



Yttrande gällande Skogsutredningens slutbetänkande, ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73)

Sammanfattning

Utredningen innehåller flera väl utarbetade delavsnitt, inte minst bakgrundsbeskrivningar som på ett grundligt sätt belyser skogens olika värden och roller. Länsstyrelsen anser dock att utredningens ansats att skapa en mer sammanhållen skogspolitik med minskade konflikter inte nås med de lagda förslagen.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog. Vår uppfattning är att förslaget skulle försvåra möjligheterna att nå miljömål och internationella åtaganden. Länsstyrelsen bedömer att nuvarande arbetssätt, där skydd av värdefull natur kan initieras av både markägare och myndigheterna, är ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Uppföljningar visar också att en majoritet av berörda markägare är positiva till hur reservatsbildningsprocessen ser ut idag.

Länsstyrelsen avstyrker även förslaget om att upphöra med nyckelbiotopregistrering och att gallra det befintliga registret. Den kunskapsbas som insamlats genom nyckelbiotopsinventeringen är för värdefull för arbetet med naturvård, inom såväl myndigheter som i privat sektor, för att få gå förlorad. Nyckelbiotopsdata används inte bara inom skogsbruket, utan utgör ett viktigt underlag i samband med en mängd olika typer av fysisk exploatering. Förslaget att halvera handläggningstiden för avverkningsanmälningar avstyrks också, då vi ser ökad risk att allmänna intressen inte hinner beaktas i tillräcklig utsträckning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att det nationella skogsprogrammet bör breddas för att öka graden av samverkan och att Skogsstyrelsen anslås medel för att utöka och bredda rådgivningen i skogen.

Länsstyrelsen tillstyrker även förslagen om en fördjupad bristanalys av vad som krävs för att uppnå de långsiktiga målen för biologisk mångfald och att ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen inrättas. Vår bedömning är att vetenskapen är väl grundad kring vikten av att geografiskt koncentrera bevarandet och att det sker för tillräckligt stora arealer. Därför bör rådet få i uppdrag att även ta fram förslag till värdeetrakter för landets boreala skogar,

tajgan. Länsstyrelsens uppfattning är att prioritering av sådana trakter bäst görs över flera län.

Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att staten ska satsa på att bevara de sammanhängande fjällnära naturskogarna och att riktade medel behöver avsättas för detta så inte annat områdesskydd blir lidande. Länsstyrelsen står också bakom förslaget att Sveaskogs markförsäljningsprogram ska rikta sig till enskilda privata markägare som berörs av områdesskydd, men vill understryka att det bör gälla i hela landet, inte enbart i fjällnära skogen. Länsstyrelsen anser att en av de viktigaste åtgärderna för att stärka enskilda markägares rättigheter i samband med områdesskydd är att erbjuda annan mark att bruka. Länsstyrelsen ställer sig också bakom förslaget att ändra skatteregler för ersättning vid formellt skydd.

Länsstyrelsen vill också påpeka att en oberoende utredning bör tillsättas för att analysera förhållandet mellan ökad användning av skogsråvara och ökad kolinlagring som olika möjligheter för att nå klimatmålen, en fråga som fallit mellan stolarna mellan Vägvalsutredningen och Skogsutredningen.

Länsstyrelsens ställningstagande och skäl

7 En växande cirkulärbioekonomi med bas i skogen

Utredningen föreslår att regeringen sätter upp ett mål för en växande råvarubas i syfte att tydliggöra satsningen på omställningen till förnyelsebara resurser. Länsstyrelsen vill påminna om de ekologiska gränserna för uttag av råvaror; skogen kommer inte räcka till att ersätta allt det vi idag förbrukar fossila råvaror till samtidigt som andra mål nås. Problematiken beskrivs väl i utredningen, men det är mycket viktigt att resurseffektivitet rangordnas högre i ambitionsnivå än ökat uttag från skogen. Därför är det viktigt att en strategi/handlingsplan för en biobaserad cirkulär ekonomi tydligt inkorporerar höga ambitioner på resurseffektivitet och återbruk. Med tanke på att tillväxten i skogen undergår uttaget (se avsnitt 7.3.1) är detta perspektiv än viktigare att beakta. Målsättningen om att den biobaserade cirkulära ekonomin ska växa andelsmässigt gentemot den traditionella linjära ekonomiska modellen är en självklarhet.

Utredningen behandlar inte i särskilt stor utsträckning vilka tidsramar samhället behöver förhålla sig till i klimatomställningen. Tidsaspekten är central för frågan om skogen ger mest klimatnytta genom att stå kvar och

binda kol, eller genom att vi tar ut biomassa för substitution för att ersätta fossil energi och fossilintensiva material¹.

Utifrån klimatperspektivet är det viktigt att se till att bioråvaror nyttjas där de har en faktisk optimal klimatnytta, och brukningsmetoder som minimerar nedbrytningen av kollager bör implementeras för att minimera skogsbrukets negativa klimatpåverkan i det korta loppet. Detta då Sverige siktar på att nå utsläppsmål inom de närmaste 2-3 decennierna.

Utredningen refererar enbart lite kort till Vägvalsutredningen² trots att dess innehåll är av stor relevans när det handlar om den biobaserade cirkulärekonomin och kolsänkor som vi måste arbeta med för att nå klimatmålen uppsatta av Riksdagen. I Vägvalsutredningen nämns återvätning som en viktig åtgärd, bland annat i vissa utdikade skogsbruksmarker, något som rimligtvis bör ha en inverkan på hur produktiviteten i skogen utvecklas och skogsbruket framöver bedrivs. Resonemang förs också om att brukad skogsmark kan utgöra en större kolsänka genom tillväxthöjande åtgärder, ökad naturhänsyn i skogsbruket och ökat skydd av produktiv skogsmark. Inga åtgärder föreslogs dock i Vägvalsutredningen, utan hänvisades till eventuella förslag som skulle kunna komma att presenteras i Skogsutredningen och andra pågående processer eller målöversyner. I direktivet för Skogsutredningen hänvisas till att den då ännu pågående Vägvalsutredningen skulle analysera förhållandet mellan ökad användning av skogsråvara och ökad kolinlagring som olika möjligheter för att nå klimatmålen. Frågan har alltså hamnat mellan stolarna och förslag på hur den ska hanteras tas inte upp av någon av de två utredningarna. Länsstyrelsen efterfrågar en tydligare beskrivning av hur dessa olika perspektiv ska gå ihop, alternativt att en separat utredning tillsätts.

9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

Skogens roll för klimatet är en viktig del för skogens cirkulära bioekonomi. Länsstyrelsen vill lyfta fram att även klimatets roll för skogen är av vikt då ett förändrat klimat kommer att kräva åtgärder för dagens skogsbruk (val av skogsbestånd, skötsel, ökad tillväxt, ökade risker för körskador mm) för att vara hållbart och robust, idag och i framtiden.

¹ [Rummukainen, M. \(2021\) Skogens klimatnyttor - en balansakt i prioritering. CEC Rapport Nr 6. Centrum för miljö- och klimatvetenskap, Lunds universitet.](#)

² [Vägen till en klimatpositiv framtid \(SOU 2020:4\)](#)

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att dialogen inom det nationella skogsprogrammet behöver utvecklas så att alla berörda aktörer ges möjlighet till deltagande och att programmet breddas så det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integrerat. I Västernorrland har det regionala skogsprogrammet tagits fram i bred samverkan mellan Länsstyrelsen Västernorrland, Region Västernorrland och Skogsstyrelsen, näringsliv, forskning och ideella föreningar, och även skett i samverkan med arbetet med handlingsplanen för grön infrastruktur, ett upplägg som varit framgångsrikt.

9.4. En strategi för bioekonomi

Länsstyrelsen anser att förslaget att tydligt definiera och komma överens om vad som menas med cirkulär bioekonomi är bra. Att separera skogens bioekonomi från annan bioekonomi är däremot inte så lämpligt då det är kommunicerande kärl. Skogens bioekonomi bör därför hanteras inom den bioekonomistrategi regeringen arbetar med. Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att en strategi bör lyfta fram mångbruk i skogen för att öka nyttan av skogens resurser och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra.

En viktig del av en strategi för cirkulär bioekonomi är insikten om vilka begränsningar som finns på tillgångssidan. Här skulle man kunna komplettera kunskapsunderlaget med en långsiktig analys över hur tillväxten i skogen, med rätt typ av skogsbruksåtgärder, kan förändras med ett varmare (och blötare) klimat. Men det behöver även kompletteras med kunskap om vilka typer av plant som ska väljas, hur ett klimatanpassat skogsbruk ska se ut, och vilka risker som ändå ökar med ett förändrat klimat för skogen (ex angrepp av skadedjur, skogsbrand mm).

9.5. Regelförenklingar för skogsbruket

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att avverkning av gran på tidigare åkermark bör kunna ske på enkelt sätt. Beträffande att utredningens förslag är avsett att möjliggöra en ändamålsenlig återbeskogning med blandskog vill länsstyrelsen dock påminna om att vi i Sverige även har en strategi för att öka vår livsmedelsproduktion och vår självförsörjningsgrad. Den bästa nyttan är då kanske att marken återigen nyttjas för odling av spannmål eller andra livsmedel?

9.6 Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket

Länsstyrelsen anser, i likhet med Statskontorets utredning av Skyddet av Levande skogar³, att Skogsstyrelsen borde vara mer aktiv med naturvårdsrådgivning i skogsbruket. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att Skogsstyrelsen ska utöka sina rådgivningsinsatser. Rådgivningskampanjen bör dock ha ett helhetsperspektiv där såväl naturvård som produktion, klimatanpassning, växthusgasutsläpp och möjligheter till att öka upptaget av koldioxid hanteras. Därvid är handlingsplanerna framtagna inom grön infrastrukturarbetet viktiga kunskapsunderlag som bör ligga som grund för rådgivning och dialog om naturvårdande skötsel, miljöhänsyn, klimatanpassning samt för frivilliga och formella avsättningar.

Förslaget är dock otydligt rörande vad man egentligen menar med en ökad klimatanpassning i skogen. Skogsbruk och skogsskötsel av skogsbestånd behöver anpassas till förändrade klimatförhållanden på olika sätt. Det handlar om val av trädslag, stormsäkring, kunskap om markens bärighet (risker för ras och skred ökar i ett förändrat klimat), hur man hanterar vattenflöden vid markberedning och avverkning för att inte skada intilliggande områden och så vidare. För att veta att exempelvis åtgärder som påverkar vattnets flöden inte sker på ett felaktigt sätt, behöver man ofta ha kunskap om ett större område än bara det som ska avverkas eller markberedas. Skogsbruksåtgärderna kan också påverka andra funktioner i omgivningen som väg- och järnvägsinfrastruktur, vattentäkter, bebyggelse mm.

Idag omfattas exempelvis Skogsstyrelsen, Trafikverket och länsstyrelserna av förordningen om myndigheters klimatanpassningsarbete (2018:1428). Förordningen är ganska ny men redan nu finns många verktyg (metodstöd, karttjänster mm) framtagna för att bidra till en ökad kunskap om hur klimatförändringarna kan påverka på såväl nationell nivå som regional. Hos länsstyrelserna har arbetet pågått sedan 2009 med att analysera hur respektive län kommer att påverkas av dessa förändringar, och handlingsplaner och åtgärdsförslag finns framtagna. Det vore bra om Skogsstyrelsens arbete med rådgivning till skogsägarna även kunde ske på regional nivå, och i samverkan med andra aktörer som kan bidra med kunskap.

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

³ [Statskontoret, Rapport Skyddet av Levande skogar \(2007:14\)](#)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald. Detta råd kan förhoppningsvis fungera som en länk mellan forskning och naturvård för att kunna tillämpa tillgänglig kunskap i praktiskt arbete med att bevara biologisk mångfald. Det föreslagna rådet bör samverka med såväl det klimatpolitiska rådet som med regeringens expertråd för klimatanpassning, så att kunskap om hur klimatförändringar även påverkar skogens biologiska mångfald kan beaktas, och vilka strategier som krävs för att bibehålla denna mångfald.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att analyser genomförs för att undersöka hur representativa och väl förbundna de skogar som är avsatta för naturvård är. Vi anser även att det är önskvärt att analyserna utmynnar i förslag till vilka värdetrakter i boreal skog, tajgan, som bör prioriteras långsiktigt. Analyserna bör utföras av Artdatabanken i samverkan med forskning och berörda myndigheter. Analysen bör också sammanställa kunskapsläget kring hur stor andel av den produktiva skogsmarken inom värdetrakter som behöver bevaras. Vidare bör tydliggöras vilka typer av naturmiljöer utanför tajga-trakter som behöver särskilda bevarandeåtgärder. Analysen bör vara strikt bevarandebiologisk. Aspekter som exempelvis produktionsförhållanden för skogsbruket eller behovet av områden för friluftsliv kommer in i ett senare skede. Sannolikt kan analysen utgå från de förslag till skogliga värdetrakter som respektive länsstyrelse har utarbetat inom ramen för såväl de regionala strategierna för formellt skydd av skog som inom arbetet med grön infrastruktur. Länsstyrelserna behöver också föra en tät dialog med Artdatabanken under analysens gång för att bistå denna kring regionala naturförhållanden.

För att kunna genomföra analyser enligt ovan är det nödvändigt att även frivilliga avsättningar ingår som en parameter. Det innebär att dessa avsättningar måste bli tillgängliga för att kunna ingå i analysen.

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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att regeringen beslutar om kvantitativa arealmål och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort, respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Dessa arealmål bör utgå från långsiktigt bevarande som till stor del sker i skogliga värdetrakter.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald då det redan finns befintliga processer som är mer resurseffektivt att nyttja och utveckla, till exempel fördjupad utvärdering av miljömålen, uppdatering av skogsskyddstrategin samt myndigheternas övriga uppföljning av behovet av skyddsinsatser. Dessutom är handlingsprogrammet baserat på förslaget om frivilligt formellt skydd som huvudsakligt arbetssätt, ett förslag som länsstyrelsen avstyrker.

10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

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

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att frivilligt formellt skydd ska utgöra det huvudsakliga arbetssättet. Det föreslagna arbetssättet riskerar att leda till ett dyrare, mindre effektivt och mindre ändamålsenligt skyddsarbete. Om inte urvalet utgörs av de från naturvärdessynpunkt mest värdefulla skogarna, både rörande kvalitet och geografisk belägenhet, finns risken att större arealer skog behöver skyddas för att nå befintliga miljömål och internationella åtagande om biologisk mångfald.

Strategin för formellt skydd av skog är inriktad mot att åstadkomma ett kostnadseffektivt skydd för de skogar som är mest skyddsvärda, baserat på offentligt tillgängliga kunskapsunderlag. Det innebär att områden som väljs ut i bevarandearbetet bedöms kunna vara långsiktigt funktionella genom att de hyser höga naturvärden, är av tillräcklig storlek samt belägen i ett landskapssammanhang som möjliggör en spridning för alla arter. Angreppssättet är av stor vikt ur ett bevarandeperspektiv, både på kort och lång sikt.

Länsstyrelsen bedömer att nuvarande arbetssätt, där skydd av värdefull natur kan initieras av både markägare och länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen, är ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Samverkan och överenskommelser med berörda markägare är sedan lång tid det tillämpade arbetssättet. Länsstyrelsen arbetar för att ha en god och transparent dialog med de markägare som berörs av områdesskydd. Länsstyrelsen upplever också att majoriteten av markägare är nöjda med reservatsprocesserna, något de

markägarenkäter som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen genomför regelbundet visar⁴.

Markägare har redan idag möjlighet att ta initiativ till formellt skydd av värdefull natur på den egna fastigheten, bland annat genom arbetsmetoden Nya Komet. Intresseanmälningar om formellt skydd från markägare med naturvärden i sin skog har glädjande nog ökat de senaste åren. Omfattningen är dock liten och områden som anmäls för frivilligt formellt skydd är ofta för små eller isolerade för att vara funktionella. Denna problematik uppmärksammades även i utvärderingen av Kometprogrammet⁵ samt av riksrevisionen i deras granskning av arbetet med skydd av värdefull natur⁶. Man konstaterade där att arbetssättet Nya Komet missar målet att vara ett kostnadseffektivt sätt att genomföra områdesskyddsarbetet. Det beror främst på att *"naturvärdena ofta är lägre, i områdena initierade genom Nya Komet och arbetssättet medför högre administrativa kostnader än det traditionella skyddsarbetet"*. Länsstyrelsen instämmer i riksrevisionens slutsats och för att öka kostnadseffektiviteten behövs förbättringar bland annat rörande strategisk planering och prioritering av skyddsvärda områden. Utredningens förslag om att låta frivilligt formellt skydd utgöra det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog utgör inte en sådan förbättring utan försämrar möjligheterna till strategisk planering och prioritering av högsta naturvärde.

Utredningen beskriver på ett bra sätt de problem som kan uppstå om inventeringar måste föregås av samtycke (avsnitt 14.3.2): *"Ett samtycke från markägaren som en förutsättning för en naturmiljöbeskrivning skulle även kunna få till följd att inventerade områden ligger utspridda i landskapet. Det skulle försvåra, eller omöjliggöra, möjligheten att uppnå väl förbundna system av naturvårdsavsättningar och relevant naturvårdshänsyn för att få konnektivitet i landskapet."* Samma konsekvenser kommer bli följden om områdesskydd i huvudsak ska bygga på frivillighet och markägares initiativ.

Skogsutredningen föreslår även att arbetssättet frivilligt formellt skydd enbart ska gälla för skog och att nuvarande arbetssätt ska fortgå vad gäller områdesskydd i områden sammansatta av skog och andra naturtyper. Detta medför en uppenbar risk att otydligheter uppstår om var gränsen går för vilka regler som ska gälla. Även likabehandlingsprincipen blir svår att tillämpa då markägare i skyddsvärda områden som utgörs av skog enligt utredningens förslag kommer få andra möjligheter än ägare till områden sammansatta av skog och andra naturtyper.

⁴ [Formellt skydd av skog - en undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2017-2019. IVL Svenska miljöinstitutet, 2021.](#)

⁵ Kometprogrammet 2010-2014. Rapport 6621. Naturvårdsverket, 2014

⁶ [Skyddet av värdefull skog \(RiR 2018:17\)](#)

10.4 Ersättning för naturvård

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om gynnsam beskattning av ersättning vid formellt skydd. Ett områdesskydd är en påtvingad process från det allmänna, och därför bör ersättning visserligen utgå från en marknadsvärdeminskning men därtill utformas generöst. Att dessutom likställa alternativen försäljning och intrångsersättning ekonomiskt ges markägaren större valfrihet. Länsstyrelsen ställer sig också bakom förslaget att, om skattefrihet inte genomförs, reglerna för avsättning till en ersättningsfond ses över i syfte att möjliggöra en förlängd tid för förvärv av ersättningsfastighet.

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling

Länsstyrelsen instämmer med utredningen om naturens potential i att gynna lokala samhällen och främjande av hållbar naturturism. Det behöver dock påpekas att det mesta av friluftslivsutövandet sker i natur nära bostaden på allemansrättsliga grunder, dvs i de flesta fall i skog och annan natur som ej är skyddad som naturreservat eller nationalpark. Länsstyrelsen anser att det är problematiskt om friluftslivsutövare i första hand förväntas uppsöka skyddad natur för sina naturupplevelser. En sådan förväntan från markägarnas sida riskerar att försvaga Sveriges starka allemansrätt.

Sveriges nationalparker kan vara en fantastisk ingång till naturupplevelser. Länsstyrelsen menar dock att nationalparker inte kan vara det enda att bygga naturturism på. För att skapa en mer hållbar och långsiktigt fungerande besöksnäring till naturområden bör fokus vara gemensamma satsningar regionalt och lokalt för att exempelvis lyfta fler intressanta besöksmål, anlägga ytterligare vandringsleder och främja kollektivtrafik för att minska på trafikmängder.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att utreda förändringar av regler i miljöbalken och nationalparksförordningen för att gynna friluftsliv och naturturism. Vi bedömer inte att miljöbalkens bestämmelser utgör ett hinder för dessa verksamheter. I Västernorrland är det mycket ovanligt med reservatsföreskrifter som inskränker friluftsliv och hållbar naturturism.

Naturreservatsinstrumentet är mycket flexibelt och det är fullt möjligt att skydda områden med det huvudsakliga syftet att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Länsstyrelsen ser positivt på att utreda behovet för att inrätta fler sådana naturreservat.

Länsstyrelsen Västernorrland motsätter sig utredningens förslag om att boka, hyra eller arrendera öppna övernattningsstugor i skyddad natur. Länsstyrelsen Västernorrland anser att det inte är förenligt med regeringens friluftspolitiska målsättning om att alla ska ha möjlighet till

naturupplevelser. Personer i socioekonomiska utsatthet tillhör de som utövar minst friluftsliv i dag.

Länsstyrelsen vill påpeka, angående den skyddade naturens möjlighet att bidra till landskapsutveckling, att en stor del av de skötselanslag länsstyrelsen erhåller för förvaltning av naturreservat, exempelvis biologisk skötsel som slåtter, naturvårdsbränningar etc. och iordningställande och underhåll av besöksanläggningar går till entreprenörer eller anställda ute i länet, dvs i de flesta fall bosatta och verksamma på landsbygden.

12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

Utredningen menar att Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsinventering, och har inte kunnat hitta något uttalat stöd i rättsordningen för denna inventering. Vidare att det sällan finns skäl för Skogsstyrelsen att på förhand klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden, innan något ärende som berör dessa aktualiseras. Utredningens uppfattning är att ett områdes naturvärden i stället ska bedömas först i samband med att denna bedömning är relevant för myndighetens agerande.

När det gäller frågan om det finns rättsligt stöd för Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering konstaterar länsstyrelsen att rättsläget är oklart. Domstolar har gjort olika bedömningar kring legaliteten. Förvaltningsrätten i Malmö har i en dom bedömt att Skogsstyrelsen saknade författningsstöd för att registrera nyckelbiotoper (mål 9753-19). Denna dom överklagades till Kammarrätten i Göteborg och som utredningen har konstaterat bedömde kammarrätten inte frågan om legalitet (mål 1727-20). I en dom från förvaltningsrätten i Jönköping (mål 4997-19) bedömde domstolen att registreringen av nyckelbiotop uppfyllde förvaltningslagens krav på legalitet. Domen överklagades till Kammarrätten i Jönköping som i en dom den 10 mars 2021 fastställde förvaltningsrättens dom (mål 638-20).

Länsstyrelsen konstaterar vidare att Skogsstyrelsen och den egna myndigheten har haft centrala roller i arbetet att nå miljömålet Levande skogar, och att den grundläggande strategin har varit att skydda de skogsområden som håller högst kända naturvärden. För att kunna göra det måste myndigheterna inhämta kunskap om olika områden för att kunna rangordna, naturvärdesbedöma dem och sedan skydda de med högst naturvärde. På motsvarande sätt måste myndigheterna kunna göra jämförelser över större ytor, landskap, för att kunna åstadkomma aggregerat bevarande i trakter i enlighet med aktuell bevarandebiologisk forskning. Vi delar inte utredningens resonemang om att de naturmiljöbeskrivningar som föreslås ersätta nyckelbiotopsinventeringen kommer att leda till samverkan i landskap där olika aktörer tillsammans strävar mot ekologisk konnektivitet. För att kunna lägga resurser på rätt plats i landskapet, oavsett vem som står

för resurserna, måste beståndsdata rangordnas och områden naturvärdesbedömas.

Om perspektivet vidgas utanför nyckelbiotopsinventeringen konstaterar länsstyrelsen att flera olika myndigheter, såväl statliga som kommunala, har under lång tid arbetat med att beskriva företeelser som skogliga värden (såväl ekonomiska som biologiska), vattendrag, mineralförekomster, kulturmiljöer, rasrisk med mera. Denna geografiska kunskap har sedan legat till grund för exempelvis identifiering av riksintressen av olika slag, liksom prioritering av områden i kommunala översiktsplaner. Om en annan myndighet än Skogsstyrelsen, exempelvis en kommun, inventerar skogar, bedömer områdenas naturvärde och publicerar resultatet i en rapport, ska det också betraktas som regelvidrigt? Länsstyrelsen veterligen har en mängd liknande inventeringar utförts på eget initiativ av olika myndigheter utan formellt medgivande från många markägare eller att de utgjort uppdrag angivna i regleringsbrev. Vi ställer oss undrande kring hur myndigheter generellt ska bedriva långsiktig fysisk planering om nyckelbiotopsinventeringen betraktas som regelvidrig.

Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag rörande nyckelbiotoper inte är ändamålsenligt. Så länge riksdagens uppdrag att bevara skogliga naturvärden i värdeetrakter för att uppnå ekologisk funktionalitet i enligt med miljömålet Levande skogar finns kvar, anser länsstyrelsen att såväl Skogsstyrelsen som andra myndigheter, behöver kunna identifiera och bedöma naturvärden samt samla dem i sökbar form. Även Riksrevisionen ansåg i sin granskningsrapport av skyddet av värdefulla skogar år 2018 att en nationell nyckelbiotopsinventering var angelägen att genomföra. Riksrevisionens bedömning var att tillräcklig kunskap om var det finns skyddsvärda områden samt hur det återstående skyddsbehovet ser ut är grundläggande förutsättningar för strategisk planering och effektiv prioritering av områden.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att de delar av nyckelbiotopsregistret som utgör sammanvägda naturvärdesbedömningar ska gallras. En sådan gallring skulle innebära ett slöseri av skattemedel som investerats i nyckelbiotopsinventeringen under närmare 30 år. Nyckelbiotopsregistret är ett mycket viktigt samlat kunskapsunderlag inom svensk naturvård som har och har haft stor betydelse inom såväl forskning och skoglig planering som inom myndigheternas arbete med exempelvis fysisk planering, rådgivning, tillsyn och områdesskydd.

12.9 Grön infrastruktur

Skogliga värdeetrakter behövs för att tillräckligt stora ytor bevarad skogsmark ska finnas tillräckligt nära varandra för att olika organismer ska kunna sprida sig till och kolonisera dessa ytor. Det beror i grunden på att Sverige, liksom många andra länder, inte har bestämt att bevara alla hotade arter och

naturtyper överallt. Utredningen nämner Ilkka Hanskis förslag till bevarandemodell i trakter⁷, men nöjer sig med att den är intressant att utreda. Länsstyrelsen uppfattar vetenskapen som väl grundad kring vikten av att geografiskt koncentrera bevarandet och att det sker för tillräckligt stora arealer. Under förutsättning att miljömålen och internationella åtaganden rörande biologisk mångfald fortsatt ligger kvar, borde därför enligt vår bedömning utredningen, politiken och myndigheterna i högre grad ta fasta på vikten av geografisk fördelning av naturvårdsinsatser för skogliga landskapstäckande naturtyper.

Länsstyrelsen har påbörjat fördjupade diskussioner om hantering av värde-trakter med delar av skogsbruket i länet, i enlighet med vad utredningen beskriver, och med utgångspunkt i fastställt regionalt skogsprogram samt handlingsplan för grön infrastruktur. Dialogen utgår från att såväl skogsbruket som staten står för långsiktigheten i bevarandet i respektive trakt.

Länsstyrelsens bedömning är att det inte är möjligt att skapa skogliga värde-trakter i tillräckligt hög grad för långsiktigt bevarande i enlighet med miljömålen med ett områdesskyddsarbete som är baserat på markägares initiativ och utan möjligheter till ersättningsmark. Ett sätt att hantera detta, inom ramen för det utredningen föreslår, skulle kunna vara att regeringen anger att de trakter som Artdatabanken med flera efter ovan nämnda analys har fört fram som prioriterade, är av angeläget allmänt intresse.

14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen

Länsstyrelsen bedömer förslaget att införa kunskapskrav i skogsvårdslagen som svårt att följa upp efterlevnaden av, samtidigt som det är otydligt i vilken omfattning kravet gäller. Det är också otydligt vad som menas med "kulturmiljövårdens intressen" och "kulturmiljövärden". Omfattar markägarens utökade kunskaps- och utredningsansvar, enligt utredningens förslag till ny lagparagraf, enbart kulturlämningar eller både forn- och kulturlämningar? Gäller de föreslagna lagförändringarna enbart kulturlämningar kommer markägarens underlag gällande fornlämningar antagligen vara bristfälligt. Det kan även lätt uppstå missuppfattningar att

⁷ [Hanski I. \(2011\). Habitat loss, the dynamics of biodiversity, and a perspective on conservation. *Ambio*, 40\(3\), 248-255.](#)

fornlämningar är undantaget markägarens ansvar om det inte specificeras och en hänvisning till KML görs.

Det är länsstyrelsen som har ansvaret över det statliga kulturmiljöarbetet (enligt 1 kap. 2 §, KML) och för fornlämningar och fornfynd (enligt 2 kap, KML) i länen. Därmed är det inte förenligt med KML att överlåta bedömningar gällande vilken hänsyn som krävs till fornlämningar och deras fornlämningsområde till markägaren. Däremot bör kunskapskravet förtydligas så att det även omfattar fornlämningar. Därtill bör tillståndsprocessen enligt KML förklaras i utredningen, så det blir tydligt för markägaren att hen måste samråda med länsstyrelsen inför skogsbruksåtgärder i närheten av fornlämning.

Däremot är förslaget att införa ett preciserat kunskapskrav med väl utförd hänsynsredovisning som lämnas in innan föryngringsavverkning bra. Det förtydligar och förstärker egentligen bara det som var avsikten i 1993 års skogsvårdslag, att markägaren skulle bära ett ansvar för att skaffa sig den kunskap som behövs för att nå de skogspolitiska målen.

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att kunskap om platsbundna naturvärden är en förutsättning för att uppnå skogspolitikens jämställda mål och att det har stor betydelse för möjligheten till effektiv naturvård genom landskapsamverkan. Om nyckelbiotopsinventeringen skulle upphöra, vilket länsstyrelsen motsätter sig, är det viktigt att en ny form av inventering införs. Länsstyrelsen bedömer då att förslaget i utredningen om att upprätta en nationell inventering kallad naturmiljöbeskrivning, baserad på nyckelbiotopsmetodiken skulle kunna vara en relevant metod. Det är dock ett omfattande och långsiktigt arbete och förutsätter att behövliga resurser ges till Skogsstyrelsen, för att skogs- och miljöpolitiska mål ska kunna nås. Det är också av yttersta vikt att kunskapsunderlagen som tas fram är transparenta och kunskapsbaserade.

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Länsstyrelsen är angelägen om att hålla korta handläggningstider men det är viktigt att det inte går ut över kvaliteten. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget att korta handläggningstiden för avverkningsanmälningar till 3 veckor. Myndigheten som ska granska ansökan skulle då få alltför begränsad tid för att agera i ärendet, vilket innebär att allmänna intressen riskerar att inte beaktas tillräckligt. Länsstyrelsen har också svårt att se det angelägna behovet av så kort handläggningstid just för skogsbruket där det i normalfallet torde vara lång framförhållning innan åtgärd med tanke på skogens omloppstid. Vid mer akuta händelser som efter stormar och bränder där snabbare besked från myndigheterna kan behövas, finns redan idag möjlighet till dispens för att snabbt kunna sätta in åtgärder.

Handläggningstiden bör även ses i ett större miljörättsligt sammanhang. Vid anmälan om miljöfarlig verksamhet gäller en tidsfrist på 6 veckor och för vattenverksamhet 8 veckor. För anmälningar om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken gäller 6 veckors tidsfrist.

Skogsbruksåtgärder kan också beröra annan lagstiftning än skogsvårdslagen och miljöbalken. Tillstånd gällande föryngringsåtgärder som markberedning och plantering vid fornlämningar ska sökas hos länsstyrelsen enligt kap. 2 i KML. Länsstyrelsens nationella mål för handläggningstid för dessa ärenden har angetts till 150 dagar. För att kunna säkerställa att fornlämningar och deras fornlämningsområde lämnas tillräcklig hänsyn vid skogsbruksåtgärder ska avverkningsärenden som berör fornlämningar samrådats med länsstyrelsen, även om inga tillståndspliktiga åtgärder planeras. Eftersom handläggningen enligt KML inte alltid kan hanteras inom samma tidsram finns det därför en överhängande risk att länsstyrelsen kommer att ses som en förhindrande och försvårande myndighet.

På sida 873 står att: *”I vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med en annan myndighet. Det kan till exempel avse förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen. Krävs ett mer omfattande samråd med länsstyrelsen kan det vara skäl för en förlängd handläggningstid.”*

Detta är felaktigt – det är markägaren som ska samråda med och söka tillstånd av Länsstyrelsen gällande lagskyddade fornlämningar, inte Skogsstyrelsen.

Skulle handläggningstiden för avverkningsanmälan halveras till 3 veckor är länsstyrelsens bedömning att det krävs en systematisk uppföljning av hur såväl natur- som kulturmiljöhänsyn efterlevs inom skogsbruket. Visar uppföljningen på försämrad efterlevnad borde handläggningstiden ses över igen.

15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

15.1 Bakgrund till de särskilda reglerna för fjällnära skog

I detta kapitel redogörs för den bristfälliga fornminnesinventeringen i norra Sverige, något som borde belysts tidigare i utredningen. Kunskapsbristen rörande fornminnen gäller med andra ord inte enbart fjällnära skog. Det innebär att det finns stora mängder hittills okända fornlämningar i skogsmark i den norra halvan av landet som riskerar att förstöras av skogsbruket, precis som lyfts upp senare i utredningen (under *Risk för betydande skador på fornminnen*). Detta gäller inte minst det samiska kulturarvet.

16 Staten gör en stor investering i fjällskogen

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

Länsstyrelsen ser positivt på en statlig satsning för att bevara de stora sammanhängande fjällnära naturskogarna med mycket höga naturvärden och tillstyrker förslaget att avsätta de stora naturskogarna långsiktigt för naturvård. Det gröna bälte som den fjällnära skogen utgör med större, mer eller mindre sammanhängande, skogsområden med höga naturvärden är ett av få skogslandskap med hög konnektivitet och funktionalitet. Det är därför av internationellt intresse att dessa naturskogar bevaras i så stor utsträckning som möjligt.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att Sveaskog ska utöka markförsäljningsprogrammet. Länsstyrelsen förordar att modellen införs i hela landet så enskilda markägare och allmänningar kan få tillgång till ny mark i samband med skydd av skog, oavsett var den är belägen, det vill säga inte enbart inom fjällnära området. Det skulle innebära en möjlighet för enskilda markägare att få tillgång till ny mark. Länsstyrelsen anser att en av de viktigaste åtgärderna för att stärka enskilda markägares rättigheter i samband med områdesskydd är att erbjuda annan mark att bruka.

För att underlätta för fler markägare att fortsätta bruka skog skulle ett bytesmarkspaket för de stora bolagen vara ett bra komplement till markförsäljningsprogrammet. Det tidigare projektet med bytesmark som genomfördes 2010-2017 riktade sig till större fastighetsägare och var för det syftet framgångsrikt och effektivt. I ett nytt bytesmarkspaket bör storskogsbruket, för att självt få ersättningsmark, villkoras att avyttra även mark som kan användas som ersättningsmark för enskilda privata markägare. Ett dylikt arbetssätt med formaliserade trepartsbyten med de bolag som är verksamma i delar av landet där Sveaskog inte äger mark att erbjuda i markförsäljningsprogrammet skulle möjliggöra att än fler enskilda markägare skulle kunna erbjudas annan mark att bruka i samband med formellt skydd.

16.3 Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om riktade anslag för att genomföra markåtkomsten av de stora sammanhängande naturskogarna i det fjällnära området. Det är en förutsättning för att genomförandet av områdesskydd i resten av Sverige inte ska påverkas negativt av skyddet i fjällnära området.

Generella synpunkter på utredningens förslag rörande kulturmiljö i skogen

Gällande kulturmiljöfrågorna är utredningens största brist, och ett grundläggande problem, att förslagen inte relaterar eller tar hänsyn till kulturmiljölagen (1988:950). Under kapitel 4 Svensk skogspolitik finns ett avsnitt om Skogsvårdslagen (SVL) och ett om Miljöbalken (MB) men det saknas helt ett avsnitt om Kulturmiljölagen (KML), vilket är en stor brist då SVL och KML har olika ansvar gällande kulturmiljöer. Eftersom SVL enbart hanterar en del av helheten blir resultatet att alla utredningens förslag som berör kulturmiljövärden i skogen blir missvisande, samt att förslagets efterlevnad försvåras. Utredningen bör kompletteras med ett kapitel om kulturmiljölagen, i vilket lagen redovisas tillsammans med roller och ansvar gällande kulturmiljöfrågorna och då med särskilt fokus på forn- och kulturlämningar.

En ytterligare brist är att utredningen inte alltid gör skillnad på begreppen kulturmiljöer, fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar (kulturlämningar), vilket blir tydligt i exempelvis förslaget om ny paragraf 1 a § i SVL. Det framgår inte heller någonstans att fornlämningar har ett fornlämningsområde.

Synpunkter gällande miljömål och miljömålsuppföljning

De nationella hänsynsinventeringar av forn- och kulturlämningar som genomförts av Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet under olika former sedan år 1998 visar att skador orsakade av skogsbruksåtgärder är fortsatt hög. Resultatet för Södra Norrland år 2020 visar att 25 procent av forn- och kulturlämningarna är skadade (skada eller grov skada), därtill hade 20 procent ringa skador. Med ett intensivare skogsbruk kommer dessa skador sannolikt öka ytterligare. Denna fråga bör utredningen vidare hantera.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Berit Högman med biolog Kristin Lindström, samordnare grön infrastruktur, som föredragande. I den slutliga handläggningen har också medverkat Torbjörn Engberg, enhetschef skyddad natur, Pekka Bader och Åsa Michold, enheten för skyddad natur, David Helsing och Therese Åkerlund, enheten för hållbar regional utveckling, Viveka Sjödin och Malin Bartosch, samhällsbyggnadsenheten.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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