



Länsstyrelsen Jämtlands län

Naturvårdsenheten
Malin Fuchs
010-225 33 93

Yttrande

Datum
2021-04-30

Diarienummer
511-940-2021

Regeringskansliet
c/o Miljödepartementet
Naturmiljöenheten

Länsstyrelsens yttrande över Skogsutredningen (SOU 2020:73)

Er beteckning: 2020/01926

Utredningens utgångspunkter

Skogsutredningen (2020:73) har haft i uppgift att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi.

Länsstyrelsen Jämtlands län tycker att ambitionen med utredningen är god. Det finns många målkonflikter kring skogens brukande och dess naturvärden – inte minst i Jämtlands län. Ambitionen att försöka minska denna polarisering är därför bra.

Länsstyrelsen anser att många av de konflikter som finns i skogssektorn bottnar i otydlighet i lagstiftningen, dess tillämpning och till viss del även okunskap. Skogsbrukets sektorsansvar och parollen ”frihet under ansvar” kräver tydliga politiska mål och gemensamma förhållningssätt. Detta för att kunna bedriva ett rationellt skogsbruk, nå de klimatpolitiska målen och nå internationella mål kring biologisk mångfald.

Förslagen i betänkandet ska ses som en helhet

Den omfattande utredningen berör många komplexa frågor. Det är därför svårt, och till och med vanskligt, att plocka ut enskilda förslag från helheten. De förslag som Länsstyrelsen Jämtlands län valt att lyfta särskilt i detta yttrande är därför sådana förslag som;

1. har en direkt bäring på myndighetens möjlighet att utföra sina uppdrag på ett så förutsägbart och kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.
2. myndigheten ser kan bidra till minskade konflikter inom skogssektorn och därtill hörande verksamheter, genom att exempelvis bidra med ökad tydlighet.

Sammanfattning av Länsstyrelsens yttrande

Länsstyrelsen Jämtlands län anser att svensk politik behöver ta ett större ansvar för alla de frågor som rör skogen och dess värden, såväl ekonomiska, sociala och ekologiska värden. Denna utredning har i första hand haft i uppgift att ta fram förslag med



Yttrande

Datum
2021-04-30

Diarienummer
511-940-2021

avseende på ekologiska värden och hur bevarande av dessa värden påverkar ägande- och brukanderätten.

Länsstyrelsen ställer sig bakom många av de förslag som presenteras i utredningen. Bland annat är Länsstyrelsen positiv till utredningens förslag om att ta fram en handlingsplan för biologisk mångfald. Planen behöver vara långsiktig och bygga på parlamentariska överenskommelser som sträcker sig över mandatperioderna. En sådan handlingsplan kan sätta upp ramarna för när det är befogat att inskränka eller begränsa brukanderätten.

Länsstyrelsen ställer sig också bakom utredningens förslag om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald eftersom skogspolitiken behöver baseras på vetenskap och forskning.

Länsstyrelsen anser att det är tydligt att staten behöver ta ett större ansvar för att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden och därigenom nå upp till internationella och nationella konventioner och mål. Förutom de många åtgärder som görs av många skogsägare på frivillig basis och genom sektorsansvaret så behöver andelen formellt skyddad skog öka. För att denna areal ska öka behöver staten stå för de kostnader som detta innebär för enskilda skogsägare. För att öka viljan att formellt skydda sin skog behövs en ökad budget, en ökad dialog med skogsnäringen, transparens och förutsägbarhet i vilka verktyg som ska användas samt att den ersättning skogsägare får täcker det ekonomiska avbräck som ett formellt skydd innebär. Det behövs också fler möjligheter att få fortsätta bruka sin skog på ett varsamt sätt med möjlighet att få ersättning för det inkomstbortfall detta innebär. Överhuvudtaget behövs fler incitament för skogsägare att vilja bevara naturvärdena i sin skog. Utredningen har föreslagit några sådana incitament som Länsstyrelsen bedömer som bra, men några bitar saknas för att täcka hela spektret av åtgärder som behövs. Den fråga som särskilt saknas i utredningen är den om trepartsbyten.

Länsstyrelsen anser att det är av största vikt att politiken sätter ned foten kring hur man ska beräkna andel skyddad natur, så att det går att göra internationella jämförelser, sätta relevanta och genomtänkta mål och utvärdera måluppfyllelse. Genom att alla aktörer delar verklighetsbild bedömer Länsstyrelsen att konfliktytorna kommer att minska och därmed skapas förutsättningar för konstruktiv dialog.

Länsstyrelsen delar många av utredningens bedömningar kring en helhetslösning för fjällskogsbältet, men vill poängtera att utöver den miljömässiga aspekten behöver hänsyn tas till övriga hållbarhetsdimensioner. När det gäller den ekonomiska dimensionen berörs såväl staten som markägare och näringsidkare. Vad gäller den sociala dimensionen är friluftslivet och landsbygdsutveckling med naturturism viktiga aspekter.

Länsstyrelsens yttrande är uppdelat efter den kapitelindelning som använts i utredningen och omfattar de förslag som har en direkt bäring på Länsstyrelsens möjlighet att utföra sina uppdrag.



Länsstyrelsen tycker att utredningen har brister när det gäller kulturmiljöer, skogen och klimatet samt skogsbrukets påverkan på omgivande naturtyper, exempelvis vattenmiljöer och våtmarker. Dessa aspekter ta upp under rubriken *Övriga synpunkter på utredningen*.

