sannolikt ingen annan bransch med större krav på långsiktighet; från att ett träd planteras tills att det skördas tar det ofta åttio år. Dessa förutsättningar ställer stora krav på att det finns förutsebarhet och trygghet i möjligheterna att bruka marken och få avkastning från den, idag och för framtida generationer.

Sverige är en internationellt erkänt stark rättsstat och stabil demokrati. Detta innebär per definition att lagar är långsiktiga och förutsebara, att rättstillämpningen är förutsägbar och att alla människor är lika inför lagen. Därför är det fullkomligt orimligt att exempelvis förekomsten av en aktiv fågelklubb på orten, respektive avsaknaden av en sådan, i praktiken påverkar grundförutsättningarna för en enskild privat skogsägare.

I utredningens direktiv konstateras att *”Regelverket ska bl.a. värna äganderätten genom att bidra till en ökad förutsebarhet och en tillämpning som innebär att lika fall behandlas lika, samtidigt som det främjar bevarandet av den biologiska mångfalden över tid.”*

Det är svårt att hitta spår av det resonemanget i utredningens förslag.

Utredningen öppnar upp för en form av ”föreskriftshopping” när man, i princip, ger frikort till regeringen att utfärda föreskrifter med syfte att nå upp till portalparagrafen i det nya föreslagna kapitlet i miljöbalken. Föreskrifterna kan gälla en viss art, men också en arts livsmiljö.

Dessa skulle därmed ”kodifiera” vad som är allmän hänsyn och ska tålas utan ersättning. I praktiken skulle myndigheterna på eget bevåg retroaktivt kunna förbjuda vissa metoder och åtgärder utan att markägaren har rätt till ersättning.

Myndigheterna ges dessutom möjlighet att meddela föreskrifter som reglerar i vilken utsträckning allmänheten får delta i samråd enligt miljöbalken 12 kap §6 paragrafen.

Vad fåglarna hände med fåglarna?

Vi började vårt remissvar hos Lövet, Helén och de övriga skogsägarna i Vallsta. Ett av de största problemen med nuvarande lagstiftning är att livsmiljödirektivets strikta skydd för individer gäller även alla svenska fåglar, vilket är en tydlig överimplementering av EU-lagstiftningen och grunden till de problem som uppstått runt bland annat lavskrikan. I

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3

praktiken har alla vilt levande fåglar i Sverige idag ett omfattande skydd enligt artskyddsförordningen, oavsett om de är hotade eller inte.

Utredningen har identifierat denna utmaning och gör en ansats att lösa den. Samtidigt konstaterar man att en "otillåten störning" av fåglar bland annat inkluderar störningar som, tillsammans med andra, innebär att kontinuerlig ekologisk funktion inte kan upprätthållas för arten i *närområdet*. Plötsligt är vi tillbaka på ruta att – vi fortsätter tillämpa ett striktare skydd för fåglar än vad direktivet kräver.

För den som bedriver skogsbruk förslås det vara förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, störa vilda fåglar i deras naturliga utbredningsområde, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid.

Bisatsen "eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande" innebär en långtgående överimplementering av EU:s fågeldirektiv som skulle få stora konsekvenser för jord och skogsbruket.

Det betyder att skogsägaren behöver ta försiktighetsmått och göra förebyggande åtgärder så att man kan förvissa sig om att konsekvensen inte kommer att inträffa. Men vad betyder det *egentligen*? Vilka försiktighetsmått krävs?

I praktiken kommer formuleringarna att behöva kalibreras av domstolar, med risken att skogsbruksåtgärder och jordbruk, till exempel tidigt vallskörd, förbjuds under våren med omfattande ekonomiska konsekvenser som följd. Förutsebarheten kommer att vara mycket liten. För skogsägarna i Vallsta kvarstår problemen.

Helgar ändamålen medlen?

Det är mänskligt att söka källor som stödjer det man vill uppnå och se förbi det som talar i motsatt riktning. Men det allvarstygda ämne utredningen behandlar kräver en mer ansvarsfull och omsorgsfull beredning än så. Det som behandlas är Sveriges konstitutionella skydd av enskildas fri- och rättigheter, det är rättsförhållandet mellan staten och den enskilde.

