

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.sem.naturmiljoenheten@regeringskansliet.seagnetha.alriksson@regeringskansliet.se

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

Skogsägarföreningen Norra Skog har tagit del av Miljödepartementets remiss angående SOU 2020:73 – Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, dnr M2020/01926. Som remissvar hänvisas till vad som framgår av detta utlåtande.

Norra Skog är en nybildad skogsägarförening med rötterna i Norra Skogsägarna och Norrskog. Föreningen ägs av 27 000 enskilda skogsägare med ett samlat skogsinnehav på drygt 2,1 miljoner hektar skogsmark i de fyra nordliga länen. Föreningens huvudsakliga uppdrag är att företräda det privata enskilda skogsbruket, driva egen skogsbruksverksamhet och produktion i egen industri samt virkesförmedling av skogsråvara till extern industri.

Övergripande synpunkter:

Bristande förslag kring stärkt äganderätt

Norra Skog anser inte att utredningen lever upp till utredningsdirektiven vad avser uppdraget att lämna förslag som stärker äganderätten och bidrar till en växande bioekonomi. Skulle alla förslag i utredningen genomföras med utgångspunkt i utredarens bedömningar skulle tvärtom den enskildes möjlighet att bruka sin skog och göra egna val i skogsbruket försvåras.

Utredningen har inte i tillräcklig grad analyserat i vilka avseenden äganderätten försvagats och vad som är skälet till att regeringen ansåg att en äganderättsutredning var nödvändig. Norra Skog menar att äganderätten i första hand försvagats genom myndighetsutövning och genom att myndigheterna tolkat lagstiftning på ett annat sätt än vad som avsetts. Trots detta har utredningen lagt stor tyngd vid myndigheternas inlagor i utredningens slutsatser och förslag. Myndighetsutövningens äganderättsliga konsekvenser behöver analyseras bättre och bristerna behöver åtgärdas. Det kan handla om

ny lagstiftning i de fall en olycklig lagtolkning fått genomslag i praxis, men också genom styrning i forma av regleringsbrev, uppdrag, budget med mera.

Förslag till äganderättsliga förstärkningar utöver det som föreslagits i utredningen:

- Ta bort kravet på samråd enligt MB 12:6 för skogsbruksåtgärder
- Tydliggör att utredningskravet och bevisbördan ligger på staten (eller den som orsakar inskränkningen) vid inskränkningar som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.
- Ge staten kostnadsansvar för markägares domstolskostnader i mål där staten felaktigt velat inskränka pågående markanvändning.
- Avregistrera nyckelbiotoper som inte prioriteras för skydd.
- Färre restriktioner kring användningen av contorta.
- Utred om restriktioner kan tas bort i områden med restriktioner som inte anses ha sådan betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster att de kan tillgodoräknas internationella åtaganden

Felaktiga tolkningar av internationella åtaganden präglar utredningens slutsatser

Utredningen ha tagit sin utgångspunkt i att Sverige inte alls klarar sina internationella åtaganden och att väldigt mycket återstår. Norra Skog menar att detta är en helt felaktig slutsats som mynnar ut i en mängd onödiga förslag som i praktiken riskerar att styra markanvändningen i en riktning skogsägare inte själva kan välja. Det gäller exempelvis förslag om åtgärder för att stärka representativiteten och konnektiviteten i avsatta områden, bristanalys för biologisk mångfald i skogen och ett av ”experter” föreslaget nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Slutsatsen leder också till omotiverat höga ambitioner kring skydd av natur – ambitioner som minskar möjligheterna att nå de högt ställda förväntningarna på en växande bioekonomi.

Turism kan inte ersätta skogsbruk som en del i bioekonomin

Återkommande i utredningen är bedömningar att uteblivna inkomster när skog tas ur produktion ska kompenseras med ökad turism. En satsning på ökad turism kan vara välkommen, men slutsatsen är problematisk ur flera perspektiv.

Begreppet bioekonomi skapades i relation till ”fossil ekonomi”, det vill säga med syftet att fossilbaserade produkter skulle ersättas med biobaserade. Genom att även räkna in turism i bioekonomin ersätter man inga fossila produkter utan man riskerar istället att öka resandet och därmed fossilanvändningen. Ökad

turism i Sverige är välkommet, men genom att ge den samma status som exempelvis skogsprodukter inom begreppet bioekonomi eroderar man begreppet och minskar möjligheterna att faktiskt fasa ut fossila produkter.

