

Särskilt yttrande

Av Stiftsjägmästaren Max Enander, Svenska kyrkan,
Medlemschefen Jonas Eriksson, Norra Skog,
Skogsdirektören Linda Eriksson, Skogsindustrierna,
Experten Gunnar Lindén, LRF,
Ordföranden i skogskommittén Gabriel Mörner, Sveriges Jordägareförbund,
Förbundssekreteraren Erik Petré, Sveriges Häradsallmäningsförbund,

Ovanstående personer kallar sig i texten nedan för skogsbruksföreträdarna.

Skogsbruksföreträdarnas övergripande syn på utredningens bedömningar, beskrivningar och förslag

Vår bedömning är att sammanfattningen (kapitel 1) är mera nyanserad och allmänt hållen än de enskilda kapitlen i utredningen. För att förstå helheten behöver man dock läsa hela utredningen. Våra synpunkter nedan hänvisar till de enskilda kapitlen.

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att utredningen lever upp till utredningsdirektiven vad avser uppdraget att lämna förslag som stärker äganderätten och bidrar till en växande bioekonomi. Avgörande för att direktivets intentioner inte tillgodoses är att utredningen gör mycket långtgående tolkningar av Sveriges internationella åtagandena om biologisk mångfald vilket resulterar i förslag på ytterligare skydd och därmed minskade möjligheter att bruka skogen.

Av utredningsdirektiven framgår att ett viktigt syfte med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. Istället har utredningen valt att fokusera sina förslag på insatser för den biologiska mångfalden, som i de flesta fall går i helt motsatt riktning.

Utredningen har inte i tillräcklig grad analyserat i vilka avseenden äganderätten försvagats på det sätt som egentligen är grunden till denna utrednings tillkomst. Vi menar att bristerna i stor utsträckning ligger i myndighetsutövningen och hur myndigheterna valt att tolka lagarna, snarare än hur lagarna utformats. Därför är det olyckligt att utredningen lagt stor tyngd vid myndigheternas inlagor i utredningens slutsatser och förslag. Vi anser att det finns skäl att i större omfattning analysera i vilka situationer myndighetsutövningen fått äganderättsliga konsekvenser som står i strid med de politiska intentionerna och utifrån detta föreslå åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Utredningen lämnar i övriga delar ett antal bra förslag som helt eller delvis bör tillvaratas. Det gäller särskilt:

- En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen (9.4)
- Rådgivningskampanj (9,6)
- Klövviltsförvaltning (9.7)
- Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen (9.10)
- Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog (10.2)
- Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar (12.2.3-12.8)
- Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog - att skogsbruk är pågående markanvändning och att ersättningen behandlas redan i tillståndsbeslutet (15.6)

Detaljsynpunkter

Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

Orsaken till utredningens obalanserade förslag går att finna i att man gör mycket långtgående tolkningar av vad som krävs för att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald. I utredningens uppdrag ligger att lämna förslag på hur dessa åtaganden ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Några sådana förslag har utredningen inte lämnat eftersom man väljer en tolkning som medför ytterligare begränsningar av brukandet vilket skulle motverka en växande bioekonomi. Vi skogsbruksföreträdare menar att det finns utrymme, i linje med hur man gjort i många andra länder, att tolka åtagandena på andra sätt. Ska man stimulera en växande bioekonomi behöver skogen brukas mer, inte mindre.

Målet om skydd av natur från konventionen om biologisk mångfald (CBD) övertolkas i flera avseenden av utredningen. Utredningen menar att 17 procent av skogen måste skyddas, oberoende av skyddet i andra naturtyper, samtidigt som man menar att många skogstyper är underrepresenterade för att klara målet. Detta trots att den enda riktlinje CBD angett om representativitet är att minst 10 procent ska bevaras i varje ekoregion (som i ett svenskt perspektiv kan betraktas som nation eller landsdel). Vidare anser utredningen att Sveriges bevarade skogsområden inte är tillräckligt "väl förbundna" trots att huvuddelen av den svenska naturen, till skillnad från många andra länders natur, utgörs av skogar som på olika sätt är viktiga för biodiversiteten och redan idag bidrar till en grön infrastruktur för skogens arter. Vi delar inte alls utredningens bedömning att ett skogsområde måste utgöra en "skoglig värdekärna" för att kunna tillgodoräknas målet. Exempelvis våtmarksimpediment måste anses särskilt viktiga för flera ekosystemtjänster och bör därför räknas med.

