

Yttrande över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Länsstyrelsen Blekinge har tagit del av Skogsutredningens betänkande om stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Yttrandet följer i huvudsak strukturen i utredningens sammanfattning, med hänvisning till olika avsnitt i texten.

Sammanfattning av länsstyrelsens viktigaste synpunkter

- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att frivilligt formellt skydd som bygger på markägarinitiativ ska utgöra den huvudsakliga arbetsmetoden.
- Länsstyrelsen tillstyrker att nyckelbiotopsinventeringen ersätts av en annan typ av inventering, under förutsättning att en sådan även medger naturvärdesbedömningar i någon form.
- Länsstyrelsen avstyrker att nyckelbiotopsregistret gallras från värdefull naturvårdsinformation.
- Länsstyrelsen har inga invändningar mot förslaget att ersättning för skydd av skog ska vara skattefri, men anser att det även ska gälla för andra naturtyper än skog.
- Länsstyrelsen har inga invändningar mot att all fjällskog med höga naturvärden skyddas, men betonar att skyddet av ädellövskogar i södra Sverige bör ges lika hög prioritet.
- Länsstyrelsen anser att det behövs en särskild utredning om åtgärder för hur skogen på bästa sätt kan bidra till det långsiktiga klimatarbetet med sikte bortom 2045, då stora negativa utsläpp kommer att vara nödvändiga.
- Länsstyrelsen anser att det är orimligt att ha förväntningen att skogen kommer att räcka till allt samtidigt. En långsiktig prioritering byggd på hela samhällets behov behövs.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget på en tydligare skogsvårdslagstiftning, men avstyrker att handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till 3 veckor.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen låter tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen.

- Länsstyrelsen vill framhålla att de skyddade skogarnas betydelse för besöksnäring och friluftsliv inte bara gäller inom fjällnära områden utan i hela landet.

Förslag för stärkt äganderätt

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

Länsstyrelsen anser att en statlig planering är den bästa garanten för att de mest skyddsvärda skogarna ska kunna skyddas långsiktigt, att ett grönt infrastrukturperspektiv tillämpas, och att Sverige kan leva upp till internationella åtaganden och överenskommelser (exempelvis Natura 2000 och Aichimål 11). Utredningens slutsats ”Genom att överföra beslutanderätten om formellt skydd till markägaren bedöms konflikten i skogen kunna minska samtidigt som de skogspolitiska målen och principerna vidhålls”, är motsägelsefull. Det är, enligt länsstyrelsens bedömning svårt, om inte omöjligt, att nå skogspolitiska målen (den del som beskriver miljömålet) om skyddet av skog ska vara beroende av markägarinitiativ. Den konfliktbild som beskrivs stämmer inte överens med situationen i Blekinge, där en överväldigande majoritet av alla reservatsbeslut tas i samförstånd med berörda markägare. Initiativ från markägare är ett utmärkt komplement till de skydd som planeras och initieras av staten, och bör finnas kvar i nuvarande utsträckning. Det skulle dessutom vara olyckligt med olika arbetssätt beroende på om skyddet gäller skog eller om det gäller andra markslag, det vill säga att markägarinitiativ skulle gälla för skogsmark medan det för andra naturtyper skulle bygga på statlig planering. I ett mosaikartat landskap som Blekinge, där olika naturtyper som skog, våtmarker, odlingsmiljöer och vattenmiljöer ofta är sammanvävda i varandra, skulle ett arbetssätt som helt bygger på markägarinitiativ aldrig kunna resultera i ändamålsenliga naturreservat.

Förslaget att markägare inte bara ska ta initiativ till skydd av skog, utan även föreslå skyddsform, avgränsning, föreskrifter och reservatsnamn, är märkligt. Redan med dagens arbetssätt sker en dialog mellan länsstyrelsen och markägaren om skyddsform och avgränsning. Det gäller i viss mån även föreskrifterna, men det måste ändå vara länsstyrelsen som i slutändan avgör vilka föreskrifter som krävs för att skyddet ska uppnå syftet med reservatet. Vilket namn ett reservat ska ha är närmast en ”ickefråga” i Blekinge.

10.2 Ersättning för skydd av skog bör vara skattefri

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att en skattefri ersättning för skydd av skog skulle kunna göra det mer attraktivt för markägare att skydda skog. Eftersom det är viktigt att genomförande av områdesskydd sker på ett konsekvent sätt oavsett markslag bör ersättningen vara skattefri även för andra naturtyper (våtmarker, betesmarker mm).

