



2021-04-29

**Till:
Miljödepartementet**

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

Övergripande synpunkter

Utredningens inställning och inriktning är att det finns ett produktionslandskap å ena sidan och ett bevarandelandskap å andra sidan. Detta skärper ytterligare motsättningarna mellan skogsbruket och övriga intressenter i samhället. Utredningen skriver att "Skogspolitiken i stort vägleds av de jämställda målen om produktion och miljö". Men i Skogsvårdslagen står: 1 § Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Lag (2008:662). Redan här har utredningen bestämt att man avgränsar sig mot friluftslivet som utgör ett "allmänt intresse" och istället handlar utredningen om två mål, miljö och produktion.

Allemansrätten, som är en förutsättning för friluftslivet i Sverige, omnämns i utredningen tio gånger, friluftsliv 184 gånger att jämföra med ordet nationalpark och naturreservat som tillsammans omnämns 882 gånger i utredningen. Detta menar Friluftetsfrämjandet är olyckligt och en indikation på var utredningen har sitt fokus. Friluftetsfrämjandet menar att det saknas en övergripande bedömning där friluftsliv och skogens sociala värden tas upp. Den nu pågående pandemin visar på behovet av ett mer långsiktigt anpassat skogsbruk, speciellt i tätortsnära områden, som garanterar möjligheten till att bedriva ett rikt friluftsliv. Ett bra exempel på skogsbrukets egna ambitioner är Skogsstyrelsens Målbilder för god miljöhänsyn / Målbilder för hänsyn till friluftsliv och rekreation. Friluftetsfrämjandet anser att innehållet i målbilderna bör återspeglas i det fortsatta arbetet med skogspolitiken efter skogsutredningen.

Välskötta skogar – en tillgång för friluftslivet

Skulle utredningens förslag genomföras så att vi får intensivare bruksmetoder på en del av skogsarealen och en annan del av skogsarealen som skyddas är Friluftetsfrämjandets bedömning att skogsmarken kommer få en radikalt annan struktur än idag och bli mindre tillgänglig för allmänheten.

Friluftetsfrämjandet saknar en diskussion om olika former av "hyggesfritt skogsbruk" och vad denna skulle kunna göra för den biologiska mångfalden och friluftslivet. Vår hypotes är att ju större andel



skogar som sköts med "hyggesfritt skogsbruk" ju mindre blir behovet av reservatsavsättningar. En zonerings av landskapet kan inte vara hela lösningen på skogens konflikter. Istället behövs ett landskapsperspektiv där allemansrätten utgör ett centralt fundament för friluftslivet. Reservat kan vara ett komplement, men inte den bärande idén för skogspolitiken.

Att skydda stora arealer fjällnära skogar är bra ur naturvårdssynpunkt, och viktigt för att skydda och främja den samiska kulturen. Men, vi saknar ett tydligt fokus på skyddet av tätortsnära skogar. För friluftslivet är det viktigt att det finns skogar/miljöer i närheten av människors bostadsort – det är där merparten av friluftslivet bedrivs. I SCB:s undersökning¹ (Vistelser i skog och mark 2018–2019) syns stora skillnader i hur ofta glesbygds- kontra storstadsboende varit ute i skog och mark de senaste 12 månaderna. Undersökningen visar att det är en lägre andel av befolkningen som varit ute i skog och mark i storstadsområdena än i glesbygdsområdena. I den utsträckning markägare i sådana områden med tätortsnära skog genomför någon typ av skogsbruksplanering ser Friluftsförbundet behovet av att tillskapa en ny målklass för skogens sociala värden. För Friluftsförbundet är en sådan klassning viktig då den kan påverka tillgången till lämpliga områden för friluftsliv.

Friluftsförbundet hade gärna sett att utredaren lade fram ett förslag med inspiration från Finland (beskrivet i betänkandet). I dessa områden bedrivs skogsbruk men med speciellt hänsynstagande till andra näringar. Detta som en kontrast till utredningen som förordar mer skyddad areal och annan areal där intensivare skogsbruk kan pågå.

