



m.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

- Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om att bredda det nationella skogsprogrammet så att det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integrerat, att tillsätta en nationell samordnare för att leda dialogprocessen utifrån programmet samt att förlänga arbetet med de regionala skogsprogrammen. De regionala skogsprogrammen bör breddas till att inkludera alla frågor som rör skogen, inklusive skogens roll för klimatet, bevarandet av biologisk mångfald samt mångbruk inklusive naturturism.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en rådgivningskampanj rörande ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen. Länsstyrelsen anser att det vore klokt att Skogsstyrelsen genomför denna rådgivningskampanj tillsammans med landets Länsstyrelser särskilt med avseende på en ökad naturvårdande skötsel och vattenvård
- Länsstyrelsen tillstyrker vidare utredningens förslag på åtgärder för att förstärka kunskapsuppbyggnaden om tillståndet för den biologiska mångfalden i Sveriges skogar, liksom förslaget på ett vetenskapligt råd som ska stödja regeringen och dess expertmyndigheter i att värdera denna kunskap. I likhet med utredningen anser Länsstyrelsen att en sund politik bejaktar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att det bör utföras en ny bristanalys för biologisk mångfald i skogen.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att upprätta ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet ska enligt förslaget fungera som ett styrdokument för myndigheter och utgöra ett underlag för budgetarbetet. Länsstyrelsen efterlyser en större stabilitet över tid i tilldelade medel för intrång och köp i arbetet med områdesskyddet. Dagens situation där tilldelade medel till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen inte räcker för att Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ska kunna sluta avtal med väntande markägare är dåligt för länets markägare och kontraproduktiv för naturvården i skogen.
- Frivillighet bör enligt Länsstyrelsen uppfattning vara den primära utgångspunkten för arbetet med områdesskydd - precis som i dagsläget. Däremot bör inte frivillighet och i synnerhet skogsägarinitiativ utgöra ensam grund för det formella skyddet. Länsstyrelsen bedömer att dagens system, där Länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och kommunerna själva kan initiera skydd samtidigt som markägarna också kan initiera skydd bäst bevarar den biologiska mångfalden i skogen och därför bör fortsätta gälla.



- Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att skyddad natur i allmänhet och nationalparker i synnerhet kan bidra till bioekonomin och landsbygdsutveckling genom att utgöra en destination för en växande besöksnäring. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att ombilda Sveaskogs ekoparker i Hornsö och Böda till nationalparker. Länsstyrelsen menar att det är en stor möjlighet för regional utveckling samtidigt som det skulle ge möjlighet för en mer långsiktig naturvårdande skötsel i två större naturlandskap i södra Sverige med exceptionellt höga naturvärden. Det är dock mycket viktigt att grundliga förstudier inför ett eventuellt bildande genomförs i god dialog och samverkan med samtliga berörda personer och organisationer.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att Skogsstyrelsen saknar bemyndigande att föreskriva om samrådsplikt. Samrådsplikt för åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön kommer fortsatt att krävas med utredningens förslag. Skillnaden är att det läggs ett betydligt större ansvar på skogsägaren att själv avgöra vilka skogsbruksåtgärder, oavsett typ, som ska anmälas även enligt 12:6 MB. Detta gäller oavsett om de planeras i nuvarande nyckelbiotoper eller inte. Det kan konstateras att åtgärder som hanteras som 12:6-samråd kommer behöva innehålla betydligt bättre underlag än avverkningsanmälningarna gör idag. Länsstyrelsen befarar dock att det kommer råda fortsatt oklarhet kring gränsen för samråds skyldighet.
- Utredningen menar att Skogsstyrelsen saknar författningsstöd för sitt arbete med registrering av nyckelbiotoper. Länsstyrelsen delar inte denna uppfattning utan anser att det grundläggande författningsstödet finns i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen 2 § punkterna 2-6.
- Utredningen menar vidare att nyckelbiotopsinventeringen är ärendehandläggning eftersom den är handlingsdirigerande. Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att objektiva inventeringar av något slag skulle vara handlingsdirigerande oavsett om det är skogsmiljöer eller annan natur som inventeras. Det som är handlingsdirigerande är det faktiska naturvärdet ute i skogen oavsett om det är en registrerad nyckelbiotop eller inte.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att skogsägarens ansvar för kunskap enligt miljöbalken preciseras genom att ett kunskapskrav förs in i skogsvårdslagen.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att staten bör ansvara för naturmiljöbeskrivningar på små- och mellanskogsbrukets marker.
- Länsstyrelsen avråder från att den inventeringsmetodik för naturmiljöbeskrivningar som tagits fram för förhållanden i nordvästra Sverige ska användas i södras Sverige då skogarna i södra Sverige är mycket annorlunda till sin karaktär.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att handläggningstiden för avverkningsanmälningar bör kortas till tre veckor, med förbehåll. Merparten av avverkningsanmälningarna bör kunna hanteras på tre veckor. För att detta förslag ska kunna fungera måste dock den information som lämnas in i samband med avverkningsanmälan vara betydligt mer detaljerad än den är idag. Länsstyrelsen bedömer även att Skogsstyrelsens resurser för tillsyn av avverkningsanmälningar i fält måste öka kraftigt. I de ärenden där avverkningsanmälan mynnar ut i ett samråd enligt 12:6, miljöbalken bör handläggningstiden istället vara 8 veckor.



Beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen har givits möjlighet att yttra sig över SOU 2020:73 med namnet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Utredningens 1236 sidor innehåller en god faktasammanställning och flera intressanta och kontroversiella förslag. De ca 50 förslagen är en direkt följd av kommittédirektivet 2019:46 som i sin tur är en följd av nya prejudicerande domar rörande fjällskogen, och de målkonflikter som finns mellan å ena sidan en ”växande cirkulär bioekonomi” och å andra sidan internationella åtaganden och nationella miljömål för biologisk mångfald och samhällets behov av fungerande resilienta (motståndskraftiga) ekosystem i ett föränderligt klimat. Det råder en stor otydlighet hur långt sektorsansvaret för stat och näring sträcker sig i skogen. I den fyrpartiuppgörelse som slöts i januari 2019 som innehöll 73 olika åtgärder som skulle genomföras under mandatperioden återfinns bl a förslagen om att värna och stärka den privata äganderätten i skogen och att säkra resurser för skydd av värdefull natur.

Länsstyrelsen i Kalmar län ser skogsbruk som en viktig mycket näring som skapar många arbetstillfällen och inkomster för många enskilda skogsägare. Det är dock viktigt att det råder en balans mellan å ena sidan produktionen av skogsråvaran och andra sidan de långsiktiga möjligheterna för t.ex. friluftsliv, turism, biologisk mångfald, rena vatten och kolinlagring.

Nedan följer kommentarer per kapitel och styckena inleds från och med kap 9 med i vilken mån Länsstyrelsen i Kalmar län tillstyrker eller avstyrker förslaget.

Kap. 7 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

Utredningen tar inte ställning i frågan om bioekonomins klimatnytta eller betydelsen eller problemen kopplade till skogsbruket i detta avseende. Detta har kommit att bli en fråga som varken Skogsutredningen eller tidigare utredning SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid utrett. Då detta delvis handlar om en avvägning mellan maximal klimatnytta på kort (några decenniers) och lång sikt vill Länsstyrelsen här påpeka att prioriteringarna mellan dessa två aspekter långt ifrån är självklar. Tvärtom ger även vetenskapliga studier olika besked, beroende på (tids)-perspektiv och studiernas upplägg. Vissa internationella syntesrapporter ifrågasätter dock ett allt för förenklat synsätt i fråga. Länsstyrelsen vill starkt betona det fortsatta behovet av en samlad beskrivning av skogsbrukets inverkan på samtliga klimatrelaterade aspekter och föreslår att en oberoende utredning får detta uppdrag. Frågan om fortsatt skogsbruk på dikade organogena jordar och behovet av att från klimatsynpunkt återväta dessa marker behöver bli en del av en sådan utredning.

Ökad efterfrågan på bioenergi och biodrivmedel

Länsstyrelsen vill belysa att transporteffektivitet såväl som elektrifiering, biogas och vätgas är viktiga pusselbitar. Genom att fler sektorer är beroende av bioenergi, bland andra energisektorn, är trycket mycket stort. I framtiden spås behovet öka markant inom just energisektorn. Utredningen slår fast att andelen bioenergi från skogen i Sverige måste öka med 56 TWh år 2045. Det motsvarar ytterligare 28–



56 miljoner m³sk. Skogen är inte bara en viktig del av dessa sektorer, den ska också bidra till så kallad substitution. Utredningen konstaterar till exempel att trähusbyggandet ska öka. Länsstyrelsen tillstyrker att det är viktigt eftersom energikrävande material såsom stål och betong släpper ut stora mängder fossil koldioxid. Om sådana material byts ut mot biologiskt material kommer husen att fortsätta binda kol, något som är mycket viktigt. Dessa åtgärder förväntas ske genom ökad och hållbar skogstillväxt samtidigt, enligt utredningen. Vad som dock inte redovisats är hur det är möjligt att uppnå detta utifrån de hållbarhetsdefinitioner som det refereras till i betänkandet (sidan 299). Under rådande omständigheter uppfylls inte miljömålen inom ramen för dagens användning av skogen. Länsstyrelsen vill därför framhålla att det är olyckligt att benämna ett nationellt mål om skogstillväxt för ”hållbart”, redan innan avvägningen mot hållbarhetsmålen är gjord.

Skogens funktion som kolsänka

Genom att vara en stor kolsänka är skogen mycket viktig att bevara. Allra helst bör skogen få stå kvar längre tid och binda mer kol än den gör i dagens skogsbruk. Att i möjligaste mån undvika kalhyggen är också av stor vikt, eftersom dessa avger växthusgaser. I dagsläget används ca 75 % av skogsråvaran till kortlivade produkter och energiproduktion. Även drivmedel är att betrakta som kortlivad produkt. Det är viktigt att de biodrivmedelsberoende transporterna minskar. Det allra bästa är att satsa på de långlivade, såsom trähus, möbler med mera. Engångsartiklar av biomassa bör fasas ut så långt som möjligt. Biobränslen som förbränns omnämns ofta som koldioxidneutrala, vilket är att förenkla komplexiteten. Även om biogen koldioxid ingår i kolcykeln och inte tillför någon ”ny” koldioxid till atmosfären, vilket fossil koldioxid gör, utgörs även den av den kol som lagrats. Resonemanget bygger på att utsläppen tas upp av vegetation som planteras och växer upp igen. Problemet är att det kräver mycket lång tid. Det diskuteras idag flitigt i forskarsamhället om de decennier som krävs innan koldioxiden som frigörs åter blivit organiskt bunden är tid vi som vi verkligen har om vi ska ha chans att uppnå klimatmålen. Klimatanpassning och klimatsäkring av skogen är mycket viktigt.