Utredningens gör en felaktig bedömning när man antyder att minskat skogsbruk ger ökade turisminkomster i motsvarande grad. Givetvis finns ett intresse att besöka orörd natur. Men en mycket stor del av skogsavsättningarna har ytterst marginell betydelse för turismen. Samtidigt gynnas turismen av den infrastruktur skogsbruket skapar och av att landsbygden hålls aktiv. Reservatsföreskrifter är ofta ett hinder för att utveckla turism. Det finns studier som visar att skyddade områden är en dålig utvecklingsstrategi i perifera områden – de ger inte sysselsättning i större grad. Turismdestinationer läggs istället där det finns en infrastruktur som åstadkommit genom resursutvinning och som ger tillgänglighet i de perifera områdena¹.

Ytterligare ett problem med att ersätta pågående markanvändning med turism är äganderättsligt. Det är långtifrån säkert att det är den skogsägare som förlorar brukanderätten som är den som tjänar pengar på turismen eller att hen vill eller har personliga förutsättningar för att syssla med turism. Förslagen som syftar till att ersätta skogsbruk med turism rimmar därför dåligt med direktivens förväntningar om stärkt äganderätt. Turismsatsningar måste istället bygga på frivilliga överenskommelser och avtal mellan turismföretagare och markägare. Detta kan givetvis inbegripa hur skogen sköts.

Synpunkter på respektive avsnitt och förslag:

Kap 5. Äganderätt

Avsnittet har en alltför snäv syn på äganderätten, vad som påverkar den och i vilka avseenden äganderätten förändrats. Äganderätten påverkas inte bara av lagarna, utan även av hur myndigheterna tillämpar dem. Det som upplevs som förskjutningar av äganderätten handlar i stor utsträckning om förskjutningar av myndigheternas tillämpning. Det gör att lagstiftning som styr myndigheternas tillämpning blir avgörande för äganderättens innebörd. Här har förvaltningslagen en central roll och Norra Skog menar att den nya förvaltningslagen inte fått tillräckligt genomslag i myndigheternas tillämpning. Miljöbalken och annan lagstiftning tolkas ofta oberoende av förvaltningslagen vilket leder till bristande rättssäkerhet för den enskilde.

¹ J Byström 2019, Tourism Development in Resource Peripheries - Conflicting and Unifying Spaces in Northern Sweden, Umeå universitet.

Kap 8. Svensk miljöpolitik och Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald

I utredarens uppdrag låg att lämna förslag på hur internationella åtaganden ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. I uppdraget ligger enligt Norra Skogs bedömning att föreslå ett sätt att uppfylla åtagandena som möjliggör en växande bioekonomi. Detta har utredningen inte gjort. Istället har man utan egentliga ifrågasättanden valt de tolkningar som tidigare gjorts av myndigheterna och som skulle leda till omfattande negativa konsekvenser för bioekonomin. Detta är mycket olyckligt och får stora konsekvenser för de förslag utredningen lägger. Norra Skog väljer nedan att särskilt kommentera tolkningen av Aichi-mål 11 inom konventionen för biologisk mångfald och tolkningen av EU:s livsmiljödirektiv.

Internationella mål om skyddad natur (främst Aichi-mål 11)

Målet om skydd av natur från konventionen om biologisk mångfald (CBD) övertolkas i flera avseenden. Exempelvis menar utredningen att 17 procent av skogen måste skyddas, oberoende av skyddet i andra naturtyper, samtidigt som man menar att många skogstyper är underrepresenterade för att klara målet. Detta trots att den enda riktlinje CBD angett om representativitet är att minst 10 procent ska bevaras i varje ekoregion.

Vidare anser utredningen att Sveriges bevarade skogsområden inte är tillräckligt ”väl förbundna” trots att huvuddelen av den svenska naturen, till skillnad från många andra länders natur, utgörs av skogar som på olika sätt är viktiga för biodiversiteten och redan idag bidrar till en grön infrastruktur för skogens arter.

Vi delar inte alls utredningens bedömning att ett skogsområde måste utgöra en ”skoglig värdekärna” för att kunna tillgodoräknas målet. Exempelvis våtmarksimpediment måste anses särskilt viktiga för flera ekosystemtjänster och bör därför räknas med.

EU har nu i sin biodiversitetsstrategi till 2030 som mål att 30 procent av naturen ska skyddas. Skulle endast ”värdekärnor” kunna tillgodoräknas målet skulle ett mål om 30 procent på EU-nivå givetvis vara fullständigt orealistiskt. Detta eftersom naturen i EU inte till närmelsevis utgörs av 30 procent värdekärna.

Med ett mål på 30 procent skydd är det helt nödvändigt att Sverige likt andra länder har en betydligt generösare syn på vad som är skyddad natur än vad som hittills tillämpats i Sverige.

Norra Skogs förslag kring rapportering av skyddad natur

Vad som kan tillgodoräknas våra internationella åtaganden bör utredas i särskild ordning av en instans som är oberoende av den tidigare rapporteringen.

Utgångspunkten bör vara att områden med restriktioner som har betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör räknas med. Saknas den betydelsen bör man istället utreda om restriktionerna kan tas bort.