Frivilligt formellt skydd

Förslaget om ett frivilligt formellt skydd av skogsmark anser vi är en utmaning. Det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog föreslås vara att markägaren tar initiativ till att formellt skydda ett område och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut. Det operativa arbetet hos naturvårdande myndigheter kommer att vara att publicera förfrågningar, områdesvisa eller specifika, till markägare om att erbjuda skogsmark för frivilligt formellt skydd. I dagsläget genomförs skydd av mark ur naturvårdshänseende av myndigheter där tjänstemännen innehar hög naturvårds/biologisk kunskap och initieras med utgångspunkt i denna kunskap. Att vända på processen kommer kräva en annan kompetens hos de naturvårdande myndigheterna, liksom hos skogsnäringen.

Utredaren menar dock att myndigheter alltså skall ha möjlighet att genomföra formellt skydd oavsett markägarens inställning i vissa fall.

¹ <https://www.scb.se/publikation/44392>



Nyckelbiotopsinventering

Utredaren menar att det idag inte finns något formellt stöd som kan anses uppfylla legalitetsprincipens krav när det gäller nyckelbiotopsinventeringen. Dock menar utredaren att det fram till 2018 fanns ett sådant stöd för Skogsstyrelsens agerande genom uppdrag och riktade anslag från regeringen.

Utredaren menar att det är mindre lämpligt att det finns en förhandsbedömning av ett områdes naturvärden som påverkar både civilrättsliga och förvaltningsrättsliga förhållanden. Utredaren menar att dessa bedömningar skall göras av skogsägaren och att Skogsstyrelsen i efterhand kan klaga på att bedömningarna är felaktiga och att myndigheten först då ges möjlighet att agera. Friluftsförbundet menar för det första att det är omöjligt att efter avverkning göra denna bedömning, för det andra om bedömningen skall göras i samband med avverkning så kommer avverkningarna att fördröjas. Att på förhand känna till nyckelbiotoperna måste ses som rationellt ur såväl ett myndighetsperspektiv som ett skogsägarperspektiv.

Friluftsförbundet accepterar att skogspolitiken bygger på frihet under ansvar. Certifieringen FSC och PEFC är en del av garantin för ett ansvarstagande svenskt skogsbruk. Oavsett om Skogsstyrelsen registrerat en nyckelbiotop eller inte, är det certifierade skogsbruket skyldigt enligt standarden att identifiera och på egen mark avsätta nyckelbiotoper för naturvärden. Om svenskt skogsbruk skulle börja blanda in nyckelbiotopsvirke i sina produkter kan det leda till att marknaden reagerar negativt, med stora negativa ekonomiska konsekvenser. Då är det inte längre bara nyckelbiotopsvirket som kan bli svårsålt, det kan hota lönsamheten för hela näringen.

Idag fungerar den bedömning som Skogsstyrelsen gör vad gäller nyckelbiotoper som ett av flera krav som ställs för de markägare som är certifierade enligt FSC. Skulle detta begrepp tas bort skulle förutsättningarna för ett effektivt marknadsbaserat system för uthållig skogsproduktion försvåras.

I de frivilliga certifieringssystem PEFC och FSC (som omfattar ca 60% av skogsmarken) lyfts den sociala sidan av skogsbruket fram. I det senare fallet redovisar FSC via faktabladet FSC – friluftsliv (princip 4 i standarden) den ambition som finns i standarden. Friluftsförbundet vill här lyfta fram vikten av att det ska finnas en balans i själva processen med att skapa ett ansvarsfullt skogsbruk där balansen mellan ekonomi (produktion), miljö och den sociala delen väger lika. I skogsvårdslagen talas om att "skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen". Utredningen har på ett alltför otydligt sätt lyft fram att det måste finnas en balans mellan produktion, miljö och den sociala dimensionen. Friluftsförbundet efterlyser en konsekvensanalys av hur ett borttagande av nyckelbiotopsinventeringen påverkar de frivilliga marknadsbaserade certifieringssystemen.

