

Remiss
2021-04-20
DNR: MIUN 2021/378

Regeringskansliet, Naturmiljöenheten
103 33 Stockholm
m.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se och
agnetha.alriksson@regeringskansliet.se

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

(M2020/01926)

Mittuniversitetet har anmodats att yttra sig över rubricerad utredning och avger följande yttrande.

Sammanfattning och rekommendationer

Mittuniversitetet menar att den framtida skogspolitiken bör:

- Utgå från tre jämställda skogspolitiska mål istället för dagens två: produktion, miljö och sociala värden
- Ta sin utgångspunkt i de nationella och internationella miljömål som Sverige antagit
- Säkerställa incitament för privata markägare som gör att höga natur- och sociala värden ses som en tillgång inte en belastning
- Säkerställa att kunskap om skogens natur- och sociala värden finns tillgänglig för beslut och där landskapsperspektivet har en central roll
- Säkerställa att de globalt unika och sammanhängande naturvärden som finns i det svenska fjällskogslandskapet skyddas
- Motverka intressekonflikter i samband med avverkningsanmälningar och säkerställa Skogsstyrelsens möjligheter att kontrollera avverkningsanmälda områden i fält.
- Ha en kunskapsbaserad utgångspunkt och därmed inrätta ett vetenskapligt råd för både biologisk mångfald och sociala värden
- Utveckla besöksförvaltningen av skyddad natur och se besöksnäringen som en viktig del av bioekonomin
- Lyfta allemansrätten som en viktig del i människors möjlighet att vistas i skog och mark

Kontakt
Telefon +46 (0)10 142 80 00
Web www.miun.se

Campus
Sundsvall Holmgatan 10, SE-851 70 Sundsvall
Östersund Kunskapens väg 8, SE-831 25 Östersund

Inledning

Utredningen har haft uppdraget att ge 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. Viktiga utgångspunkter har också varit att försöka lösa den strid som pågått mellan olika uppfattningar och intressen i skogen de senaste decennierna. Utredningen har därvid lagt stor vikt vid förslag som bedöms kunna bidra till ett sundare diskussionsklimat i de skogsrelaterade frågorna då det finns en uttalad konflikt mellan olika intressenter. Utredningen är också tydlig med att förslagen ska ses som en helhet och varnar för riskerna med att fokusera på enskilda förslag.

Mittuniversitetet välkomnar ambitionen om mer flexibla skyddsformer för skogen i Sverige mot bakgrund av dess stora utbredning och betydelse för ekonomi, lokalsamhällen, biologisk mångfald och upplevelsevärden. Vi tror också att en mer dynamisk dialog kring skogens olika värden gynnar det svenska samhället i stort och borgar för en mer ändamålsenlig skötsel och förvaltning av skogen som resurs. Mot den bakgrunden är det emellertid olyckligt att utredningen haft stärkt äganderätt som sin premiss eftersom många av skogens värden ligger utanför äganderätten i juridisk mening. Ambitioner om att lösa konflikter, ökad dialog, effektiva skyddsformer och mer hänsyn till sociala värden (t ex upplevelser, friluftsliv och naturturism) hade gynnats av en bredare utgångspunkt för utredningen.

Uppnå överenskomna miljömål

Det svenska miljömålssystemet är till stor del en spegel av de överenskommelser som finns på internationell nivå. EUs art- och habitatdirektiv samt EU biodiversitetsstrategi utgör åtaganden som gemensamt tagits av medlemsländerna. De mål som satts inom konventionen för biologisk mångfald (CBD) är riktlinjer för vad som måste göras för att stoppa den globala förlusten av biologisk mångfald. Det är inte en politisk fråga om målen har nåtts utan något som ska utvärderas från faktiska förhållanden och baserat på bäst tillgänglig kunskap. Fokus från svensk sida bör därmed ligga på frågor som rör genomförandet av dessa överenskommelser och inte på att nationellt ifrågasätta målen i sig.

Frivilligt formellt skydd av skog

Skogen innehåller många målkonflikter. Växande skog binder kol, vilket är bra för klimatet. Men för att balansera skogens olika nyttor på bra sätt är det

viktigt att målet för hållbar tillväxt i skogen konsekvens-analyseras i relation till såväl biologisk mångfald som sociala värden. Områden med höga natur- och sociala värden ska vara en tillgång även för markägaren, inte en belastning. Något framtida regelverk bör ta fasta på.

Om framtida områdesskydd ska baseras på frivillighet krävs en tydlig incitamentsstruktur och där dialogen bör ske direkt med de individuella markägarna. Frivilliga erbjudanden från markägare är positivt, men samtidigt handlar det om att uppnå effektivitet i områdesskyddet. De värden i skogen som behöver skydd fördelar sig sällan så som markägarstrukturen är beskaffad, varför en utgångspunkt i frivilligt skydd (och inventering) baserat på markägande sannolikt innebär en suboptimering. Ett landskapsperspektiv behöver därför vara överordnat och det krävs ett starkt kunskapsunderlag från myndighetssidan där såväl det enskilda beståndets naturvärden som landskapsperspektivet är centralt. Då själva ägandet är viktigt så bör också alternativ om att området kan vara kvar i privat ägo men där brukandet regleras (avtal) så att befintliga naturvärden skyddas och stärks.

Behov av inventeringar och planeringsunderlag

Det är centralt för ett effektivt naturvårdsarbete att kunskap finns om förekomsten av skogar med höga naturvärden. Nyckelbiotopsinventeringen har i det sammanhanget varit en viktig faktor och skapat ett starkt planeringsunderlag. Det är möjligt att Skogsstyrelsens roll som huvudman för inventeringen har skapat konflikter mellan kunskapsbehov och myndighetsutövning men om nyckelbiotopsinventeringen inte ska ligga till grund för en naturvärdesbedömning måste den ersättas av någon annan process; en process som säkerställer att naturvårdsarbetet vilar på kunskap och fakta om skogens befintliga naturvärden. Även utan en formell naturvärdesklassning måste en inventering inkludera relevanta och kvantitativa variabler som speglar områdets naturvärden. Här bör man ta som utgångspunkt de metoder som utvecklats och testats under senare år inom ramen för Skogsstyrelsens uppdrag att ta fram en utvecklad metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige.

Ett problem som uppmärksammas är kopplingen mellan nyckelbiotoper och certifieringen. Här har enskilda markägare upplevt att deras valmöjligheter har begränsats och då speciellt på nyckelbiotopsrika fastigheter. I praktiken kvarstår dock detta problem för den individuella markägaren då certifieringen även i fortsättningen begränsar avverkningsmöjligheter. Samtidigt försvinner möjligheten för staten att träda in och ersätta markägare med stor andel bestånd med höga naturvärden på sin fastighet.

Från ett forskningsperspektiv är det mycket viktigt att det underlag som tagits fram genom nyckelbiotopsinventeringar även fortsatt finns tillgängligt. Det vore ett olyckligt resursslöseri om årtionden av inventeringsarbete raderas då det utgör ett forskningsmaterial av stor betydelse.

Kunskapskrav på markägare

Utredningen föreslår att markägaren tar större ansvar för kunskap. Det är bra, och måste omfatta produktionsvärden, naturvärden och sociala värden. Samtidigt kan inte samhället dra sig undan ansvaret att tillgodose stöd och grunddata som möjliggör en god och ändamålsenlig kunskapsuppbyggnad kring skogen. Kunskap om skogens produktion har systematiskt byggts upp i drygt 100 år, kunskap om miljövärden i ökande grad de senaste decennierna, medan kunskap om skogens sociala värden saknar systematik och är bristfällig på många områden. Dokumentation av skogens värden bör vara ett delat ansvar mellan skogsägaren och samhället.

Utredningen menar att markägarna har ett långtgående ansvar att känna till befintliga naturvärden på sin fastighet. Dvs att i praktiken ha kompetens att identifiera områden som motsvarar den klassning som skett i nyckelbiotopsinventeringen. Då markägarkollektivet är heterogent är det mycket osannolikt att denna kompetens finns fullt ut. I praktiken görs dessutom många avverkningsanmälningar av externa aktörer, virkesköpare. I och med detta byggs en uppenbar intressekonflikt in i hanteringen. Samtidigt föreslås att handläggningstiden i samband med avverkningsanmälningar förkortas till endast tre veckor med motiveringen att anmälan innehåller ett mer komplett underlag med en relevant beskrivning av befintliga naturvärden och eventuella sociala värden. På vilket sätt kan Skogsstyrelsen säkerställa att underlagen i avverkningsanmälan överensstämmer med verkligheten? Redan idag har Skogsstyrelsen bara möjlighet att i fält besöka ett mycket begränsat antal avverkningsanmälda områden. Vi ser därför stora risker med detta system och förordar att handläggningstiden inte kortas utan att sex veckors även fortsatt utgör regeln. Dessutom bör Skogsstyrelsen ha tillräckliga resurser som säkerställer att de har möjlighet att göra kontroller i fält.

Kunskapsbehov för beslutsfattande

Utredningen föreslår inrättandet av ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skog. Vi ställer oss positiva till att stärka det vetenskapliga underlaget inför viktiga politiska beslut. Här borde ett råd med kompetenta forskare från relevanta områden kunna spela en viktig roll. Historiskt har kunskapssamhället medverkat i en lång rad samverkansprocesser. Dessa har

varit värdefulla men i någon mån har i dessa sammanhang kunskapsunderlagen reducerats till en åsikt bland många andra i de diskussioner som hållits. Ett oberoende råd som sammanställer befintlig kunskap utifrån definierade frågeställningar skulle stärka de diskussioner och avvägningar som måste ske inför viktiga beslut.

Även om en stor del av konflikterna inom det svenska skogsbruket varit kopplade till avvägningar mellan produktion och miljö så måste de sociala värdena lyftas tydligare. Utredningen visar att det uppenbart finns ett stort kunskapsbehov vad gäller värden kopplade till friluftsliv och naturturism (var dessa äger rum, utbredning, motiv, mm och förutsättningar för att bedriva naturturism), samtidigt betonas inte kunskapsbristen och det finns en stor brist i källmaterialet när dessa frågor avhandlas i texten. Vi menar därmed att det föreslagna vetenskapliga rådet också bör inkludera kompetens kring skogens betydelse för sociala värden.

Turism och friluftsliv

Det är positivt att utredningen lyfter fram besöksnäringen som en del i den framväxande bioekonomin. Även om betydelsen av Sveriges skogar för människors tillgång till natur lyfts i utredningen så finns det dock betydande brister i underlaget, tex vad gäller definitioner och kunskap från tidigare forskning. Vid Mittuniversitetet (forskningscentrat Etour) och andra universitet finns forskning om friluftslivets och naturturismens förutsättningar som hade förtjänat en djupare analys.

Det är positivt med tydligare mål för naturturism och friluftsliv i skyddad natur som utredningen föreslår, inte minst nationalparker som ofta har höga upplevelsevärden. Här är det viktigt att balansera de behov som finns inom besöksnäring, naturturism och friluftsliv, och fokusera på de synergier som finns men även på eventuella målkonflikter. Det finns vidare mycket litet skrivet om friluftslivet och naturturismen utanför skyddade områden.

Sverige behöver en mer utvecklad *besöksförvaltning* av den skyddade naturen (som bl.a. omfattar zoner, leder, parkeringsplatser, naturinformation mm som utredningen lyfter fram). Detta sker idag i högre grad i nationalparker än de flesta andra områden, men besöksförvaltning som begrepp och kunskapsområde behöver utvecklas i relation till förvaltning av skog såväl som andra naturtyper (jfr. bl.a. Norge och Finland)

Allemansrätten

En stor del av skogens sociala värden är kopplade till allemansrätten. Den lyser dock med sin frånvaro i utredningen. Det är förvånande mot bakgrund av dess stora betydelse för såväl friluftslivet som många naturturismföretagare. Allemansrätten är en inskränkning i äganderätten som tillgängliggör den svenska skogen för människor och som har stor betydelse för skogens sociala värden och utgör en central del av svenskarnas traditionella sätt att vistas i skog och mark. Dess innebörd och betydelse har en given roll i den framtida skogspolitiken.

De fjällnära skogarna

Utredningen lyfter de unika värden som finns i det fjällnära skogslandskapet. Dessa värden är av stor internationell betydelse och ett av mycket få intakta skogslandskap i Europa. Trots dessa skogars relativt begränsade ekonomiska betydelse på nationell nivå har debatten varit intensiv i årtionden. Uppenbart finns regionala konflikter kopplat till att begränsa skogsbruket i det fjällnära området. Samtidigt utgör fjällskogarna och de anslutande fjällmiljöerna ett landskap där andra värdekedjor har stor betydelse. Detta gäller inte minst rennäringen men också den stora potentialen för en än mer utvecklad besöksnäring. Vi ser därför förslaget om att genomföra en stor satsning på att säkerställa de kvarvarande oskyddade skogarna med höga naturvärden som mycket värdefullt. Genom denna satsning kan den långa debatten om dessa skogar nå en slutlig lösning och ge underlag för en regional utveckling som fokuserar på andra värdekedjor.

Samtidigt är det viktigt att denna satsning inte leder till att naturvårdsambitionerna i andra delar av landet sänks. Trots sina höga värden täcker inte den fjällnära skogen in den mångfald av skogliga miljöer som finns i Sverige i stort.

Föredragande och beslut

Beslut i detta ärende har fattats av prorektor Håkan Wiklund efter föredragning av professor Bengt-Gunnar Jonsson. Närvarande vid den slutliga behandlingen av ärendet har förvaltningschef Lotten Glans, samordnare Anna Haeggström och studentrepresentanter Hilda Månsson och Rebecka Mc Neill varit.



Håkan Wiklund, prorektor