Motiven för att långtgående hänsyn kan krävas utan ersättning och att vanlig lag skulle kunna begränsa rätten till ersättning, finner utredningen i till grundlagen underliggande lagstiftning. Underliggande lagstiftning skulle alltså definiera grundlagsskyddets innebörd. Utredningen använder här en mycket udda, för att inte säga omvänd, lagtolkningsprincip.

Utredningen gör även i det stora hela en egensnickrad övergripande proportionalitetsbedömning som landar i att skyddet av arter och livsmiljöer enligt utredningen är så angeläget och utgör ett så starkt skyddsskäl, att skyddet av enskildas

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3

intressen bör åsidosättas. Till stöd för sin bedömning använder utredningen inte grundlagskonform lagtolkning och prejudicerande domar, utan ett allmänt resonemang om att bevarande av arter och livsmiljöer numera nog borde anses utgöra ett sådant starkt miljöskyddsskäl jämförbart med att avvärja en överhängande fara för människor eller miljön.

Utredningen ger bilden av att det före 1994 års revidering av regeringsformen fanns vida möjligheter till långtgående ingripanden mot enskilda utan ersättningsrätt, så var inte fallet. Det är i själva verket tämligen klart vilket område lagstiftaren avsett att undanta från ersättningsrätt genom det tredje stycket i regeringsformen. Det handlar om vissa bestämmelser i den tidigare miljöskyddslagen respektive hälsoskyddslagen som medgav ingripanden som krävs för att undanröja en överhängande fara, där den enskildes agerande är orsak till faran. Men, i vissa situationer även vid sådana ingripanden ansågs det orimligt att den enskilde skulle bära den ekonomiska bördan av myndigheters ingripanden.

Utredningen vill nu göra undantag som fallit ut vid mycket speciella förhållanden, till en allmängiltig regel. En regel som skulle träffa i det närmaste alla skogsägare som genom åren vårdat och skött sin skog.

Blir det hammaren eller storsläggan?

Det offentligas verktygslåda för att undanta mark från brukande är stor. Gemensamt för alla verktygen har hittills varit att om pågående markanvändning avsevärt försvåras i den berörda delen så ska marknadsmässig ersättning utgå. Det är en grundlagsstadgad rättighet, som skyddar markägaren - men som också säkerställer att staten prioriterar vettigt ur vår gemensamma pengapåse.

Utredningens förslag förändrar det här perspektivet dramatiskt. Ersättningsrätten vid artskyddsärenden träder istället in efter en tröskel, som avgörs av miljöbalkens hänsynsregler. Den del som ligger "under tröskeln" anses vara olagligt, och ger inte någon ersättningsrätt. Dessutom ska myndigheterna kunna kräva att skogsägarna ska ta försiktighetsmått, till exempel genom att använda hyggesfria metoder. Denna inskränkning anses inte lika stor som ett förbud och kommer inte att medföra ersättningsrätt.

Med detta sätt att resonera riskerar vi att få en, ur skogsägarsynpunkt, fullkomligt orimlig situation.

Låt oss anta att vi har två skogsägare, Jörgen och Bella. På båda deras respektive fastigheter finns äldre flerskiktad granskog. Jörgen tar kontakt med Skogsstyrelsen och frågar om det inte skulle gå att skapa ett biotopskydd för fyra hektar? Bella har precis köpt sin fastighet, hon behöver finansiera sitt förvärv och avverkningsanmäler fyra hektar.

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3

Utfallet för Jörgen och Bella kommer att skilja sig radikalt.

Om staten väljer att ta fram verktyget "biotopskydd" ur verktygslådan så kommer Jörgen, efter en relativt enkel och smidig process, att få 120 procent av marknadsvärdet i ersättning för intrånget.