Att Sverige vid bedömning av måluppfyllelse inkluderar alla naturområden med starka restriktioner blir än mer nödvändigt då målet till 2030 i EU:s biodiversitetsstrategi är satt till 30 procent och motsvarande målhöjning också kan bli aktuell i konventionen om biologisk mångfald.

Vi anser att utredningen drar en felaktig slutsats när man menar att EU:s art- och habitatdirektiv innebär ett åtagande att alla skogshabitat i direktivet ska ha gynnsam bevarandestatus. Det får till följd att man anser att mer än två miljoner hektar skog på lång sikt behöver restaureras för att bli naturskog och undantas från brukande. Något sådant åtagande följer dock inte av direktivet. Däremot ska de åtgärder direktivet påkallar syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av gemenskapsintresse. Vi anser att det är en felaktig slutsats att vi måste restaurera 2 miljoner hektar – och om utredningen anser det bör det

konsekvensanalyseras och belysas ur ett ekonomiskt perspektiv. Vår bedömning är att det rör sig om kostnader om minst 100 miljarder kronor bara i markvärde. Förlorat årligt förädlingsvärde, påverkan på landsbygdsutvecklingen samt kostnader för skötsel är inte medräknat utan är en ytterligare löpande kostnad på flera miljarder per år, i all framtid.

Utredningen föreslår visserligen att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär (avsnitt 9.10), men utredningen har i kapitel 8 redan gjort en egen uttolkning. Utredningens förslag i de följande delarna tar sedan sin utgångspunkt i den egna uttolkningen av åtagandena, inte hur regeringen kan tänkas tolka dem. Det leder till ett överdrivet och ensidigt fokus på åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden. Vi menar att många av de förslag som lämnats kopplade till biologisk mångfald inte skulle behövas med en annan tolkning av de internationella åtagandena. Det gäller exempelvis:

- vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- analys av avsättningskonnektivitet och representativitet (9.9)
- analys av förekomst av höga naturvärden i improduktiv skogsmark (9.9)
- bristanalys för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (9.11)
- förslag kring vad regeringen bör prioritera i sitt ställningstagande om vilken skog som ska prioriteras (9.11.3)

Vi skogsbruksföreträdare avstyrker samtliga ovanstående förslag. Även om några av förslagen kan ha ett värde i andra sammanhang kan de inte motiveras utifrån utredningens uppdrag.

Det är av stor vikt att ett politiskt beslut om Sveriges internationella åtaganden tas med en bred parlamentarisk bas. Riksdagen bör därför besluta om hur Sverige har nått eller ska nå sina internationella åtaganden i detta avseende.

Utredningens förslag innebär sannolikt, om de genomförs, att betydande ytterligare arealer undantas från skogsbruk. Utredningen vill därför i viss mån kompensera denna förlust av skogsproduktion med produktionshöjande åtgärder på den kvarvarande arealen. Vi ställer oss positiva till ett politiskt mål om ökad tillväxt i skogen, men detta kan inte kompensera de äganderättsliga förlusterna av att skogsägare mot sin vilja blir fråntagna brukanderätten. Ett mål om ökad tillväxt måste därför tillgodoses genom att mark hålls tillgänglig för brukande och undanröja hinder för hållbar tillväxt. Det får inte innebära styrmedel för tillväxthöjande åtgärder som skogsägare inte själva önskar.

Utredningen har en stor tilltro till att turism kan ersätta skogsbruk för att skapa välfärd och landsbygdsutveckling. Vi gör inte samma bedömning. Risken med att man inskränker skogsbruk för att stärka exempelvis turism är att man också gör en rättighetsförskjutning på markägarens bekostnad. Detta eftersom skogsägaren inte ensam äger privilegiet att bedriva turism på sin mark.