Utredaren menar att: "I dag fungerar den bedömning som Skogsstyrelsen vid inventeringstillfället gjort som en röd flagga både för myndigheten och för de marknadsutvecklade certifieringssystemen. Skogsstyrelsen fattar vanligen inte ett förvaltningsmässigt beslut i avverkningsärenden utan verkar för att markägaren ska avsätta området frivilligt i enlighet med sektorsansvaret. Certifierade virkesköpare har åtagit sig att inte köpa skog från nyckelbiotoper, som en del av de krav som standarden ställer



upp. Båda dessa mekanismer verkar således för att avverkning inte ska ske i dessa områden. Ingen av dem garanterar dock ersättning till den markägare som hindras i sin markanvändning.”

Friluftsförbundet delar inte denna uppfattning. Vi menar att markägaren genom sin certifiering kan ta ut ett högre pris för det virket som avverkas. Det är faktiskt själva idén med märkningen och ett argument av flera för att skogsägare skall miljömärka sin skog. Ett annat är att de skogsägare som är certifierade erhåller stabilare virkespriser.

Friluftsförbundet anser det inte lämpligt att låta skogsägaren själv göra bedömning om nyckelbiotoper/ naturvärden (inklusive sociala värden). Det behövs en extern part för att säkerställa en objektivitet i bedömningen.

Mål för ökad hållbar tillväxt och bioekonomisk strategi för skogen

Det verkar som om utredaren tagit sin utgångspunkt i storskogsbruket som främst är massa- och papperstillverkare. Det är också det som har drivit fram den struktur som vi har på den svenska skogen med sin dominans av massavedsåkrar och en skogsindustri dominerad av massa- och pappersbruk.

Det är därför inte så märkligt att utredaren förespråkar att regeringen ”skall besluta om ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen där fokus bör ligga på att en så stor andel som möjligt av ytor tillgängliga för virkesproduktion skall användas i sin fulla potential.” Friluftsförbundet delar inte denna uppfattning. För det första kan det inte vara samhällsekonomiskt optimalt att maximera skogstillväxten. Istället bör insatser göras så att skogsägarna (och samhället) får den maximala uthålliga ekonomiska avkastningen. Detta kan innebära ökad tillväxt, men det kan också innebära en ökad förädlingsgrad av virket. För det andra finns det många mindre skogsägare som har andra bevekelsegrunder för sitt skogsinnehav som tex. jakt mm.

I Tyskland som årligen avverkar ungefär samma volym skog som Sverige, men där träförädling står för en väsentligt större del av industrin, är antalet sysselsatta inom skogs- och träsektorn betydligt större än i Sverige. En sådan struktur driver på ett skogsbruk inriktat mot kvalitet och inte volym, vilket även borde vara skogspolitikens mål även i Sverige.

Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen

Skog ses som en förnyelsebar resurs, men allt fler forskare ifrågasätter om CO₂ som lagrats i skog under decennier skall räknas som CO₂ neutralt. Delar av forskarsamhället menar att vi inte har den tiden på oss och därför bör inte skogsråvaran förbrännas eller betraktas som förnyelsebar. Detta är i linje med EUs strategi.

Eftersom volymtillväxten (kolbildningen) i skogen följer en S-kurva kommer ett uttag av biomassa som används som biobränsle eller kortlivade produkter (papper) leda till ett ökad CO₂ utsläpp och en höjning av atmosfärens CO₂ på kort sikt. På längre sikt (en omloppstid av skogen) kan dock förhållandet se annorlunda ut. Likaså om den största delen av skogsråvaran används till långlivade produkter som tex. sågade trävaror.



Utredningen menar att en uttalad nationell målsättning bör skapas för att ökad hållbar skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. "Målets fokus bör ligga på kvalitet i skogsvårdsåtgärder, för att så stor andel som möjligt av ytor tillgängliga för virkesproduktion ska användas till sin fulla potential. Det finns en rad tillväxthöjande åtgärder som redan i dag bör kunna vidtas för att öka den hållbara tillväxten samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs." Friluftetsfrämjandet finner detta oroande då en ökad tillväxt i skogen skapar målkonflikter med flera miljömål och mål för friluftspolitiken.

Genomföra tillväxthöjande åtgärder i skogen, att bekämpa skogsskador och få tillstånd naturvårdande skötsel.