12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

De problem som beskrivs med nyckelbiotopsinventeringen är inte orsakade av inventeringen i sig, utan av de sätt på vilka den nyttjats av bland annat certifierade virkesköpare. Inventeringsresultaten är ett mycket värdefullt underlag i arbetet med områdesskydd, för både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna, och för Skogsstyrelsen vid uppföljningen av miljömålet *levande skogar*. Att begreppet nyckelbiotop tas bort och ersätts med något annat är inget problem, men om en ny inventering genomförs bör även denna omfatta naturvärdesbedömningar i någon form. Den gallring av nyckelbiotopsregistret som föreslås innebär att värdefull information om naturvärden i skogen kommer att förstöras, vilket skulle vara mycket olyckligt.

12.8 Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att nyckelbiotopsrika brukningsenheter (stor andel skyddsvärd skog) även fortsättningsvis bör prioriteras för formellt skydd.

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

Skyddet av de sammanhängande naturskogarna i norra Sverige är angeläget. Det är självklart att ersättning bör utgå till de som äger skogen, men den samlade arealen är stor och skyddet är kostnadskrävande. Länsstyrelsens uppfattning är att det är lika angeläget att skydda de sydliga ädellövskogarna, vilket Sverige också har ett särskilt ansvar för, och det är synnerligen viktigt att de ges lika hög prioritet i det fortsatta arbetet med områdesskydd. Skyddet av fjällskogar får därför inte ske på bekostnad av skogsskyddet i södra Sverige.

Förslag för en växande cirkulär bioekonomi

7. 2 Nationell strategi för en växande cirkulär bioekonomi

Avvägningen mellan skogens funktion som kolsänka och skogens möjlighet att ersätta till exempel fossila bränslen och fossilintensiva material genom substitution, innehåller många komplexa frågeställningar, bland annat avvägningar mellan klimatnytta på kort och lång sikt. Det saknas också ett enhetligt sätt att avgränsa och bedöma detta, vilket försvårar jämförelser. De antaganden som görs i frågan påverkar förutsättningarna för att utveckla den skogliga bioekonomin. Länsstyrelsen har inte kunnat utläsa att Skogsutredningen vare sig diskuterar frågan djupgående eller föreslår några konkreta åtgärder, även om utredningens direktiv delvis hänvisar frågan till Vägvalsutredningen (SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid). Vägvalsutredningen diskuterade frågan men föreslog inga åtgärder, utan hänvisade till eventuella förslag i Skogsutredningen och andra pågående processer eller målöversyner. I dagsläget är det även svårt att uttyda vad en strategi för cirkulär bioekonomi kommer att innebära, då arbetet med denna bereds av Regeringskansliet när utredningen skrivs. Länsstyrelsen vill därför lyfta behovet av en särskild utredning som fokuserar på åtgärder för hur skogen på bästa sätt kan bidra till det långsiktiga klimatarbetet med sikte bortom 2045, då stora negativa utsläpp kommer att vara nödvändiga.

Länsstyrelsen är positiv till att utredningen trycker på att det behövs ett helhetsperspektiv i diskussionen kring skogen, så att skogens alla olika nyttor synliggörs och att man därmed kan få en tydlig bild av vad skogen kan och bör användas till, både till art och omfattning. För klimatet är detta mycket viktigt, då en del av skogens nytta som kolsänka redan är inräknad i till exempel Parisavtalets mål. Även i Sveriges klimatpolitiska ramverk från 2017 ingår ökat upptag av koldioxid i skog och mark utöver referensnivå som en av möjliga ”kompletterande åtgärder” i de beslutade utsläppsminskningsmålen¹. Detta är en grundläggande anledning till att det är angeläget att inte urholka skogens förmåga till framtida ökat upptag av koldioxid.

Det är inte möjligt att använda skogen för maximal kolinlagring i mark och växande träd, samtidigt som man maximerar uttag av biomassa för substitution. Det gäller att hitta bästa möjliga balans inom ramen för hela samhällets klimatomställning. Klimatnyttorna som skogen erbjuder behöver därför hanteras med ett helhetsperspektiv och balanseras mot andra samhällsmål. Det är viktigt att sträva efter att använda sig av hela den befintliga kunskapsbasen inom området och att vara transparent angående olika antaganden. Det skulle kunna vara så att andra frågeställningar kan ge tydligare ramar för beslut rörande skogen än enbart den teoretiskt bästa klimatnyttan².