I Bellas fall upptäcks i samband med planering av åtgärden att det finns lavskrikor i området. Bella anmäler ett samråd och myndigheterna väljer att plocka fram verktyget "artskydd". Nu väntar sannolikt en lång process där det i praktiken handlar om en omvänd bevisbörda. Det är alltså inte myndigheten som ska visa att det finns något skyddsvärt som motiverar en inskränkning i brukanderätten, istället förväntas Bella bevisa att det *inte* föreligger ett sådant. Konsekvensen för Bella blir med all sannolikhet en mycket lång process, som kanske avslutas i domstol, och om utredningen får som den önskar - en intrångsersättning som kommer att ligga långt under marknadsvärdet.

Kostnaden förskjuts från samhället till skogsägaren. Utfallet för det offentliga blir det samma, fyra hektar flerskiktad granskog som undantas från brukande.

Det första (och största?) sist

Till sist väljer vi att lyfta den portalparagraf som föreslås inleda det åttonde kapitlet i miljöbalken;

"Målet med bestämmelserna i detta kapitel är att bevara biologisk mångfald så att förändringar bland arterna sker i ett naturligt tempo som inte hotas av mänsklig verksamhet samt att bidra till att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer".

Detta mål är fullständigt orealistiskt och kan tolkas som att i praktiken all mänsklig verksamhet som påverkar arter strider mot målet. Detta i ett land där skogen brukats i hundratals år. Det går inte heller att tro att alla arter ska ha livskraftiga populationer, många är exempelvis naturligt mycket sällsynta. Att detta mål skulle skrivas in i miljöbalken faller på sin egen orimlighet.

Artskyddsutredningen föddes ur en politisk vilja att lösa ett omfattande, och sedan länge konstaterat, systemfel i tillämpningen och lagstiftningen. Under nästan sex år har enskilda människor satts i helt oacceptabla situationer där de själva tvingats stå för kostnaden för samhällets vilja att skydda vissa arter. Tyvärr har utredningen valt att bortse från utredningsdirektivets tydliga formuleringar om bland annat förutsebarhet och rättssäkerhet.

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3

Mellanskog anser, i likhet med bland annat LRF och Södra skogsägarna att det finns en fungerande väg framåt. Den består i:

- Att de två EU-direktiven implementeras genom olika paragrafer i enlighet med strukturen i direktiven
- Att Sverige implementerar artskyddsreglerna i enlighet med EU-direktiven (dvs inte mer strikt än vad EU-rätten kräver)
- Att ersättning utgår till markägare när pågående markanvändning avsevärt försvåras i den berörda delen
- Att ersättningen utgår genom områdesskydd eller andra överenskommelser med ersättning på samma nivå när pågående markanvändning avsevärt försvåras, och att markägaren inte behöver driva domstolsprocess gentemot staten för att erhålla ersättning

Det är dags att riksdag och regering visar 300 000 skogsägare och landsbygden den respekt de förtjänar. De måste ta ett ansvar för helheten istället för att tillåta den fragmentering som nu driver situationen för skogen och skogsägarna bort från de mål de själva faktiskt beslutat om.

Avslutningsvis vill vi åter lyfta den endimensionella synen på hållbarhet som präglar artskyddsutredningen.

Vi skogsägare kan och vill bidra till ett hållbart samhälle. Mellanskog arbetar med en bred och inkluderande definition av hållbarhet. Vi tror att ekologiska, ekonomiska- och sociala aspekter samspelar i skapandet av en långsiktigt hållbar värld.

Vi är en skogsägarförening. Den långsiktiga förmågan hos våra medlemmars skogar att producera nyttor, ekosystemtjänster, är avgörande för vår verksamhet. Därför är vår utgångspunkt att de skogar vi lämnar till nästa generation ska vara rikare, både ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv och ett produktionsperspektiv, än de skogar vi har i dag. Ett aktivt skogsbruk är ett av de bästa sätten att motverka klimatförändringarna. Vi är stolta över vårt bidrag till ett hållbart samhälle och att vi är en del av lösningen på vår tids största utmaning.

Huvudkontor

Skogsägarna Mellanskog

Dag Hammarskjölds väg 60, 752 37 Uppsala

Box 127, 751 04 Uppsala

Telefon: 010-482 80 00

Org nr: 785000-3349

Bankgiro: 193-9222

Plusgiro: 17 14 77-3