Nationell strategi för en växande cirkulär bioekonomi

Arbetet med nationell strategi för en cirkulär bioekonomi behöver förankras och fördjupas på regional nivå för att få genomslag. Kunskap om lokala och regionala förutsättningar underlättar välgrundade bedömningar av potentialer för ökad skogstillväxt och om hur produktion och användning av bioenergi och biomaterial kan utvecklas inom ramen för hållbarhetsmålen

Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen

Miljö kvalitetsnormer utgör det centrala rättsliga verktyget för genomförandet av miljömål i Sverige enligt EU:s ramdirektiv för vatten. I 5 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser om vad miljö kvalitetsnormer ska ange. Normerna ställer krav på att yt- och grundvatten ska uppnå en viss kvalitet eller kvantitet vid en viss tidpunkt. Miljö kvalitetsnormerna, dvs. kvalitetskraven för ytvatten- och grundvattenförekomster och vattenskyddsområden, ska fastställas så att tillståndet i dessa vattenförekomster inte försämras och så att alla vattenförekomster i tid uppnår den kvalitativa och kvantitativa status som krävs för efterlevnad av vattendirektivets krav. Det är myndigheter och kommuner som i sin verksamhet ska ansvara för att miljö kvalitetsnormerna följs.



Utredningens förslag ”Uppdrag till nationella skogsprogrammet att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt” lyfter bland annat Skogsstyrelsens rapport från 2019 ”Skogsskötsel med nya möjligheter” som exempel på vilka åtgärder som kan bli aktuella avseende tillväxthöjande åtgärder i skogsbruket. I nämnda rapport ingår utökad kvävegödsling av fastmark som en åtgärd för högre framtida tillväxt i skogsbruket. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att kvävegödsling kan ge upphov till ökad kväveutlakning både vid spridningstillfället, beroende på utförande, och vid efterföljande slutavverkning till grundvatten, sjöar och vattendrag. Ifall nitratutlakning bedöms öka bör dess bidrag till försurning av vattenmiljöer också inkluderas. Utredningens förslag ”Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta ålder för förnygringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över” och ”Uppdrag om avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark” syftar båda, bland annat, till en kortare omloppstid och intensifierat nyttjande av skogsmarkens produktionsförmåga. Hyggesfasen är den period under en omloppstid då läckaget av övergödande ämnen, i typfallet, är som mest uttalat. En kortare omloppstid kan därför påverka vattenkvaliteten i grundvatten, sjöar och vattendrag i och med att det medför, allt annat lika, en större andel kal mark på landskapsnivå till följd av avverkning. För skog på före detta jordbruksmark kan en ökad total hyggesareal vara särskilt problematisk då dessa arealer, företrädesvis, ligger i anslutning till jordbrukslandskapet där övergödningens problematiken är mer uttalad. Effekten av ett intensifierat nyttjande av skogsmarkens produktionsförmåga på försurning av vattenmiljöer bör också inkluderas. De ovan beskrivna miljökonsekvenserna av utredningens förslag saknas i utredningens bedömda, indirekta, konsekvenser under Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser. Dessa miljökonsekvenser bör lyftas och explicit bedömas ifall de innebär att vattenmiljöer försämras på ett otillåtet sätt eller har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Ytterligare bör de indirekta effekterna bedömas utifrån skogsvårdslag (1979:429) §§7:24-26 och därtill hörande allmänna råd, som förtydligar att ”... Med bibehållen eller förbättrad vattenkvalitet bör avses sådana fall där de av vattenmyndigheterna fastställda miljökvalitetsnormerna för vatten följs.”

Den stora bristen med utredningen ur ett kulturmiljöhänseende är att man i princip helt bortsett från kopplingen till Kulturmiljölagen (KML). Detta är mycket olyckligt och spår på den osäkerhet och frustration som finns redan idag kring vad som är fornlämningar respektive övriga kulturhistoriska lämningar (ÖKL), om de ska hanteras enligt Skogsvårdslagen (SVL) eller KulturMinnesLagen (KML) och vilken myndighet som har ansvar för vad, Skogsstyrelsen eller Länsstyrelsen. Kulturmiljövården måste också säkerställas. De nationella hänsynsinventeringar av forn- och kulturlämningar som genomförts av Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet under olika former sedan 1998 visar att skogsbruket alltjämt orsakar oacceptabelt stora skador på forn- och kulturlämningar. Med ett intensivare skogsbruk kommer dessa skador sannolikt öka ytterligare. Denna fråga borde utredningen hanterat. Det saknas även en beskrivning av den stora förlust som skadorna på forn- och kulturlämningar inom skogsbruket innebär i kapitlet om måluppfyllelsen av Levande skogar.



Friluftsliv

Utredningen lyfter att skogen kan ha stor betydelse för besöksnäringssidan av friluftslivet samtidigt som det förs fram att det kan vara svårt att bedöma det ekonomiska värdet av just naturturism. Det görs en jämförelse med hur stor andel av besöksnäringen som anses vara del av bioekonomin i Finland respektive Sverige (s 330) vilket visar att Sveriges sätt att räkna tillmäter t ex hotell och restaurangnäringen en tiondedel av vad man räknar med i Finland. Detta innebär att den svenska bedömningen riskerar underskatta friluftslivets betydelse ekonomiskt och därför riskerar att dra fel slutsatser och fel samhällsekonomiska prioriteringar kopplat till brukandet av skogen. Vidare utvecklar inte utredningen i tillräcklig omfattning värdet av det kanske än mer betydelsefulla vardagliga friluftslivet som kan vara svårt att sätta en exakt prislapp på. Friluftslivets betydelse för vår folkhälsa, vår boendemiljö och vår allmänna trivsel är mycket stor enligt många undersökningar och måste vägas in med sin fulla betydelse i avvägningen mellan olika intressen.

Kap. 9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

Nationellt och regionala skogsprogram

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om bredda det nationella skogsprogrammet så att det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integrerat, att tillsätta en nationell samordnare för att leda dialogprocessen utifrån programmet samt att förlänga arbetet med de regionala skogsprogrammen. De regionala skogsprogrammen bör breddas till att inkludera alla frågor som rör skogen, inklusive skogens roll för klimatet, bevarandet av biologisk mångfald samt mångbruk inklusive naturturism. På så sätt kan de ha en fortsatt viktig funktion för att bidra till ömsesidig förståelse och identifiering av synergier mellan olika intressen, men även för att underlätta hantering av mål- och intressekonflikter. Målet för dialogen bör vara att hitta nya vägar för en utveckling inom skogen som ryms inom ramen för både miljö- och klimatmålen. För att arbetet i de regionala skogsprogrammen ska bli framgångsrikt och mångfacetterat måste det finnas en långsiktig finansiering av arbetet.

Rådgivningskampanj

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en rådgivningskampanj rörande ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen. Länsstyrelsen anser att det vore klokt att Skogsstyrelsen även genomför denna rådgivningskampanj tillsammans med landets Länsstyrelser särskilt med avseende på en ökad naturvårdande skötsel. Länsstyrelserna har i detta avseende mer erfarenhet än Skogsstyrelsen. En ökad klimatanpassning av skogsbruket bör gå hand i hand med att ta fram och förmedla metoder för att konvertera kalhyggesbruk till ett hyggesfritt skogsbruk i olika skogstyper och skogstillstånd, för att stoppa utvecklingen att avverkade ytor under decennier läcker koldioxid. Vidare bör rådgivning inriktas på att restaurera dikade torvmarker i syfte att minska utsläpp av växhusgaser och för att implementera en god miljöhänsyn invid vatten.



Ökad kunskapsuppbyggnad och ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen

Länsstyrelsen tillstyrker vidare utredningens förslag på åtgärder för att förstärka kunskapsuppbyggnaden om tillståndet för den biologiska mångfalden i Sveriges skogar, liksom förslaget på ett vetenskapligt råd som ska stödja regeringen och dess expertmyndigheter i att värdera denna kunskap. I likhet med utredningen anser Länsstyrelsen att en sund politik bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att det bör utföras en ny bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Kopplat till denna bristanalys är det glädjande att utredningen föreslår att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i samverkan med Länsstyrelserna ska ges i uppdrag att reda ut hur representativiteten med avseende på arealerna skyddade skogar i Sverige förhåller sig till det internationella biodiversitetsmålet nr 11 i Aichi som talar om att 17 % av landytan ska vara skyddad och utgöras av ekologiskt representativa områden som är väl förbundna och integrerade i landskapet. Länsstyrelsen ställer sig dock frågande till formuleringen på sid 536 ”Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utifrån denna analys och i dialog med skogsnäringen föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet”. Representativiteten kan endast påverkas av vilka skogar som är avsatta för naturvård och hur stor andel de utgör av den totala arealen skogsmark och den totala arealen av denna skogstyp.

Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att upprätta ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet ska enligt förslaget fungera som ett styrdokument för myndigheter och utgöra ett underlag för budgetarbetet. Länsstyrelsen efterlyser en större stabilitet över tid i tilldelade medel för intrång och köp i arbetet med områdesskyddet. Dagens situation där tilldelade medel till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen inte räcker för att Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ska kunna sluta avtal med väntande markägare är kontraproduktiv för naturvården i skogen. Så har situationen sett under en mycket lång tid vilket har spätt på konflikten mellan markägare och de naturvårdande myndigheterna. Länsstyrelsen ser positivt på det föreslagna markförsäljningsprogrammet inom Sveaskog. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att analysera möjligheterna och försöka finna en modell för hur de statliga insatserna för naturvård ska kunna prioriteras till vissa landskapsavsnitt för att där skapa förutsättningar för att uppnå en gynnsam bevarandestatus för en eller flera prioriterade skogstyper, samtidigt som övriga landskap prioriteras ned. En sådan lösning måste dock hantera vad som ska hända med avseende på ersättning till markägare med nyckelbiotopsrika fastigheter utanför dessa prioriterade landskap. Vidare måste även kopplingen mellan den svenska naturvårdsstrategin och naturvårdsdirektivens krav utredas. Det nationella arbetet med skydd av skog behöver mer av ett internationellt perspektiv och nationella prioriteringar. Vad har Sverige ett internationellt ansvar att bevara? Därför är det mycket positivt att utredningen vågar uttala vilka dessa skogstyper av särskilt angeläget allmänt intresse är. Det är givetvis av stor vikt att arbetet sker i tät dialog med markägare, skogsägarföreningar och bolag för att finna en modell så att markägare i särskilt prioriterade landskapsavsnitt känner sig gynnade istället för drabbade av statens ökade naturvårdsintresse i dessa landskap. Det är också av största vikt att det årliga anslaget för skydd av skog är tillräckligt stort så att inte enskilda markägare ”kommer i kläm” och konflikten mellan markägare och ansvariga myndigheter därmed ökar.