Finns administrativa hinder för att skyddsformer ska kunna tillgodoräknas bör man utreda hur sådana hinder kan undanröjas istället för att utesluta dem.

EU:s livsmiljödirektiv

Utredningen drar felaktigt slutsatsen att EU:s livsmiljödirektiv innebär ett åtagande att alla utpekade naturtyper och arter ska ha gynnsam bevarandestatus. Av detta följer den helt orimliga bedömningen att mer än 2 miljoner hektar naturskog måste skapas och bevaras för att åtagandet ska ha nåtts. Det hela bygger på misstolkningar i flera led.

- EU:s livsmiljödirektiv ställer inget krav på gynnsam bevarandestatus. Däremot ställs krav på att vidta åtgärder med syfte att nå gynnsam bevarandestatus, vilket är något helt annat (En jämförelse kan vara att en läkare kan förväntas vidta åtgärder med syfte att rädda liv, vilket inte betyder att hen har ett krav på sig att rädda varje liv). I EU:s biodiversitetsstrategi sätts målet att 30 procent av naturtyperna och arterna ska ha gynnsam bevarandestatus till år 2030. Sett till detta är det en ytterst märklig tolkning att Sverige skulle ha ett åtagande om att 100 procent ska ha gynnsam bevarandestatus.
- Sveriges rapportering av bevarandestatus till EU (enligt artikel 17 i livsmiljödirektivet) avviker från hur andra länder rapporterar och blir helt missvisande. Det ger en bild av att betydligt större arealer än vad som skulle behöva vara fallet saknas för att uppnå gynnsam bevarandestatus. Sverige (genom Artdatabanken) sätter som referensareal att naturtypsklassad mark ska utgöra minst 20 procent av respektive naturtyps förekomst i ett tänkt förindustriellt tillstånd för att naturtypen ska ha gynnsam bevarandestatus. Denna referensnivå gör att cirka 2,5 miljoner hektar naturtypsklassad mark saknas för gynnsam bevarandestatus. Andra länder sätter vanligen referensarealen till arealen då EU-direktivet började gälla i landet.

- Siffran 20 procent av förindustriellt tillstånd saknar vetenskaplig grund. Angelstam m.fl.² föreslår visserligen att 20 procent av ursprunglig miljö behöver bevaras för att de mest känsliga arterna ska kunna överleva långsiktigt. Utifrån detta bedömer de att 8-16 procent av naturen behöver skyddas eftersom arternas krav delvis kan tillgodoses i vardagsnaturen. Den svenska referensarealen bortser helt från att arternas behov delvis kan tillgodogöras i vardagslandskapet.
- Angelstams bedömning att 20 procent ursprunglig miljö behövs är starkt ifrågasatt³ och bygger på ett felaktigt antagande. De studier som visar på tröskelvärden på 10-30 procent som Angelstam bygger sitt antagande på handlar om tröskelvärden för lämplig miljö för vissa arter vilket är något helt annat än ursprunglig miljö. Empiriska studier om lämplig miljö finns främst för fåglar som till stor del kan tillgodogöra sig tillgångar i vardagslandskapet.

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

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Norra Skog ser positivt på tillsättandet av en nationell samordnare för skogsprogrammet. Det är dock viktigt att programmets vision kvarstår och att det finns en tydlig politisk inriktning kring vad programmet ska uppnå.

Norra Skog ställer sig tveksamma till en breddning av programmet eftersom risken är stor att man då tappar fokus på uppdraget om en växande bioekonomi. Övriga frågor kan hanteras inom programmet i den mån det behövs för att förhindra begränsningar för en växande bioekonomi.

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

Norra Skog delar utredningens bedömning att det behövs ett mål för hållbar tillväxt i skogen. För att ett sådant mål ska ha betydelse krävs dock att tillväxt- och miljömålen balanseras mot varann och att de inte blir oförenliga.

Tillväxtmålet kan inte heller sättas utifrån nuvarande miljömål för skogen som vi anser vara både orealistiska och onåbara. Målen för skogen måste därför

² Angelstam, P., Andersson, L. 1997. I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras? SOU 1997:98, bilaga 4.

³ Ranius & Jonsson 2007, Theoretical expectations for thresholds in the relationship between number of wood-living species and amount of coarse woody debris: A study case in spruce forests, Journal for nature conservation 15 (2007) s 122.

sättas i en helhet vilket innebär att en översyn av miljömålen för skogen är nödvändig.

Styrmedel för ett tillväxtmål måste fokusera på att undanröja hinder för tillväxt, inte att få skogsägare att producera mer. Annars riskerar skogsägarens möjlighet till fria val även inskränkas utifrån tillväxtmålet.

