



LUND UNIVERSITY

KSLA ÄG 2023 Makten över skogen

En rättslig analys

Sjöstrand, Malin

2025

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Sjöstrand, M. (2025). *KSLA ÄG 2023 Makten över skogen: En rättslig analys*. (3 uppl.) (RES Working Papers; Vol. 2025, Nr 3). Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



- KSLA ÄG 2023 Makten över skogen —¹

En rättslig analys

Malin Sjöstrand²

Working Paper 2025:3

Division of Real Estate Science

Department of Technology and Society

Lund University

¹ Artikeln är en del av resultatet från forskningsprojektet *Makten över skogen: En rättsekonomisk analys av en förändrad spelplan*, vilket erhållit finansiellt stöd från KSLA - Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien.

² Malin Sjöstrand, Universitetslektor, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för Teknik och Samhälle, LTH, Lunds universitet, Box 118, 221 00 Lund, Sweden.

Abstract

Genom åren har det funnits olika intressen som gjort sig gällande i fråga om skog – från jordbrukets behov och ved för värme och matlagning till mer samhälleliga intressen som flottans behov, gruvnäringens, sågverkens och brukens behov, miljöhänsyn, hänsyn till djur och växter, rekreationsmöjligheter etc.

Under olika perioder har lagstiftningen varit mer eller mindre restriktiv beträffande regler som påverkar markägarens dispositionsfrihet, men det har i huvudsak varit genom skogsvårdslagslagstiftning som samhället under lång tid skapat normer för hur en markägare får hantera sin skog. I perioder har skogsbruket reglerats mer detaljerat, i andra perioder har detaljstyrningen minskat – och på senare tid kan vi se hur naturvårds- och miljöintresset påverkar skogsbruket genom annan lagstiftning än skogsvårdslag.

I texten presenteras en historisk genomgång av skogsrelaterad lagstiftning och olika utredningar som på olika sätt påverkar vem som vid olika tidpunkt har makten över skogen. Slutligen konstateras att det är lagstiftaren som har den största makten över tid men att andra intressen kommit att påverka mer.

Nyckelord:

Skogslagstiftning – skogshistoria - äganderätt – skogsbruksreglering

Avverkning – artskydd – miljöhänsyn – fjällnära skog – ersättning – samråd

Skogsvårdslag

Innehåll

1. En rättslig analys av makten över skogen	4
1.1. Inledning	4
2. En tillbakablick på skogliga regler	5
2.1. De första reglerna om skog	6
2.2. Kungens och statens behov styr skogliga regler under 1600– och 1700-tal	6
2.3. Vems behov styr på 1800-talet? Bruk och sågverk, men en ekonomisk liberalism ersätter den rent merkantilistiska synen på skog	8
2.4. Statens behov och ökad styrning av skog på 1900-talet	10
2.5. Både markägare och staten 1970 tal och framåt	13
2.6. Mer naturvård i skogsbruket efter skogsvårdslagen	16
Ändringar i skogsvårdslagen beträffande fjällnära skog	17
1993 års ändringar av skogsvårdslagen – en delvis avreglering och andra influenser som påverkar skogslagstiftningen	18
3. Vem har makt att bestämma över skogen idag? Lagstiftning, konventioner, internationella samarbeten och myndighetsföreskrifter påverkar	21
3.1. Dagens skogspolitiska mål och utredningar som påverkar	23
3.2. Ersättning för att man inte får avverka – om pågående markanvändning avsevärt försvåras	25
3.3. Anmälningsskyldighet eller samråd	27
3.4. Skogsvårdslagens förhållande till miljöbalken	29
3.5. Skogsägarnas ansvar för naturvårdsorganisationernas frihet?	30
4. Avslutning. Makten över skogen finns hos lagstiftaren, bland annat	31
5. Referenser	32
5.1. Offentligt tryck	32
5.2. Litteratur och myndighetspublikationer	34
5.3. Rättsfall	34

1. En rättslig analys av makten över skogen

1.1. Inledning

Samhället har under lång tid haft synpunkter på vem som får bruka skog och hur det får ske. Regler har avsett allt från en skyldighet att spara så kallade masteträd för flottans behov av skeppsmaster, till att varje skogsägare ska tillse återväxten, ha en avverkningsplan och att anmäla avverkningsplaner. Genom åren har det funnits olika intressen som gjort sig gällande – flottans behov, gruvnäringen, sågverken, bruken, miljö, rekreation, hänsyn till djur och växter etc. Under olika perioder har lagstiftningen varit mer eller mindre restriktiv med hänsyn till markägarens dispositionsfrihet, men det har i huvudsak varit genom skogsvårdslagslagstiftning som samhället under lång tid skapat normer för hur en markägare får hantera sin skog.

Vad innebär det att ha makt över något? Makt är enligt Nationalencyklopedin att kunna bestämma, när vi då skriver om skog som föremål för maktutövande eller bestämmande borde det innebära en rätt att bestämma om hanteringen, brukandet och förvaltandet, av denna. Man kan säga att makten över skogen, rätten att bestämma över skogen i perioder främst legat hos staten och i andra perioder mer hos markägaren. Nu verkar pendeln vara på väg till att det allmänna får allt mer att säga till om, men kanske inte främst genom en förändrad skogsvårdslagslagstiftning. På senare tid har allt fler miljöhänsyn ålagts markägaren. Dessa återfinns i EU-regler och i miljöbalken som tolkas till att omfatta fler åtgärder, och tillämpningen av dessa regler i skogen får långtgående konsekvenser för den enskilde. Detta skeende väcker många intressanta frågor om makt, om hur rättsliga principer som *lex generalis* – *lex specialis* egentligen kan tolkas och frågor om huruvida och i vilken utsträckning ansvaret för det allmänna intressen kan läggas på den enskilde.

Syftet med denna text är att reda ut och diskutera hur makten över skogen har växlat över tid och frågan som inledningsvis formuleras har visat sig inte helt självklar att besvara; har den enskilde skogsägaren eller har någon annan (staten) makten över skogen? Nu är det inte så enkelt som att se den enskilde skogsägaren som jordbrukare eller skogsbolag kontra staten och att makten mellan dessa två har växlat i olika perioder.³ Över tid har flera olika intressen och intressenter på olika sätt har inflytande över skogspolitiken och skogslagstiftningen och därmed även makt över skogen och dess skötsel.

Frågor som studeras är hur hanteringen av skog har reglerats över tid sett i ett rättshistoriskt perspektiv, men även hur dagens aktuella enskilda frågor som påverkat makten över skogen har aktualiserats. Hur har statens historiskt starka anspråk på skog ur olika aspekter ersatts av ett starkt miljörelaterat och EU-influerat inflytande över skog och vilka frågor påverkar makten över skogen

³ Jfr Stridsberg, Einar, Den skogshistoriska forskningens objekt och problemställningar i K. Skogs- o. Lantbr.akad.Tidskr. 127, 1988, s. 183 f.

idag? Hur har till exempel anmälningsskyldigheten, som nu regleras i 14 § Skogsvårdslagen, tillkommit och hur har den kommit att anses som samråd enligt 12 kap. 6 § MB, hur förskjuts makten genom långtgående krav på utredningar av markägaren, och genom att myndigheter inte behöver fortsätta stå upp för sina beslut i de fall där miljöorganisationer klagat på dessa? Med detta som utgångspunkt är det intressant att belysa hur utvecklingen har lett hit, dvs. hur har processen, lagstiftningen och diskussionen sett ut när det t.ex. successivt lagts skyldigheter på markägaren beträffande kunskap och utredning som kan leda till stora kostnader och att Skogsstyrelsens val att inte meddela särskilda föreskrifter efter en avverkningsanmälan eller att inte utöva en viss tillsyn numera kan överklagas av miljöorganisationer.

Den övergripande frågeställningen är Vem har makten över skogen? Med en historisk tillbakablick studeras om makten flyttats från den enskilde till det allmänna i vid mening och hur har detta gått till, vilka lagstiftningsåtgärder, praxis och annat som har medfört maktförskjutningen. Regler om skog har funnits länge och lagar och lagändringarna har varit många. Alla förändringar redovisas inte nedan, men tillräckligt att man i stora drag kan följa de stora maktförskjutningar som kan ha skett med hjälp av lagstiftning över tid. Vi tittar även på hur kontexten, praxis, lagstiftning, förarbetsuttalanden, riksdagsdebatt etc. har sett ut. Makten över skogen kan även ha en ekonomisk dimension i form av särskilda skatteregler, bokföringsmässiga möjligheter till avskrivningar m.m. Hur makten över skogen påverkas av denna typ av regler har inte studerats i någon större omfattning.

Frågan är om makten över skogen är aktuell, inte minst i ljuset av de båda utredningar som följt på Dir. 2024:16 *En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs*, där en utredare fått i uppdrag att ta ställning till om det är lämpligt att ersätta dagens tillsynsordning, som bygger på en avverkningsanmälan, med ett annat system för tillsyn, t.ex. ett system baserat på egenkontroll. I utredningen skulle även övervägas alternativ till nuvarande ordning vad gäller samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och analyseras och vid behov föreslås åtgärder för att kunskapskravet och bevisbörderegeln i miljöbalken inte ska leda till oproportionerliga kostnader för markägaren. Här kan man se ett embryo till en förskjutning av en smula makt från det allmänna till skogsägaren. Ett delbetänkande, SOU 2024:91 *Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk*, och ett slutbetänkande, SOU 2025:93 *En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk*, har presenterats när detta skrivs. Vi återkommer till dessa längre fram.

2. En tillbakablick på skogliga regler

Makten över skogen har växlat över tid och innebörden av äganderätten till skog har varit en spännande fråga så länge som vi har haft någon slags lagstiftning här i landet. För länge sedan, en tid när man inte diskuterade just ägandet i någon vidare omfattning utan litade på det faktum att man kunde få sin utkomst på en viss plats. Skogen sågs då främst som en resurs som kunde nyttjas för husbehov. Senare kom en tid där synen på skog förändrades och olika regler och samhällsförändringar påverkade dem som gemensamt brukade marken, vilket medförde ett mer omfattande enskilt ägande. I vår tid påverkar många lagar, förordningar, riktlinjer, domstolsavgöranden och internationella konventioner och andra bestämmelser vem som har

makten över skogen. Det kan uppstå kännbara konsekvenser för den som, baserat på ett fastighetsägande, litar till att kunna få sin utkomst från den skog han eller hon äger.

I äldre tider kunde olika slags anspråk riktas mot samma markområde och olika, parallella, former av ägande och brukande/nyttjanden var vanligt. För den bonde som brukade statens mark som kronolandbo eller skattebonde var det kanske inte konstigt att kronan hade vissa rättigheter till skog, jakt eller vissa träd. Idag är det inte kronan som vill använda träden utan olika former av miljöskyddsaspekter som påverkar och inskränker möjligheterna att bruka eller på annat sätt hantera skog.

2.1. De första reglerna om skog

Redan i landskapslagarna fanns regler som i någon mån berör skog eller nyttjande av skog. De första landsomfattande reglerna som på något sätt berör skogen är Magnus Erikssons landslag från 1350-talet. Flera olika slags allmänningar, områden med gemensamt brukad mark, ofta skog, tillkom under medeltiden såsom häradsallmänningar, sockenallmänningar och byallmänningar, en indelning som berodde på att landet delades upp i just byar, häradar och socknar. Fastigheterna i det närliggande området; byn, socknen etc. hade då del i respektive allmänning. Redan i Magnus Erikssons landslag behandlas allmänningar som något självklart och landbolega, som ersättning för nyttjandet av marken, reglerades. I Byggningsbalken reglerades vad som gällde när två byar inte kom överens om var gränsen för respektive bys allmänning gick, och i landslagen finns i övrigt regler om vad som skulle följa om någon på olika sätt avverkade annans skog. Under 1500- och 1600-talet uppkom ett affärsmässigt intresse för skog, främst från olika bruk, varför kronan hävdade ägande till icke ianspråktagna skogar, för att tillgodose dessas intressen, vilket är ett av skälen till tidiga regler om just skog. En följd av detta blev begränsningar i häradsallmänningarnas delägares rätt; de bara fick nyttja allmänningarnas tillgångar för eget husbehov. För att göra mer skog tillgänglig för bergsbruket inledde staten en avvittring under 1600-talet, i vilken enskildas mark skildes från statens. Avvittringen pågick ända fram till 1900-talet.