I vissa skogstyper av särskilt angeläget allmänt intresse, läs ektominerade skogar och forna ekhagmarker, ädellövskog utom ek- eller bokdominerad skog och kalkbarrskog är behovet stort av att restaurera områdena och återföra skogsbyte. Här behövs ett statligt stöd som gör att detta blir lönsamt för de som äger och brukar dessa områden. Precis som konstateras i utredningen behövs inte områdesskydd i dessa områden så länge skötseln är rätt, d v s att gamla träd och deras efterträdare bevaras i tillräcklig omfattning och att områdena hålls halvöppna och mosaikartade med en rik tillgång på död ved.

Utredningen lyfter att landskapsperspektivet ska hanteras i det föreslagna handlingsprogrammet för biologisk mångfald för skogen. Här vill Länsstyrelsen trycka på den väsentliga frågan om att få till en fungerande skoglig planering på landskapsnivå, dvs över fastighetsnivå som idag. Samarbete mellan skogsägare och övriga intressenter måste utvecklas för att nyttjandet av skogen ska kunna bli balanserat och på allvar ta den hänsyn till många landskapsaspekter som påverkas. Ett regionalt perspektiv är att vi inte har samma värden i hela länet och inte heller samma behov av att arbeta med återställning av våtmarker och liknande åtgärder som kan påverka skogsproduktionen. Dessa förhållanden påverkar olika skogsägare olika vilket måste lösas på ett fungerande och rättvist sätt så de som sitter med marker med särskild betydelse inte drabbas. Här saknar utredningen egentliga alternativa lösningar för ekonomisk ersättning vid sidan av traditionellt områdesskydd med kopplad ersättning.

Kulturmiljövårdande skötsel behövs också för att kunna bevara många av de kulturmiljöer och lämningar som finns i skogen. Ett mycket bra alternativ skulle vara ett nytt instrument i form av ett kulturvårdsavtal, som i likhet med naturvårdsavtal kopplas till ett ekonomiskt stöd för genomförandet av åtgärderna.

Friluftsliv

Utredningen saknar tydliga förslag på hur skogen utanför skyddad natur kan utvecklas till förmån för de sociala värdena friluftsliv och besöksnäring som redan nu pekats ut som viktiga näringar och som framöver har stor utvecklingspotential att utvecklas än mer som en viktig bas i en växande tjänstesektor. Ett förslag skulle kunna vara att utveckla rådgivningen som utredningen föreslår så att den även innefattar hur markägare kan prioritera utveckling av sitt skogsinnehav för sociala värden som friluftsliv och besöksnäring. I dagsläget har det visat sig svårt för den markägare som vill ställa om sin skogsproduktion till att mer fokuserat gynna de sociala värdena och inkomstkällorna att få konkret hjälp med långsiktig planering och skötsel. Utredningen saknar även förslag på utveckling av nya innovativa affärsmodeller inom skogens bioekonomi kopplat till tjänstesektorn.

Kap. 10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Frivillighet bör enligt Länsstyrelsen uppfattning vara den primära utgångspunkten för arbetet med områdesskydd - precis som i dagsläget. Däremot bör inte frivillighet och i synnerhet skogsägarinitiativ utgöra ensam grund för det formella skyddet. Det finns ett flertal skäl till detta.



Sedan 2014 finns ett projekt som kallas för KoMet (Kompletterande Metoder för områdesskydd). Här ska markägaren föreslå områden som bör skyddas och om objektet matchar de kriterier som finns i den nationella strategin för skydd av skog kan objektet skyddas antingen av Länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen med en skyddsform som bestäms i dialog mellan markägare och myndighet. De utvärderingar som gjorts av Komet visar att kostnadseffektiviteten är lägre och att de objekt som skyddas generellt sett har lägre naturvärden än de objekt som myndigheterna initierar. Risken med att bara ha ett skogsägarinitierat frivilligt formellt skydd är vidare att möjligheten att bedriva ett strukturerat och systematiskt skyddsarbete försvåras samt att det i södra Sverige blir ännu svårare att få till större sammanhängande skyddade områden på rätt plats i landskapet. EU:s biodiversitetsstrategi, antagen 2020, lägger fast ett mål till 2030 om skydd av 30 % av EU:s land och hav, varav 10 % som strikt skyddat. I slutet av 2019 var 14,5 % av den totala land- och sötvattensarealen i Sverige skyddad. Detta innebär en kraftig ambitionshöjning i hela EU. Ett helt frivilligt skydd av skog riskerar att göra det än svårare att nå EU:s mål till 2030.

Länsstyrelsen bedömer att dagens system där Länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och kommunerna själva kan initiera skydd samtidigt som markägarna också kan initiera skydd bäst bevarar den biologiska mångfalden i skogen och därför bör fortsätta gälla.

Länsstyrelsen välkomnar dock det undantag från det frivilliga skyddet som föreslås för skogar av särskilt angeläget allmänt intresse. Av dessa skogstyper är särskilt ”ekskogar, ekrika skogar och ekhagar” och ”ädellövskog och andra ädellövmarker utom bok- eller ekdominerad skog” särskilt väl företrädda i länet och utgör i huvudsak tillsammans med strand- och svämskogar och skogar av stor betydelse för hotade arter de skogstyper som Länsstyrelsen i dag arbetar för att skydda formellt. Länsstyrelsen förutsätter att arbetet med det formella skyddet kan fortsätta i dess nuvarande form för de skogar som är av särskilt angeläget allmänt intresse även om ett frivilligt formellt skydd skulle införas.

Ändamålsenliga biotopskyddsområden

Länsstyrelsen välkomnar förslaget om mer ändamålsenliga biotopskyddsområden. Däremot finns redan idag möjligheten att skriva naturvårdsavtal på kort sikt i väntan på ett mer långsiktigt skydd av skogen.

Ersättning för naturvård

Länsstyrelsen välkomnar en utredning om skattefrihet för intrångsersättning för 100 % av marknadsvärdesminskningen.

Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutvecklingen

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att skyddad natur i allmänhet och nationalparker i synnerhet kan bidra till bioekonomin och landsbygdsutveckling genom att utgöra en destination för en växande besöksnäring. Länsstyrelsen ser mycket positivt på förslaget att ombilda Sveaskogs ekoparker i Hornsö och Böda till nationalparker. Det är dock mycket viktigt att grundliga förstudier inför ett eventuellt bildande genomförs i god dialog och samverkan med samtliga berörda personer och organisationer.



Lännsstyrelsen menar att det är en stor möjlighet för regional utveckling samtidigt som det skulle ge möjlighet för en mer långsiktig naturvårdande skötsel över stora ytor i två större naturlandskap i södra Sverige med exceptionellt höga naturvärden. I Böda finns helt unika lämningar från järnåldern. Lämningarna skulle gynnas och möjligheten för ett långsiktigt bevarande öka kraftigt om det produktionsinriktade skogsbruket upphör. Samtidigt som området utvecklas som besöksmål. Arbetet behöver inledas med förstudier i nära dialog med kommuner och andra aktörer i och kring de föreslagna områdena, för att få till en bra avgränsning och en god grund för en långsiktig förvaltning. Förslaget om att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda och föreslå förändringar för att kunna medge dispens i nationalparks- och naturreservatsföreskrifter och att Naturvårdsverket i samråd med andra aktörer bör analysera hinder och möjligheter att bedriva naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur tillstyrks.

Kap. 12. Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken

Lännsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att Skogsstyrelsen saknar bemyndigande att föreskriva om samrådsplikt.

Samråd 12 kap. 6 § miljöbalken

Samrådsplikt för åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön kommer fortsatt att krävas med utredningens förslag. Skillnaden är att det läggs ett betydligt större ansvar på skogsägaren att själv avgöra vilka skogsbruksåtgärder, oavsett typ, som ska anmälas även enligt 12:6 MB. Detta gäller oavsett om de planeras i nuvarande nyckelbiotoper eller inte. Det kan konstateras att åtgärder som hanteras som 12:6-samråd kommer behöva innehålla betydligt bättre underlag än avverkningsanmälningarna gör idag.

Lännsstyrelsen befarar dock att det kommer råda fortsatt oklarhet kring gränsen för samrådsskyldighet. Utredningen konstaterar att man bör tolka lagkraven som att "i skog med mycket höga naturvärden bör alla skogsbruksåtgärder av betydelse – som avverkning, gallring eller röjning – kunna komma att väsentligen ändra naturmiljön." Även om detta är samma krav som finns idag är det ett faktum att detta i dagsläget inte sker. Skogsstyrelsen tar endast emot ett fåtal samrådsanmälningar gällande exempelvis röjningar och gallringar i områden med höga naturvärden. Det finns en uppenbar risk att många sådana skogsbruksåtgärder med inverkan på naturförhållandena fortsatt sker utan genomförda samråd. Det är ett uppenbart och reellt problem att skogsägaren själv ska göra dessa bedömningar samtidigt när den generella kunskapen är så låg, vilket utredningen trycker på (jfr synpunkter till kap 13–14 nedan). Här leder utredningens förslag till ett behov av omfattande förtydligande föreskrifter, råd, information för att förslaget inte ska medföra negativa konsekvenser för miljön eller till onödiga åtalsanmälningar riktade till skogsägare som inte fullgjort sina skyldigheter. Lännsstyrelsen är mycket bekymrad över att det kontinuerligt avverkningsanmäls skyddsvärd skog i Kalmar län. Detta blir uppenbart för Lännsstyrelsen i samband med kontroll av avverkningsanmäld skog i så kallade utredningsområden inför ett eventuellt områdesskyddsarbete. Lännsstyrelsen kan också i samband med dessa utredningar konstatera att ansenliga



arealer skyddsvärd skog avverkats de senaste decennierna. I detta avseende fungerar inte sektorsansvaret inom den svenska modellen.

Inventering måste uppfylla kravet på legalitet

Utredningen menar att Skogsstyrelsen saknar författningsstöd för sitt arbete med registrering av nyckelbiotoper. Länsstyrelsen delar inte denna uppfattning utan anser att det grundläggande författningsstödet finns i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen 2 § punkterna 2-6. Utredningen menar vidare att nyckelbiotopsinventeringen är ärendehandläggning eftersom den är handlingsdirigerande. Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att objektiva inventeringar av något slag skulle vara handlingsdirigerande oavsett om det är skogsmiljöer eller annan natur som inventeras. Det som är handlingsdirigerande är det faktiska naturvärdet ute i skogen oavsett om det är en registrerad nyckelbiotop eller inte. Att överklaga om ett område har höga naturvärden eller inte är orimligt. Vill en markägare utföra skogsbruksåtgärder i ett sådant område ska samråd ske och om åtgärden bedöms olämplig av tillsynsmyndigheten kan åtgärden begränsas eller helt förbjudas i ett överklagningsbart beslut och som en följd av ett sådant beslut också få ersättning. Det är först detta beslut som är handlingsdirigerande. Inventeringar ska ses som sammanställningar om värdefull natur och är en del av myndighetens ansvar, service och rådgivning. Det måste vara möjligt för Skogsstyrelsen; Länsstyrelser och kommuner att genomföra sådana naturvärdesinventeringar som är nödvändiga för att samhället ska nå beslutade miljömål. En jämförelse måste här göras med övriga svenska naturmiljöer där statliga myndigheter och kommuner fortlöpande tar ansvar för en lång rad av inventeringar, analyser och övrig kunskapsinhämtning. Mycket av samhällets samlade kunskap hanteras i olika planer och program, där man på motsvarande sätt som för de skogliga nyckelbiotoperna klassificerar naturvärden genom ställningstaganden som inte anses direkt handlingsdirigerande för enskilda, men som har betydelse för efterföljande prövningar, tillsyn och kommunal planering. Inventeringar sker t ex kontinuerligt av skyddsvärda träd, våtmarker, ängs- och betesmarker, limniska och marina värdekärnor, grustillgångar, naturområden inför upprättande av kommunala naturvårdsprogram m.m.

En ackreditering av inventerare skulle kunna höja kvaliteten så att deras kunskapsnivå blir likartad. Det görs i stor utsträckning redan idag olika typer av kalibreringar av nyckelbiotopsinventerare men detta skulle kunna formaliseras för att minska subjektiva inslag ytterligare.

Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen inte längre ska inventera nyckelbiotoper. De föreslår samtidigt att nyckelbiotopsregistret ska gallras på bedömningarna ”nyckelbiotop” och ”objekt med naturvärde” och även namnet på området tas bort. Båda klasserna ”nyckelbiotop” och ”objekt med naturvärde” är områden med höga naturvärden men nyckelbiotoper är värdefullare och har en större betydelse för biologisk mångfald. Båda kategorierna betraktas dock som värdekärnor för biologiska mångfald. Nyckelbiotoper är ett samlingsnamn för skogsmiljöer med höga naturvärden. Det är bara en ”etikett”. Att bara byta ut nyckelbiotopsinventeringen till en naturmiljöbeskrivning kommer inte att medföra någon större skillnad. Det är bara etiketten som byts. Syftet är detsamma, nämligen att samla in information om skog med höga naturvärden. Detta även om ingen samlad bedömning sägs göras enligt utredningens



förslag. Inventeringen ska enligt utredningen göras genom att identifiera arter som är beroende av höga naturvärden men även mängd död ved, ålder och grovlek. Samtliga faktorer som relateras till höga naturvärden. Att samla in information om trivial skog skulle vara ett slöseri med statliga resurser. Att försöka gradera värdet i olika klasser är allmänt vedertaget vid inventeringar och underlättar vid prioriteringar av bevarande vid t.ex. exploatering. Lännsstyrelsen anser inte att registret är ärendehandläggning och bör därför inte gallras enligt utredningens förslag.

Kapitel 13 Kunskaper om naturvärden i skogen

Utredningen lägger en stor tyngd på att verksamhetsutövaren har kunskap om livsmiljöer och arter och hur de påverkas av skogsbruksåtgärder. Kunskapskravet återfinns via Skogsvårdslagen och Miljöbalken. Den ställer även krav att markägaren ska initiera samråd t.ex. vid gallring om naturmiljön väsentligt kan påverkas. Den kunskap som krävs finns generellt inte hos verksamhetsutövarna. Den ökade kunskapen som ansågs nödvändig när skogsvårdslagen förändrades 1993 är också något som aldrig infriades och som idag inte fungerar. De avverkningsanmälningar som idag skickas in till Skogsstyrelsen är inte sällan mycket fragmentariskt ifyllda. Då finns bara fastighetsbeteckning och en karta över vilket område som ska avverkas och rutor som ska ange vilken hänsyn som ska tas till te x gamla träd och högstubbar är inte ifyllda. Blanketten borde innehålla information om trädslagsfördelning, ålder, arter, natur- och kulturvärden.

Idag råder stor kunskapsbrist när det gäller förekomsten av kulturmiljöer inklusive forn- och kulturlämningar i skogen. Det finns också en stor okunskap hos markägare/skogsbruket om vad som är en Övrig Kulturhistorisk Lämning (ÖKL) och ska hanteras enligt SVL och vad som är en fornlämning och kräver tillstånd enligt KML. Den information om registrerade lämningar som finns i "Fornsök" är i många fall inte kvalitetssäkrad. Ett ökat krav på ansvar och kunskap innan man vidtar en åtgärd bör leda till färre skador. Det bör också leda till att färre samråd och tillståndsansökningar som berör ÖKL felaktigt skickas till Lännsstyrelsen.

Kap 14.

Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen

Lännsstyrelsen tillstyrker förslaget att skogsägarens ansvar för kunskap enligt miljöbalken preciseras genom att ett kunskapskrav förs in i skogsvårdslagen. Lännsstyrelsen föreslår att det i själva avverkningsanmälan förutom att beskriva befintliga kända natur- och kulturmiljövärden och visa var de finns på en karta ska vara obligatoriskt att ange dominerande trädslag i procent och beståndets medelålder.

Lännsstyrelsen delar utredningens syn på vikten med ett tillräckligt kunskapsunderlag om naturförhållandena. Utredningen bedömer att kunskap om naturvärden måste finnas för att konnektivitet i landskapet ska kunna uppnås. Den kunskap som finns och insamlas om naturvärden behöver därför sammanställas. Även de frivilliga avsättningar som gjorts bör föras till denna sammanställning. Detta för



att få en samlad bild över tillståndet för konnektivitet och artbevarande i skogen. Enligt utredningen så är det dock endast 62 % av de frivilliga avsättningar som har utvecklade naturvärden. Detta måste ses som en väldigt låg siffra. Att ha med områden som saknar höga naturvärden i det frivilliga skyddet måste se som en nackdel för skogsbruket men också i ett bevarandeperspektiv inte minst då det samtidigt finns oregistrerade områden med höga naturvärden där ingen hänsyn tas. De frivilliga avsättningarna borde fångas upp och utvärderas i framtida inventeringar för att få ökad effektivitet både i skogsbruk och naturvård. De frivilliga avsättningarna bör endast räknas som skyddade i statistiken om de rapporteras till en sådan sammanställning. Även Riksrevisionen betonade behovet av kunskap i sin granskning ”Skyddet av värdefull natur” för att nå riksdags och regerings mål för miljö- och friluftsliv. En god kunskap om naturvärden är en förutsättning för att Skogsstyrelsen ska kunna göra bra rådgivningar och för att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Skogsstyrelsen bör utföra naturmiljöbeskrivningar i skogar som kan ha höga naturvärden

Lännsstyrelsen tillstyrker förslaget att staten bör ansvara för naturmiljöbeskrivningar på små- och mellanskogsbrukets marker.

Lännsstyrelsen avråder från att den metodik som tagits fram för förhållanden i nordvästra Sverige ska användas i södra Sverige då skogarna i södra Sverige är mycket annorlunda till sin karaktär och substrat och livsmiljöer ofta uppträder ”klumpat i rummet”. Genomförs förslaget med naturmiljöbeskrivningar måste dessa, i likhet med nyckelbiotopsinventeringen, bli tillgänglig information för hela samhället, i synnerhet om de finansieras av det allmänna. Syftet måste även vara att ta fram beslutsunderlag som kan vara användbart för samtliga aktörer såväl inom skogsbruk, naturvård och fysisk planering. En sådan ny lösning förutsätter ett helt öppet och transparent system för dokumentation av vilka områden som genomgått en naturmiljöbeskrivning och resultaten av denna. Detta är också en naturlig följd av den nationella geodatastrategin. I sammanhanget bör nämnas att det finns parallella behov av att kunskap från övriga naturvärdesinventeringar som genomförs i olika syften (till MKB:er etc.) också görs allmänt tillgängliga för skogsägare och samhället i övrigt.

Handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till tre veckor

Lännsstyrelsen tillstyrker förslaget med förbehåll. Merparten av avverkningsanmälningarna bör kunna hanteras på tre veckor. För att detta förslag ska kunna fungera måste dock den information som lämnas in i samband med avverkningsanmälan vara betydligt mer detaljerad än den är idag. Lännsstyrelsen bedömer även att Skogsstyrelsens resurser för tillsyn av avverkningsanmälningar i fält måste öka kraftigt. I de ärenden där avverkningsanmälan mynnar ut i ett samråd enligt 12:6 miljöbalken bör handläggningstiden istället vara 8 veckor.

För att kunna uppfylla det kunskapskrav som föreslås och kunna lämna in en väl utförd hänsynsredovisning tillsammans med avverkningsanmälan så måste markägaren veta vilka av de kulturmiljöer som berörs som ska hanteras enligt SVL och vilka som ska hanteras i enlighet med villkoren i Lännsstyrelsens beslut. Hur ser utredningen på markägarens och verksamhetsutövarens möjlighet att kunna bedöma om en kulturlämning är en ÖKL eller fornlämning? Är tanken att markägaren ska ha samråd med Lännsstyrelsen samt erhållit eventuella tillstånd enligt KML innan



avverkningsanmälan skickas in till Skogsstyrelsen? Oavsett om samråd/tillstånd ska sökas hos Länsstyrelsen före eller efter avverkningsanmälan lämnas in till Skogsstyrelsen, finns en överhängande risk att detta kommer att leda till förvirring och frustration då handläggningen enligt KML inte alltid kan hanteras inom samma tidsram. Det finns också en risk att ärendemängden hos Länsstyrelsen ökar när markägare och verksamhetsutövare vill samråda om alla oregistrerade lämningar som kan vara fornlämningar, vilket i sin tur leder till längre handläggningstider. På sid 873 står det att samråd med Länsstyrelsen kring förekomst av fornlämningar kan vara ett skäl för förlängd handläggningstid hos Skogsstyrelsen. Detta är en felaktighet eftersom Skogsstyrelsen inte ska samråda med Länsstyrelsen om fornlämningar utan det är en sak mellan markägaren och Länsstyrelsen.

Kap. 15–16 om fjällnära skog

Länsstyrelsen vill betona att det vore förödande för skyddet av skog i södra Sverige om utredningens förslag om skydd av 525 000 hektar fjällnära skog de kommande åren leder till att områdesskyddet i övriga landet blir utan ekonomisk ersättning till väntande markägare.

PETER SANDWALL

Jonas Hedin

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Peter Sandwall med Jonas Hedin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Martin Unell (enhetschef naturskydd), Malin Miller (samordnare områdesskydd), Tomas Järnetun (handläggare Natura 2000 och grön infrastruktur), Thomas M Johansson (handläggare miljöövervakning och åtgärdsprogram för hotade arter), Per-Markus Jönsson (samordnare friluftsliv), Martin Rappe George (handläggare vattenmyndigheten), Madeleine Mårtensson (klimatstrateg), Liselotte Källström (antikvarie, kulturmiljö) och Carina Pålsson (t f enhetschef, vattenenheten) medverkat.

Beslutet är digitalt signerat.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.