Länsstyrelsen vill också trycka på vikten av att plantera rätt trädslag på rätt mark för att öka både tillväxten och mångfalden i skogen (ståndortsanpassning). I den sydöstra delen av Götaland planteras ofta gran på marker som inte är optimala för trädslaget. Detta ger skador av olika slag, vilket i sin tur gör att träden behöver avverkas i förtid. Virket kan då inte tas tillvara på ett sätt som gör att man binder kol under en längre tid i exempelvis byggnadsvirke. Virke som avverkas i förtid går ofta till massa eller biobränslen, vilket innebär att det bundna kolet frigörs snabbare än i till exempel byggnadsvirke.

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

Länsstyrelsen instämmer i utredningens analys att efterfrågan av skogsbiomassa kommer att öka i framtiden, och att avvägningar behöver göras mellan ökad skogstillväxt och olika hållbarhetsmål. Utredningen har dock inte visat att det är möjligt att samtidigt uppnå en ökad och hållbar skogstillväxt utifrån de hållbarhetsdefinitioner som det refereras till i betänkandet (sidan 299). De nationella miljömålen uppfylls inte inom ramen för dagens användning av skogen. Detsamma gäller för målen i den internationella konventionen om biologisk mångfald. Länsstyrelsen vill därför framhålla att det är olämpligt att benämna ett nationellt mål om skogstillväxt för ”hållbart”, redan innan avvägningen mot hållbarhetsmålen är gjord.

^{1,2} Rummukainen, M, 2021. Skogens klimatnyttor – en balansakt i prioritering, CEC SYNTES nr 6, Lunds universitet.

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. Länsstyrelserna kan genom sin breda verksamhet underlätta horisontell integrering av arbetet och avvägningar mot andra samhällsmål. En regional samordning av arbetet med bioekonomistrategin skulle till exempel kunna ske genom framtagandet av handlingsplaner utifrån de regionala energi- och klimatstrategierna, eller genom att integrera dessa frågor i de regionala skogsprogrammen.

9.4.1 Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen

För att kunna tala om hållbar tillväxt i skogen är det viktigt att utreda konsekvenserna och tydliggöra målkonflikter i förhållande till andra samhällsmål. Förutom skogens stora betydelse för biologisk mångfald och klimat, har skogen även en avgörande betydelse för sociala värden. För att landsbygden ska leva och utgöra en attraktiv livsmiljö för människor och besöksplats för både turister och boende i närliggande samhällen, behöver det finnas en god tillgång på skog som kan erbjuda en mosaik av sociala värden, miljövärden och ekonomiska värden. Besöksnäringen är redan en viktig del av landsbygdens företagande. Det finns potential att vidareutveckla denna näring, men för att detta ska kunna ske måste besöksmiljön vara attraktiv. Skogen har en viktig roll i detta sammanhang och utredningen beskriver dessa målkonflikter under flera rubriker (även 7.2, 7.4). Tillgång till skog som kan användas för olika aktiviteter i friluftssammanhang har en viktig roll för folkhälsan och de kostnader som kan undvikas genom att förebygga ohälsa är stora. Det är viktigt att även väga in sociala nyttor när man tar fram beslutsunderlag för mål om hållbar tillväxt i skogen. Hela världen står bakom de globala målen i Agenda 2030 och dessa mål bygger på både social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Ett nationellt mål om hållbar tillväxt i skogen måste tas i enlighet med samtliga av dessa tre dimensioner om hållbarhet.

Utredningen föreslår ett ökat fokus på skötsel av redan skyddade skogar. Självklart behövs skötselåtgärder, särskilt i de ädellövskogar som skyddas i södra Sverige. Det är därför viktigt att tillräckliga medel avsätts för den skötsel som krävs av såväl naturvårds- som friluftslivsskäl.

17.4 Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

Länsstyrelsen välkomnar att utredningen föreslår en breddad ansats för det nationella skogsprogrammet och att man vill tillsätta en nationell samordnare för att kunna integrera de frågor som rör skogen i programmet. Med tanke på den mångfald av nyttor som samhället tillskriver skogen är ett helhetsperspektiv nödvändigt. Att stärka samverkansprocesserna regionalt, och även där bredda programmen så att de inkluderar alla de frågor som rör skogen, inklusive klimat och biologisk mångfald, är viktigt för att kunna hantera eventuella målkonflikter. Målet för dialogen bör vara att skogen förvaltas så att både miljö- och klimatmålen kan uppnås. För att kunna föra en uthållig dialog

som bygger på ömsesidigt förtroende och respekt, behövs även en långsiktig finansiering av det fortsatta arbetet inom de regionala skogsprogrammen.