Utredaren vill kraftigt minska populationen av hjortviltstammen för att minska betesskadorna. Friluftetsfrämjandet anser att utredningen alltför ensidigt belyser de negativa effekterna vilt kan ha på skogsproduktion. Givetvis ska viltstammarna regleras men det kan inte vara universallösningen, en anpassad skogsskötsel är också en effektiv lösning för att minska viltskador. Vilt och jakt är de facto ett starkt bidragande skäl till att många äger skog. Utredningen är även inkonsekvent avseende de kostnader som redovisas kopplade till produktionsförluster orsakade av vilt. Rimligen ska dessa förluster redovisas enligt samma ekonomiska principer som andra potentiella produktionsbortfall.

Ta tillvara möjligheterna till naturturism i skyddad natur

Utredaren menar att potentialen till ökad naturturism bör tas till vara i nationalparker och naturreservat och att Naturvårdsverket skall få i uppdrag att se över nationalparksföreskrifter så att dessa underlättar för naturturism och friluftsliv i skyddad natur. Friluftetsfrämjandet är i princip positiv till detta förslag, men anser att utredningen borde ha påtalat de skyddade områdenas betydelse för friluftslivet och inte bara naturturismen. Samtidigt är Friluftetsfrämjandet förvånad över detta förslag då Naturvårdsverket under perioden 2014-2015 hade uppdrag att just se över nationalparksföreskrifterna för att bl.a. underlätta för kommersiell verksamhet i nationalparkerna. Det verkar inte som utredningen känner till detta.

Det viktigt att i dessa sammanhang påpeka att inga slentrianmässiga reservatsbestämmelser skrivs in för de kommande reservaten som kan försvåra tillgängligheten för friluftslivet. Detta gäller även vid revidering av reservatsföreskrifter.

En stor utmaning är att vi samlas i för få naturreservat vilket leder till trängsel, slitage på naturen och konflikter. För att allmänheten ska använda fler naturreservat mer så behövs investeringar i det som Friluftetsfrämjandet kallar "infrastruktur för friluftsliv". Vi har tagit fram ett förslag på en 10-punkts-lista för naturreservat som syftar till friluftsliv:

1. Bra förbindelse med kollektivtrafik och cykelväg.
2. Tydlig information på internet och på platsen, inkl. karta, regler och på flera språk.
3. Information om allemansrätten.



4. Bra och tydliga leder för vandring.
5. Flera bra vindskydd och/eller tältplatser.
6. Flera bra eldplatser, gärna med ved.
7. Papperskorgar och toaletter vid ledernas start/slut.
8. Tystnad, det vill säga avsaknad av störande bullermiljöer.
9. Anpassning för funktionsvariation, till exempel vissa leder för rullstol, på vissa leder bänkar på regelbundet avstånd (250 meter), taktilla skyltar, ramp vid brygga, o.s.v.
10. Extra förutsättningar för friluftsliv, till exempel parkering och brygga för kanot, klättringsleder, skottad isbana för skridskor, vinterleder för turskidor, nödstuga (på fjället) eller leder för mountainbike, o.s.v.

De naturreservat som har högst besöksstryck prickar också av många av punkterna på listan. Om fler naturreservat kan erbjuda punkterna på listan, är vi övertygade om att allmänheten kommer sprida ut sig bättre.

Handläggningstiden för skogsavverkningar förkortas till tre veckor

Utredningen föreslår att handläggningstiden förkortas från sex veckor till tre veckor vid avverkningsanmälan. Detta för att underlätta planeringen för skogsägare som önskar avverka skogen och ger Skogsstyrelsen möjlighet att lägga mer tid på handläggning i vissa fall där fältbesök behöver utföras och samråd med andra myndigheter behöver genomföras. Skogsstyrelsen föreslås i dessa fall kunna förlänga tidsfristen till 8 veckor.

Redan idag är tidsfristen kort för den eller de som vill påtala brister vid avverkningsanmälan. Att förkorta tidsfristen till tre veckor gör det i princip omöjligt för ideella organisationer att hinna med att ge synpunkter på en eventuell avverkningsanmälan. Friluftetsfrämjandet avstyrker detta förslag.