Våra förslag kring internationella åtaganden om skyddad natur

Vi skogsbruksföreträdare menar att all skyddad natur och andra arealbaserade bevarandeåtgärder som syftar till att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör kunna tillgodoräknas CBD:s arealmål om skyddad natur. Huvuddelen av de områden andra länder i EU rapporterar som skyddade utgörs av landskapskydd och andra mindre strikta skyddsformer där jord- och skogsbruk är tillåtet. Vi anser att det är rimligt att alla länder inom EU redovisar på ungefär samma sätt. Det skulle innebära att Sverige bland annat bör kunna tillgodoräkna oss:

- frivilliga avsättningar dokumenterade i skogsbruksplan (cirka 1,2 miljoner hektar)

- impediment (cirka 6 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- strandskydd (cirka 12 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- djur- och växtskyddsområden
- generellt biotopskydd

Vidare bör man utreda i vilken mån det är möjligt att även räkna in:

- vattenskyddsområden (som syftar till att säkra ekosystemtjänsten vattenförsörjning)
- ängs- och betesmarker med miljöersättning
- världsarv
- biosfärområden
- riksintresseområden för naturvård och friluftsliv

Utifrån vad vi kan se skulle Sverige, om dessa områden räknades in, väl tillgodose förväntningarna om representativitet och konnektivitet. Beroende på vilka av dessa områden som ingår ligger Sverige andel skyddad natur mellan 25-50 procent. Skulle man anse att några områden saknar betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster att de inte kan tillgodose konventionens förväntningar bör man utreda hur restriktionerna i dessa områden kan tas bort. Det bör vara en självklar följd när en starkt äganderätt och en växande bioekonomi ska beaktas.

Om det finns administrativa hinder för att vissa skydds- och bevarandeformer inte ska kunna medräknas bör man utreda hur sådana hinder kan undanröjas. Det kan exempelvis handla om att vissa naturtyper har ett generellt skydd som inte avgränsats på karta. Istället för att exkludera sådana områden bör man utreda vad som krävs för att de ska kunna inkluderas.

Vi anser att arbetet med restaurering och naturvårdande skötsel i skyddade områden måste utvecklas och prioriteras före nya avsättningar av skogsmark. Stora arealer skyddad skog är i akut behov av skötsel för att naturvärden inte ska förloras. I mer än hälften av de skogar som Skogsstyrelsen formellt skyddat är den naturvårdande skötseln eftersatt. I vart tredje område är behoven akuta och utgör därmed ett hot mot naturvärdena (Skogsstyrelsen, Pressmeddelande 2019-10-04). Även Riksrevisionen skriver i sin rapport RIR 2018:17 s58 att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats och att det därmed finns en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå.

Uppdraget att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

Utredningsdirektiven anger tydligt att utgångspunkten för formellt skydd ska vara att det ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund. Ändå innebär förslagen att utrymmet för formellt skydd som bygger på verklig frivillighet kommer att bli mycket litet. Med de stora arealer som föreslås kunna inlösas med tvång, samt förväntningar om att områdesskyddet ska göras utifrån representativitet och grön infrastruktur, finns knappast något utrymme för en ökad grad av frivillighet än idag.

Vårt förslag om flexibla skydds- och ersättningsformer

Vi föreslår att formellt skydd endast bör ske efter frivilliga överenskommelser med skogsägare, utom då exceptionella omständigheter föreligger eller om internationella författningar kräver att ett specifikt skogsbestånd bevaras. Principen om frivillighet kan tydliggöras i exempelvis myndigheters instruktioner och regleringsbrev och kräver inte förändringar i lagstiftning. Skogsägares egna initiativ till formellt skydd bör prioriteras, men formellt skydd på frivillig grund kan även ske på myndighetens initiativ.

Myndigheterna bör vidare ges i uppdrag att, när formellt skydd aktualiseras, undersöka möjligheten att skriva naturvårdsavtal med kombinerade mål, dvs där skogsbruket i viss mån kan fortgå samtidigt som naturvärden i stor utsträckning bevaras. Det kan röra sig om förstärkt hänsyn, hyggesfria metoder, bevarande av vissa trädslag, förlängda omloppstider eller anpassningar till friluftslivet.