V. Om alla avgälder, som utgå från allmänningarna.

Alla avgälder, som utgå från häradets allmänningar, skola delas bland häradets män ¹¹ allt efter som envar är jordägare i häradet, och konungen skall hava sin tredjedel.¹²

2.2. Kungens och statens behov styr skogliga regler under 1600– och 1700-tal

De första uttryckliga reglerna som handlar om just skog, är en så kallad skogsordning som utfärdades av drottning Kristina år 1647, ”om skogarne uti riket hur de skola nyttjas och vårdas” och om ”allehanda bärande skogsträn i riket och deras plantering”. Av förordet framgår att hon – eller Axel Oxenstierna⁴ – var bekymrad över att skogarna inte omhändertogs på det bästa sätt.

⁴ Wetterberg Gunnar, Träd En vandring i den svenska skogen, Albert Bonniers Förlag 2024, s. 43.

Gruvdriften, såväl malmbrytning som smältning av järnmalm, vilket var en stor exportvara och därmed inkomstkälla för landet, krävde stora mängder ved. Utan krav på nyodling eller återplantering var det inte konstigt att det fanns en oro för att skogen och därmed exportinkomsterna skulle ta slut. Stora områden runt gruvorna avskogades och det som tidigare varit en stor konkurrensfördel för Sverige – skog nära malmfyndigheter – hotades. Rätten till svedjebruk inskränktes och genom koltillverkning uppkom en ny inkomstkälla för skogsbygden och en ny källa till exportinkomster och skogen kunde brukas till bergsbruk i större områden. Einar Stridsberg har uttryckt det som att de tidiga skogsregleringarna under 16- och 1700-talen i stor utsträckning påverkades av merkantilistiska tankar.⁵

Senare under 1600-talet påbörjades en avvittringsprocess där dels gränser mellan enskild mark och kronomark skulle bestämmas dels för att få fram rekognitionsskog, särskilda skogsområden på det allmännas mark där bruken mot en avgift kunde avverka för kolningsved, för järnhanteringen. Detta för att kompensera för de områden nära bruken som genom omfattande avverkning avskogats. De första avvittringarna i Sverige genomfördes av Karl XI enligt 1683 års skogsordning, *Förordning och påbud angående skogarne och vad därvid i akt tagas bör*. I denna förklarades att skogar, obebyggd mark belägen långt från ägoskillnader hörde överhet och kronan till.⁶

I 1734 års lag finns ett antal bestämmelser om skog i 10 – 16 kap. byggningsbalken. 10 kap 1 § byggningsbalken angav att samfällad skogsmark och allmänningar i första hand skulle användas till husbehovsved. 13 kap. 2 § samma balk förordnade skydd av bärande träd och den större barrskogen. Flottans behov av stora träd för skeppsbyggnad och master en annan aspekt som fick stor betydelse för utformning av skogspolitiken. I byggningsbalken 10 kap. 8 § stadgades att skattebönderna skulle nyttja skogen så sparsamt, att skogen ”ej utdödes”, och han var skyldig att först ta vindfällan, torra trän och kvistar m.m. innan han fällde friska träd. Samtidigt som 1734 års lag med ett antal skogliga regleringar i byggningsbalken, antogs, kom även 1734 års skogsordning, som bland annat förbjöd nyodling på allmänningar.

Enligt skogsordningen hade allmogen fått rätt till avkastning av den skog som fanns på allmänningarna till husbehov men inte till försäljning och utan att beskatta skogen alltför hårt. Genom kompletterande förklaringar till 1734 års regler i en kunglig förordning från den 5 april 1739 preciserades reglerna ytterligare.⁷ För att tillse efterlevnaden fick Skogsstaten, häradshövdingar och länsmän ett tillsynsansvar över skog på allmänningar. Många hemman, torp och backstugor hade under åren etablerats på allmänningarna och nyttjade skogen mer än vad som motsvarade den skatt de betalade. Dessa skulle enligt förordningen endast få bli kvar om de ”voro lagligt förvärvade, skattlagda och indelade” dock med undantag för bland annat ryttare-, soldat- och båtsmanstorp.⁸

⁵ Stridsberg, Einar, Den skogshistoriska forskningens objekt och problemställningar i K. Skogs- o. Lantbr.akad.Tidskr. 127, 1988, s. 184.

⁶ Sundin, Jan, För Gud, Staten och Folket Brott och rättsskipning i Sverige 1600–1840, Rättshistoriskt bibliotek 1992, s. 373

⁷ Förordning av den 5 april 1739 med förklaringar till 1734 års stadga, digitaliserad och tillgänglig via <https://digital.ub.umu.se/relation/163708>

⁸ Julin Dannfelt, Herman, Lantbrukets historia, Världshistorisk översikt av lantbrukets och lantmannalivets utveckling, 1925, s. 421 ff. Digitaliserad, elektroniskt faksimil av Johan Runeberg 2009, se <https://runeberg.org/lanthist/0434.html>

På enskild skogsmark fick man vid denna tid avverka skog endast till husbehov; samma gällde för delägare i oskiftad skog, och något annat krävde samtliga delägars samtycke. Byskogars skiftande borde enligt förordningen befordras av landshövdingarna och häradsnämnderna. Rätten till svedjebruk inskränktes väsentligt genom förordningen, och denna anger även i detalj vilka sågar som fick användas och i vilket syfte. Förordningen anger närmare hur man bör handskas med träd vid löv- och barktäkt. De som enligt byggningsbalk och skogsordning således hade rätt att nyttja skog på allmänningar anmodades att först använda vindfällan, torra träd och ris och om sådant inte fanns, friska träd, även till timmer, byggnadsvirke eller efter utsyning eller häradsrättens besiktning, eller om det enligt husesynsordningen visats vara behövt utöver vad hemmanets egen skog kunde bestå med. I såväl skogsordning som förordning betraktades allmänningarna som kronans egendomar, i vilka delägarna endast tillerkändes en begränsad nyttjanderätt.⁹ Skiftesreformerna fördelade den gemensamma skogen till enskilda bönder och den avvitrning som skilde statens skog från annan syftade delvis till att bryta det ömsesidiga beroendet genom att dela upp det gemensamt ägda. Att den skiftade marken ändå inte ägdes fullt ut av den som innehade och brukade den är en annan fråga.

Först år 1789 erhöll skattebönder i princip full äganderätt till sin skog. Omfattande reformer som gagnade skattebönderna genomfördes av Gustav III som behövde bondeståndets stöd i olika politiska frågor. Den Kungliga förordningen 21 februari 1789, även kallad Bondens frihetsbrev, innebar reformer som gav skattebönderna en starkare ställning, en ”uti alltlika orubblig äganderätt och lika fri dispositionsrätt som frälseman över frälsehemman”. Undantaget var emellertid ek-, bok- och masteträd eller storverksträd som fortfarande kunde behövas av kronan. Det allmännas uppsikt eller tillsyn över hemmanens skötsel kvarstod i senare skogsordningar, den 10 december 1793 och den 1 augusti 1805, ”så att dess bestånd och skatteförmåga ej äventyrades”.¹⁰

2.3. Vems behov styr på 1800-talet? Bruk och sågverk, men en ekonomisk liberalism ersätter den rent merkantilistiska synen på skog

Under 1800-talet påverkades skogspolitiken i stor utsträckning av liberala idéer om ökad privatisering och individuell självbestämmanderätt.¹¹ Från de tidigare utgångspunkterna att staten visste bäst hur skog skulle hanteras övergick man mer och mer mot den liberala uppfattningen att ekonomisk verksamhet med större framgång hanteras av enskilda än av det allmänna. Makten flyttades följaktligen något från det allmänna till enskilda skogsägare.

⁹ Ibid.

¹⁰ Julin Dannfelt, s. 423.

¹¹ Appelstrand, Marie, (2007). Miljömålet i skogsbruket: Styrning och frivillighet avh., Rättssociologiska institutionen. Lunds universitet.s. 29

Upplåtelse och försäljning av allmänna skogar till olika bruk skedde i större omfattning efter bland annat en kungörelse den 4 februari 1811. Efter riksdagsbeslut år 1824 började även kronoskogar, rekognitionsskogar och kronoallmänningar i södra och mellersta Sverige att säljas i stor omfattning.¹² De ”vanliga” byallmänningarnas uppdelning tog fart i och med skiftesreformerna. Skogen fördelades på de tidigare delägarna i allmänningarna.

I norra delen av landet pågick fortfarande avvitrningen, där fastställdes gränser mellan kronans skog och byarnas skogar. Det var inte främst en uppdelning av skogsmark mellan individer som stod på agendan, utan mer klargörande av var gränsen mellan kronans skog och den gemensamma skogen, allmänningarna, var.

Under 1800-talet ökade efterfrågan och exporten av sågat virke. De sista restriktionerna om skatteböndernas användning av skog avskaffades och dispositionsrätten till ek, masteträd och så kallade storverksträd på skattehemman avskaffades genom en kunglig förordning den 20 oktober 1830. Runt mitten av 1800-talet växte antalet sågverk längs de norrländska kusterna, dit timret transporterades vattenvägen. Avverkningen intensifierades i takt med att sågverkens kapacitet utökades.¹³ Sågverkens ägare avtalade med enskilda skogsägare om långvariga avverkningskontrakt, uppemot 50 år, eller köpte deras skog, som i många fall övergått från allmän till enskild ägo genom avvitrningen. Ingen hänsyn togs till böndernas framtida försörjning eller till skogens återväxt.¹⁴ Den ökande avverkningen ledde till en allmän uppfattning om att det fanns ett behov av lagstiftning för att framtvunga en bättre hushållning av skogen. En proposition om hur skogsverksamheten skulle vara organiserad antogs i riksdagen år 1857. En central skogsstyrelse inrättades år 1859 (från 1882 Domänstyrelsen), och en förordning om rikets skogsväsen utfärdades den 29 juni 1866. Härigenom skulle bland annat en regelbunden hushållning införas i statens skogar.

Som en följd av, eller kanske för att mildra, de negativa konsekvenser man sett av avvitrningen i kombination med sågverksbolagens framfart, bildades i norra Sverige olika gemensamma skogar. De första besparingsskogarna bildades i Dalarna i mitten av 1800-talet i samband med storskiftet. En tredjedel av avrösningsmarken skulle avsättas till gemensam skog. I Norrland kallade man dem allmänningar. I en besparingsskog går avkastningen till olika utvecklingsprojekt som vägar, plantering, röjning och liknande. Häradsallmänningar kunde betala ut kontanta medel från överskottet. Idag regleras dessa av lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna: enligt 1 § område som avsatts till besparingsskog vid storskifte i Dalarnas län och Gävleborgs län eller till allmänning vid avvitrning i Västerbottens och Norrbottens län.

Uppfattningen att det enskilda ägandet skulle främja skogsskötsel och virkesproduktion fick till följd att skogen i allt högre omfattning blev enskild, till följd av skiften, försäljning av kronoskog, avvitrning och uppdelning av häradsallmänningar. En tid senare menade företrädare för skoglig sakkunskap och myndigheter att detta i stället medfört överavverkning och misshushållning. Skogen sköttes kortsiktigt och avverkningarna skedde planlöst. Staten ansågs därför åter böra reglera skogsbruket, för att trygga landets skogstillgångar för kommande generationer. Tanken om att

¹² Julin Dannfelt, s. 785 f.

¹³ Julin Dannfelt s. 786.

¹⁴ Julin Dannfelt s. 787.

reglera den privata äganderätten ogillades av vissa grupper, främst skogsägare, i riksdagen och i stället för reglering inriktade sig staten på att bygga upp ett statligt skogsägarande som kunde kompensera för bristerna i den privat ägda skogen.¹⁵

Debatten om skogen bäst brukades av enskilda ägare eller behövde mer fast styrning ledde fram till att det 1896 tillsattes en utredning om frågan. Utredningen presenterade sina förhållandevis långtgående förslag år 1899; *Betänkande af den för utredning angående lämpliga åtgärder för främjande af den enskilda skogshushållningen af Kongl. Maj:t den 6 oktober 1896 förordnade kommitté*. Utredningen konstaterade att skogen hanterats kortsiktigt och att det huggits ner för många träd. I stället borde skogsägaren eller den som avverkade skog, åläggas en återplanteringsskyldighet – antingen plantera eller så ny skog efter avverkning. För att en sådan regel skulle efterlevas, ansågs det fordras något kontrollorgan, en skogsvårdsstyrelse.¹⁶ Förslagen från 1896 års kommittén bearbetades vidare och utgjorde en del av underlaget för senare lagstiftning. Även andra förslag och utredningar vidtogs i skiftet 18–1900.