En mer ändamålsenlig inventering genom naturmiljöbeskrivningar

Utredaren menar att: ” Staten bör inte och har inte lagt sig i hur de marknadsstyrda skogscertifieringarna tillämpar sina respektive regelverk. Utredningen kan dock konstatera att en naturmiljöbeskrivning kan utgöra ett underlag för en bedömning men att den, till skillnad mot nyckelbiotopsregistret, inte utgör en naturvärdesbedömning. Om dataskyddsförordningen medger det har utredningen föreslagit att nyckelbiotopsregistret ska gallras så att de olika förekomster som legat till grund för ett områdes klassificering i stället ensamt ska kvarstå som naturmiljöbeskrivningar. Det går då inte av registret att utläsa hur ett tidigare inventerat områdes naturvärden bedömts.”



Förslaget underlättar inte för de marknadsbaserade styrmedlen (FSC och PEFC) som får det svårare att upprätthålla sin verksamhet. Att inte bejaka och underlätta för marknadsbaserade frivilliga styrmedel som omfattar 60% av skogsarealen finner Friluftetsfrämjandet märkligt.

Enligt Riksarkivets yttrande över detta betänkande är det inte förenligt med arkivlagen att gallra nyckelbiotopsregistret.

Det behövs kunskap för att fatta politiska beslut om naturvård

Utredaren föreslår att regeringen tillskapar ett råd för biologisk mångfald i skogen som skall kunna avgöra vilka naturvårdsåtgärder, naturtyper och naturvärden som bör prioriteras.

Friluftetsfrämjandet ställer sig kritisk till förslaget. För det första kommer ett sådant råd endast ha just rådgivande funktion, för det andra skulle rådet bara handha naturtypen skog och för det tredje har utredningen valt att än en gång bortse från skogen sociala värden och endast titta till den biologiska mångfalden. Friluftetsfrämjandet avstyrker bildandet av ett råd för biologisk mångfald.

En nationell samordnare för skogsprogrammet

Utredningen föreslår att det tillsätts en nationell samordnare för skogsprogrammet som får i uppdrag att föra en dialogprocess kring skogsfrågor. Denna samordnare skall ha sin hemvist utanför Regeringskansliet. Skogsprogrammet skall breddas så andra frågor som rör skogen integreras, tex. cirkulär bioekonomi, lönsamhet, konkurrenskraft, skogens roll för klimatet, biologisk mångfald, skogens kulturmiljövärden och sociala värden, kompetensförsörjning.

Friluftetsfrämjandet ställer sig positivt till en nationell samordnare som bl.a. skall föra en dialogprocess. Samtidigt krävs ett ökat stöd till de ideella organisationer som anses berörda av politikområdet. Den ideella sektorn/civilsamhället har ett underläge då vi har stora utmaningar när det kommer till att avsätta den tid som behövs. Vi har inte heller de ekonomiska resurser som skogsbruket eller de statliga myndigheterna har.

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

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



Risk för lägre andel enskilda skogsägare

När alltmer skog föreslås bli formellt skyddad är risken stor att ägandet av skogen förskjuts till skogsbolagens fördel och på bekostnad av enskilda skogsägare. Skogsbolag som avstår skog för reservat har enligt jordförvärvslagen möjlighet att köpa ny skog. Enskilda skogsägare har sällan möjlighet att konkurrera på lika villkor som skogsbolag när skogsfastigheter även kan säljas till juridiska personer. Det innebär en risk att utvecklingen bidrar till att en större andel av skogsmarken kommer att ägas av skogsbolag. Detta anser Svenskt Friluftsliv borde ha belysts tydligare i utredningen

Statens eget skogsbolag

Friluftsförbundet menar att utredaren borde ha diskuterat statens ägardirektiv till sitt eget skogsbolag, Det kan ifrågasättas huruvida avkastningskravet på bolaget skall vara på nuvarande nivå. Ett sänkt avkastningskrav skulle, enligt vår mening, kunna leda till minskad konflikt mellan naturvård, friluftsliv och skogsproduktion. Även andra justeringar i ägardirektivet som tex. att Sveaskog skall främja sociala värden i skogen, borde diskuterats. Detta ser Friluftsförbundet som en brist i utredningen.

Lars Lundström

Generalsekreterare

Göran Andersson

Handläggare