Förslag för en tydligare skogsvårdslagstiftning, en mer ändamålsenlig inventering av skog och halverad handläggningstid för avverkningsanmälan

14.1 Kunskapskrav i skogsvårdslagen och krav om särskild anmälan om miljöbalkssamråd

Förslaget innebär bland annat att skogsägarens ansvar att inhämta kunskap och redovisa hänsyn innan avverkningsanmälan skickas in tydliggörs. Därigenom underlättas Skogsstyrelsens tillsyn, vilket är positivt från natur- och kulturmiljösynpunkt.

14.3 En mer ändamålsenlig inventering genom naturmiljöbeskrivningar

Länsstyrelsen har inga invändningar mot att den hittillsvarande nyckelbiotopsinventeringen ersätts med en annan typ av inventering, under förutsättning att denna kan kompletteras med någon form av naturvärdesbedömning. Det är viktigt att den nya inventeringen utformas så att den kan användas av Skogsstyrelsen i uppföljningen av miljömålet *levande skogar*, och som ett underlag för länsstyrelserna och Skogsstyrelsen i planeringen av områdesskydd.

14.4 Handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till tre veckor

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att förkorta handläggningstiden till 3 veckor. Nuvarande 6 veckor är ingen orimligt lång tid utan den tid som faktiskt krävs, särskilt med tanke på att en del avverkningsanmälningar även kan behöva stämmas av mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. En förkortad handläggningstid förutsätter dessutom att den planerade inventeringen genom naturmiljöbeskrivningar först genomförs och att kunskapskravet på skogsägare införs i skogsvårdslagen, något som sannolikt kommer att ta mycket lång tid.

Förslag för en tydligare politik för bevarande av biologisk mångfald

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

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. En tydlig politik bör därför utgå från de åtgärder som bäst kan bidra till måluppfyllelse på kort sikt.” Detta är en märklig slutsats. Länsstyrelsen ifrågasätter hur det viktigaste kan vara att välja det som går snabbast?

Det är den samlade konsekvensen av agerandet som bör vara avgörande, vilket talar för att en långsiktig måluppfyllelse är att föredra.

9.9 Det behövs kunskap för att kunna fatta politiska beslut om naturvård.

Utredningen konstaterar att vederhäftig kunskap inhämtad med vetenskaplig metodik bör utgöra underlag för hur politiken ska prioritera naturvården i skogen. Länsstyrelsen delar denna uppfattning.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Enligt utredningens förslag ska naturvårdsavsättningar ske i ”väl förbundna system”, och bland annat bygga på de skyddade områdenas kvalitet och konnektiviteten i landskapet. Länsstyrelsen ifrågasätter starkt hur det ska kunna ske om inte skyddet av skog, så som är fallet idag, drivs genom en statlig planering kompletterat med markägarinitiativ.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram bör vara en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem. Länsstyrelsen anser dessutom att staten ska vara en förebild när det gäller att ta ansvar för de skogliga naturvärdena, och att handlingsprogrammet därför ska peka ut de statligt ägda skogar med naturvärden som bör skyddas.

En statlig investering i Sveriges unika fjällnatureskogar

16.1.3 Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen

Länsstyrelsen delar uppfattningen att bevarande av naturskogar kan bidra till landsbygdsutveckling och stärka det rörliga friluftslivets intressen, men det är viktigt att inte enbart fokusera på de stora sammanhängande naturskogarna i norra Sverige. Även skyddade områden i södra Sverige är viktiga för det rörliga friluftslivet, och kan ha stor betydelse för den växande besöksnäringen och landsbygdsutvecklingen i stort.

Utredningen konstaterar att ”den långsiktighet som skapas genom naturvårdsavsättningarna kan bidra till att näringsidkare vågar investera i verksamheter som utgår från skog och natur”. Länsstyrelsen vill betona att detta gäller inom hela landet!

Deltagande

Beslut om yttrande har fattats av t f länsråd Doris Nicht.

I beslutet deltog även klimat- och energistrateg Camilla Engdahl, miljömålssamordnare Eva Johansson, funktionschef Jonas Kromnow, naturvårdshandläggare Mattias Nilsson, antikvarie Magnus Petersson, samt områdesskyddssamordnare Åke Widgren, den sistnämnde som föredragande.

Doris Nicht

Åke Widgren

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrift.