

Remissyttrande

Handläggare

Urban Pettersson
Enheten för biologisk mångfald
urban.pettersson@havochovatten.se

Datum 2021-04-29

Dnr 361-2021

Miljödepartementet

Yttrande över Skogsutredningen SOU 2020:73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har getts möjlighet att svara på Skogsutredningen SOU 2020:73. Utredningen är omfattande belyser skogen utifrån flera perspektiv. Havs- och vattenmyndigheten anser att skogen och en växande cirkulär bioekonomi har en viktig roll både för samhällets hållbara utveckling och för klimatomställningen. Havs- och vattenmyndigheten saknar dock att vattenmiljöer inte ingår som en integrerad del i utredningen, därmed förloras förståelsen om att biologisk mångfald är så mycket mer än bara skog samt skogens påverkan på andra ekosystem.

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker förslagen enligt följande:

- en nationell samordnare för skogsprogrammet (kap. 9.3)
- ett vetenskapligt råd för skogens biologiska mångfald (kap. 9.9)
- en bristanalys för att uppnå långsiktiga mål för skogens biologiska mångfald (kap. 9.9)
- att regeringen tar beslut om hur Sverige ska uppfylla internationella åtagandena om skogens biologiska mångfald (kap. 9.10)
- att de stora sammanhängande fjällnära naturskogarna med mycket höga naturvärden avsätts för formellt skydd (kap. 16.2)

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker förslagen enligt följande:

- att det sätts nya mål om ökad hållbar tillväxt i skogen (kap 9.4)
- ett nytt nationellt handlingsprogram för skogens biologiska mångfald tas fram (kap 9.11)
- att frivilligt formellt skydd ska utgöra huvudsakligt arbetssätt för skydd av skog (kap 10.2)
- att Skogsstyrelsen handläggningstid vid avverkningsanmälan förkortas till tre veckor (kap 14.4)

För övriga delar avstår Havs- och vattenmyndigheten att yttra sig.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter:

Havs- och vattenmyndigheten saknar att vattenmiljöer inte ingår som en integrerad del i utredningen, därmed förloras förståelsen om att biologisk mångfald är så mycket mer än bara skog samt skogens påverkan på andra ekosystem. Vattnet är en naturlig del av ett dynamiskt skogslandskap, skapar förutsättningar för skogens tillväxt och biologisk mångfald. Detta framgår bland annat av de målbilder för god miljöhänsyn som tagits fram av Skogsstyrelsen i samverkan med andra aktörer. Det som händer med vattnet i skogen ger effekter på vattnet nerströms och når slutligen havet. Vattnet i skogen påverkar sjöar och vattendrag, grundvatten, dricksvatten samt våra möjligheter att uppnå miljö kvalitetsnormerna enligt vattenförvaltningen.

Detaljerade synpunkter:

Kapitel 9 - En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Havs- och vattenmyndigheten håller med om att dialogen inom det Nationella skogsprogrammet behöver utvecklas och att programmet behöver breddas så att det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integrerat. Havs- och vattenmyndigheten bör därför ha en naturlig roll i arbetet för att tydligare belysa de skogliga vattenfrågorna. Havs- och vattenmyndigheten anser dock att samordningen av det Nationella skogsprogrammet fortsatt bör ligga inom Skogsstyrelsens uppdrag.

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

9.4.1 Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker utredningens förslag att sätta mål om en ökad hållbar tillväxt i skogen. Det finns redan nationella och internationella övergripande mål för klimat och biologisk mångfald som är styrande.

I utredningens förslag anges att det behövs en ökad hållbar tillväxt i skogen för att kunna möta framtidens behov av biomassa samt att skogen som resurs måste användas mer effektivt och att uppsatta mål för skydd av arter och habitat är orealistiska. Slutsatsen är att det behövs avverkas mer andel skog och skyddas mindre andel skog. Havs- och vattenmyndigheten anser att en sådan utveckling kan få stora negativa konsekvenser även på sjöar och vattendrag, grundvatten, dricksvatten samt möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna enligt vattenförvaltningen. Skogsbruk har identifierats som en av de allvarligaste påverkansfaktorerna på bilaga 1 i art 12-rapporteringen under fågeldirektivet och den svenska staten är ansvarig för att se till att EU-rätten följs. En ökad hållbar tillväxt för att kunna möta framtidens behov av biomassa bör inte ställas som ett motiv för att inte nå målen för biologisk mångfald. Att bevara den biologiska mångfalden bör sättas som en förutsättning för att stärka en cirkulär bioekonomi och målen bör sättas utifrån en ekosystemansats.