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

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

Länsstyrelsen håller med utredningen om att det behövs tydligare politiska mål för såväl skogsproduktion som biologisk mångfald. Det är först när det finns tydliga politiska målformuleringar som det går att göra väl avvägda beslut. I dagsläget saknas en helhetssyn på allt som skogen ska användas till vilket gör att den är in-tecknad flera gånger om.

Länsstyrelsen saknar att resonemang i utredningen kring effektivt tillvaratagande av skogsråvara och cirkulär bioekonomi. Det behövs politiska styrmedel och innovativa lösningar för att skogsråvaran ska användas till samhällsligt viktiga ändamål och på så sätt kunna bidra till den samhällsomställning vi står inför. En ökad produktion av skogsråvara i sig är ingen garant för en cirkulär bioekonomi. Skogsråvaran behöver användas på ett sådant sätt att produkter går att återanvända och att råvaran bidrar med en långsiktig kolinlagring.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att de skogar som är avsatta för naturvård ska ge största möjliga nytta för den biologiska mångfalden, dels genom att ha en hög kvalitet med också genom att vara en del av ett ekologiskt nätverk. Även den miljöhänsyn som görs på produktionsytor behöver vara relevant och effektiv.

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att tillsätta en nationell samordnare för skogsprogrammet och bredda det nationella skogsprogrammet så att det kan hantera frågor som rör skogen integrerat. Enligt förslaget ska samordnaren kunna ta fram konkreta underlag för politiskt beslutsfattande som tagits fram genom skogsprogrammets dialogprocess.

Länsstyrelsen vill framföra vikten av att sådana underlag och dialogprocessen måste utgå från politiskt beslutade mål och fokusera på vägen för att nå målen. Skogsprogrammet ska inte, varken på nationell eller regional nivå, tillåtas bli en arena för omtolkning av politiska mål.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att förlänga de regionala skogsprogrammen. Genom dessa program kan dialogen inom det nationella skogsprogrammet förankras och fördjupas på regional nivå. Det är av största vikt att finansieringen är långsiktig, både på nationell och regional nivå.



9.5 Regelförenklingar för skogsbruket

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning. Anledningen är att det i Jämtlands län avverkas äldre skogar med höga naturvärden. Om det skulle gå att istället avverka tidigare avverkade och anlagda skogar som närmar sig avverkningsbar ålder, så vore det positivt ur naturvårdssynpunkt.

9.7 Klövviltförvaltning

I utredningen förklaras problematiken med för höga skador på skog samt viltolyckor med för täta klövviltstammar och i synnerhet för höga älgtätheter. Länsstyrelsen delar inte utredningens resonemang i det avseendet helt. Vi ser att det finns fler orsaker samt att det inte är klarlagt att kostnaderna för samhället minskar linjärt med minskade viltstammar. Länsstyrelsen ser en risk att sambanden mellan klövviltstammarnas täthet, skogsskador samt viltolyckor förenklas. Höga klövviltstammar är en av flera faktorer som bidrar till problematiken. Exempel på andra faktorer är klimat, skogsskötsel-åtgärder, trafikmängd och fordons hastighet.

Länsstyrelsen är regionalt ansvarig och beslutande förvaltningsmyndighet gällande klövviltförvaltningen. Detta faktum förbises helt i utredningens förslag på aktörer som ska involveras i arbetet med att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning samt se över nuvarande regelverk.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om att dagens förvaltningsform med älgförvaltningsområden bör utvidgas till klövviltförvaltningsområden.

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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att inrätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen. Länsstyrelsen håller med om att en sund politik ska baseras på kunskap och vetenskapliga metoder. Ett vetenskapligt råd skulle exempelvis kunna få i uppdrag att analysera konnektivitet, funktionalitet, representativitet och utföra bristanalyser som kan ligga till grund för handlingsprogrammet för biologisk mångfald.

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

Länsstyrelsen håller med utredningen om att det behövs tydliga politiska ställningstaganden om hur Sverige ska uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen. Ställningstagande behöver omfatta mål för såväl arealer, kvalitet och ekologisk funktionalitet. Målen kan med fördel formuleras som preciseringar och etappmål inom miljömålssystemet.

I det här sammanhanget vill Länsstyrelsen lyfta vikten av internationellt jämförbar statistik för skyddad natur, både frivilligt och formellt skyddad. I dagsläget räknar olika aktörer inom skogssektorns på olika sätt angående hur stor andel natur som behövs eller



är skyddad för Sveriges uppfyllande av internationella åtaganden om biologisk mångfald. Detta är en källa till konflikt som leder till polarisering. Även i denna fråga behövs politiska beslut.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Ett sådant program kan bidra med förutsägbarhet och transparens genom att tydliggöra de mål som finns för varje skogstyp samt hur dessa mål ska kunna nås. För genomförandet är det absolut nödvändigt att det finns en långsiktig och tillräcklig finansiering kopplad till programmet.

Enligt utredningen ska det i handlingsprogrammet pekas ut skogstyper som är av "särskilt angeläget allmänt intresse" och som därmed ska kunna skyddas genom att begränsa brukanderätten. Länsstyrelsen håller med om att sådana utpekanden ska avgöras genom politiska beslut och inte genom myndighetsutövning. Länsstyrelsen anser att handlingsprogrammet måste ha en bred parlamentarisk grund och behöver därför bygga på riksdagsbeslut, åtminstone i de övergripande delarna.

Det bör poängteras att ett nationellt handlingsprogram såsom det föreslås i utredningen skulle göra att stora arealer inom Jämtlands län kommer falla inom kategorin skogar som är av "särskilt angeläget allmänt intresse". Detta eftersom de skogstyper som anges på sid. 574 - 580 finns i stor omfattning i länet. Arbets sättet med "frivilligt formellt skydd" såsom det beskrivs i utredningen riskerar därmed att bli urholkat i Jämtlands län och konfliktytorna kan komma att öka, vilket är tvärt emot utredningens intentioner. Se utökat resonemang under kapitel 10.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att handlingsprogrammet bör utgå från ett landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald. Det bör tas 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 andra områden prioriteras ner.

Utredningens förslag om att göra Sveaskogs markförsäljningsprogram till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem är bra, men kommer inte ge avsedd effekt i Jämtlands län eftersom Sveaskog inte är någon stor aktör i länet. Utredningen har tyvärr inte tagit fasta på idén om att låta de stora skogsbolagen delta i trepartsbyten inom ramen för ett nytt Sveaskogspaket. Länsstyrelsen anser att detta är en stor brist i utredningen eftersom Länsstyrelsens erfarenhet är att många markägare hellre vill ha ersättningsmark än intrångsersättning. Ersättningsmarken måste dock finnas inom rimligt avstånd och gå att bruka rationellt. Möjligheten till trepartsbyten är särskilt viktigt om man ska kunna arbeta strategiskt och i ett landskapsperspektiv.

10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

Länsstyrelsen är i grunden positiv till att arbeta med frivillighet i skyddsarbetet och det är ett arbetssätt som tillämpas redan idag. Länsstyrelsen tolkar utredningens förslag som att det i juridisk mening inte blir någon skillnad mot nuvarande arbetssätt eftersom inga



Yttrande

Datum
2021-04-30

Diarienummer
511-940-2021

ändringar i lagstiftningen föreslås. Även om frivillighet är det förhärskande arbetssättet kan befintlig lagstiftning verka som ett incitament för att starta en dialog med markägare, det vill säga markägarens kunskap om statens befogenheter göra att en dialog kan inledas. Enligt en nyligen publicerad nationell enkätundersökning¹ uppger tre av fem markägare att de är helt eller delvis positiva till att det inrättats ett naturreservat på deras mark. Befintligt arbetssätt ger staten möjlighet att arbeta strategiskt med områdesskydd. Detta ligger helt i linje med Riksrevisionen rapport *Skyddet av värdefull skog*² som betonar att statens resurser för formellt skydd av skogsmark ska användas kostnadseffektivt och ska utgå från såväl prioriterade skogstyper som ekologisk funktionalitet och långsiktighet.

Enligt utredningen bedöms markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden öka om ”frivilligt formellt skydd” införs som huvudsaklig arbetsmetod. Länsstyrelsen ser en rad problem med utredningens förslag och förklarar detta mer ingående nedan.

Enligt utredningen ska undantag från ”frivilligt formellt skydd” kunna göras för sådana skogar som är av ”särskilt angeläget allmänt intresse”, det vill säga dessa skogar ska även fortsättningsvis kunna skyddas formellt med tvångsåtgärder. De skogstyper som bedöms omfattas av ett ”särskilt angeläget allmänt intresse” är enligt utredningen sådana skogar som är utmärkande för Jämtlands län. Exempel på sådana skogar är kalkbarrskogar, skogar med hög bonitet, stora skogs- och myrmosaiker med höga naturvärden, sandbarrskogar, skogar med extraordinär beståndskvalitet och skogar med stor betydelse för hotade arter. I praktiken är det redan idag dessa typer av skogar som formellt skyddas i Jämtlands län eftersom dessa skogar prioriteras i skogsskyddsstrategin. Med andra ord skulle det föreslagna arbetssättet ”frivilligt formellt skydd” inte innebära några större förändringar i Jämtlands län och med undantaget gällande skogar av ”särskilt angeläget allmänt intresse” skulle genomförande av utredningens förslag snarare kunna upplevas strängare än dagens arbetssätt.

Ett annat problem med arbetssättet ”frivilligt formellt skydd” är att det blir svårare att arbeta strategiskt med skydd i ett landskapsperspektiv. Enligt rådande naturvårdsforskning måste minst 30 procent av en naturtyp skyddas, antingen via formellt eller frivilligt skydd, för att uppnå ekologisk funktionalitet. Detta är en procentsats som inte kan uppnås i skogslandskapet i sin helhet, utan måste därför uppnås inom särskilt utpekade naturvårdslandskap. Inom Länsstyrelsernas pågående arbete med grön infrastruktur benämns naturvårdslandskapen som värdestrakter. Värdestrakterna utgör viktiga planeringsunderlag för att staten, och andra aktörer, ska kunna få ut mesta möjliga ekologiska nytta av de ekonomiska medel som avsätts för naturvård. Med det föreslagna arbetssättet ”frivilligt formellt skydd” begränsas möjligheten att jobba strategiskt. För att kunna arbeta strategiskt behövs dock flera incitament för skogsägare att vilja få sin skog formellt skyddad.

¹ IVL Svenska Miljöinstitutet, 2021: Formellt skydd av skog – en undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2017-2019.

² Riksrevisionen, 2018: Skyddet av värdefull skog. Granskningsrapport RiR 2018:17.



Länsstyrelsens bedömning är att de viktigaste incitamenten för markägare är ekonomiska, men det finns även fall där det finns historiska och känslomässiga band till skogen som gör att man inte vill förlora brukanderätten. På många skogsfastigheter är det inget brukande eller ett mycket varsamt brukande under många generationer som gör att det idag finns höga naturvärden. För banker utgör höga naturvärden en osäkerhet som försvårar möjligheten att använda skogen som säkerhet för investeringar i näringsverksamhet på fastigheten. Tyvärr leder detta till att naturvärden upplevs som belastande för den enskilde och det kan dessutom indirekt hämma landsbygdsutvecklingen. För att komma till rätta med denna problematik behövs fler långsiktiga och ändamålsenliga skyddsinstrument, ökad möjlighet till utbytesmark samt större möjlighet att få bruka sin skog hänsynsfullt, men med möjlighet att få ekonomisk kompensation för produktionsbortfall. Utredningen har lämnat en rad sådana förslag som Länsstyrelsen yttrar sig över i kapitel 10.3.

Länsstyrelsen anser att de frivilliga initiativ till områdesskydd som kommer in till myndigheten skulle kunna tas tillvara i högre utsträckning. I nuvarande system prioriteras dessa områden efter samma prioriteringsmodell som andra kända områden. De frivilliga initiativen kan då sällan prioriteras för formellt skydd i Jämtlands län. Länsstyrelsen tycker inte att det är tillfredställande att inte kunna erbjuda formellt skydd till engagerade markägare. Det minskar också trovärdigheten för hela Kometprogrammet. Ett sätt att komma tillrätta med problemet är att införa en prioriteringsmodell där frivilliga initiativ med höga naturvärden får en till två extra poäng som vägs in vid prioriteringen.

10.3 Nya sätt att skydda skog

Länsstyrelsen ställer sig i grunden positivt till utredningens förslag om tidsbegränsat formellt områdesskydd då det potentiellt ger tillgång till ytterligare ett verktyg i skyddsarbetet. Frågan är dock hur ofta ett tillfälligt skyddsbehov uppstår. Naturliga biologiska processer och förändringar i djurs rörelsemönster är generellt långsamma, om det sker en snabb förändring kan det tyda på att systemet är satt ur balans. Då kan bildandet och upphörandet av ett tillfälligt skydd ses som en liten och otillräcklig lösning på ett mer komplext problem.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om ändamålsenliga biotopskyddsområden då det kan skapa bättre förutsättningar i arbetet med områdesskydd. En praktisk fördel med dagens arealgräns är dock att det är lättare att göra avvägningen om ett område med höga naturvärden är aktuellt för biotopskydd eller naturreservat, det vill säga om ett ärende ska hanteras av Skogsstyrelsen i stället för Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen anser att förslaget om naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn är bra då det ger fler alternativ till ersättning för naturvårdsinsatser som utförs av markägare. Länsstyrelsen menar dock att det finns och har funnits olika stöd som Skogsstyrelsen förmedlar som kan användas i liknande syfte.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd. Det är bra att markägare kan ersättas för hela intrånget, inklusive utredningstiden fram till överenskommelse om intrångsersättning. Från det att dialog om formellt skydd



med en markägare inleds tills dess att Länsstyrelsen har möjlighet att beställa en värdering kan det ta lång tid. För många markägare är detta en period av ovisshet och många känner sig rättslösa. För att råda bot på detta är det viktigt att tidigt i processen kunna erbjuda ett tillfälligt naturvårdsavtal utifrån en uppskattning av värdet. Uppskattningen kan exempelvis göras utifrån Lantmäteriets laserdata. Den summan kan sedan regleras vid den slutgiltiga ersättningen.

10.4 Ersättning för naturvård

Länsstyrelsen ser positivt på förslag som ger bra ekonomiska förutsättningar för markägare som deltar i en markaffär med staten. Förslaget om skattefrihet tillsammans med sänkt ersättningsnivå, från 125 procent av marknadsvärdet till 100 procent, i samband med formellt skydd behöver utredas mer eftersom det inte är säkert att det är mer gynnsamt än nuvarande system för alla markägare. Förslaget med skattefrihet medför dock en förbättring för markägare med låga ingångsvärden på sina fastigheter. En faktor som man inte tänker på för en markägare som fått en skog i arv eller gåva är att hen kan ha avstått eller betalat rena pengar vid ett generationsskifte. Detta är pengar som inte går att ta upp som omkostnader vid förvärvet av fastigheten.

Länsstyrelsen i Jämtland ser positivt på förslaget om att kunna sprida ut intäkter över tid och har i promemorian *Insatser för att underlätta processen vid reservatsbildning* från 2019 lagt fram dessa förslag till Regeringskansliet. Skogsägare upplever inte naturvårdsavtal som tillräckligt intressanta. Ett skäl är den ofördelaktiga beskattningen och ett annat är bristen på möjlighet att periodisera intäkten. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att låta Naturvårdsverket utreda frågorna om skattefrihet för ersättning för marknadsvärdesminskningen vid intrång och löseskilling vid markköp samt hur ersättningar vid naturvårdsavtal kan periodiseras och skattas som kapital istället för näringsverksamhet. Länsstyrelsen anser att regelverket för ersättningsfond också borde ses över så att en markägare får längre tid på sig för att hitta en ersättningsfastighet innan pengarna från markersättningar måste tas ut för beskattning.

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling

Länsstyrelsen tillstyrker en översyn av den långsiktiga nationalparksplanen, men ställer sig tveksam till att kraftigt öka takten i bildandet av nya nationalparker. Med erfarenhet från nationalparksprocessen i Vålådalen-Sylarna-Helags anser Länsstyrelsen att processen måste få ta tid för att bli lyckosam. Om tid saknas, riskerar man att misslyckas med såväl förankring som lokalt och regionalt stöd för bildandet och att hitta former för en långsiktigt väl fungerande förvaltning. I en alltför snabb process riskerar man också att öka målkonflikterna i och i anslutning till det aktuella området. Om det däremot finns både tillräckligt med tid och resurser finns stora möjligheter att bidra till såväl ett ökat friluftsliv och en högkvalitativ naturturism samt förbättrade förutsättningar för samexistens mellan olika intressen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att analysera vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning. Länsstyrelsen vill emellertid trycka på att det i analysarbetet är viktigt med en tidig och grundlig analys av



Yttrande

Datum
2021-04-30

Diarienummer
511-940-2021

risker och hot mot nationalparksbildningen, exempelvis hinder i form av betydande målkonflikter eller juridiska regelverk som kan motverka möjlig förankring. Detta är särskilt viktigt i områden med renskötsel.

Länsstyrelsen stödjer förslaget om flexibla föreskrifter för skyddad natur och håller således med om att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat. Det bör ges möjlighet att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt.

Vid bildande av naturreservat och nationalpark är miljöbalken den lagstiftning som ligger till grund för formulering av syfte samt föreskrifter, vilket innebär att renskötseln och den samiska kulturen inte kan ingå i syftet. Detta kan vara ett problem vid inrättande av reservat och nationalpark inom renskötselområde. Ett exempel på detta är försöken att bilda nationalpark i området Sylarna-Helags-Vålådalen, ett projekt som idag är skrinlagt.

Länsstyrelsen i Jämtland ställer sig bakom förslaget om att analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur och genomföra åtgärder för att främja dessa intressen. En översyn av vägledningen för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken är välkommen.

Länsstyrelsen Jämtlands län är i grunden positiv till att skyddade områden kan bidra till regional utveckling i form av intäkter och arbeten. Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att låta kommersiella ställningstaganden spela en större roll i planerandet och förvaltningen av skyddad natur. Detta måste dock ske inom ramen för de naturgivna förutsättningarna för biologisk mångfald och möjligheterna för renskötseln och andra näringar att bedriva sin verksamhet.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att regeringen bör utreda ändring av 28 b § jaktförordningen (1987:905) så att det blir möjligt att vidta åtgärder med stöd av 28 och 28 a §§ i nationalpark för att förhindra angrepp på tamboskap inom fäboddrift samt ren. Det är viktigt att frågan utreds i samband med översyn av närliggande frågor.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att nationalpark även ska kunna bildas i kulturpräglade landskap. Det biologiska kulturarvet är omfattande och spåren från äldre tiders markanvändning behöver synliggöras och skötas långsiktigt. I fäbodlandskapet och det samiska kulturlandskapet finns biologiskt kulturarv i form av bland annat betesskogar med betespräglade och hävdgynnade arter, fäbodstigar och andra kulturspår. Men värdena är beroende av att skogen finns kvar och sköts på ett bra sätt. Här finns dock behov av ytterligare kunskap vilket kräver samverkan vid inventeringar och helhetstänk i förvaltningen av skyddade områden. För friluftsliv och besöksnäring är kunskapsförmedling och tolkning av natur- och kulturhistoria viktigt. Länsstyrelsen vill trycka på vikten av tillräckligt med tid för förankring och stöd för bildandeprocessen hos kommuner och andra berörda parter, exempelvis lokalbefolkning och samebyar.

I sammanhanget är det viktigt att hänsyn tas till de kombinatoriska jord- och skogsbruksföretag som verkar i, eller i närhet av, skyddsvärda områden. Det är inte



troligt att naturturism kan ersätta bortfallet av arbetstillfällen och inkomster när möjligheten att bruka eller använda skogen som finansiell säkerhet vid investeringar minskar eller försvinner. Länsstyrelsen anser därför att det är av största vikt att de socioekonomiska förutsättningarna på regional och lokal nivå utreds och kartläggs innan nationella beslut om skydd fattas.

12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

Länsstyrelsen förstår att registrering av nyckelbiotoper kan upplevas som problematisk av skogsägare eftersom en fastighet med mycket nyckelbiotopsregistrerad mark riskerar att bli en ekonomisk belastning utifrån vad marknadscertifieringen kräver. Om andelen nyckelbiotop på en fastighet överskrider det som kan anses ligga inom sektorsansvaret och staten inte har möjlighet att lösa in marken kan en enskild markägare bli oproportionerligt hårt drabbad. Det är olyckligt att naturvärden sådana gånger blir en belastning för skogsägaren och inte en tillgång. För att råda bot på detta problem behöver Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen tilldelas mer pengar för inlösen av all nyckelbiotopsregistrerad mark som är mer än vad markägaren kan förväntas acceptera.

Det är däremot tveksamt om det är bra, eller ens möjligt, att lägga över ett större ansvar på skogsägarna för registrering av naturvärden och om det är samhällsekonomiskt försvarbart att rensa nyckelbiotopsregistret från bedömningar. Länsstyrelsen har förståelse för att skogsägare, inte minst i Jämtland, som inte är miljöcertifierade eller markägare som är certifierade men har höga andelar nyckelbiotoper på sina fastigheter känner sig bakbundna ekonomiskt och drabbade av dessa nyckelbiotoper.

Det är dock inte samhällsekonomiskt försvarbart att gallra ett värdefullt dataunderlag som tagits fram med offentliga medel för att man inte kunnat hantera problemen som uppstår mellan markägare, samhälle och marknad.

14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

Länsstyrelsen anser visserligen att det både är logiskt och önskvärt att verksamhetsutövare i skogen omfattas av samma kunskapskrav som andra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Länsstyrelsen befarar dock att det krävs mycket omfattande resurser för att nå alla skogsägare med kunskapshöjande insatser och ställer sig frågande till om det ens är möjligt. Viktigast är att nå ombuden och att komma ihåg att Skogsstyrelsen i mångt och mycket haft denna roll som kunskapsförmedlare och rådgivare.

Länsstyrelsen kan i sammanhanget sakna ett resonemang huruvida skogsägare omfattas av de övriga allmänna hänsynsreglerna enligt miljöbalken.

15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

Länsstyrelsen delar utredningens utgångspunkt att det finns behov av ytterligare skydd i det fjällnära skogsområdet. Länsstyrelsen delar utredningens ståndpunkt att det fjällnära obrutna skogslandskapet där storskaligt skogsbruk med trakthyggesbruk inte förekommit är unikt för Skandinavien och Västeuropa och att man behöver värdera



området utifrån detta synsätt. Länsstyrelsen konstaterar att dessa skogar om de i viss mån också ska brukas måste brukas varsamt eftersom de är avgörande betydelse för renskötseln. I Jämtlands län är andelen skyddad skog i fjällen lägre jämfört med de övriga fjällänen. Naturvårdsverket kommer att presentera ny uppdaterad statistik angående detta sommaren 2021. Intresset för avverkningar är något lägre ovan den fjällnära gränsen än i övriga skogslandskapet men fragmentering sker alltjämt och som utredningen nämner är Sveriges fjällskogar unika och behöver bevaras.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att tillståndskravet bör kvarstå tills dess att de skyddsvärda skogarna bevarats långsiktigt.

16 Staten gör en stor investering i fjällskogen

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det är mycket angeläget, både ur ett nationellt och ett internationellt naturvårdsperspektiv, att bevara det kvarvarande området av relativt intakt fjällnära skog med höga naturvärden. Länsstyrelsen delar även resonemanget kring att ett bevarande av detta sammanhängande skogsområde har stort värde för att bevara såväl artmångfald som genetisk mångfald, men att det absolut största värdet ligger i att bevara en ekosystemmångfald där naturliga störningar och processer får forma landskapet snarare än människans brukande av skogen som naturresurs.

Värdet av att bevara fjällskogsbältet intakt är ur naturvårdsperspektiv obestridligt mycket högt. Länsstyrelsen vill även lyfta de positiva effekter detta förslag skulle få på upprätthållande och utveckling av renskötsel, samisk kultur samt på bevarande av olika kulturmiljöer. Ett skogslandskap som aldrig slutavverkats eller markberetts är ett kulturarv där människans historia nästan kan läsas som i en bok. Från förhistorisk tid via den samiska kulturen som sedan kombineras med nybyggarkultur och fäboddrift, fram till den tidiga industrialismen.

Länsstyrelsen förstår att hela fjällskogsbältet per definition utgör en helhet och därför bör behandlas som en sådan i utredningens förslag. Likväl vill Länsstyrelsen lyfta att det inom fjällskogsbältet finns regionala skillnader gällande såväl naturförutsättningar som ekologiskt behov av bevarandeåtgärder. Regionala skillnader kan vara av vikt att beakta om inte utredningens förslag för fjällskogsbältet blir verklighet i sin helhet. I stycket nedan redogör Länsstyrelsen för några regionala särarter som finns i fjällskogsbältet inom Jämtlands län.

Studier av fjällskogsbältets ekologiska konnektivitet har visat att det finns några svaga länkar längs fjällkedjan och att dessa nästan uteslutande ligger i Jämtlands län. Man kan också diskutera att hela Jämtlands län kan utgöra en "svag länk" på grund av att andelen formellt skyddad skog inom fjällskogsbältet är mycket lägre än i de övriga tre berörda länen. Den norra halvan av Jämtlands län hyser några unika naturgivna förutsättningar som gett upphov till skogar med särskilt höga bevarandevärden. I denna del av länet finns stora arealer högrötsgranskogar med sin utpräglade och rika artmångfald. Där finns även på många ställen en suboceanisk prägel som ger förutsättningar för ett stort antal trädlevande naturskogsarter som gynnas av sådant klimat och som är mycket



ovanliga i andra delar av det svenska fjällskogsbältet. Dessutom förekommer i denna del av länet ett flertal lågt liggande dalgångar som skär in mellan de höglänta fjällskogarna. I dessa dalgångar växer skogar på under 300 meters höjd över havet och dessa skogar har därmed ett stort värde för upprätthålla livskraftiga bestånd av de arter, kanske särskilt bland insekter, som annars främst skulle haft sin naturliga utbredning i de nu kraftigt fragmenterade låglandsskogarna.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att ekonomisk ersättning för nekade avverkningstillstånd endast i mycket liten utsträckning kommer att betalas ut till de stora certifierade skogsbolagen. Det händer dock att enskilda markägare och mindre bolag köper fjällnära fastigheter från certifierade skogsbolag och därefter ansöker om avverkningstillstånd i syfte att få den ersättning man är berättigad till enligt prejudicerande domar.

Utredningen gör bedömningen att behovet av att formellt skydda ytterligare skogstyper är litet efter att de stora sammanhängande naturskogarna med höga naturvärden i de fjällnära områdena har skyddats. Man gör också bedömningen att den fjällnära barrskogen har stora likheter med övrig tajga i norra Sverige. Länsstyrelsen håller med om dessa bedömningar i stora drag, men vill poängtera att det finns artgrupper och skogstyper inom norra Sveriges tajga som inte, eller endast marginellt, gynnas av att fjällskogarna i stor utsträckning skyddas. Starkt brandpräglade tallskogar i varma och torra lägen är ett exempel på en skogstyp med höga bevarandevärden inom tajgan som knappast förekommer inom fjällskogsbältet. Bland landets hotade vedlevande insekter är det få arter som lever i höjdlägen över cirka 300 meter över havet och är därmed ett exempel på en stor artgrupp, typisk för tajgans naturskogar, som inte heller gynnas i någon större utsträckning av fjällnära skogsskydd. Om det utökade skyddet av fjällnära tajga får till effekt att mindre arealer tajga i Norrlands kust- och inland skyddas så kan det uppstå kraftigt negativa effekter för bevarandet av de arter och skogliga undertyper inom tajgan som kanske är i störst behov av bevarandeåtgärder.

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

Utredningen föreslår att skogarna inom det utpekade fjällskogsbältet långsiktigt ska avsättas för naturvård och att skogar med höga naturvärden ska behandlas som en enhet. Länsstyrelsen delar i princip den bedömningen, men vill gärna öppna för möjligheten, där markägaren så önskar, att bedriva ett kontinuitetsskogsbruk i skogar som redan har en tydlig påverkan av tidigare plock- och dimensionsavverkningar. Sådana skogar har kanske bara måttliga till höga naturvärden på beståndsnivå, men kan ha en mycket viktig sammanbindande funktion på landskapsnivå. I områden där naturvärdena på beståndsnivå inte är de högsta, kan den viktigaste naturvårdsåtgärden på landskapsnivå vara att undvika fragmentering genom trakthyggesbruk och nya vägdragningar, snarare än att på sikt utveckla högre naturskogsvärden. I sådana fall kan möjligheten för en markägare att behålla rätten till ett fortsatt skonsamt skogsbruk väga tyngre än att återskapa naturskogsvärden.



Yttrande

Datum
2021-04-30

Diarienummer
511-940-2021

Utredningen föreslår att detaljavgränsning av de stora sammanhängande naturskogarna ska redovisas den 30 november 2021. Länsstyrelsen ser positivt på uppdraget, men anser att den föreslagna tiden för att genomföra uppdraget behöver förlängas.

Utredningen anger att ett antal mycket stora friliggande enklaver av liknande skogstyp och höga naturvärde som det sammanhängande fjällskogsbältet ingår som en del i förslaget till bevarande av stora intakta naturskogslandskap. Ett storlekskriterium om minst 5 000 hektar nämns för att räknas som en sådan enklav. I samma avsnitt anges att enklaverna kan bestå av sammanhängande områden eller kluster av områden. På samma sätt som närliggande områden kan bilda ett kluster i en större enklav, så tolkar vi att mindre avskurna men närliggande områden kan räknas in som en naturlig del av det stora sammanhängande fjällskogsbältet och därmed ingå som en del i utredningens förslag om bevarande. Detta resonemang bör förtydligas, inte minst utifrån att Länsstyrelsen förväntas få uppdraget att arbeta fram detaljavgränsningar.

Ett arbetssätt där staten endast betalar ut ersättning till följd av nekade avverknings-tillstånd är varken rättvist gentemot markägare eller en effektiv användning av myndigheternas resurser, då det inte ger tillräckligt god naturvårdsnytta. Precis som utredningen föreslår så behöver bevarande och utbetalning av ekonomisk ersättning till markägare i stället ske med formella skyddsinstrument och med ett geografiskt strategiskt förfarande.

I Jämtlands län berörs relativt sett många privata skogsägare, varför Länsstyrelsen tycker det är extra viktigt att ta ett helhetsgrepp om det fjällnära skogsbältet, på ett sätt som garanterar markägare en enhetlig och ekonomiskt försvarbar ersättning.

Övriga synpunkter på utredningen

Kulturmiljö

Skogsstyrelsens hänsynsuppföljningar på kulturmiljöer visar att det moderna skogsbruket varje år orsakar betydande skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar. Med tanke på detta är det problematiskt att kulturmiljölagen (1988:950) inte vägs in i utredningen. Kulturmiljölagen har exempelvis inte behandlats i de förslag som rör regelförenklingar för skogsbruket, vilket gör att kulturmiljöfrågorna riskerar att uppfattas som både hindrande och försvårande.

Vidare så skulle Skogsstyrelsens och Länsstyrelsens roller och uppdrag behövt förtydligas i utredningen. Det är oklart vem som ansvarar för vad i arbetet med forn- och kulturlämningarna i skogen.

Skogen och klimatet

Avvägningen mellan skogens funktion som kolsänka och skogens möjlighet att ersätta fossila bränslen och material med skogsråvara innehåller många komplexa frågeställningar, bland annat avvägningar mellan klimatnytta på kort och lång sikt. Länsstyrelsen ser det som en brist att Skogsutredningen vare sig diskuterar frågan djupgående eller föreslår några konkreta åtgärder. Frågan diskuterades i *SOU 2020:4*



Vägen till en klimatpositiv framtid, men där föreslogs inga åtgärder, utan där hänvisades till eventuella förslag i Skogsutredningen och andra pågående processer. Då frågan inte behandlats i Skogsutredningen lyfter Länsstyrelsen behovet av en särskild utredning om åtgärder för hur skogen på bästa sätt kan bidra till det kort- och långsiktiga klimatarbetet. En sådan utredningen behöver belysa huruvida en minskad avverkning av landets skogar skulle kunna bidra med ett större skogligt kollager och därmed en snabbare bromsning av koldioxidhaltens ökning i atmosfären. Även frågan om långlivade kontra kortlivade skogsprodukter behöver tas i beaktning.³ Utifrån FN:s klimatpanels analyser att utsläpp av koldioxid behöver halveras till år 2030 är den typen frågor viktig att utreda vidare och tydligare än vad som genomförts i Vägvalsutredningen och Skogsutredningen.

Påverkan på andra naturtyper

Länsstyrelsen saknar ett helhetsgrepp vad gäller utredningsförslagets påverkan på andra naturtyper. Skogsbruket är exempelvis den näring som sett till geografisk utbredning har störst inverkan på miljösituationen i sjöar och vattendrag. Det försvårar Sveriges möjlighet att uppnå målen i EU:s ramdirektiv för vatten och innebär att det behövs ökad kunskap, hänsyn och dialog om hur den negativa påverkan kan minskas.

Förvärvstillstånd – balans i ägande

Länsstyrelsen saknar ett resonemang i utredningen angående eventuella konsekvenser på jordförvärvslagen vid skydd av stora arealer fjällnära skog. Juridiska personer skulle potentiellt kunna sälja, eller för all framtid upplåta, sin mark till staten för naturvårdsändamål för att därefter kunna använda den mark som markbalans för att köpa skog av fysiska personer. Detta kan leda till att balansen förändras i markinnehavet mellan fysiska och juridiska personer.

Bakgrundsinformation

Skogen i Jämtlands län

Jämtlands län består av 70 procent skogsmark och mer än hälften av marken utgörs av produktiv skogsmark. Skogsbruket är en stor drivkraft inom näringslivet och bidrar till sysselsättning och tillväxt i hela länet. Jämtlands län är det län där sysselsättningen inom skogsbruk är störst i förhållande till total sysselsättning. Länet är ett utpräglat glesbygdslän där andelen privata skogsägare är stor jämfört med andra norrlandslän, vilket även gäller fjällskogsbältet. Många skogsägare är också jordbrukare och använder skogen som säkerhet för investeringar i jordbruksföretag.

Både i ett nationellt och europeiskt perspektiv har Jämtlands län många skogar med höga naturvärden. Förutom de sammanhängande fjällskogarna finns här stora områden med kalkberggrund och kalkhaltiga jordlager vilket ger väldigt speciella kalkbarrskogar

³ Rummukainen, M., 2021: Skogens klimatnyttor – en balansakt i prioritering. CEC Rapport Nr 6. Centrum för miljö- och klimatvetenskap, Lunds universitet.



Yttrande

Datum
2021-04-30

Diarienummer
511-940-2021

och skogar med ovanligt hög tillväxttakt. Det geografiska läget gör att här finns såväl sydliga som nordliga arter liksom arter som trivs i inlandsklimat och i havsnära klimat.

Renskötseln har en viktig roll i länet både för näringslivet och kulturen. Olika betesområden har egenskaper som är betydelsefulla för renskötseln utifrån väderförhållanden och årstid. Under vintern vistas renarna i skogslandskapet för att beta mark- och hänglavar. Renbetet har betydelse för öppna landskap och biologisk mångfald, främst i fjälllandskapet.

Naturbaserade upplevelser som exempelvis skidåkning, vandring, jakt och fiske är basen i länets besöksnäring. I Jämtlands län har besöksnäringen nationellt sett störst betydelse i förhållande till befolkningens storlek. Fjäll och skog är de vanligaste miljöerna för friluftsliv och såväl produktionsskogar som skyddade skogar används vid friluftaktiviteter.

I Jämtlands län finns över 1500 fäbodnar med byggnader. Därtill finns ungefär lika många fäbodnar registrerade i kulturmiljöregistret som forn- eller kulturlämningar. Det stora flertalet av dessa finns i skogslandskapet. Länet har ungefär 90 aktiva fäbodnar vilket utgör cirka 40 procent av landets alla aktiva fäbodnar.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsens roll är att tillsammans med andra utveckla länet, att vara förvaltningsmyndighet och vara statens förlängda arm och genomföra regeringens politik på regional nivå. Detta innebär att Länsstyrelsens uppdrag härrör från en mängd olika politikområden. Arbetsuppgifterna spänner från jordbrukarstöd och frågor som rör landsbygdsutveckling till naturvård, vattenvård, kulturmiljö, miljöskydd, friluftsliv, upplåtelse på renbetesfjäll, samhällsplanering, klimatfrågor och mycket mer.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Marita Ljung med naturvårdshandläggare Malin Fuchs som föredragande. I den slutliga handläggningen deltog även länsråd Susanna Löfgren, enhetschef Bitti Jonasson, enhetschef Peter Andrén och funktionschef Per Sander.

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför underskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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