Norra Skog är tveksamma till att tillväxtmålet ska föreslås inom det nationella skogsprogrammet med ett brett deltagande. Det riskerar att förhindras av låsningar mellan intressentgrupper. Tillväxtmål och miljömål som balanseras mot detta bör förhandlas politiskt, gärna i form av en parlamentarisk beredning för att ge långsiktighet.

9.5 Regelförenklingar för skogsbruket

Norra Skog har inga invändningar mot förslagen om förändringar av lägsta tillåtna slutavverkningsålder eller lättnader vad gäller granplantering på före detta åkermark. Förslagen bedöms inte heller vara prioriterade regelförenklingar för det enskilda skogsbruket.

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

Norra Skog tillstyrker förslaget om rådgivningskampanj.

9.7 Klövviltsförvaltning

Norra Skog tillstyrker förslaget att utreda möjligheterna till olika incitament samt regelförändringar för att minska skadenivåerna. Även förslaget att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltsförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder är positivt.

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

Norra Skog avstyrker förslaget att inrätta ett vetenskapligt råd. Rådet tycks vara menat att vetenskapligt avgöra frågor som egentligen är politiska. Universiteten bör kunna förse politiken med den vetenskapliga grund som behövs.

Vi avstyrker även förslaget att ge Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU i uppdrag att analysera representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård. Uppdraget bygger på en olycklig tolkning av

internationella åtaganden och är inte nödvändigt för att åtagandena ska uppfyllas. Det riskerar att styra mot avsättningar skogsägare inte önskar istället för att tillgodose förväntningar om att skydd av natur ska bygga på frivillighet.

Även uppdraget att analysera förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark är olämpligt om avsikten är att bara skyddade impediment med höga naturvärden ska kunna tillgodoräknas internationella mål om skydd. Om uppdraget ska genomföras bör utgångspunkten vara en annan; att analysera vilka impediment som saknar sådana värden som gör att restriktionerna de omfattas av är motiverade.

Norra Skog ställer sig även starkt kritiska till uppdraget att genomföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen utifrån utredningens utgångspunkter. Hur mycket natur som behöver avsättas kan inte avgöras vetenskapligt. Det handlar istället om en ambitionsnivå som måste avvägas politiskt mot andra samhällsmål. Att med statliga direktiv låta genomföra en bristanalys med biologisk mångfald som enda utgångspunkt kommer att vilseleda. Man har tidigare (1997, uppdaterad 2010) gjort en sådan bristanalys som anger att 8-16 procent (i genomsnitt 10 procent) av naturen behöver skyddas. Om denna inte bedöms vederhäftig är det osannolikt att en ny bristanalys skulle ges större trovärdighet.

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

Norra Skog delar utredningens bedömning att uttolkningen av Sveriges internationella åtagande måste ske genom ett politiskt ställningstagande. Ett sådant ställningstagande kräver dock ett underlag. Det är därför olyckligt att utredningen till stor del gjort uttolkningar av åtagandena på ett sätt som strider mot utredningsdirektivet.

I avsnittet lämnar utredningen förslag på vad som bör prioriteras i uppfyllandet av de internationella åtagandena. Detta bör man bortse ifrån.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Norra Skog avstyrker förslaget om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Behovet av ett eventuellt sådant handlingsprogram kan inte bedömas före ett politiskt beslut om hur Sveriges internationella åtaganden ska tolkas. Vi bedömer tillsvidare att det är obehövligt.

Knutet till handlingsprogrammet behandlar utredningen flera förslag som med fördel kan behandlas oberoende av ett handlingsprogram.

Viktigast är förslaget om ett arbetssätt som bygger på frivillighet där markägarinitiativ utgör grunden för myndigheternas arbete med formellt skydd. Norra Skog ser mycket positivt på förslaget som sådant.

Förslaget riskerar dock att helt tappa sin betydelse om man samtidigt, som utredningen föreslår, anger att vissa skogstyper generellt har så höga naturvärden att de kan skyddas med tvång. Utöver den fjällnära skogen (525 000 hektar) pekar här skogsutredningen ut skogstyper motsvarande 111-170 tusen hektar produktiv skog som anses av särskild betydelse att bevara. Det kan inte tolkas på annat sätt än att dessa ska prioriteras i naturskyddet, vilket skulle innebära att frivilligheten bara skulle vara något som finns på papperet. Slutsatsen att frivillighet inte kan tillämpas vad gäller dessa skogar bygger åter på den felaktiga bedömningen att det krävs för våra internationella åtaganden.

Norra Skog menar att det inte finns skäl att göra några generella undantag från frivilligheten för någon specifik skogstyp på enskilt ägd mark.

Expropriationsrätten bör kunna tillämpas när det i det enskilda fallet står utom tvivel att bevarandet av ett specifikt område är nödvändigt utifrån våra internationella åtaganden. Det gäller främst tidigare oskyddade Natura 2000-områden och andra områden som inte kan brukas till följd av EU:s fågel- respektive livsmiljödirektiv. I övrigt bör tvång endast kunna tillämpas i exceptionella fall.