9.9 Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald

9.9.1 Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen

Havs och vattenmyndigheten tillstyrker att ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen inrättas. Ett vetenskapligt råd kan vara viktigt för att på ett effektivt sätt tillämpa tillgänglig kunskap. För att belysa akvatiska naturvärden integrerat så bör även kompetens inom vattenområdet ingå i rådet. Det bör belysas att hur skogen hanteras också får stor betydelse för våra möjligheter att bevara andra naturvärden som inte är skogliga. Sjöar och vattendrag är beroende av en hållbar förvaltning av skogliga miljöer. Skogar i anslutning till vattenmiljöer har ett särskilt högt värde för biologisk mångfald och hållbart nyttjande av skog är avgörande för våra möjligheter att uppnå flera andra miljömål, t ex *Levande sjöar och vattendrag*.

9.9.3 Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet

Havs- och vattenmyndigheten anser att förslaget om att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU ska ges ett uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, analysera representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård att även Havs- och vattenmyndigheten bör ingå för att belysa skogliga vattenfrågor. Akvatiska miljöer bidrar starkt till landskapets förutsättningar för konnektivitet och den gröna infrastrukturen.

9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald

Havs och vattenmyndigheten tillstyrker att det görs en fördjupad bristanalys av vad som krävs för att uppnå de långsiktiga målen för biologisk mångfald. Bristanalysen bör ha den av EU fastställda definitionen av gynnsam bevarandestatus som mål på lång sikt. Det innebär att alla i Sverige förekommande arter ska finnas i livskraftiga populationer över hela sina naturliga utbredningsområden samt att den genetisk mångfald och ekosystemmångfald ska bevaras. Bristanalysen bör bland annat kunna bidra till ett förbättrat kunskapsläge för rapportering till EU. Havs- och vattenmyndigheten vill poängtera om att det behövs en bristanalys för flera andra naturtyper.

9.10 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker förslaget att regeringen fattar beslut hur Sverige ska uppfylla de internationella åtagandena om biologisk mångfald i skogen. Det är viktigt med en långsiktighet i beslut på en övergripande nivå för ett arbete som kommer pågå under lång tid. De politiska besluten bör omfatta övergripande inriktningar, inklusive arealer, för att uppnå målen med de internationella åtagandena. De detaljerade besluten om vilka naturtyper som ska skyddas bör dock ske på myndighetsnivå. Havs- och vattenmyndigheten vill även poängtera att det behövs en samlad granskning för alla naturtyper och inte bara för skogen.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker utredningens förslag om ett nytt nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen och anser att det är mer resurseffektivt att utveckla befintliga system. Till skillnad mot förslaget om ett handlingsprogram som ska beslutas av regeringen så har våra nationella miljömål en bred politisk förankring. Havs och

vattenmyndigheten anser inte att det behövs ytterligare system eller handlingsprogram för att arbeta mot de uppsatta målen. De åtgärder som utredaren föreslår i handlingsprogrammet bör istället utvecklas i det nationella skogsprogrammet och miljömålssystemet. Det innebär större möjligheter för ett brett deltagande.

I handlingsprogrammet ska enligt förslaget särskilt skyddsvärda skogsområden identifieras. Enligt förslaget så är det endast för sådan skog som regeringen pekat ut som särskilt skyddsvärda områden där myndigheterna bör ha möjlighet att använda expropriering som sista utväg vid formellt skydd. Det är alltså helt avgörande vilka områden och i vilken omfattning som de ingår i klassningen "Särskilt skyddsvärda områden". Utredningen väljer här att tolka "Särskilt skyddsvärda områden" som områden av global betydelse. En sådan tolkning kan få helt nya förutsättningar även vid utpekande av skyddsvärda akvatiska miljöer, såsom sjöar, vattendrag och havsmiljöer. Havs- och vattenmyndigheten anser att om "särskilt skyddsvärda områden" ska beslutas formellt av regeringen måste detta ske efter beredning och förslag från nationella expertmyndigheter.

Det föreslås vidare att regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och SLU, analysera möjligheterna, och ta fram en modell, för hur de statliga insatserna för naturvård kan prioriteras till vissa landskapsavsnitt för att där skapa förutsättningar för att uppnå gynnsam bevarandestatus för en eller flera prioriterade skogstyper, samtidigt som övriga landskap prioriteras ned. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att ett handlingsprogram ska utformas så att en prioritering mellan olika naturtyper ska ske och betonar att fortsatt områdesskydd är avgörande för att nå andra miljömål än enbart de skogliga.

Handlingsprogrammet är därtill baserat på förslaget om frivilligt formellt skydd som huvudsakliga arbetssätt vilket är ett förslag som Havs- och vattenmyndigheten avstyrker.

Ska ett handlingsprogram upprättas så bör Havs- och vattenmyndigheten ingå i arbetet.

Kapitel 10 - Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

10.2 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker utredningens förslag om frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog och att nuvarande arbetssätt vad gäller skydd av värdefull natur är mer ändamålsenligt. Nationella skogsstrategins inriktning är att åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skydd för de mest skyddsvärda naturtyperna. Det innebär att bevarandearbetet sker utifrån ett landskapsperspektiv, vilket är mycket viktigt ur ett bevarandeperspektiv på både kort och lång sikt.

Det finns redan idag möjligheter för markägare att ta initiativ till att formellt låta skydda värdefull natur inklusive skog på sin fastighet, bland annat genom Nya Komet-programmet. Erfarenheterna visar dock att områden som anmäls för frivilligt formellt skydd är för små för att vara funktionella eller endast utgörs av mindre, ej sammanhållna delar av ett större skyddsvärt område.

Utredningens förslag till ny modell med frivilligt formellt skydd skulle sannolikt leda till ett urval av skyddade områden som till stor del baseras på markägarens fastighetsinnehav. Risken är att detta leder till att en större areal behöver skyddas eftersom områdesskyddet fortsatt ska leda till

att funktionalitet och representativitet stärks. Detta som en följd av att den totala kvaliteten på den skyddade arealen blir lägre om urvalet av områden inte görs på de som har högst naturvärden. Tillsammans med en detaljstyrning av myndigheternas urval av områden, riskerar det föreslagna arbetssättet att leda till ett dyrare, mindre effektivt och mindre ändamålsenligt skyddsarbete.

Av utredningens förslag framgår att arbetssättet frivilligt formellt skydd enbart ska gälla för skogliga naturtyper och att nuvarande arbetssätt ska fortgå vad gäller skydd av områden sammansatta av skog och andra naturtyper, t ex sjöar och vattendrag. Havs- och vattenmyndigheten anser att det finns stora problem att använda sig av denna strategi. Arbetet med att skydda natur handlar allt som ofta om att skydda mosaiker som tillsammans skapar områdets naturvärde, inom ett enskilt objekt ingår ofta en mosaik av t ex äldre naturskog, våtmarker och vattendrag. Med arbetssättet frivilligt formellt skydd på skog finns det en uppenbar risk att det uppstår otydligheter för både markägare och myndigheter vilka skyddsprocesser som gäller i ett område, vilket ytterligare kan försvåra arbetet med akvatiskt områdesskydd. Havs- och vattenmyndigheten anser att det enda rimliga är att behålla nuvarande arbetssätt oberoende av naturtyp.

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling

Havs- och vattenmyndigheten är positiv till förslaget om att omvandla delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalparker och förslag till nya nationalparker kan givetvis föras fram i dialog med berörda myndigheter. I den nuvarande nationalparksplanen finns dock ett tydligt urval och prioriteringsgrund som grundar sig på lång tids samverkan mellan myndigheter. Här har Havs- och vattenmyndigheten deltagit och bidragit till att det ingår objekt med mycket höga marina och limniska värden i nationalparksplanen. Det är viktigt att planeringen av dessa objekt fortsätter vara prioriterade även om nya skogliga områden tillkommer enligt förslaget.

Förslaget att gynna naturturism i och kring skyddade områden är positivt. Men det är ännu viktigare att se över omlands- och destinationsarbete kring nationalparkerna och vissa skyddade områden. I de flesta fall kan anläggningar för naturturism etableras i direkt anslutning till skyddade områden som nationalparker, och behöver då inte etableras inom det skyddade området.

Kapitel 12 - Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

Havs- och vattenmyndigheten anser att den kunskap som insamlats genom nyckelbiotopsinventeringen utgör ett viktigt planeringsunderlag. Det är viktigt att tillgången till den insamlade informationen säkerställs och att underlagen finns kvar för myndigheternas bedömningar. I flera av de ursprungliga inventeringarna saknas noteringar om värdefulla arter eller strukturer för området. Det är därför viktigt att även dessa områden omhändertas när nyckelbiotopsregistret gallras. I nyckelbiotopsregistret finns även en betydande del värdefulla vattenobjekt (källor, bäckar, mm) som ligger till grund för andra bedömningar än enbart till syfte för områdesskydd.

Kapitel 14 - Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Havs och vattenmyndigheten vill påpeka att om nyckelbiotopsinventeringen upphör av juridiska skäl är det viktigt att annan inventering fortsätter. Havs- och vattenmyndigheten anser dock att den naturmiljöbeskrivning som utredningen föreslår, och som grundar sig på en metodik för nyckelbiotopsinventering för nordvästra Sverige, är en metod som utförs med hjälp av provrutor och därför inte belyser värdefulla vattenobjekt som t ex källor, bäckar mm, till skillnad vad som utförts i övriga delar av landet. Det finns därför en risk att den här typen av objekt ej längre uppmärksammas vid inventeringar, vilket kan leda till att både kunskapen och värdet av dessa försämras.

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Havs och vattenmyndigheten avstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen ska handlägga en anmälan om avverkning inom tre veckor. Förslaget om en snabbare handläggning innebär att hänsynskrävande biotoper såsom kantzoner intill sjöar och vattendrag, källor och bäckar, utsätts för ökade risker vid en avverkning. Dessa småbiotoper har en avgörande ekologisk funktion och hänsynen till dessa behöver snarare stärkas än äventyras. Skogsstyrelsen får en alltför begränsad tid för att granska ansökningar och agera i ärendet, vilket riskerar att allmänna intressen inte beaktas. Ska dessutom nyckelbiotopsregistret avvecklas blir det än viktigare att behålla nuvarande handläggningstider för att säkerställa kvalitet och likvärdig bedömning.

Handläggningstiderna bör även ses i ett större miljörättsligt sammanhang, både anmälan om miljöfarlig verksamhet och anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken har 6 veckors handläggningstid och anmälan om vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken har 8 veckor.

Kapitel 16 - Staten gör en stor investering i fjällskogen

16.2 En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

Havs och vattenmyndigheten tillstyrker bevarande av de stora sammanhängande fjällnära naturskogarna med mycket höga naturvärden under förutsättning att områdesskydd kan fortgå i övriga landet. Skogarna omfattar mycket höga limniska värden och Havs- och vattenmyndigheten förutsätter att även dessa miljöer ingår i förslaget. Naturskogarna i det fjällnära området ingår i ett av få intakta skogslandskap, inkl sjöar och vattendrag, som fortfarande finns kvar i Europa. Det är därför av internationellt intresse att dessa naturskogor bevaras i så stor utsträckning som möjligt. I och i anslutning till den fjällnära skogen finns källflödena till flera av våra stora vattensystem. Dessa källflöden har ofta en låg grad av mänsklig påverkan och hyser ofta en hög grad av raritet med mycket höga limniska värden. Havs- och vattenmyndigheten ser dock vissa risker med att representativiteten i det nationella skyddet kommer att försämras med förslaget.

Havs och vattenmyndigheten anser i likhet med utredningen att det är betydelsefullt att staten går i täten. Därför är det rimligt att identifierade värdefulla fjällnära skog på statlig mark avsätts för ett formellt skydd. Det bör vara en självklarhet att statliga skogar med identifierade höga naturvärden inte avverkas. Det är viktigt att staten tar ett samlat grepp över samtliga naturvärden som finns

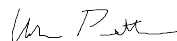
inom Sveaskogs marker och att även höga akvatiska naturvärden avsätts för formellt skydd på dessa marker.

Gällande utredningens förslag om att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att analysera vilka skyddsformer som är lämpliga för att bevara de fjällnära naturskogarna så anser Havs- och vattenmyndigheten att man bör vara delaktiga i uppdraget.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Urban Pettersson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Johan Kling, enhetschefen Mia Olausson och verksjurist Martin Jansson medverkat.



Jakob Granit



Urban Pettersson