



[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

## Länsstyrelsen i Västmanlands läns yttrande gällande Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Er beteckning: M2020/01926

### Inledning

Utredningen är omfattande, spänner över flera områden och behandlar frågor av komplex karaktär. Länsstyrelsen har valt att fokusera på vissa avsnitt och områden där myndigheten, genom den verksamhet som bedrivs, har fördjupad kunskap och erfarenhet och där Länsstyrelsen finner frågorna vara av stor betydelse för genomförandet av myndighetens uppdrag.

Om vikten av ett effektivt miljömålsarbete

Länsstyrelserna samordnar det regionala arbetet med de svenska miljömålen. Vid den senaste utvärderingen, som överlämnades till regeringen den 31 mars 2021, konstateras att hela samhället behöver öka takten i miljöarbetet.

Uppföljningen av miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv visade att ”utvecklingen i miljön är negativ”.

Förutsatt att mål och uppdrag inte förändras avsevärt ser Länsstyrelsen ett behov av reformer som ökar incitamenten att ”göra mer”, leder till effektivare processer och arbetssätt eller på annat sätt bidrar till att öka måluppfyllelsen i miljömålsarbetet. Länsstyrelsen ser att några förslag i utredningen, såsom förslagen om frivilligt formellt skydd och förändring vad gäller nyckelbiotoper och nyckelbiotopsinventeringen, riskerar att få motsatt effekt och därmed minska måluppfyllelsen.

### Allmänna synpunkter

Frivilligt formellt skydd

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att frivilligt formellt skydd ska utgöra grunden för områdesskyddsarbetet.

Länsstyrelsen delar utredningens syn på att dialog och öppenhet är viktiga i arbetet med formellt skydd. Dialog och samverkan är ledord i Skogsstrategin och arbetssättet med ”markägaren i centrum” genomsyrar sedan många år allt

områdesskyddsarbete, både på Länsstyrelsen i Västmanland och hos andra myndigheter.

Ett Komet-liknande arbetssätt, motsvarande det som föreslås i utredningen, ingår sedan flera år tillbaka som en del i Länsstyrelsens ordinarie arbetssätt. Antalet, omfattningen och kvalitén på inkomna förslag gör dock att områdesskyddet i allt väsentligt alltså utgörs av ärenden initierade av myndigheterna. Även om myndigheterna initierar arbetet är det mycket ovanligt att beslut om bildande av naturreservat fattas innan avtal om intrångsersättning eller köp mellan markägare och stat kommit till stånd. I den senaste uppföljningen av hur markägare upplever myndigheternas arbete med formellt skydd framgår att majoriteten av markägarna är positiva till att naturreservat inrättats på deras mark.

De samlade erfarenheterna av ett arbetssätt där det formella skyddet initieras av markägarna är samstämmiga och entydiga, sett ur ett naturvårds- och kostnadsperspektiv blir skyddet mindre effektivt. Så som förslaget är utformat riskerar det också att leda till att områden med höga naturvärden avverkas i större utsträckning.

Länsstyrelsen ser att förslagen kommer att innebära att det blir svårare att nå relevanta miljömål och uppfylla internationella åtaganden. I likhet med Riksrevisionen ser Länsstyrelsen att en statlig planering av naturskyddet är den enda garanten för att långsiktigt och kostnadseffektivt kunna uppnå uppsatta mål om bevarande av arter, naturtyper och ekosystem.

#### Nyckelbiotoper

Länsstyrelsen avstyrker förslagen om att Skogsstyrelsens arbete med att kartlägga och registrera nyckelbiotoper ska upphöra och att nyckelbiotopsregistret ska gallras.

En grundläggande förutsättning för ett effektivt strategiskt skyddsarbete, både frivilligt och formellt, är att det finns tillräcklig kunskap om skyddsvärda områden och skyddsbehov. Förslagen om att upphöra med nyckelbiotopsinventering och gallra nyckelbiotopsregistret skulle få motsatt effekt, det kan snarare innebära att kunskapsnivån om skyddsvärda områden minskade. Skulle nyckelbiotopsregistret gallras skulle myndigheter, markägare och andra aktörer i skogslandskapet berövas det enda rikstäckande kunskapsunderlag om den svenska skogens naturvärden som finns. Det skulle minska möjligheten till ett strategiskt skyddsarbete, minska möjligheterna för relevanta markägarinitiativ till frivilligt formellt skydd, öka sannolikheten för akuta hot mot skyddsvärda områden och riskera att leda till att fler områden med höga naturvärden avverkas. I förlängningen skulle det också kunna innebära att det blir svårare att nå relevanta miljömål och uppfylla internationella åtaganden.

Förslaget om att initiera en ny nationell inventering och ta fram "Naturmiljöbeskrivningar" som avser "konkreta och objektiva förhållanden i naturen" ser Länsstyrelsen som ett möjligt komplement till

nyckelbiotopsinventeringen. Att ersätta den information som under mer än 15 år samlats in i samband med nyckelbiotopsinventeringen med information som endast avser ”objektiva parametrar” skulle få förödande konsekvenser för kunskapsläget. I ett län som Västmanland, där de artrikaste och mest värdefulla skogarna sällan tydligt sticker ut substrat- och strukturmässigt, är det lätt att se att det föreslagna arbetssättet skulle innebära att många av de mest skyddsvärda miljöerna skulle förbises.

Förslagets påverkan på andra naturmiljöer

Frågor och förslag som innebär större förändringar i skogslandskapet påverkar i hög grad också andra naturmiljöer, såsom våtmarker och vattendrag.

Länsstyrelsen ser att konsekvenserna av utredningens förslag för dessa miljöer inte är tillräckligt väl utredda och belysta.

## Avsnittsvisa kommentarer

### Avsnitt 9.1.1

Länsstyrelsen delar utredarens syn på vikten av en tydlig politik för att uppnå de långsiktiga målen och att denna politik måste utgå från mätbara, tidsatta och genomförbara delmål som är avvägda mot andra samhällsmål.

### Avsnitt 9.3 - Nationell samordnare för skogsprogrammet

Länsstyrelsen ser positivt på att en oberoende samordnare tillsätts. En utökad dialog mellan berörda aktörer är en förutsättning för att förståelse och samverkan mellan olika aktörer ska öka.

### 9.5.1 Lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Länsstyrelsen har inga synpunkter på att Skogsstyrelsen ges i uppdrag att göra en översyn av lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsregler och begreppet brukningsenhet i Skogsvårdslagen samt enklare hantering av planterad granskog.

Utifrån det perspektiv som presenteras i utredningen, skogen ska räcka till mycket, är det viktigt att beakta att konsekvenserna av förslagen inte medför att marken och skogens produktionsförmåga tillvaratas på ett sämre sätt.

Länsstyrelsen ser att konsekvenserna av sänkta slutavverkningsåldrar, för såväl den biologiska mångfalden som för friluftslivet, är viktiga att analysera och beakta i översynen. I ett regionalt perspektiv är det tydligt att slutavverkningsåldrarna gått ner under senare år, framförallt på bolagsmarkerna. Att skogarna, åtminstone i vissa landskapsavsnitt, blivit yngre har fått stora konsekvenser på såväl djur- och växtliv som på människors möjlighet att idka friluftsliv och bedriv naturturism.

### 9.5.2 Avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark

Enligt statistik från Jordbruksverket har arealen jordbruksmark minskat med mer än 1 miljon hektar sedan 1919. En stor andel av den arealen utgörs av skogsmark. Här ryms alltifrån högproduktiva marker till lågproduktiv näringsfattig mark, exempelvis på gamla mossodlingar. Länsstyrelsen har inte några synpunkter på regelförändringar på jordbruksmark som lagts ner efter 1960, och planterats med gran, mer än att det är viktigt att produktionsförmågan tas tillvara, men ser att det vore olämpligt att vidga tidsspannet ytterligare bakåt i tiden. Granskogar som planterats under de första decennierna på 1900-talet, och som ännu inte slutavverkats, kan mycket väl ha höga naturvärden och bör inte behandlas annorlunda än andra skogar.

### 9.9.1. Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen skulle kunna bidra till att öka samsynen kring läget i den svenska skogen och ställer sig bakom förslaget på inrättandet av ett dylikt råd.

### 9.9.3 Kunskap om naturvårdsavsättningarnas representativitet och konnektivitet

Det finns anledning att vidare analysera och utreda frågor kring representativitet och konnektivitet. Frågan om vad begreppet representativitet ska innebära inom ramen för CBD och övriga internationella överenskommelser är central och här finns som Länsstyrelsen uppfattar det ett stort tolkningsutrymme. För att öka samsynen och förståelsen för mål och prioriteringar ställer sig Länsstyrelsen bakom myndigheternas synpunkt om att det krävs en tydlig uttolkning från politisk nivå om vad begreppet ska innebära i en svensk kontext. Länsstyrelsen ser att frågan är av stor vikt och att det bör ges hög prioritet.

### 9.9.4 Kunskap om frivilliga avsättningar och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder

Länsstyrelsen ser att det är viktigt att framhäva att det inte bara är viktigt att synliggöra de frivilliga avsättningar för att kunna utvärdera effektivitet, funktionalitet och relevans inom ramen för CBD utan också för att tydliggöra skogssektorns stora frivilliga bidrag i miljömålsarbetet. Frivilliga avsättningar ifrågasätts ofta, både till storlek, antal och långsiktig bevarandeambition, och en större transparens skulle råda bot på detta.

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget om att utreda vilka värden den improduktiva skogsmarkens hyser och dess betydelse för biologisk mångfald. Frågan är omdiskuterad och av stor vikt varför detta bör ges hög prioritet.

### 9.9.5 Kunskap om miljöhänsynen och landskapet i övrigt

Miljöhänsynen i ”vardagslandskapet” är ett komplement till frivilliga och formella avsättningar och en viktig del i den ”svenska modellen”. Att få en ökad kunskap

om långsiktighet och kvalitén i hänsynen är centralt för att kunna utveckla och utvärdera hänsynsprioriteringen och hänsynens bidrag till måluppfyllelsen.

#### 9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald

Länsstyrelsen delar utredarens bild av att det finns anledning att göra en ny och uppdaterad bristanalys för att utröna kvarvarande behov av avsättningar av skog för naturvård.

#### 9.10.1 Politiken måste våga prioritera

Länsstyrelsen delar utredningens syn på vikten av tydliga ställningstaganden och mål, både på kort och lång sikt. Målen behöver vara både kvalitativa och kvantitativa.

Länsstyrelsen vill framhäva att dagens otydliga målbilder leder till att frågor om regionala mål, resurstilldelning och nationella prioriteringar i allt högre grad bestäms av Naturvårdsverket. Länsstyrelsernas möjlighet att genomföra regleringsbrevsuppdragen blir därmed helt beroende av de ramar Naturvårdsverket väljer att sätta upp för verksamheten.

#### 9.10.2 - 9.10.6 Behovet av ytterligare naturvårdsavsättningar och vilka skogar som bör prioriteras etc.

Avsnitten illustrerar ett kunskapsbaserat arbetssätt i linje med grundprinciperna i Skogsstrategin. Länsstyrelsen bedömer att flera förslag i utredningen, såsom förslaget om ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd, skulle motverka möjligheterna att arbeta strukturerat och planerligt.

#### 9.11.1 Ett handlingsprogram förankrat i faktiska behov och resurser

Länsstyrelsen ser en risk i att minska förutsebarheten genom att i större utsträckning jobba med korta ”programperioder”.

Det finns ett mycket stort värde i en långsiktig politisk vilja och inriktning och i ett arbetssätt grundat på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet. Ett mindre långsiktigt arbete kan påverka förtroendet för beslutsfattarna, myndigheterna och verksamheten och påverka effektiviteten och måluppfyllelsen negativt. Ett mindre långsiktigt arbete kan också få negativa konsekvenser för enskilda markägare som riskerar att hamna i kläm i samband med att innehåll, resurstilldelning och prioriteringar förändras.

#### 9.11.2 Handlingsprogrammet bör ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog

Länsstyrelsen vill lyfta fram betydelsen av att regeringen redan i dag i stor utsträckning står för uttolkningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse. Detta bland annat genom att Länsstyrelsernas beslut om naturreservatsbildning kan överprövas av regeringen och regeringens utslag inte bara avgör det enskilda ärendet utan också ger vägledning för övrig ärendehandläggning. Genom

regeringens avgöranden ser Länsstyrelsen att tolkningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse redan i dag kommer till uttryck i en demokratisk och rättssäker process och inte genom myndighetsutövning.

#### 9.11.3 Handlingsprogrammet bör ange skogar av särskilt angeläget allmänt intresse som ska prioriteras för formellt skydd

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i dess nuvarande form. Länsstyrelsen ser att definitionen och avgränsningen av vilka skogstyper som i utredningen bedöms vara av särskilt angeläget allmänt intresse är utformad på ett sätt som, på grund av ålders och arealkrav, i det närmaste helt utesluter barrskogar i Syd- och Mellansverige om de inte tillhör någon av de specifika kategorierna, såsom kalkbarrskog, betespräglad skog, etc. Konsekvenserna av ett handlingsprogram, eller annat styrdokument, där utredningens uttolkning av vad som utgör synnerligen värdefulla skogsmiljöer tillämpades skulle bli att de sista kvarvarande områdena med större arealer sammanhållna värdekärnor i Västmanland skulle förbli oskyddade och sedermera riskera att helt eller delvis avverkas.

#### 9.11.4 Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem

Länsstyrelsen ser att statens mark bör nyttjas på alla tänkbara sätt. Både för att erbjuda privata skogsägare möjligheter till ersättningsmark, det kan hanteras inom markförsäljningsprogrammet, men också för att genomföra större markbyten med andra skogsbolag. Om statens intresse av att äga skogsmark är stort kan Sveaskogs markförluster, som utredaren nämner, kompenseras genom förvärv av annan skogsmark. Sett till att dagens intrångsersättningar ger en ersättning som ligger en bra bit över marknadsvärdet på skog, och utredningen föreslår att ersättningen ska motsvara marknadsvärdet och vara skattefri, bör ett sådant förfaringsätt vara kostnadseffektivt för staten.

#### 9.11.5 Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård

Oavsett om detta sker inom ramen för ett handlingsprogram eller på annat sätt ställer sig Länsstyrelsen bakom utredningens förslag. Länsstyrelsen vill lyfta de stora fördelar som finns med att inkludera markerna i ett formellt skydd vilka bl.a. är möjligheter till att områdena i större utsträckning tillgängliggörs och anpassas för allmänhet och naturturism, att det blir en ordnad skötsel och att områdenas naturvärden tryggas långsiktigt.

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

Länsstyrelsen kommenterar inte förslagen i utredningen i sak men ställer sig helt och hållet bakom den beskrivning av möjliga negativa konsekvenser och potentiella risker som förs fram av andra myndigheter och beskrivs under avsnitt 10.2.2.

### 10.2.3 Hur eventuella negativa konsekvenser hanteras och arbetssättet utvärderas

Länsstyrelsen delar inte synen på att de negativa konsekvenserna, vad gäller svårigheten att skydda större sammanhållna områden med höga naturvärden, omhändertas inom ramen för de föreslagna handlingsprogrammen. Att detta skulle ske motsägs av utredningens förslag om förutsättningar och syfte med handlingsplanerna. Utredningens förslag till vilka skogar som bör prioriteras för formellt skydd, och det faktum att de i mycket lite utsträckning förekommer i Syd- och Mellansverige (se kommentarer under avsnitt 9.11.3) stärker bilden av att frågan inte är enkel att hantera i handlingsplanerna.

### 10.4 Ersättning för naturvård

Länsstyrelsen ställer sig bakom principen att en formell naturvårdsavsättning ska vara ett ekonomiskt attraktivt alternativ och innebära ett okomplicerat förfarande. Länsstyrelsen ser ett direkt samband mellan ersättningsnivåerna och intresset för formellt skydd. Intresset ökar vid högre ersättningsnivåer.

Länsstyrelsen ser också att ersättningsberäkningarna bör vara lika vid intrångsersättning och försäljning och delar utredningens syn vad gäller att det är mer rationellt att staten i största möjliga mån äger den skog som är skyddad för all framtid.

### 10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling

Länsstyrelsen delar uppfattningen om skyddade områdens värde för landsbygdsutveckling. Länsstyrelsen har inget att erinra emot att nämnda ekoparker omvandlas till nationalparker. Länsstyrelsen vill dock erinra om att om syftet är att bidra till bioekonomin och landsbygdsutveckling finns fler, eller andra, ekoparker i delar av landet som Länsstyrelsen bedömer vara i större behov av statliga initiativ och insatser för att och gynna utveckling och framväxt av ett lokalt näringsliv knutet till naturturism än några av de som föreslås i utredningen.

Ett exempel från vår egen region är Ekopark Malingsbo. Ekoparken ligger inom naturvårdsområdet Malingsbo-Kloten som under decennier varit viktigt för det rörliga friluftslivet. Ekoparken, och anslutande skogar, har höga värden knutna till skog och vattenmiljöer. I området bedrivs redan i dag turistisk verksamhet i olika form. Utvecklingspotentialen är enorm och en utveckling av området skulle ha stor betydelse för berörda kommuner, näringsidkare och andra i närområdet.

I detta ärende där Landshövding Minoo Akhtarzand beslutat har naturvårdshandläggare Mårten Berglind varit föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även Länsråd Ulrica Gradin och Avdelningschef Johan Wretenberg medverkat.

Minoo Akhtarzand

Mårten Berglind

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

### **Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

### **Kopia till**

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se  
agnetha.alriksson@regeringskansliet.se