Ett arbetssätt som helt bygger på frivillighet försvåras om avsättningsars lokalisering i landskapet prioriteras i naturskyddet. Kunskapen om hur skyddade områden bäst väljs utifrån deras lokalisering är begränsad. Därför har man sannolikt mer att vinna på att prioritera avsättningar av områden med höga naturvärden där markägaren ställer sig positiv till avsättningen.

Norra Skog ställer sig positiva till att Sveaskogs mark används som bytesmark i samband med reservatsbildning. En förutsättning för detta är dock att enskilda ges samma möjlighet att få ersättningsmark som skogsbolag. Det förutsätter sannolikt ett system med trepartsbyten. Möjlighet att erbjuda ersättningsmark kan underlätta ett arbetssätt vid skydd av natur som helt bygger på frivillighet.

Vi delar helt utredningens syn att naturvårdande skötsel av befintliga avsättningar bör prioriteras i naturvårdsarbetet.

Därtill tillstyrker vi förslaget om uppdrag att utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden.

Norra Skogs förslag på handlingsväg för att avväga miljömål och produktion

Norra Skog ser det som mycket angeläget att hitta en balans där miljö- och produktionsmål inte blir oförenliga. Att dagens mål är helt oförenliga bidrar starkt till konflikterna kring skogen och begränsar möjligheterna att hitta synergier och innovativa lösningar för att nå målen. Man går därmed miste om själva vitsen med målstyrning.

För att möjliggöra förenliga mål måste produktions- och miljömål hanteras tillsammans politiskt. Vi föreslår därför en parlamentarisk beredning som får till uppgift att hitta avvägningar mellan produktions- och miljömål som gör dem möjliga att förena. I detta ligger att se över dagens miljömål Levande Skogar, m.fl. mål som berör skogen samt lämna förslag på hur Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden liksom att föreslå vilka mål vi ska ha för skogsproduktion och bioekonomi.

Det är angeläget att det sker genom en parlamentarisk beredning eftersom denna typ av mål kräver långsiktighet.

Kap 10. Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

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

Norra Skog ställer sig mycket positiva till att arbetssättet vid skydd av skog i huvudsak ska förutsätta en helt frivillig överenskommelse mellan markägare och myndighet. Som redogjorts för i avsnitt 9.11 ovan förutsätter principen dock att man utesluter eller kraftigt begränsar undantagen mot frivillighet. Annars kommer principen om frivillighet bli betydelselös.

Ett system där skogsägare kan känna sig trygga med att man aldrig förlorar brukanderätten till sin mark om det inte är ens egen önskan torde bidra till en mer positiv inställning till naturvård och en ökad vilja att bevara naturvärden i skogen. Det ger ökad motivation att låta naturvärden utvecklas i skogen både för den som vill få sin skog avsatt mot ersättning och den som inte vill det.

10.3 Nya sätt att skydda skog

Norra Skog ser positivt på förslaget att biotopskyddsområden som beslutas i det enskilda fallet ska kunna inkludera fler miljöer än vad dagens bestämmelser tillåter. Det förutsätter dock att principen om frivillighet tillämpas.

Även förslaget om att kunna teckna naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn är positivt. Det är dock olyckligt att utredaren anger att ”en utgångspunkt bör vara att staten endast ska ersätta en markägare för sådan hänsyn som går utöver vad som generellt sett kan förväntas inom ramen för sektorsansvaret”. Staten har ingen skyldighet att avtala om något man inte önskar. Det torde därmed knappast vara ett problem att man avtalar om hänsyn som ändå skulle ha tagits. Instrumentet bör användas där nyttan av extra hänsyn är mycket stor, där det är ett kostnadseffektivt sätt att bevara skyddsvärda arter och i andra liknande situationer. Norra Skog ser det som självklart att skogsägaren då ska kunna ersättas för all hänsyn utöver vad lagen kräver. Det torde i många fall innebära en långt mer kostnadseffektivt naturskydd än att förbjuda all markanvändning.

Man skulle i många fall kunna få ut betydligt mer av naturvårdsresurserna genom att avtala om kombinerade mål istället för att skogsbruk helt utesluts. Tidsbegränsade avtal om förstärkt hänsyn och kombinerade mål kan därför med fördel användas även för naturvårdsanpassat kontinuitetsskogsbruk, förlängda omloppstider med mera. För att det ska få genomslag krävs dock marknadsmässig ersättning.

10.4 Ersättning för naturvård

Norra Skog ställer sig positivt till att låta utreda frågan om skattefrihet för intrångsersättning. En viktig aspekt att se över i en sådan utredning är hur olika fastighetsägare påverkas. Fastighetsägare kan påverkas olika beroende på till exempel huruvida fastigheten är belånad eller ej, hur länge fastigheten ägts, vilka åtgärder som fastighetsägaren låtit göra på fastigheten med mera.

En fastighetsägare som får hela, eller del av, sin fastighet inlöst förlorar inte enbart marknadsvärdet för fastigheten i sig. Förlust av fastigheten kan även leda till försämrade lånevillkor för eventuella kvarvarande fastigheter. En utredning bör därför särskilt se över om ersättningen ska vara 100 procent av marknadsvärdet eller om beloppet bör vara högre.

Det är angeläget att ersättningen från naturvårdsavtal ses över. Norra Skog är positiva till de båda förslagen som presenteras. En kapitalbeskattning vore önskvärt, men även alternativet om att ersättningen ska kunna periodiseras under en längre period är ett bra förslag. Det är därför mycket välkommet om frågan utreds.

10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling

Norra Skog motsätter sig inte förslaget att några ekoparker görs om till nationalparker. Ekoparkerna har dock varit ett effektivt sätt att kombinera

naturvård med brukande och har inspirerat flera skogsbolag att göra motsvarande landskapstäckande avsättningsformer. Flera av ekoparkerna har en mycket rik biologisk mångfald tack vare kombinationen av brukande och naturvård. Exempelvis i Hornsö ekopark finns ett mycket stort antal sällsynta och rödlistade arter som sannolikt skulle försvinna om skogen lämnades för fri utveckling.

Vi ser positivt på förslag om att analysera hinder och möjligheter till turism i skyddade områden samt att man ser över sin vägledning om föreskrifter med hänsyn till detta. Viktigt här är dock att beakta markägarens intressen och att reservatsbildningen inte medför att andra än markägaren ges rättigheter som annars hade tillhört markägaren.

Kap 12. Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar

Norra Skog delar utredningens bedömning att nyckelbiotopsinventeringen saknar stöd i förvaltningslagen och att den därmed bör upphöra. Konsekvenserna för skogsägare av inventeringen blir vidare oproportionerliga i förhållande till vad samhället eventuellt vinner.

Vi anser dock att utredningens förslag att gallra befintligt register på uppgifter som innebär en sammanvägd bedömning är ineffektivt, tillgodoser inte behovet av proportionalitet och kommer att fortsatt vara ett register över beslut. Alla objekt i registret finns nämligen där för att man gjort en sammanvägd bedömning. Även om bedömningen av om ett objekt är nyckelbiotop eller objekt med naturvärde kommer det ofta gå att utläsa att det är en nyckelbiotop och registreringen medför därmed samma konsekvenser för skogsägare. En gallring på samtliga uppgifter som utgör en samlad bedömning skulle också innebära att mycket information går förlorad.

Norra Skogs förslag kring hantering av tidigare registrerade nyckelbiotoper

Norra Skog föreslår att de skogsägare som inte avser att avsätta skogen frivilligt ska kunna ansöka om att få sina objekt borttagna från registret. Staten bör då, från inkommen ansökan, få två års rådrum, att antingen ge skogsområdet ett formellt skydd eller att avregistrera biotopen. Vår bedömning är att ett sådant förfarande vore proportionerligt och att huvuddelen av informationen i registret därmed kan kvarstå.

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

Norra Skog ser positivt på förslaget att bruksenheter som till stor del utgörs av områden med utvecklade naturvärden fortsättningsvis bör prioriteras för formellt skydd när markägaren så önskar. Här är det viktigt att man inte bara begränsar sig till registrerade nyckelbiotoper. Det är viktigt att den som till följd av höga naturvärden inte kan bruka betydande delar av sin mark erbjuds ersättning av staten. Det är angeläget för att naturvärden fortsatt ska kunna utvecklas i skogarna utan att det blir en ekonomisk belastning för den som låtit värdena utvecklas.

Kap 13. Kunskaper om naturvärden i skogen

Utredaren gör bedömningen att miljöbalkens kunskapskrav inte tar någon hänsyn till om en verksamhet innebär pågående markanvändning eller inte. Norra Skog ser denna bedömning som mycket olycklig och anser att den riskerar att på ett allvarligt sätt urvattna äganderätten. Utgångspunkten bör vara att man har rätt att fortsätta med sin pågående markanvändning tills staten visar goda skäl för motsatsen. Detta är en följd av grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen där det anges:

”Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen”.

Vid ett förfogande som innebär att det allmänna inskränker markanvändningen ligger det således på den part som orsakar inskränkningen att visa att angelägna allmänna intressen föreligger. Regeringsformen har här företräde framför miljöbalken.

Kap 14. Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen

Norra Skog är starkt kritiska till förslaget om ett nytt kunskapskrav i skogsvårdslagen, ett förslag som lika mycket är ett redovisningskrav. Det går utifrån utredningens texter inte att förutse vad ett sådant kunskaps- och redovisningskrav kan innebära när rättspraxis satt sig. Man kan dock förutsätta att gränserna för kunskapskravet kommer att testas av myndigheterna. Kommer man kräva kostsamma artinventeringar? Kommer man kräva inventeringar av personer med specialkompetens? Risken är att avverkningar, särskilt mindre

sådana, blir betydligt mindre lönsamma med förslaget. Det finns också en betydande risk för fördröjningar på grund av krav på kompletteringar av redovisade naturvärden.

Ett syfte med förslaget sägs vara att förhindra mer omfattande krav utifrån miljöbalkens kunskapskrav. Genom att införa ett kunskapskrav i skogsvårdslagen menar man att miljöbalkens kunskapskrav inte blir tillämpligt. Vi menar att miljöbalkens kunskapskrav ändå inte är tillämpligt på samma sätt för pågående markanvändning (se ovan, kap. 13). Utredning drar samtidigt slutsatsen att oberoende av ett kunskapskrav i skogsvårdslagen är miljöbalkens kunskapskrav tillämpligt fullt ut när åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan tolkning innebär att ett kunskapskrav i skogsvårdslagen helt förlorar sitt syfte. Nästan alltid när det finns naturvärden av betydelse att redovisa anses skogsbruksåtgärder omfattas av samrådskrav enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Norra Skog är starkt kritiska till förslaget att underrättelse till Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning inte längre utgör en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär att skogsägare parallellt med en avverkningsanmälan ska göra en separat samrådsanmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Man lägger därmed ett ytterligare ansvar på skogsägaren att göra den subjektiva bedömningen om avverkningen får så stor påverkan på naturmiljön att den kräver samråd. Ett ansvar som dessutom är straffsanktionerat. För att inte riskera att bryta mot lagen kommer sannolikt många skogsägare känna sig tvungna att schablonmässigt även göra en 12:6-anmälan i samband med avverkningsanmälan, vilket även kommer att innebära en ökad belastning på myndigheterna.

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Norra Skog är mycket kritiska till förslaget om en ”naturmiljöbeskrivning” som endast omfattar små- och mellanskogsbruket, inte är valfritt och som syftar till att utgöra kunskapsunderlag för skogsägares frivilliga avsättningar och hänsyn. Detta är en uppenbar misstroendeförklaring till de skogsägare som låtit ta fram gröna skogsbruksplaner där bl.a. frivilliga avsättningar redan valts ut. Här tycks man göra bedömningen att staten är bättre lämpad att välja ut områden för sådana frivilliga avsättningar. En förutsättning för att den här typen av inventering ska vara acceptabel är därför att den är frivillig.

Den föreslagna inventeringen syftar även till att ge underlag till ”alla skogens aktörer” för att uppnå konnektivitet i landskapet. Ett sådant synsätt medför att andra intressenter ska kunna sätta press på skogsägare att bevara områden man

inte själv planerat att bevara. Inventeringen riskerar därmed att medföra samma konsekvenser som nyckelbiotopsinventeringen.

Norra Skog anser att det vore olämpligt att naturvärdesinventeringar skrivs in som ett generellt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion. Istället bör det klargöras i särskilda regeringsuppdrag vilken typ av inventeringar som ska genomföras.

Vi anser att det är rimligt att staten inventerar naturvärden i den omfattning som behövs för samhällets mål om ytterligare formellt skydd, och att de data man samlar in då hanteras som arbetsmaterial. Det förutsätter dock att samhällets mål om avsättningar först beslutats politiskt och att myndigheterna därefter ges ett uppdrag att inventera sådana värden.

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Norra Skog ser det som önskvärt att Skogsstyrelsens handläggningstider kortas. Förslagets fördelar står dock inte alls i proportion till nackdelarna med det kunskaps- och redovisningskrav som föreslås och som motiverar en kortare handläggningstid.

I praktiken riskerar dessutom förslaget medföra handläggningstider som ofta blir minst lika långa och som dessutom blir mer oförutsägbara. Detta av flera skäl:

- Handläggningstiden föreslås kunna förlängas till åtta veckor när särskilda skäl föreligger vilket är längre än vad som gäller idag.
- Handläggningstiden börjar inte räknas förrän anmälan anses fullständig. I förslaget om nytt kunskaps- och redovisningskrav föreslås att Skogsstyrelsen ska kunna begära in kompletteringar av handlingarna. Med erfarenhet av hur sådana kompletteringskrav hanterats i andra branscher finns en risk att detta innebär påtagliga fördröjningar.
- Genom att skogsägare med utredningens förslag själva förväntas bedöma vilka åtgärder som omfattas av samrådspålit enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är risken stor att många schablonmässigt känner sig tvingade att anmäla avverkningar för att inte riskera att bryta mot lagen. Då blir handläggningstiden ändå sex veckor.

Norra Skogs förslag att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte alls ska omfatta skogsbruksåtgärder

Norra Skog menar att det saknas skäl för att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska omfatta skogsbruksåtgärder. Bestämmelsen omfattar sådana verksamheter och åtgärder som inte omfattas av annan tillstånds- eller

anmälningsplikt enligt miljöbalken. Bestämmelsen är en form av slasktratt som syftar till att fånga upp verksamheter som inte prövas på annat sätt. Även om exempelvis avverkningar, skyddsdikning eller uttag av skogsbränsle inte omfattas av annan anmälningsplikt enligt miljöbalken ska de anmälas enligt skogsvårdslagen och Skogsstyrelsen får därmed möjlighet att bedriva tillsyn och meddela nödvändiga förelägganden eller förbud. Eftersom samma myndighet är tillsynsmyndighet för båda lagstiftningarna i dessa fall bidrar miljöbalkens anmälningsplikt inte till någon nytta.

Genom att i 12 kap. 6 § miljöbalken ange att bestämmelsen inte omfattar skogsbruksåtgärder slipper man dubbla anmälningar och man begränsar risken att myndigheterna lägger över ett utredningsansvar på skogsägare med hänvisning till miljöbalkens kunskapskrav. Det möjliggör dessutom en faktisk förkortning av Skogsstyrelsens handläggningstider.

Kap 15. Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

15.6 Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Det är mycket bra att utredningen vill tydliggöra att skogsbruk är pågående markanvändning även i fjällnära skog och att man vill att ersättningen ska behandlas redan i tillståndsbeslutet.

Av författningskommentarerna framgår dock att endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen ska ersättas. Detta är en felaktig och olämplig syn, då skogsägaren förlorar rätten till skogsbruk för all framtid när beslutet skrivs in i fastighetsregistret. Eftersom den del där skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning i praktiken kommer ges ett formellt skydd genom inskrivningen i fastighetsregistret, måste den delen betraktas som berörd del i sammanhanget. Detta i likhet med om man skulle gett den berörda delen ett formellt skydd genom reservat eller biotopskydd.

Kap 16. Staten gör en stor investering i fjällskogen

Norra Skog anser att förslaget om ytterligare mycket omfattande avsättningar i och i närheten av fjällnära skog vore ett dåligt nyttjande av statliga medel. Det skulle inte medföra den nytta för biologisk mångfald och andra näringsverksamheter, som utredningen lyfter fram. Risken är uppenbar att förslaget försvårar för människor att bo och verka i fjällkommunerna.

Förutom att skapa direkta arbetstillfällen bidrar skogsbruket till en viktig infrastruktur i delar av landet där detta är en bristvara. Den brukningsbara skogen fungerar också som en säkerhet för många investeringar och

verksamheter i detta område. Skog som har ett ekonomiskt värde för markägaren bidrar i större grad som säkerhet när investeringar ska göras lokalt.

Ytterligare en aspekt som talar mot ytterligare omfattande avsättningar i fjällnära skog är att det riskerar att förskjuta ägandet av skogen till skogsbolagens fördel och på bekostnad av enskilda skogsägare. Skogsbolag som avstår skog för reservat har enligt jordförvärvslagen möjlighet att köpa ny skog. Sådan skog kan köpas i andra delar av landet. Enskilda skogsägare har sällan möjlighet att konkurrera på lika villkor som skogsbolag när skogsfastigheter även kan säljas till juridiska personer. Det gör att utvecklingen bidrar till att en större andel av skogsmarken kommer att ägas av skogsbolag.

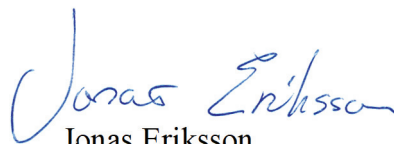
Norra Skog menar att alla eventuella avsättningar, även i fjällnära skog, måste bygga på skogsägarens medgivande. Även om skyddet baseras på frivillighet kommer många skogsägare vara villiga att låta skogen omfattas av formellt skydd.

Vi ställer oss tveksamma till bedömningen att omfattande skogsavsättningar i området skulle leda till väsentligt ökad turism. Även om det är turism man vill gynna vinner man på att begränsa sig till skydd där markägaren gett sitt medgivande. Den som exempelvis vill bedriva turismverksamhet behöver kunna styra var anläggningar, vägar, skoterleder, stugor med mera ska ligga.

Möjligheten till ersättningsmark för de skogsägare som så önskar är viktigt. Förutsättningarna för detta skulle öka om det görs som flerpartsbyten där alla skogsägare kan delta snarare än ett markförsäljningsprogram för Sveaskog.



Torgny Hardselius
Styrelseordförande



Jonas Eriksson
Medlemschef