2.4. Statens behov och ökad styrning av skog på 1900-talet

Man kan beskriva tiden runt sekelskiftet som en tid av ökande reglering av skogsverksamhet. En diskussion i riksdagen handlade om bolags skogsägarande, deras inköp av mark och avverkningsrätter. Stockholms borgmästare Carl Lindhagen¹⁷ motionerade i riksdagen om en bolagsförbudslag redan 1901, motion nr 142 om ”lagstiftningsåtgärder för vidmagthallande af jordbruksnäringen inom skogsbygderna i Norrland och Dalarne.” Lindhagen ansåg det vara en nödvändig åtgärd för att göra det möjligt att upprätthålla en självständig norrländsk bondeklass.¹⁸ Motionen syftade till att få till stånd en lag som hindrade bolag från att förvärva mark från bönder.¹⁹ Den s. k. Norrlandskommittén (1901-1904) tillsattes för att utreda frågan. Häri fanns representerade såväl de som önskade en förbudslagstiftning som de som var emot. På grund av den stora efterfrågan på sågat virke hade skogsägarande blivit lönsamt och många bolag sett sin chans att köpa skog eller avverkningsrätter från enskilda bönder, särskilt sedan avvitrningen i norra delen av landet tilldelat många hemman skogsmark.²⁰ Under den tid som en förbudslag mot bolagens skogsförvärv förbereddes var bolagens uppköp av skog mycket intensiv och deras innehav av skog ökade med uppåt 20 % under de första fem- sex åren på 1900-talet.²¹ Avverkningsavtalen kunde lyda på 50 år och bolagen tog som nämnts inget ansvar för återväxt. Riksdagen begränsade avtalstiden först till 20 år och senare, år 1905, till 5 år, vilket fortfarande är den tidsgräns för avverkningsrätter som gäller i dagens jordabalk. De kortare avtalen medförde att bolagen i högre utsträckning ville köpa själva marken istället för att betala för en avverkningsrätt och följden blev en omfördelning av

¹⁵ Enander, Karl-Göran, Skogsbruk på samhällets villkor. Skogsskötsel och skogspolitik under 150 år; SLU Rapport 1 2007, s.12.

¹⁶ Enander, Karl-Göran, s. 39, 53.

¹⁷ Carl Lindhagen, (1860-1946), bl.a. borgmästare i Stockholm, riksdagsledamot, ledamot av Norrlandskommittén.

¹⁸ Hägglund, Josefine, 2023, Demokratins stridslinjer, Carl Lindhagen och politikens omvandling 1896-1923, ak avh. s. 92.

¹⁹ Kilander, Svenbjörn, Norrlandsfrågan och Sveriges väl, Skrifter i Humaniora vid Mittuniversitetet 2014, s. 79

²⁰ Enander, Karl-Göran, s. 82.

²¹ Enander, Karl-Göran, s. 20.

ägandet som kom att kritiseras. Successivt reglerades och inskränktes bolags möjligheter att förvärva fast egendom. Den ”Norrländska förbudslagen” eller ”Bolagsförbudslagen” antogs 1906.²² Bolagens skogsköp i norra Sverige upphörde i stort sett genom denna lag, men fortsatte i mellersta och södra Sverige. Enskilda personer kunde fortfarande köpa skogsmark i hela landet. År 1925 kom en enhetlig bolagsförbudslag för landet. Den följdes av flera liknande tätt följande regleringar. 1945 antogs den första lagen med namnet jordförvärvslag, en ny tillkom år 1948 när lantbruksnämnderna blev tillståndsorgan. En ytterligare jordförvärvslag antogs år 1955, då med inslag av förköpsrätt för lantbruksnämnderna. I 1965 års jordförvärvslag var syftet att förvärv skulle vägras om köparen var bolag och om marken behövdes för bildande av ändamålsenlig jord- eller skogsbruksverksamhet. Staten var skyldig att lösa in mark som lantbruksnämnden inte lämnat köparen tillstånd att förvärva.²³ Idag gäller 1979 års jordförvärvslag (1979:230) som bl. a. reglerar juridiska personers förvärv av lantbruksegendom och som syftar till att bibehålla balans mellan enskilt ägande och bolagsägande av jordbruks- och skogsmark.

Skogsbrukets reglering var uppenbart en mycket aktiv fråga i riksdagen in på 1900-talet och har fortsatt att vara aktuell. Fokus flyttade ytterligare från jordbruk mot skötsel för virkesproduktion.²⁴ Bland annat diskuterades frågan om återplanteringsskyldighet och skydd för urskog. Efter en period av hård avverkning fanns hos många ett önskemål om bibehållande och återväxt. På samma sätt som en dålig hushållning med skogen medförde regleringar vid mitten av 1600-talet började nu staten åter ta ett hårdare grepp om hur markägare skulle bruka sin skog. I debatten fanns såväl förespråkare för reglering till skydd för skogen som de som ogillade reglering av enskild äganderätt och såg det som ett utslag av förmynderi. År 1903 antogs så en allmän skogsvårdslag, Lag ang. vård av enskildas skogar, d. 24 juli 1903, som innebar att avverkning skulle ske så att återväxten garanterades efter avverkning för annat ändamål än husbehov, odling eller bebyggande. Genomförandet skulle ske med rådgivning, upplysning och övertalning i första hand och först om det misslyckades, med olika tvångsmedel. Om en skogsfastighet vansköttes genom avverkning eller efterföljande åtgärder var ägaren enligt 1 § skyldig att vidta sådana åtgärder som var erforderliga för återväxtens betryggande. Skogsvårdsstyrelsen hade rätt att påkalla undersökning av vanskötta fastigheter, och om inte skogsägaren utförde vad som ansågs erforderligt enligt 3 § kunde denna bli instämd till domstol. Konsekvenserna kunde bli att åtgärderna vidtogs på dennes bekostnad, och beslut om avverkningsförbud. Brott mot sådant föranledde enligt 7-8 §§ böter, beslag och försäljning av det mot förbudet avverkade virket på offentlig auktion. Samtidigt gällde parallellt med 1903 års lag ett antal författningar som reglerade skog i olika delar av landet, där det ansågs råda särskilda förhållanden. Dessa skogsförfattningar gällde exv. dimensioneringslagar för skogar inom Västerbottens och Norrbottens län, s.k. skyddsskogar, städernas skogar, återväxtlag för skogar på Gotland eller särskilt för vissa delar av Dalarna.²⁵

Trots att 1903 års lag initialt mötts av motstånd bland skogsägare så lyckades Skogsvårdsstyrelsens personal i enlighet med sin uppgift intressera bönderna för skogsutveckling, något som fortsatt

²² Lag ang. förbud i vissa fall för bolag och förening att förvärva fast egendom d. 4 maj 1906.

²³ Brink, Leif, Inför 1965 års jordförvärvslag, Svensk Tidskrift arkiv. s. 158 ff.

²⁴ SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, s. 85.

²⁵ Nothin, Torsten, Den nya skogsvårdslagstiftningen, SvJt 1923 s. 254.

genomsyra lagstiftningen och tillsynsmyndigheternas uppdrag rörande skog.²⁶ I Kunglig förordning den 24 juli 1903 ang. skogsvårdsstyrelser anges att dessa har till en av sina främsta uppgifter att befrämja den enskilda skogshushållningen genom utbredande av kunskap i skogsskötsel och ha tillsyn över enskildas skogar. 1903 års lag var relativt vag, en ramlag som kunde tillämpas så att återväxten tillgodosågs på det för den enskilda skogen mest lämpliga sätt. Tillsammans med skogsvårdsstyrelsens informerande och rådgivande funktion, inklusive möjlighet till ekonomiska bidrag och tillhandahållande av frön, kom lagen att falla ut relativt väl.

1903 års lag hade beskrivits som ett första steg på vägen mot en tillfredställande skogslagstiftning. I lagen stadgades emellertid inget skydd för den uppväxande skogen och snart hade de skogsägare som ville hittat sätt att bruka skogen så att återväxtskyldigheten inte aktualiserades, vilket medförde att återväxten i stort äventyrades.²⁷ År 1918 antogs en provisorisk skogsvårdslag, att gälla parallellt med 1903 års lag; ”Lagen om tillfälliga åtgärder till förekommande av skövling av skog på fastighet i enskild ägo”, vilken senare förlängdes in på 1920-talet. Läget var sådant, att behov av ved och därmed priserna hade ökat på grund av första världskriget och den därav uppkomna bristen på annat bränsle. Tidigare hade industrins energibehov i stor utsträckning tillgodosetts av importerad stenkol men då detta skulle ersättas av inhemsk ved, befarades höjda priser och en ökad avverkning. En omfattande avverkning riskerade såväl skogens bestånd som återväxt.²⁸ Med 1918 års lag, som antogs just som ett provisorium utan föregående utredning, vars regler senare stadfästes i 1923 års allmänna skogsvårdslag, fick särskilt ungskogarna ett skydd. Av 2 § följde begränsningar av rätten till avverkning av just ungskog, vilket endast tilläts ske genom ”för beståndets utveckling ändamålsenlig gallring” eller efter Skogsvårdsstyrelsens tillstånd.

Den 15 juni 1923 ersattes 1903 års lag och de provisoriska lagarna mot skövling med en lag som nu gällde hela landet, förutom lappmarkerna, och som utökade skyddet av skog till att även omfatta yngre skog. Denna fick endast avverkas ”genom för skogväxten tjänlig gallring” och lagen ställde krav på åtgärder för skogens återväxt i de fall man inte kunde påräkna en naturlig återväxt inom skälig tid eller beståndet blivit för hårt utglesat. I 1903 års lag låg föryngringen den som avverkade, men 1923 hamnade skyldigheten enbart på skogsägaren. Vidare förbjöd 1923 års skogsvårdslag avverkning i svårföryngrade områden, om inte skogsägaren hade särskilt medgivande.²⁹ Ett hushållningskrav infördes således. Särskilt påpekades att avverkning av äldre skog inte fick bedrivas så att fastigheten skulle lida brist på husbehovsvirke. Lagen kom även att från år 1938 innehålla restriktioner beträffande avverkning under den närmaste tiden, fem år, efter det att en fastighet överlåtits, i syfte att motverka spekulation.³⁰ Här påpekar Nothin, att reglerna innebär ett skydd för den växande skogen så länge den befinner sig i sin livligaste tillväxt och att begreppet ”ungskog” som användes i de provisoriska reglerna från 1918-20 bytts ut mot ”yngre skog”, vilket sträcker ut

²⁶ Enander, s. 69 ff.

²⁷ Appelstrand s. 37 f.

²⁸ Enander, s. 123.

²⁹ Juhlin Dannfelt, s. 788.

³⁰ Enander, s. 54 f., 133.

skyddet mot annan avverkning än gallring till högre åldersklasser. Begreppet lämnades dock åt praxis att närmare tolka vad som avsågs.³¹

Konjunkturen på 1920-talet var inte gynnsam varken för skogsägare eller sågverk. Byggandet stagnerade, exporten minskade och priserna på virke sjönk. Från Sovjetunionen, vars nya regim hade behov av utländskt kapital, såldes sågat virke till ett lågt pris, vilket naturligtvis utgjorde ett hinder för den svenska exporten.³²

Till skillnad från de lagar som stadgat restriktioner för avverkning och den låga efterfrågan som nyligen rått konstaterades ett stort behov av ved återigen under andra världskriget, vilket krävde ett väsentligen annat slags reglering. En lag om skyldighet att hugga träd och sälja ved antogs den 12 april 1940, nr 199, vilken 1942 utvidgades till att omfatta massaved och gällde fram till 1948. För exempelvis avverkningsåret 1942–1943 ålades 148 000 enskilda skogsägare (både bolag och bönder) plikt att avverka en viss mängd ved.³³ Enligt lagen ålåg det både ägare av skogsmark och innehavare av avverkningsrätt att avverka ved till avsalu. Om någon underlät att verkställa detta enligt föreskrifter som vedkontoret bestämde enligt anvisningar av Statens vednämnd (senare Statens bränslekommission) kunde tvångsvis utsyning och avverkning ske för kronans räkning. Skogen hade under kriget betydelse inte bara som källa till bränsle i form av ved utan även för tillverkning av gengas.³⁴

Skogsbruket blomstrade under tiden efter andra världskriget till följd av byggboom, stark tillväxt och höga virkespriser. Produktionen ökade tack vare nya typer av skogsmaskiner. En ny skogsvårdslag antogs den 21 maj år 1948, med syftet tydligt i 1 § att skogen skulle skötas för att ge en jämn och långsiktigt stabil avkastning och en ökad återväxtplikt infördes. Lagen var enhetlig för alla skogar utom, enligt 45 §, de som ägdes av stat och kyrka och omfattade således mer skog än tidigare. Utvecklingsbar skog – sådan som det måste vara mer lönsamt att låta stå kvar än omedelbart avverka - fick enligt 6 § gallras på ett ändamålsenligt sätt, för att främja tillväxt, men endast avverkas efter tillstånd från Skogsstyrelsen. Äldre skog ansågs som icke utvecklingsbar skog och fick enligt 7 § utan Skogsstyrelsens tillstånd avverkas så att det inte uppkom några större rubbningar i avkastningens jämnhet, eller så att skogens återväxt därigenom försvårades på fastigheten. Annan avverkning krävde tillstånd. Uthållighet, lönsamhet och sociala hänsyn infördes som överordnade principer i lagen, vilket bland annat innebär att kostnaderna för återväxt måste vara skäligen. I propositionen framhålls särskilt vikten av att skogsmark sköts så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och, att om möjligt, en huvudsakligen jämn avkastning erhålles.³⁵

2.5. Både markägare och staten 1970 tal och framåt

Omkring 1970 hade lagstiftarens stränga hållning gentemot bolagen som ville äga skog börjat smitta av sig alltmer även på enskildas skog. Nya sociala förpliktelser knöts till markäganderätten

³¹ Nothin, s. 255 f. Jfr. Enander, s. 128.

³² Wetterberg, s. 219,

³³ Enander, s. 88, 143.

³⁴ Wetterberg, s. 203.

³⁵ Prop. 1948:34 med förslag till skogsvårdslag m. in.; given Stockholms slott den 16 januari 1948, s. 1.

och hänsyn till miljö, sociala hänsyn och samhällsekonomiska intressen fick försteg i förhållande till vad en enskild markägare ansåg vara mest fördelaktigt. Allmänintresset ansågs motivera en ökad kontroll över markresurserna och jord- och skogsbruket fick ett minskat inflytande allt eftersom dess andel av sysselsättningen sjönk. Det fattades övergripande politiska beslut om inriktningar inom jord- och skogsbruk och naturvårdspolitiken, som aktualiserats i början av 1900-talet genom bland annat en naturskyddslagstiftning 1909, fick en allt större roll. En rad utredningar tillsattes, bl. a. den Skogspolitiska utredningen, vilken efter remissförfarande hamnade i skrivbordslådan.³⁶ En omfattande debatt om läget i skogen och kalhyggen pågick³⁷ och i januari 1972 tillsattes en arbetsgrupp inom jordbruksdepartementet för att studera effekter och konsekvenser av kalhyggen och att kartlägga markberedning i skogsmark. Arbetsgruppen överlämnade i mars 1974 rapporten Ds Jo 1974: 2 Kalhyggen. En kommitté, Naturvårdskommittén lämnade i februari 1974 delbetänkandet Ds Jo 1974: 1 Naturvård I. År 1973 tillsattes utredningen ”Skog för framtid” vars arbete så småningom ledde fram till en ny skogsvårdslag.

1974 infördes efter remissbehandling, proposition och riksdagsbeslut av 1974 års betänkanden bl. a. skärpta regler om ett allmänt strandskydd, stängselgenombrott - och ett krav på miljöhänsyn i skogsvårdslagen som ett komplement till naturvårdslagen.³⁸ Kravet grundades således i ett par Ds-förslag vilka kom att utgöra grunden för det förslag som presenterades i Prop. 1974:166.

Nuvarande lydelse

Skogsmark med därå växande skog bör genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och, såvitt möjligt, i huvudsak jämn avkastning erhålles.

Föreslagen lydelse

1 §

Skogsmark med därå växande skog bör genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och, såvitt möjligt, i huvudsak jämn avkastning erhålles. Hänsyn skall tagas till naturvårdens intressen.

Skogsstyrelsen och Domänverket var kritiska till Naturvårdskommitténs förslag och menade att en ekologisk grundsyn på naturvårdsfrågor var en missuppfattning då naturmiljön är en föränderlig miljö som i stor utsträckning är skapad av människor.³⁹ De var däremot mer positiva till kalhyggesutredningens rapport.⁴⁰ Remissinstansernas svar var genomgående mer positiva till kalhyggesutredningens förslag medan det fanns mer olika syn på förslagen från Naturvårdskommittén.⁴¹ Arbetsgruppen som utrett bl. a. kalhyggen var av uppfattningen att en ökad tillsyn av återväxtåtgärder skulle kombineras med en anmälningsskyldighet för alla planerade

³⁶ KSLA Kritiken mot skogsbruket, 2013 o8 s. 272

³⁷ KSLA Kritiken mot skogsbruket, s. 273.

³⁸ SOU 2025:93 En robust skogspolitik del II s. 454, Prop. 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964: 822) och skogsvårdslagen (1948: 237), m. m.; given den 25 oktober 1974

³⁹ Prop. 1974:166, s. 44.

⁴⁰ Prop. 1974:166, s. 75.

⁴¹ Prop. 1974:166, s. 83 f.

hyggen, i syfte att skogsvårdsstyrelserna skulle kunna ge lämpliga råd om föryngringsåtgärder m.m.⁴² I 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) undantas idag röjning och gallring samt avverkningar som är mindre än 0,5 hektar. Kalhyggesutredningens förslag vann i stor utsträckning framgång. I utskottsbetänkandet preciseras kravet i 1 §. Exempel på åtgärder som innebär ett hänsynstagande till naturvård kunde till exempel vara att lämna kvar enstaka träd, trädgrupper eller trädridåer vid slutavverkning i omedelbar anslutning till bebyggelse, på rastplatser, mindre holmar och vid sjöar och vattendrag eller i anslutning till natursköna vyer nära vägar. Man kunde även tänka sig att anpassa hygges omfattning och utsträckning till terrängen, att se till att stigar fortsatt är framkomliga, att spara boträd för fåglar och lämna kvar ”fröträd” i nära anslutning till bebyggelse.⁴³ De uppräknade åtgärderna och jämförliga sådana åtgärder skulle anses böra utgöra ett naturligt led i kommande skogsbruk. Här kan jämföras dagens hänsynsregler i MB som på samma sätt anses vara ett hänsynstagande som skogsägare måste iaktta.

Det är också genom prop. 1974:166 som kravet att underrätta Skogsstyrelsen innan avverkning förs in i skogsvårdslagen, 8 a §, den regel som idag finns i 14 §. Syftet var att underlätta Skogsvårdsstyrelsens uppföljning av återväxtåtgärderna.⁴⁴

En ökad efterfrågan på virke och därmed ökad avverkningstakt ställdes således mot naturvårdsintressen, vilket den nya lagen behövde kunna hantera.⁴⁵ Mot slutet av 1970-talet påbörjades så en omfattande detaljreglering av såväl skogsbruket som skogsindustrin och 1979 antogs en ny skogsvårdslag. En hög och värdefull virkesavkastning parallellt med hänsyn till naturvård och andra allmänna intressen framhölls i propositionen.⁴⁶ Samtliga partier i riksdagen ansåg att intensiteten i skogsbruket måste ökas och bestämmelserna skärpas. Det ställdes krav på anläggning av ny skog och vissa röjningsåtgärder, en skyldighet att förbättra dålig skog och anlägga vissa träslag istället för andra. Vidare infördes fler naturvårdsskyldigheter.

Skogsutredningen avlämnade sitt slutbetänkande Skog för framtid i januari 1978, vilket lade grunden för 1979 års skogsvårdslag.⁴⁷ Utredningen remissbehandlades och vissa remissinstanser menade att naturvårdsintressena borde betonas ytterligare. Ett antal instanser framhöll som positivt att de privatekonomiska intressena inte betonades lika starkt i utredningens förslag som i de dittills gällande målen för skogspolitiken. Andra menade tvärtom, att dessa intressen borde betonas mera.⁴⁸ Den nya lagen omfattade till skillnad från tidigare skogsvårdslag även skog som ägdes av staten och kyrkan. Tankarna bakom den tidigare skogsvårdslagen från 1948 bibehölls; målet var fortfarande återväxt och hög virkesproduktion som kunde gagna skogsindustrin och därmed export och arbetstillfällen, men dessa intressen fick samsas med naturvård och friluftsliv. Den skogsvårdsavgift som införts 1905 och som enligt lagen (1946:324) om skogsvårdsavgift uppgått till 0,9 promille av skogsbruksvärdet, ersattes i samband härmed med en högre avgift, 3 promille. Avgiften betalades

⁴² Prop. 1974:166, s. 71, 74.

⁴³ Bet. JoU 1974:52, Jordbruksutskottets betänkande i anledning av propositionen 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m. m. jämte motioner s. 27 f.

⁴⁴ SOU 2024:91, s. 95.

⁴⁵ Prop. 1978/79:110 om riktlinjer för skogspolitiken m.m., s. 10

⁴⁶ Prop. 1978/79:110, s. 1.

⁴⁷ SOU 1978:6 Skog för framtid

⁴⁸ Prop. 1978/79:110, s. 13

av skogsägaren.⁴⁹ Skogsvårdsavgiften togs bort 1992 efter att som mest ha uppgått till 8 promille av skogsbruksvärdet.⁵⁰

1979 års skogsvårdslag – som fortfarande gäller men i vilken ett stort antal ändringar har vidtagits sedan dess – innehöll många detaljbestämmelser. Här kan nämnas en skyldighet att anlägga ny skog på outnyttjad skogsmark eller på mark vars avkastning var avsevärt lägre än den möjliga avkastningen i 5 §, en möjlighet för Skogsstyrelsen enligt 6 § att bestämma om avverkning av mycket gammal skog och anläggande av ny skog och skyldighet att röja i ungskog enligt 9 §. Beträffande avverkning bestämdes i 12 § att sådan endast fick ske i form av utvecklingsfrämjande rövning eller gallring eller slutavverkning. Enligt 13 § stadgades emellertid att slutavverkning endast fick ske när skogen nått en viss ålder, vilken skulle bestämmas av regeringen eller den myndighet regeringen utpekade. Skogsstyrelsen pekades ut som tillsynsmyndighet.

1974 års hänsynsregel fick nu en egen, straffsanktionerad paragraf, 21 §. De exempel som räknats upp i utskottsbetänkandet kom delvis att tas in i paragrafen. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet agerat i strid mot föreläggande eller förbud som meddelats med stöd av 21 § kunde enligt 27 § dömas till böter.

Naturvårdshänsyn

21 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning.

Bemyndigandet medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

2.6. Mer naturvård i skogsbruket efter skogsvårdslagen

Under 1980-talet stärkte naturvården sina positioner både nationellt och internationellt. Skogen skulle brukas med stor respekt för naturvården. Det infördes restriktioner rörande dikning och kemisk lövbekämpningen på skogsmark förbjöds.⁵¹ Ädellövskogslagen (1984:119) infördes, med särskilda restriktioner för avverkning i de skogar som bestod till minst 70% av lövträd och av dessa minst hälften ädla lövträd som till exempel alm, ask, bok och ek. Lagen gällde fram till den 1 januari 1994, då den upphörde att gälla och reglerna delvis kom att införlivas i skogsvårdslagen.⁵²

Trots att en ny skogsvårdslag trätt i kraft den 1 januari 1980 kom snart ett betänkande från Virkesförsörjningsutredningen, SOU 1981:81, rörande skogsindustrins virkestillgång. Frågor om skogsvård, och skogsbruk hade över tid kommit att utredas separat från frågor om skogsindustri och dess behov. I vissa fall har utredningarnas intressen sammanfallit, ibland har dessa samordnats. Utredningen medförde lagstiftning om generell avverkningsskyldighet, vilket skulle tvinga passiva

⁴⁹ Prop. 1978/79:110, s. 7.

⁵⁰ SFS 1991:1849

⁵¹ Se prop. 1982/83:145 om vissa skogspolitiska åtgärder m.m.

⁵² Se SFS 1993:553.

skogsägare till aktivitet, och krav på skogsbruksplan 1983.⁵³ Skogsbruksplaner var inte något helt nytt, utan hade krävts som underlag för att utfå vissa statsbidrag sedan 1979, men blev nu ett krav, efter påtryckningar från bland andra Socialdemokraterna. En skogsbruksplan ansågs vara en förutsättning för ett aktivt skogsbruk i fråga om både skogsvård och avverkning och för att ge skogsägaren den grundläggande informationen om fastigheten och om hur samhällets krav i det enskilda fallet lämpligen bör tillgodoses.⁵⁴ Utskottet var lite mer precis i sin beskrivning av skogsbruksplanens fördel för skogsägaren; planen skulle ge denne god kännedom om förhållandena på skogsfastigheten och om de skogsbruksåtgärder som kunde behöva vidtas.⁵⁵ Således var det en fråga som både engagerade skogsindustriutredningar då en ökande och stabil tillgång till virke var ett mål för dessa, och skogsvårdsutredningar som önskade att skog skulle brukas på bästa sätt för att tillgodose såväl skogsbrukets som samhällets intressen.

Ändringar i skogsvårdslagen beträffande fjällnära skog

Skogsvårdslagen från 1979 har ändrats ett antal gånger sedan den trädde i kraft, och det gäller i stor utsträckning för reglerna om skyddsskog, svårföryngrad skog och fjällnära skog. Ett generellt tillståndskrav gällde enligt 16 § för avverkning i svårföryngrad skog, inklusive fjällnära skog och skyddsskog. Efter en utredning av Skogsstyrelsen infördes år 1991 en särskild reglering för skogsbruk i fjällnära skog, där man i ansökan om avverkning skulle ange vilka åtgärder som skulle vidtas för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.⁵⁶ Hänsyn skulle även tas till – och redovisas i ansökan – rennäringens intressen och Skogsstyrelsen fick avslå ansökan om avverkningen skulle strida mot sådana intressen. Markägaren hade emellertid rätt till ersättning om det innebär att pågående markanvändning avsevärt försvårades.⁵⁷

Regeringen tillsatte år 2008 en utredning för att se över gränserna för svårföryngrad skog, fjällnära skog och skyddsskog.⁵⁸ Utredningen ledde till att gränserna för svårföryngrad skog och skyddsskog togs bort vilket framför allt innebar att tillståndsplikt för avverkning i dessa skogar ändras till en anmälningsplikt som för annan skog.⁵⁹

Ett absolut krav på tillstånd till avverkning infördes den 1 september 2010 i 15 § Skogsvårdslagen.⁶⁰ Anledningen till förändringen var att reglerna om krav på tillstånd för avverkning i fjällnära skog som hängde samman med motsvarande krav i så kallad skyddsskog ansågs föråldrade.⁶¹ I de områden där reglerna om skyddsskog skulle tillämpas, ofta kustnära dynskog, hade man funnit en mängd rödlistade och skyddsvärda arter och områden enligt EU:s art- och habitat och fågeldirektiv. Det ansågs föreligga ett allmänt intresse av att avveckla skogen i vissa av dessa områden för att ge plats åt djur- och växtarter.⁶² På den grunden, då det var olika skäl till avverkningsrestriktionerna, var det inte konstigt att den fjällnära skogen fick

⁵³ SFS 1983:427.

⁵⁴ Prop. 1982/83:145 om vissa skogspolitiska åtgärder m.m., s. 9 f.

⁵⁵ Bet. 1982/83:JoU34 En ny skogspolitik, s. 2.

⁵⁶ Prop. 1990/91:3 om skogsbruket i fjällnära skog, SFS 1990:1379

⁵⁷ SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, s. 96.

⁵⁸ SOU 2009:30 Skog utan gräns?

⁵⁹ SOU 2024:91 s. 97.

⁶⁰ Prop. 2009/10:201 Gränser i skog, SFS 2010:930

⁶¹ Prop. 2009/10:201, s. 17.

⁶² Prop. 2009/10:201, s. 17.

en ”egen” reglering. Kravet på tillstånd för avverkning av skog inom skyddsskog och svärförnygrad skog har upphävts och ersatts med lagens generella krav i 14 § på att underrätta Skogsstyrelsen om planerade avverkningar.

I proposition 2021/22:207 Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog, föreslog regeringen att skogsbruk i fjällnära skog skulle ses som pågående markanvändning. Av 31 kap. 4 § första stycket MB följer att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Det krävdes med andra ord att skogsbruk i fjällnära skog skulle ses som pågående markanvändning för att ersättningsfrågan skulle aktualiseras.

En ny 19 § i skogsvårdslagen antogs genom SFS 2022:1273.

19 §⁴ Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.

Vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.

När det gäller rätten till ersättning tillämpas även 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12, 13, och 15 §§, 31 § tredje stycket och 33 § miljöbalken. En hänvisning i någon av

dess bestämmelser till 31 kap. 4 § miljöbalken ska anses som en hänvisning till 19 § första stycket denna lag.

1993 års ändringar av skogsvårdslagen – en delvis avreglering och andra influenser som påverkar skogslagstiftningen

En proposition med förslag till ny skogspolitik lades fram i maj 1993. Jordbruksutskottet behandlade propositionen och 107 motionsyrkanden. Den nya skogspolitiken antogs av riksdagen. Den föreslagna lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1994 och innebär huvudsakligen att miljömålet för skogsbruket jämföras med produktionsmålet. Jämfört med tidigare lagstiftning medförde den nya skogspolitiken en omfattande avreglering. Ett syfte var att lagreglering som rör skogsbruk skulle vara enkel och att staten skulle undvika omfattande eller komplicerad detaljreglering.⁶³ Regler om skyldighet att röja och gallra och att avverka en viss andel äldre skog upphörde att gälla, även bestämmelser om vilka avverkningsformer som var tillåtna och skyldigheten att inneha en skogsbruksplan. 1993 års skogspolitik och de lagändringar som vidtogs genom SFS 1993:553 brukar nämnas i samband med devisen ”frihet under ansvar”.⁶⁴ En tolkning av detta är att det för skogsägaren visserligen blir mindre detaljerade regler men samtidigt ett mer

⁶³ SOU 2025:93 En robust skogspolitik, s. 111.

⁶⁴ SOU 2024:91 s. 83, 96.

långtgående ansvar att hantera en mängd samhälleliga intressen som påverkar och påverkas av skogsbruk.

Naturvård och miljöhänsyn fick stort utrymme i propositionen. Skogsprinciperna, ett på internationellt samarbete byggt dokument, liksom konventionen om biologisk mångfald och Agenda 21 pekas ut som viktiga utgångspunkter för den svenska skogspolitiken. Det ansågs att 1979 års lagstiftning i alltför liten utsträckning tagit miljöhänsyn.⁶⁵ När det gällde avreglering och ökad frihet för skogsägare argumenterades utifrån en ESO-rapport, Ds 1991:31 Skogspolitik för ett nytt sekel, vilken förespråkade avreglering beträffande frågor som slutavverkningsålder, trädslag och röjning eller gallring. Vidare diskuterades skogspolitikens roll i att uppfylla övergripande mål för den ekonomiska politiken, miljöpolitiken och regional- och sysselsättningspolitiken. Skogspolitikens ansågs även utgöra en del av näringspolitiken, vilken generellt kännetecknades av avreglering, konkurrens och slopade subventioner.⁶⁶ Allt detta skulle omsättas i skogspolitiken och då företrädesvis genom ändringar i skogsvårdslagen. Avregleringar och slopade subventioner var en sak, de jämställda målen en annan. Skogen skulle nyttjas effektivt och ansvarsfullt för att dess långsiktiga produktionsförmåga skulle bevaras samtidigt som livskraftiga bestånd av växt- och djurarter skulle kunna fortleva under naturliga förhållanden i skogen. Hotade växt- och djurarter skulle skyddas och skogen skulle även rymma tillräckliga arealer för natur- och friluftsliv. I propositionen framfördes förståelse för att dessa mål kunde tyckas svåra att nå och dessutom oförenliga. Dock framhålls att en åtgärd inom ett område ofta medför positiva effekter för flera av de nämnda målen.⁶⁷ Vi ser här ett antal intressen som påverkar den enskilde skogsägarens handlingsutrymme när det gäller skötsel och avverkning. Skogsbruket som samhällssektor har ett särskilt ansvar, anför det i propositionen. Detta ansvar är en följd av den lagstiftning som sedan 1974 ålagt skogsbruket miljöhänsyn, men även av 1988 års miljöpolitiska beslut som senare preciserades av riksdagen genom 1991 års miljöpolitiska beslut. Där anfördes bl.a. att de areella näringarna måste bygga på principen om en god och långsiktig hushållning med naturresurserna. Ansvaret och kostnaderna för naturvården ansågs där främst böra ligga på näringsutövarna inom de olika samhällssektorer som nyttjar naturen i sina verksamheter och att det där krävs en ökad hänsyn till naturvården.⁶⁸

En uppföljning av 1993 års skogspolitik redovisas i propositionen med det passande namnet Uppföljning av skogspolitiken.⁶⁹ Underlaget kom från flera håll. Skogsstyrelsen hade utvärderat skogspolitiken och även tillsammans med Statens naturvårdsverk haft i uppdrag att utvärdera skogspolitiken i förhållande till biologisk mångfald. Miljövårdsberedningen hade som en del i sitt uppdrag att yttra sig över behovet av att arealen skyddad produktiv skogsmark utökas och eventuella former för det. Slutligen hade Riksantikvarieämbetet lämnat förslag till handlingsprogram för hur skogens kulturmiljövården skulle kunna utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.

⁶⁵ Prop. 1992/93:226 om en ny skogspolitik, s. 24 f.

⁶⁶ Prop. 1992/92:226, s. 25 f.

⁶⁷ Prop. 1992/92:226, s. 30.

⁶⁸ Prop. 1992/92:226, s. 41.

⁶⁹ Prop. 1997/98:158 Uppföljning av skogspolitiken.

I propositionen refereras till ett omfattande internationellt samarbete rörande skogsfrågor som tog fart i samband med en FN konferens om miljö och utveckling i Rio De Janeiro år 1992, där Agenda 21 slogs fast. Sedan denna har Sverige varit delaktigt i en mängd samarbeten; Skogsprinciperna., som hanterats inom ramen för FN:s kommission för hållbar utveckling, CSD, den europeiska skogsministerkonferensen, en internationell skogspanel under CSD, det internationella skogsforumet IFF, FAO, som är FN:s viktigaste organ för normbildning och information på skogsområdet, och Sverige deltar även i FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) som i en särskild trävarukommitté hanterar frågor om skog och trävaror.⁷⁰ Sedan den 1 januari 1995, när Sverige blev medlem i EU är även denna, lite paradoxalt nog, en viktig institution för skog. Skogspolitik är inte en fråga för EU per se, men många frågor där medlemsstaterna har lämnat över befogenheter att reglera till EU rör skogen indirekt på ett eller annat sätt. Främst är det i miljöfrågor som EU-rätten, när den implementerats i svensk rätt, påverkar skogen.⁷¹ Artskyddsförordningen är ett sådant exempel, där förordningen antagits i syfte att implementera två EU-direktiv på miljöområdet – art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet – i svensk rätt. När EU-regler avseende närliggande områden implementeras är det viktigt att det görs på ett sådant sätt att de nya reglerna blir transparenta och någotsånär rimliga – koherenta - i förhållande till det övriga systemet av regler. Risken är att kan det uppkomma stora konsekvenser för svenska aktörer, till exempel inom skogsbruket, när en EU-regel implementeras om man inte undersöker konsekvenserna därav i tid. Frågor om energi, klimat och miljö är sådant som påverkar de svenska skogsägarna i samband med att Sverige implementerar EU-lagstiftning. En slutsats som drogs i propositionen var att Sveriges aktiva deltagande i internationella sammanhang och i förhandlingar var en mycket viktig uppgift, med målsättningen att nå överenskommelser om ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart skogsbruk i alla delar av världen.⁷² Vi kan konstatera att särskilt Artskyddsförordningen medför en stor begränsning av skogsägares handlingsfrihet med konsekvenser som nekade tillstånd till avverkning och överklagade beslut på grund av förekomst av fåglar i skogen.

När det gäller utvärderingen av 1993 års skogspolitik konstateras viss besvikelse; det förutsedda produktionsmålet hade inte nåtts och återväxtåtgärderna ansågs inte tillfredställande. Vissa åtgärder ansågs kunna stimuleras med ökade informationsinsatser från myndigheternas sida, och man föreslog ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen pekade ut i fråga om lämpliga avverknings- och skötselåtgärder i 10 och 30 §§ samt möjligheter för att vidta föreskrifter för det fall inte de allmänna hänsynsreglerna i 14 § följdes.⁷³ En nygammal fråga som diskuterades i utvärderingen är skogsbruksplaner, som infördes i skogsvårdslagen 1983 och togs bort ett decennium senare i 1993 års skogspolitiska reform. Vissa remissinstanser ansåg att de borde ha varit kvar, andra att de skulle återinföras. Resultatet blev nya krav på skogs- och miljöredovisning:

⁷⁰ Prop. 1997/98:158 s. 11 f.

⁷¹ SOU 2024:91, s. 84.

⁷² Prop. 1997/98:158 s. 13.

⁷³ Prop. 1997/98:158, s. 22 ff, 28. SFS 1998:1538.

| Skogs- och miljöredovisning

14 a § För varje brukningsenhet skall det finnas en redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten.

Redovisningen skall upprättas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket.

Ett återinfört krav på någon slags plan antogs kunna öka skogsägarnas kunskap om och incitament för att på ett optimalt sätt bruka sin skog. Tanken var inte en återgång till fullständiga skogsbruksplaner eller att planerna skulle vara detaljerade och innehålla uppgifter om förestående avverkningsplaner, men en uppgift enligt föreskriften i paragrafen skulle kunna stimulera till ett mer upplyst skogsbruk.⁷⁴

3. Vem har makt att bestämma över skogen idag? Lagstiftning, konventioner, internationella samarbeten och myndighetsföreskrifter påverkar

Som skogsägare behöver man förhålla sig till flera olika lagar och regler, även om skogsvårdslagen är den som ligger mest nära till hands. Vissa bestäms genom lag i Sverige, andra regler kommer från EU eller från en myndighet som preciserar reglernas närmare innehåll genom föreskrifter. En viktig utgångspunkt som regleras i regeringsformen, Europakonventionens tilläggsprotokoll och i EU-stadgans artikel 17 är egendomsskyddet; i den svenska regeringsformen 2 kap. 15 § st. 1-3 formulerad enligt följande, med den formulering som närmast avser begränsningar i rätten att bedriva skogsbruk i kursiv:

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

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

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

⁷⁴ Prop. 1997/98:158, s. 30.

De flesta lagstiftningsinitiativ kommer från regeringen, som tillsätter utredningar och anger vilka frågor dessa bör fördjupa sig i. Efter att utredningsbetänkandet skickats på remiss till olika berörda aktörer och förslaget därefter sammanställts och skickats till Lagrådet för yttrande, sammanställs en proposition som överlämnas till riksdagen. Här granskas förslagen och berört utskott redovisar sina ställningstaganden i ett utskottsbetänkande innan det debatteras och röstas om i kammaren; riksdagen stiftar lagen, men initiativet kommer som sagt ofta från regeringen. Skogsfrågor tangerar ett antal olika politikområden som kan regleras i olika sammanhang. Som vi sett ovan kan skogsfrågorna tänga såväl miljöpolitik som näringspolitik och handels- arbetsmarknads- och industripolitik.

Regeringen kan precisera lagstiftning i förordning, men de kan även se till att berörda myndigheter gör det genom föreskrifter, genom att de tillsätter myndigheternas ledning, ger de ekonomiska ramarna för myndigheten och formulerar vilka uppdrag och instruktioner som åvilar myndigheten. Utifrån dessa ramar är myndigheterna sedan självständiga och formulerar föreskrifter, riktlinjer och informationsmaterial.

De berörda myndigheterna styr således tillämpningen av riksdagens regler i enlighet med de instruktioner den fått av regeringen. För skogsägare är den primära myndigheten som man kommer i kontakt med Skogsstyrelsen. Den har i uppgift att verka för att de skogspolitiska mål som riksdagen antagit, följs. Ett viktigt miljömål är Levande skogar, ett miljömål som inte antas nås inom överskådlig tid och vars förverkligande ställer höga krav på skogsbrukaren, då det krävs omfattande åtgärder – med påverkan på skogsbruket som följd:

..”långsiktigt formellt och frivilligt skydd av skogar med höga naturvärden liksom naturvårdande skötsel är exempel på viktiga insatser vars värde ökar över tid. En nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av skogar som brukas med naturvårdsmål ska stärka arbetet med natur- och kulturvårdande skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta områden. Miljöhänsyn vid avverkning ger stor nytta för många arter och denna nytta förväntas öka över tid. Skogsbrukets arbete för att förbättra hänsynstagandet inom ramen för arbetet med målbilder för god miljöhänsyn, samt miljömålsrådets samverkansåtgärd Ett mer variationsrikt skogsbruk, är exempel på andra åtgärder som förväntas ge positiva effekter i skogen. Miljöförbättrande åtgärder som genomförs ger positiva effekter men är inte tillräckliga för att stoppa förlusten av viktiga livsmiljöer i skogslandskapet”...⁷⁵

Enligt sitt regleringsbrev ska Skogsstyrelsen bidra till genomförandet av det nationella skogsprogrammet. Skogsstyrelsen ska redogöra för hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla de fastlagda målen för nationella skogsprogrammet.⁷⁶

I regleringsbrevet från 2022 framgick att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska se över den nationella strategin för formellt skydd av skog och särskilt beakta hur äganderättsperspektivet ska

⁷⁵ Skogsstyrelsen, RAPPORT 2022/12 Levande skogar Fördjupad utvärdering 2023, s. 10

⁷⁶ Regleringsbrev för Skogsstyrelsen Landsbygd- och infrastrukturdepartementet 2023-12-21 LI2023/03898

stärkas, nya skyddsformer användas och hur frivillighet som grund ska tillämpas samtidigt som skogar med höga naturvärden skyddas.

3.1. Dagens skogspolitiska mål och utredningar som påverkar

Den skogliga debatten handlar i dag till stor del om hur olika mål ska kunna samsas om samma skogsresurs. Skogen måste växa bättre för att bidra till att lösa svåra samhällsutmaningar kopplade till klimat och ekonomisk tillväxt. Men samtidigt finns önskemål om mer areal som lämnas orörd, för den biologiska mångfalden eller för att kunna användas till andra ändamål, till exempel rekreation. ⁷⁷

Dagens skogsvårdslags två mål, skog och miljö, infördes som nämnts i och med 1993 års ändringar i Skogsvårdslagen, som två jämställda mål för skogspolitiken: ett produktionsmål och ett miljömål.⁷⁸ Syftet med denna politik var, när den infördes, att avreglera skogsbruket och att stärka äganderätten. Ett annat syfte var att lägga ett ökat ansvar för miljön på skogsägarna, under devisen frihet under ansvar.⁷⁹ Övergripande är tanken att den politiska målsättningen ska uppnås med de två jämställda målen, skogsägarens frihet under ansvar, dialog och samverkan mellan myndighet och enskilda skogsbrukare samt en avvägning mellan naturvårdsavsättningar och hänsyn vid alla skogsbruksåtgärder. I SOU 2024:91 påpekas, att detta ibland har kallats för den svenska modellen.⁸⁰

Sedan skogsvårdslagen fått sina mål genom 1993 års reform har skogens betydelse för klimatmålen givits ökad uppmärksamhet, vilket kan sägas ha inneburit en maktförskjutning från den enskilde till det allmänna eller kanske snarare från produktion mot olika miljöintressen.

I propositionen En skogspolitik i takt med tiden, anges att man håller fast vid grunderna för 1993 års skogsvårdslag, men att den framtida klimatförändringen behöver betraktas i högre grad.⁸¹ Propositionen framhåller att en viktig förutsättning för skogspolitikens bärande grundprinciper är en tydligt definierad och långsiktig äganderätt. Samtidigt poängteras myndigheters och skogsnärings gemensamma ansvar för att främja ökad tillväxt och skogens roll som förnybar resurs och möjligheter att ytterligare bidra till en hållbar samhällsutveckling.⁸² Det finns en stor tilltro till skogens förmåga i olika aspekter och många miljömål och visioner har föreslagits, antagits och diskuterats rörande just skog. Vi ska titta på ett par av dessa i det följande, med betoning på syftet med de olika förslagen.

Som en följd av Sveriges internationella åtaganden tog regeringen år 2013 initiativ till att ett nationellt skogsprogram, att utvecklas av Skogsstyrelsen. Syftet var att visa hur skogen skulle bidra

⁷⁷ SOU 2024:91, s. 85.

⁷⁸ SFS 1993:553

⁷⁹ Prop. 1992/93:226, om en ny skogspolitik, s. 38 f. Bengtsson, Bertil (2018). Speciell fastighetsrätt: miljöbalk. 12. uppl. Uppsala: lustus, s. 246.

⁸⁰ SOU 2024:91, s. 100.

⁸¹ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden, s. 1, 24.

⁸² Prop. 2007/08:108, s. 25.

till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad ekonomi.⁸³ I 2016 års budgetproposition redovisade regeringen sin vision för ett nationellt skogsprogram, vars arbete skulle inriktas mot att nå visionen ”Skogen, det gröna guldets, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi.”⁸⁴ I propositionen Svenska miljömål – delmål och strategier⁸⁵ finns förslag på 15 miljö kvalitetsmål varav ett, Levande skogar, berör just skogen. För ”Levande skogar” föreslås fyra etappmål. Jämfört med 1998 års status vill man undanta ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark från skogsproduktion, varav 500 000 hektar skall skyddas genom frivilliga avsättningar. Mängden död ved, arealen äldre lövrik skog och gammal skog ska bevaras och förstärkas. Skogsmarken ska brukas så att fornlämningar inte skadas och att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara. Vidare var ett mål att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skulle skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.⁸⁶ Detta kan ses som angelägna och kloka målsättningar men samtidigt åläggs skogsbruket att uppfylla målen.

År 2015 tillsattes en utredare att göra en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. Utredningen levererade betänkandet SOU 2017:81 Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. Utredningens uppdrag var att analysera och ta ställning till vem eller vilka som bör ha ansvaret för att fullgöra skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen. Vidare skulle man företa en översyn av bestämmelserna om överklagande i skogsvårdslagen, närmare bestämt om dessa behövde förtydligas mot bakgrund av HFD 2014 ref. 8, ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, samt om Århuskonventionen innebär att allmänheten bör ha rätt till överprövning av Skogsstyrelsens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen.⁸⁷ Utredningen ledde emellertid inte till lagstiftning. Senare praxis har medfört en sådan klagorätt för miljöorganisationer.

År 2019 tillsattes Skogsutredningen, med uppdrag att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Vidare skulle man undersöka statens roll när det gäller nyckelbiotoper samt en balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog. Utredningen presenterade betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.⁸⁸ I utredningen diskuteras bl. a. bevarandet av biologisk mångfald i skogen och det föreslås att regeringen antar en sådan för att uppnå mål och internationella åtaganden rörande biologisk mångfald.⁸⁹ Utredningen resulterade i två propositioner, en om fjällnära skogsfrågor, behandlad ovan, och prop. 2021/22:58 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund, vari förslag rörande frågor om hållbar skoglig

⁸³ Prop. 2013/14:141 En Svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, s. 13.

⁸⁴ Prop. 2015/16:1, Budgetproposition för 2016 s. 39.

⁸⁵ Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

⁸⁶ Prop. 2000/01:130, s. 137 f.

⁸⁷ SOU 2017:81 Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen, s. 27.

⁸⁸ SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.

⁸⁹ SOU 2020:73, del 1 s. 52.

tillväxt, ersättning av fossila råvaror, ökad cirkularitet samt kolinbinding i biomassa m.m. läggs fram. I propositionen framgår att Skogsstyrelsen bör upphöra med inventering av nyckelbiotoper, vilket tidigare skett och bidragit till hinder mot avverkning i fall där ett område som någon velat avverka klassats som en sådan.⁹⁰ Propositionen innehöll inte några konkreta förslag på lagändringar.

Det har utretts flera frågor om och aspekter av skog under de senaste åren. Jag nämner även de som följt på Dir2024:16, en robust skogspolitik som ser skogen som en resurs, nämligen delbetänkandet SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk och slutbetänkandet SOU 2025:93 En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk. Det återstår att se vad utredningens förslag leder till.

3.2. Ersättning för att man inte får avverka – om pågående markanvändning avsevärt försvåras

I skogsvårdslagen finns ersättningsregler i 19 §, vilka ger markägaren ersättning om han efter en anmälan nekas att avverka sin skog och detta innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättning beslutas efter ansökan och uppgår enligt 4 kap. expropriationslagen (1972:19), till 125 procent av den värdeminskning som beslutet innebär. Enligt ett ställningstagande från Skatteverket⁹¹ anses den ersättning som en markägare kan erhålla från staten avseende nekad rätt att avverka fjällnära skog som en intäkt i näringsverksamheten. MÖD har däremot ansett att ersättningen ska anses som en intäkt av kapital.⁹² En s.k. allframtidsupplåtelse där mark tas i anspråk för biotopskyddsområde eller likande anses enligt 45 kap. 6 § IL en så stor del av fastigheten avyttrad som ersättningen motsvarar av hela fastighetens marknadsvärde vid tiden för det beslut eller den upplåtelse som ersättningen grundar sig på.⁹³

Enligt 31 kap. 4 § MB har fastighetsägare rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller vissa uppräknade slags beslut. Det som omfattas är beslut som på olika sätt inskränker fastighetsägarens rådighet över sin fastighet eller på andra sätt inskränker hans egendomsrätt. Ersättning enligt bestämmelsen ska bl. a. betalas ut för beslut som gäller om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat och bildande av ett biotopskyddsområde. Ersättning ska också enligt p. 7 betalas ut för förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket – samråd som bl.a. omfattar avverkningsanmälningar. Rätten till ersättning enligt sjunde punkten gäller emellertid bara de situationer där beslutet enligt 12 kap. 6 § MB går utöver vad som ändå krävs av markägaren enligt de allmänna hänsynreglerna i 2 kap. MB.

Av praxis från MÖD framgår att artskyddsreglerna har ansetts som preciseringsregler av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter.⁹⁴ Detta innebär att 31 kap. 4 §

⁹⁰ Prop. 2021/22:58 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvård i skogen med frivillighet som grund, s. 32 f.

⁹¹ Skatteverket 2023-11-30 Beskattning av ersättning för nekad avverkning av fjällnära skog

⁹² MÖD 2020:8

⁹³ Jfr. diskussionen i promemorian Fi2025/01066 Förbättrat regelverk för beskattning av skog, s. 36 f om möjligheter till avsättning till naturvårdsfond m.m.

⁹⁴ MÖD 2013:13, MÖD dom av den 20 december 2018 (mål nr 10104–17).

första stycket 7 i princip inte ger rätt till ersättning för avverkningsförbud eller inskränkningar som grundar sig i förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, om detta förbud i sin tur grundar sig just på artskyddsbestämmelserna. I normalfallet är det då markägaren som ska bära kostnaden för att dessa bestämmelser följs. Det sammanhänger med att markanvändning som strider mot hänsynsbestämmelserna är otillåten och därför inte ska bedömas som ”pågående markanvändning”. Hänsynsreglerna gäller emellertid bara i den utsträckning det inte kan anses orimligt för den enskilde att uppfylla dem. Bestämmelsen får, enligt HD, numera ses i ljuset av den proportionalitetsprincip som har utvecklats mot bakgrund av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.⁹⁵

HD tog upp frågan i målet NJA 2023 s. 291 som kallas ”tjäderspelet i Malsätra”. Målet gällde en markägare som på grund av bestämmelserna i 4 § artskyddsförordningen förbjöds att avverka ett skogsområde om 22 hektar; anledningen var att en större tjäderspelplats förekom på området. Markägaren yrkade ersättning på grund av avsevärt försvårande av pågående markanvändning. HD biföll yrkandet med motiveringen att, trots att en markägare vanligen inte ska ersättas för begränsningar i markens nyttjande på grund av de allmänna hänsynsbestämmelserna i 2 kap. MB, vilka kan anses preciserade i artskyddsförordningen, kan det någon gång förekomma enstaka situationer då markägaren vid en intresseavvägning bedöms vara skyldig att tåla en viss begränsning i markanvändningen men *ändå* har rätt till ersättning till följd av ett beslut enligt 12 kap. 6 § MB, i synnerhet om begränsningen beror på tillkommande omständigheter som markägaren själv inte kan lastas för och inte heller kunnat förutse. HD var tydlig i sitt ställningstagande att begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna visserligen anses falla utanför 2 kap. 15 § andra stycket RF, men att en rätt till ersättning kan föreligga under speciella omständigheter, där det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen; ersättningen bör då också förutsätta, utöver att begränsningen varit mycket betungande för den enskilde, att denne begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen.⁹⁶ Då ersättningen grundades på allmänna principer, utgick inte något påslag om 25 %.

Utreddaren Göran Örlander menar i SOU 2024:91 att regelverket kring artskyddet och hur detta tolkas av mark- och miljödomstolarna är problematiskt och inte överensstämmande med intentionerna för skyddet av äganderätten i grundlagen. Han har därför lagt förslag på ytterligare regler i 31 kap MB och i 19 § Skogsvårdslagen om hur markägarna ska ersättas då deras brukningsrätt inskränks utöver intrångsbegränsningen till följd av hänsyn till bevarande av bland annat biologisk mångfald.⁹⁷ Nu återstår att se vad som händer med förslagen:

⁹⁵ NJA 2023 s. 291.

⁹⁶ NJA 2023 s. 291.

⁹⁷ SOU 2024:91 s. 60 f, 88. SOU 2025:93 s. 70.

Föreslagen lydelse

§

Om ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras och markägaren begär det ska ett skogsmarksskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken bildas av området.

Vid prövningen av om pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras ska den pågående markanvändningen presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.

Frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar har utretts och diskuterats i olika sammanhang. Frågan är dessutom just nu under utredning till följd av dir. 2025:70 Grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Även frågan om utformning och tillämpning av artskyddsreglerna i vissa fall medför orimliga konsekvenser för markägare diskuteras för närvarande. En utredning i frågan har presenterat ett pm med förslag; Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen,⁹⁸ vilken bland annat föreslår att jord- och skogsbruk ska presumeras inte ha till syfte att skada arter som avses skyddas med fridlysningarna. Vidare föreslås att det ska införas ett undantag som innebär att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna inte ska gälla i den utsträckning förbuden i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om en art behöver skydd trots undantaget ska ersättningsfrågan vara mer förutsebar och inte behandlas i samband med ett nekat undantag eller liknande.⁹⁹

3.3. Anmälningsskyldighet eller samråd

I samband med att 1903 års skogsvårdslag, ”Lag angående vård av enskildes skogar” trädde i kraft år 1905 bildades skogsvårdsstyrelser, och redan vid första mötet mellan dessa år 1908 börjades frågan om en anmälningsskyldighet diskuteras. Diskussionen fortsatte och återfinns bland annat i den s.k. ”Sköldska motionen,” nr 175 år 1956, där riksdagsman Per-Edvin Sköld¹⁰⁰ m.fl. lade fram förslag om skogliga frågor i riksdagen. Bland annat diskuteras konsekvenserna av enskilt och storskaligt skogsäggande. Motionärerna eftersträvade bättre skogsskötsel. De föreslår inrättandet av anmälningsskyldighet för slutavverkningar och samtidigt införandet av ett tvång att avverka överårig skog

⁹⁸ Promemoria KN2025/01529.

⁹⁹ Promemoria KN2025/01529 s. 24 f.

¹⁰⁰ Per Edvin Sköld, (1891-1972) riksdagsledamot 1918-1964, statsråd 1932-55; bl a jordbruksminister, handelsminister, försvarsminister och finansminister.

samt att utföra ändamålsenliga gallringar. Bland annat Sveriges Skogsägares Riksförbund motsatte sig, föga förvånande, motionen, som inte vann bifall i riksdagen.¹⁰¹

Anmälningsskyldigheten introducerades in i 8 a § skogsvårdslagen genom prop. 1974:166. Skogsmarks ägare är sedan dess skyldig att enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark. Genom 1993 års lagändringar, när skogsvårdsmyndighetens sektorsansvar för miljön diskuterades, förordades att detta skulle utsträckas till att gälla samråd enligt naturvårdslagen vid flera arbetsföretag i skogsbruket. Denna utvidgning har senare genomförts genom ändring i naturvårdslagen vid MB:s tillkomst förts in i denna. Därmed har Skogsvårdsorganisationen fått tillsynsansvaret i miljöfrågor som avser hänsyn m.m. enligt skogsvårdslagen samt samråd och biotopskydd enligt numera MB.¹⁰²

Nu gäller, att den som äger produktiv skogsmark enligt 14 § Skogsvårdslagen är skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om bl.a. avverkning som ska äga rum. En sådan underrättelse ska anses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § MB, detta enligt 6 § förordningen 1998:904 om anmälan för samråd. Vid ett sådant samråd får Skogsstyrelsen förelägga anmälaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön, eller förbjuda verksamheten om tillräckliga åtgärder inte är möjliga.¹⁰³ Vad är det då som bedöms? Här aktualiseras till exempel de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Det ska även göras en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen innan ett föreläggande eller förbud meddelas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Avvägningen kan exemplifieras med ett resonemang från MÖD att det allmänna intresset av att skydda miljöer som är lämpliga fortplantningsområden för tjäder väger tyngre än klagandenas enskilda intresse av att avverka skog i viss omfattning.¹⁰⁴

Avverkningsanmälningar till Skogsstyrelsen gäller alltså som anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹⁰⁵ En skoglig åtgärd eller verksamhet – annan än avverkning - som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska enligt 12 kap. 6 § miljöbalken också anmälas för samråd till Skogsstyrelsen, och en anmälan ska ske minst sex veckor innan den påbörjas. En ytterligare aspekt av frågan är att samråd enligt 12 kap. 6 § initialt endast krävdes vid sådana åtgärder som väsentligt kan komma att väsentligen ändra naturmiljön. Idag kan man läsa på Naturvårdsverkets hemsida att begreppet naturmiljön bör tolkas så vidsträckt att det kan omfatta allt från ett enskilt träd som anses skyddsvärt till hela landskapsbilden.¹⁰⁶ Genom SFS 2025:1037 ändras förordningen för anmälan om samråd så, att alla skogsbruksåtgärder i gammal skog eller urskog ska anmälas enligt 12 kap. 6 § MB.

¹⁰¹ Mot. 1956:175 angående reformering av skogslagstiftningen.

¹⁰² Prop. 1997/98:158 Uppföljning av skogspolitiken, s. 9f.

¹⁰³ Jfr resonemang i MÖD 2018:18.

¹⁰⁴ Jfr resonemang i MÖD 10104-17

¹⁰⁵ Förordning (1998:904) om anmälan för samråd

¹⁰⁶ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/samhallsplanering/samrad-vid-andring-av-naturmiljon/>

3.4. Skogsvårdslagens förhållande till miljöbalken

Till skillnad från andra lagar som handlar om markanvändning, såsom naturvårdslagen, införlivades inte skogsvårdslagen med MB vid dess tillkomst. MB ska tillämpas vid verksamheter och åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål, *parallellt med* den lagstiftning som reglerar verksamheten.¹⁰⁷ Det faller sig naturligt att utgå från att vissa åtgärder inom skogsbruk, som regleras av skogsvårdslagen, även påverkar miljön. I 4 § skogsvårdslagen anges att skogsvårdslagens bestämmelser inte ska tillämpas i den mån det skulle strida mot 7 kap. 11 § 2 st. MB eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag. De reglerna gäller områdesskydd och biotopskyddsområden.

Vidare har vi de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB som gäller all verksamhet. I 2 kap. 1 § MB stadgas en bevisbörderegeln. Denna innebär att det är den som vidtar en åtgärd eller bedriver, eller avser att bedriva, en verksamhet som ska visa att alla förpliktelser enligt 2 kap. MB iakttas. Bevisbördan för att 2 kap. MB har iakttagits åvilar verksamhetsutövaren eller den som vill vidta en åtgärd inte endast vid en första tillståndsprövning för en verksamhet, utan gäller även omprövning av tillstånd och villkor för detta, och den tillämpas även på verksamhet som är underkastad tillsyn utan föregående tillståndsprövning, såsom skogsbruk.¹⁰⁸ Av kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB, följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Här omfattas till exempel en bedömning som behöver göras av markägaren avseende artskyddsfrågorna, innan en skogsbruksåtgärd vidtas. I detta omfattas att följa upp de faktiska miljöeffekter och påverkan på arter som en verksamhet eller åtgärd ger upphov till. Här bör man även ta hänsyn till om planerade försiktighetsmått, skydds- och kompensationsåtgärder fungerar som det var tänkt eller om justeringar behövs, något som kan kräva omfattande utredningar och där vilka krav som ställs inte alltid är väldigt tydliga.

Lagstiftaren har utgått från att de föreskrifter som meddelas av skogsvårdsmyndigheterna är förenliga med de regler som finns i MB och dess allmänna målsättning.¹⁰⁹ Frågan om hur kombinationen skogsvårdslagen och MB ska hanteras har aktualiserats i olika sammanhang, bland annat i regeringens förslag till följdlagstiftning till miljöbalken m.m., prop. 1997/98:90, och när 1993 års skogspolitik följdes upp i prop. 1997/98:158 har frågan om förhållandet mellan skogsvårdslagens och miljöbalkens hänsynsregler aktualiserats. I följdlagstiftningspropositionen anges, att det förmodligen mest är 5 § skogsvårdslagen som kan komma i konflikt med regler i MB. I övrigt anses att materiella regler om skogsbruk regleras i skogsvårdsförordning, och då borde MB i egenskap av lag ha företräde framför förordningen. Detta medför att krav enligt MB alltid kan aktualiseras i frågor där bestämmelser finns i skogsvårdsförordningen eller i Skogsstyrelsens föreskrifter.¹¹⁰ Om situationen är sådan att det finns bestämmelser om miljöhänsyn i så väl skogsvårdslag som MB, så ska skogsvårdslagens bestämmelser ha företräde enligt principen om *lex specialis*. När det gäller frågor om miljö som regleras i skogsvårdslagen kan nämnas det miljöpolitiska målet som formulerats i 1 § skogsvårdslagen. Denna kompletteras med

¹⁰⁷ Prop. 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken, s. 143, 146.

¹⁰⁸ Jfr Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 2, s. 12 f

¹⁰⁹ Bengtsson, Bertil (2018), s. 246.

¹¹⁰ Prop. 1997/98:90, s. 240.

ett bemyndigande i 30 §, för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning samt skogsbilvägars sträckning. Föreskrifterna härvidlag begränsas till sin omfattning av kravet i 30 § 3 st. genom att de inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Skulle det således finnas föreskrifter, vars tillämpning är oförenlig med hänsynsreglerna i MB har de senare företräde.

3.5. Skogsägarnas ansvar för naturvårdsorganisationernas frihet?

Skogsägarens handlingsutrymme påverkas, som framgår ovan, av andra lagar och regler än skogsvårdslagen. Här påverkar till exempel MB och Århuskonventionen i stor utsträckning den enskilde skogsägaren, med långtgående konsekvenser som inte förutsågs vid Århuskonventionens införande.

Internationella överenskommelser och konventioner kan, som nämnts, tillsammans med den inhemska lagstiftningen få stor påverkan på skogsbruk. Här kan Århuskonventionen och skogsägares anmälningsskyldighet tjäna som exempel. Konventionen ger miljöorganisationer talerätt i ett antal frågor som tidigare endast kunnat klagas på av den som varit berörd och bara om beslutet gått vederbörande emot. Sverige tillträdde konventionen 2005 och en klagorätt har i enlighet med denna införts i 16 kap. 13 § MB. En följd av Sveriges implementering av konventionsbestämmelserna är, att en enskild skogsägare kan befinna sig i en utdragen rättsprocess mot en stor miljöorganisation efter att ha anmält ett område av sin skog för planerlig avverkning till Skogsstyrelsen och fått ett positivt besked därifrån. Miljöorganisationer som uppfyller kriterierna i paragrafen kan klaga på Skogsstyrelsens beslut och då få en partsställning mot skogsägaren. Skälet är en bestämmelse i 5 kap. 2 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar. I de fall någon klagar på ett beslut som rör honom själv enligt 16 kap. 12 § MB så är beslutsmyndigheten motpart. Men beslutsmyndighetens ställning som motpart gäller enligt tredje stycket inte när en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § MB har överklagat. Då är det i stället den enskilde som önskar att ett beslut som rör honom skall stå fast, som blir hänvisad att processa mot en klagande organisation. Tidigare har miljöorganisationerna haft rätt att klaga på överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt MB, enligt 16 kap. 13 § MB. Genom SFS 2025:770 har miljöorganisationer även getts rätt att klaga på överklagbara beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där tillsynsmyndigheten har bedömt om en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, 16 kap. 13 a § MB. Detta innebär ett ytterligare moment där miljöorganisationerna får begära överprövning av en myndighets bedömning om huruvida en åtgärd ska anses innebära en betydande miljöpåverkan eller ej.

Vid konventionens implementering i svensk rätt uttalades att klagorätten i princip gällde beslut av myndigheter på miljörättens område. I praxis har miljöorganisationer fått rätt att klaga på beslut från Skogsstyrelsen om att inte förbjuda eller meddela inskränkande föreskrifter för avverkning. Ofta handlar det om påståenden att man inte har iakttagit artskyddsförordningen. Vidare anfördes

vid implementeringen att klagorätt inte skulle aktualiseras vid myndigheters passivitet, vid så kallade noll-beslut eller vid tillsynsbeslut. I praxis har dessa trots allt kommit att omfattas av miljöorganisationers klagorätt.¹¹¹

4. Avslutning. Makten över skogen finns hos lagstiftaren, bland annat

Från de första reglerna om skog till idag finns en tydlig linje. Ett starkt intresse från statsmakten att i någon mening styra över skog, skogsägande och skogsbruk har sedan dess präglat skogslagstiftningen. Vi har sett ett tydligt intresse för hur gemensam skog fick användas och för intäkterna från skogsbruk, för vissa slags träd och för återväxt och vilka åtgärder som får, bör eller skall vidtas i samband med avverkning. I vissa fall har regleringen skett till synes enbart för att tillgodose industrins, eller kanske mer precist brukens, behov, i andra fall ett direkt statligt intresse att tillgodose försvarets behov. Om man ska nämna några skeden i skogslagstiftningshistorian där makten i någon mening flyttats över lite mer till skogsägaren, är det väl i samband med Gustav III:s förordning 1789, men även därefter kvarstod ett starkt statligt intresse för skogens skötsel i syfte att inte äventyra bestånd eller skatteförmåga. Skogsbruket har emellertid över tid varit hårt styrt av staten. Under 1800-talet var det sågverksindustrin som påverkade lagstiftningen, även äganderätts och markindelningsfrågor blev viktiga aspekter av skogspolitiken. Den enskilde skogsägarens ställning stärktes genom en förordning 1830, men på grund av misshushållning och extensiv avverkning m.m. uppkom en debatt om huruvida en återreglering behövdes. Staten ökade sitt skogsägarintresse och efter flera utredningar infördes en rad regleringar om bland annat bolags skogsägarintresse och skogsskötsel. Den allmänna skogsvårdslagen antogs 1903 och stadgade bland annat krav på åtgärder för återväxt. Under 1900-talets början fanns en fortsatt oro för att återväxten äventyrades och ett antal lagar bl. a. till förekommande av skövling av skog antogs. Avverkningsrätten begränsades till skydd för ungskog och fick endast ske i form av gallring. Under krigsåren antogs regler som tvingade skogsägare att hugga och sälja ved. Tillståndskrav för avverkning infördes och ett mål om ekonomiskt utbyte och jämn avkastning infördes på mitten av 1900-talet. På 1970-talet påbörjades ett omfattande utredningsarbete varefter regler om strandskydd, miljöhänsyn och naturvård antogs, vilka påverkade skogsbruket på olika sätt. Underrättelseskyldighet för planerad avverkning införs på mitten av 1970-talet och en mer detaljerad skogsvårdslag, tillämplig för alla skogar oavsett ägare, antogs 1979. I propositionen framhålls de olika intressen som styr lagstiftningens utformning; en hög och värdefull virkesavkastning parallellt med naturvård och samhällets intressen. Härefter har natur- och miljövårdsintresset fått mer plats i skogsvårdslagen och vissa skyldigheter som ålagts skogsbruket har tagits bort. Sedan 1994 jämföras miljömålet för skogsbruket med produktionsmålet. Då

¹¹¹ SOU 2024:91 s. 109 f, 113 f.

detaljregleringar om avverkningsformer m.m. slopades har denna tid ansetts präglas av devisen ”frihet under ansvar” för skogsbrukarna. Men tanke på de skyldigheter som alltså följer av skogsvårdslagen, de allmänna hänsynsregler och kunskapskrav som skogsbruket åläggs av MB och de EU-regler som gett möjligheter för miljöorganisationer att klaga på fackmyndigheternas olika ställningstaganden skulle jag nog påstå att det är väsentligt mer ansvar än frihet som åvilar skogsägare. Makten över skogen ligger i högre utsträckning hos lagstiftaren, hos EU och i enskilda fall hos miljöorganisationerna än hos skogsägaren.

Skog utgör ca 70 procent av landets yta. När man diskuterar makten över skog är det således en stor del av landet som avses. Av den svenska skogsmarken utgörs 84 procent av produktiv skogsmark och resterande är improduktiv skogsmark, som inte lämpar sig för skogsproduktion.¹¹² Kanske är det inte konstigt om något så omfattande regleras och utreds kontinuerligt för att anpassa skötseln till tidens behov. Med den ökade mängd intressen som gör sig gällande med hänsyn till skog uppkommer naturligt nog många situationer där det måste göras avvägningar och prioriteras vems intresse som ska ha företräde. Det är rimligt att prioriteringarna ser olika ut över tid – men i den del pågående markanvändning avsevärt försvåras är det inte orimligt att frågan om kompensation hanteras olika över tid. Utredaren Göran Örlander framför tanken, att det bästa vore om skogsskötseln utvecklades mer, så att den ekonomiska avkastningen och miljöhänsynen kan samsas med varandra.¹¹³ På så sätt uppkommer utrymme för olika mål. En liknande tanke framförs av historikern Gunnar Wetterberg, som menar att även om det finns många åsikter och intressen som vill få inflytande över skogen, så finns det utrymme för såväl produktionsskog som för skog som ger utrymme för olika djur och växter, rekreation m.m. vilket staten och EU kan utnyttja med ekonomiska styrmedel och rådgivning.¹¹⁴ Personligen anser jag att egendomsskyddet – som också hanterats olika över tid – nu borde vara så starkt, att det inte skulle krävas alldeles särskilda omständigheter för att få ersättning vid nekad avverkning på grund av t. ex. artskyddsförordningen. Det är kanske något som skulle balansera det allmännas makt och inflytande över den enskildes egendom en aning.

5. Referenser

5.1. Offentligt tryck

Bet. JoU 1974:52 Jordbruksutskottets betänkande i anledning av propositionen 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m. m. jämte motioner

Bet. 1982/83:JoU34 Jordbruksutskottets betänkande En ny skogspolitik

¹¹² SCB Marken i Sverige, senast uppdaterad 2023-06-01

¹¹³ SOU 2024:91, s. 85.

¹¹⁴ Wetterberg, Gunnar, Träd, en vandring i den svenska skogen, Albert Bonniers förlag, s. 338.

LI2023/03898 Regleringsbrev för Skogsstyrelsen Landsbygd- och infrastrukturdepartementet
2023-12-21

Mot. 1956:175 angående en reformering av skogslagstiftningen.

Promemorian Fi2025/01066 Förbättrat regelverk för beskattning av skog

Promemoria KN2025/01529 Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas
skyddsbehov och andra angelägna intresse, uppdaterad nov 2025

Prop. 1948:34 med förslag till skogsvårdslag m. in.; given Stockholms slott den 16 januari 1948

Prop. 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964: 822) och skogsvårdslagen
(1948: 237), m. m.; given den 25 oktober 1974

Prop. 1978/79:110 om riktlinjer för skogspolitiken m.m.

Prop. 1982/83:145 om vissa skogspolitiska åtgärder, m.m.

Prop. 1990/91:3 om skogsbruket i fjällnära skog

Prop. 1992/93:226, om en ny skogspolitik

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk del 2

Prop. 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

Prop. 1997/98:158 Uppföljning av skogspolitiken

Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

Prop. 2007/08:108, En skogspolitik i takt med tiden

Prop. 2009/10:201 Gränser i skog

Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Prop. 2016/16:1 Budgetproposition för 2016

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

SOU 1978:6 Skog för framtid

SOU 2009:30 Skog utan gräns?

SOU 2017:81 Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen

SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk

SOU 2025:93 En robust skogspolitik

5.2. Litteratur och myndighetspublikationer

Appelstrand, Marie. (2007). Miljömålet i skogsbruket: Styrning och frivillighet ak avh., Rättssociologiska institutionen. Lunds Universitet.

Bengtsson, Bertil (2018). Speciell fastighetsrätt: miljöbalk. 12. uppl. Uppsala: Iustus,

Brink, Leif, Inför 1965 års jordförvärvslag, Svensk Tidskrift arkiv

Enander, Karl-Göran, Skogsbruk på samhällets villkor. Skogsskötsel och skogspolitik under 150 år; SLU Rapport 1 2007.

Hägglund, Josefine (2023), Demokratins stridslinjer, Carl Lindhagen och politikens omvandling 1896-1923, ak avh., Södertörns högskola.

Julin Dannfelt, Herman, Lantbrukets historia, Världshistorisk översikt av lantbrukets och lantmannalivets utveckling, 1925. Digitaliserad, elektroniskt faksimil av Johan Runeberg 2009, se <https://runeberg.org/lanthist/0434.html>

Kilander, Svenbjörn, Norrlandsfrågan och Sveriges väl, Skrifter i Humaniora vid Mittuniversitetet 2014

KSLA Kritiken mot skogsbruket, 2013 o8

Naturvårdsverket vägledning för samråd, hämtad från hemsida senast 2025-12-19:

<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/samhallsplanering/samrad-vid-andring-av-naturmiljon/>

Nothin, Torsten, Den nya skogsvårdslagstiftningen, SvJt 1923

SCB Marken i Sverige, senast uppdaterad 2023-06-01

Skatteverket 2023-11-30 Beskattning av ersättning för nekad avverkning av fjällnära skog Skogsstyrelsen, RAPPORT 2022/12 Levande skogar Fördjupad utvärdering 2023

Stridsberg, Einar, Den skogshistoriska forskningens objekt och problemställningar i K. Skogs- o. Lantbr.akad.Tidskr. 127, 1988,

Sundin, Jan, För Gud, Staten och Folket Brott och rättskipning i Sverige 1600–1840, Rättshistoriskt bibliotek 1992

Wetterberg Gunnar, Träd En vandring i den svenska skogen, Albert Bonniers Förlag 2024

5.3. Rättsfall

MÖD 2013:13

MÖD dom av den 20 december 2018 (mål nr 10104–17)

MÖD 2018:18

MÖD 2020:8

NJA 2023 s. 291