Uppdraget att se över statens roll för nyckelbiotoper

Vår bedömning är att utredningen drar välgrundade juridiska slutsatser kring lagstödet för nyckelbiotopsinventering, registrering och bemyndigandet att föreskriva om en obligatorisk samrådspplikt för åtgärder i nyckelbiotoper. En självklar följd blir därför att inventeringen upphör och att föreskriften om samrådspplikt tas bort.

Vi menar dock att en gallring av befintligt register är otillräckligt för att registrets påverkan på enskilda ska vara proportionerligt och förenligt med svensk lag. Alla objekt som finns i databasen finns där på grund av att man gjort en samlad bedömning att de haft höga naturvärden. De bör därmed bedömas utifrån att de registrerats som beslut i förvaltningslagens bemärkelse.

Det saknas förslag kring hur utredningen vill begränsa de negativa konsekvenserna av utpekanden för en grön infrastruktur. Vi är oroad över hur myndigheterna använder grön infrastruktur utan hänsyn till konsekvenserna för enskilda skogsägare.

Vårt förslag om hantering av befintligt register

Vi föreslår att de skogsägare som inte avser att avsätta skogen frivilligt ska kunna ansöka om att få sina objekt borttagna från registret. Staten bör då, från inkommen ansökan, få två års rådrum, att antingen ge skogsområdet ett formellt skydd eller att avregistrera biotopen. Vår bedömning är att ett sådant förfarande vore proportionerligt.

Andra landskapstäckande kunskapsunderlag

Vi skogsbruksföreträdare anser att det är rimligt att staten inventerar naturvärden i den omfattning som behövs för samhällets mål om ytterligare formellt skydd, och att de data man samlar in hanteras som arbetsmaterial. Vi är dock starkt kritiska till förslaget om en ny omfattande inventering, en så kallad naturmiljöbeskrivning, av enskilt ägd mark, med syfte att styra skogsägares frivilliga avsättningar mm. Särskilt bekymmersamt är det om den metodik man tagit fram för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige används som utgångspunkt. En sådan inventering riskerar att få likartade konsekvenser som nyckelbiotopsinventeringen.

Huvuddelen av svensk skogsmark omfattas idag av skogsbruksplaner där naturvärdesbedömningar gjorts och frivilliga avsättningar valts ut. Den föreslagna inventeringen visar på en misstro mot skogsägares och skogsbrukets planläggares kunskaper och bedömningar. Det är ett steg bort från principen om frihet under ansvar.

Vi ser det som olämpligt att naturvärdesinventeringar skrivs in som ett generellt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion. Istället bör det klargöras i särskilda regeringsuppdrag vilken typ av inventeringar som ska genomföras.

Kunskapskravet i skogsvårdslagen och miljöbalken

Skogsutredningen föreslår att ett utökat kunskapskrav införs i Skogsvårdslagen. Motivet är att man därigenom klargör att miljöbalkens kunskapskrav inte är tillämpligt på skogsbruksåtgärder, då speciallagstiftning går före generell lagstiftning. Problemet är dock att utredningen ändå bedömer att miljöbalkens kunskapskrav kan tillämpas fullt ut när en skogsbruksåtgärd prövas som samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken (12:6-samråd). Eftersom kvalifikationen för 12:6-samråd sannolikt sammanfaller ganska väl med när myndigheterna kan se ett ytterligare behov av underlag om

naturvärden – blir det nya kunskapskravet i praktiken endast en ytterligare belastning för skogsägaren. Myndigheterna har ett stort utredningsansvar vid begränsningar av pågående markanvändning. Ett kunskapskrav som istället läggs på skogsägaren där man kan tvingas utföra kostsamma inventeringar för att få fortsätta med pågående skogsbruk är orimligt och inte rättssäkert.

Det är bra att utredningen vill förkorta handläggningstiden för avverkningsanmälan, men vi ser samtidigt en risk att myndigheterna med stöd av kunskapskravet kommer begära kompletteringar som i många fall innebär att handläggningstiden förlängs och osäkerheten ökar kring när en åtgärd kan genomföras.

Utredningen föreslår att skogsägare parallellt med en avverkningsanmälan ska göra en separat samrådsanmälan enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Man lägger därmed ett ytterligare ansvar på skogsägaren att göra den subjektiva bedömningen om avverkningen får så stor påverkan på naturmiljön att den kräver samråd. Ett ansvar som dessutom är straffsanktionerat. För att inte riskera att bryta mot lagen kommer sannolikt många skogsägare känna sig tvungna att schablonmässigt även göra en 12:6-anmälan i samband med avverkningsanmälan, vilket även kommer att innebära en ökad belastning på myndigheterna.

Vårt förslag kring kunskapskrav och samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken

Att skogsägare skaffar sig kunskap är en självklar del av sektorsansvaret och principen om frihet under ansvar. Vi anser därför inte i första hand att det behövs ett specifikt uttryckt kunskapskrav i skogsvårdslagen.

Vi skogsbruksföreträdare anser att 12:6-samråd inte bör omfatta skogsbruksåtgärder. Ett förtydligande i miljöbalken bör göras om att anmälningsplikten inte gäller åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen. Samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken är avsedd för verksamheter som inte omfattas av annan tillstånds- och samrådsplikt enligt miljöbalken. Samrådsplikten gäller dock även skogsbruksåtgärder som omfattas av samråd eller tillstånd enligt skogsvårdslagen vilket medför en onödig dubbelprövning som bör avskaffas. Först då skulle ett balanserat kunskapskrav i skogsvårdslagen fylla sitt syfte.

Ett förtydligande av skogsägarens ansvar skulle, om samrådsplikten enligt miljöbalken avskaffas, kunna begränsas till att man i samband med avverkningsanmälan förväntas ange att man skaffat sig kunskap om det aktuella områdets kultur- och miljövärden.

Tillståndsprövningar kring fjällnära skog

Det är mycket bra att utredningen vill tydliggöra att skogsbruk är pågående markanvändning även i fjällnära skog och att man vill att ersättningen ska behandlas redan i tillståndsbeslutet. Utredningen anger dock att endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen bör ersättas. Detta är en felaktig och olämplig syn då skogsägaren förlorar rätten till skogsbruk för all framtid när beslutet skrivs in i fastighetsregistret. Eftersom den del där skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning i praktiken kommer ges ett formellt skydd genom inskrivningen i fastighetsregistret, måste den delen betraktas som berörd del i sammanhanget. Detta i likhet med om man skulle gett den berörda delen ett formellt skydd genom reservat eller biotopskydd.

Omfattande avsättningar i fjällskogen

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att ytterligare omfattande avsättningar i fjällnära skog medför den nytta för biologisk mångfald och andra näringsverksamheter, som utredningen lyfter fram.

Risken är uppenbar att detta förslag försvårar för människor att bo och verka i fjällkommunerna. Vi har dock förståelse för att avsättningar med ersättning kan vara en långsiktig lösning på många av de konflikter som finns mellan olika intressen i den fjällnära skogen. Vi anser dock att formellt skydd, även i den fjällnära skogen, ska bygga på frivillighet. Även om skyddet baseras på frivillighet kommer många skogsägare att låta skogen omfattas av formellt skydd. Andra kommer vilja behålla skogen för att lämna över den till sina barn i framtiden då synen på fjällskogen kan ha förändrats. Den som exempelvis vill bedriva turistverksamhet behöver kunna styra var anläggningar, vägar, skoterleder, stugor med mera ska ligga. Då blir reservats- eller nationalparksbestämmelser ett hinder. Med ett skydd som bygger på frivillighet kommer stora delar av området bevaras utan att det formellt skyddas. Det vore betydligt mer kostnadseffektivt för staten och bidra till att stärka äganderätten. Möjligheten till ersättningsmark för de skogsägare som önskar är viktigt och förutsättningarna för detta skulle öka om det görs som flerpartsbyten där alla skogsägare kan delta snarare än ett markförsäljningsprogram för Sveaskog.