

Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande

Datum 2021-04-26

Klassificering 1.1.4

Dnr RAÄ-2021-577

Ert dat 2021-02-05

Ert dnr M2020/01926

Remiss av betänkandet stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73).

Regeringskansliet har begärt att Riksantikvarieämbetet yttrar sig över förslagen i ovan nämnda betänkande.

Sammanfattning

Utredningen saknar en helhetssyn på natur- och kulturmiljön. Den uppehåller sig närmast uteslutande kring naturmiljön och inte kring kulturmiljön, trots att båda aspekter i princip är oskiljbara i miljöbegreppet.

Utredningen lämnar sammanlagt ett femtiotal förslag. I stort sett inga av dessa syftar till att lösa problem avseende skogens kulturmiljö. Detta är särskilt problematiskt med tanke på de kulturmiljöskador som skogsbruket orsakar varje år. Behovet av stöd i form av rådgivning och kunskapsunderlag avseende kulturmiljön är stort, men detta uppmärksammar inte utredningen i önskad omfattning.

Utredningen lyfter fram att en viktig del av sektorsansvaret är att formellt skydd huvudsakligen bör ske på frivillig grund. Utredningen saknar dock resonemang kring att låta kulturmiljövärden ingå bland de värden som frivilliga avsättningar skulle kunna göras på. Inte heller förs någon diskussion kring hur naturvårdsavtal skulle kunna nyttjas mer för att skydda kulturmiljövärdena.

Riksantikvarieämbetet

Box 1114
621 22 Visby

Tel 08-5191 8000

E-post registrator@raa.se

www.raa.se

Org.nr 202100-1090

Bankgiro 5052-3620

Synpunkter

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska föreslå hur incitament kan skapas för både ett hållbart skogsbruk och för en förbättrad legitimitet för den

förda skogs- och miljöpolitiken, samt föreslå hur ett långsiktigt skydd av skogens miljövärden ska säkerställas i det fjällnära området. Eftersom hållbart skogsbruk med jämställda produktions- och miljömål inbegriper en bevarad kulturmiljö så anser vi att utredningens uppdrag även handlar om kulturmiljöfrågor.

En generell synpunkt är att utredningen saknar en helhetssyn på natur- och kulturmiljön. Den uppehåller sig närmast uteslutande kring naturmiljön och inte kring kulturmiljön, trots att båda aspekter i princip är oskiljbara i miljö-begreppet. Konsekvensen av detta är att utredningens förslag fokuserar på åtgärder som enbart har bäring mot naturmiljön.

Riksantikvarieämbetets specifika synpunkter på utredningen följer nedan i löpande ordning.

Del 1 – kap. 1. Författningsförslag

1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

1 a §. Riksantikvarieämbetet ser fördelar med förslaget om att "den produktiva skogsmarkens ägare ska skaffa sig den kunskap som behövs", inbegripet natur- och kulturmiljön. Ökad kunskap om miljövärdena är angeläget mot bakgrund av de årliga uppföljningar av skogsbrukets kulturmiljöhänsyn som Skogsstyrelsen genomfört sedan 2012. Dessa mätningar visar på stora skador på forn- och kulturlämningarna. Det sker dock fortsatt stora skador och dessa sker därtill främst inom småskogsbruket. Här finns ett särskilt stort behov av stöd avseende antikvarisk kunskap och kulturmiljöunderlag.

14 §. Riksantikvarieämbetet ser positivt på förslaget om att skogsägaren ska redovisa de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkning på dennes mark, av samma skäl som i stycket ovan. För att markägarens större ansvar ska ha någon positiv effekt behöver ett bättre kulturmiljöunderlag och antikvariskt kunskapsstöd tillhandahållas.

34 §. Riksantikvarieämbetet instämmer i förslaget om att den produktiva skogsmarkens ägare ska visa att de krav som följer av föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdalgen iakttas. Skogsstyrelsens hänsynsuppföljningar visar att hänsynen är otillräcklig.

1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

15 §, punkt 3. Riksantikvarieämbetet ser positivt på förslaget.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Riksantikvarieämbetet anser att inventering av kulturmiljön bör läggas till under punkt 8, att "ansvara för inventering på skogsmark av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen." Bland förhållandena som påverkat den biologiska mångfalden ingår också den historiska hävden av marken.

Del 1 – kap. 3. Den svenska skogen

3.4 Skogens skötsel

Det hade varit en fördel om även skogens kulturmiljövärden beaktats. Det bör exempelvis nämnas att maskinell markberedning vid föryngring står för de största skadorna på forn- och kulturlämningar vid skogsbruk. Hyggesfria metoder kan vara positiva även för kulturmiljövärdena inklusive den historiska landskapsbilden. Med ett variationsrikt skogsbruk och med bland annat hyggesfria metoder blir också den svenska skogen mer variationsrik. Då går det även att producera varor som idag importeras, t.ex. ämnen och material till byggnadsvård, som kvalitetsvirke och andra efterfrågade byggnadsvårdprodukter av hög kvalitet samt virke till nyproduktion.

3.6 Miljövärden och naturvård

Frivilliga avsättningar baserade på kulturmiljövärden borde ha utretts vidare. Det är positivt att skogens kulturmiljövärden framhålls med forn- och kulturlämningar, samt det biologiska kulturarvet. Till detta vill Riksantikvarieämbetet lägga en fjärde kategori gällande det immateriella kulturarvet, dvs. sådant som ortnamn, sägner och föreställningar som kan vara knutna till platser och områden, samt även uppfattningen av landskapsbilden och hur skogen sett ut genom historien. Som utredningen pekar på så har skogens landskapsbild förändrats i stor skala genom trakthyggesbruket från mitten av 1900-talet.

3.6.9 Naturvårdande skötsel

Riksantikvarieämbetet delar utredningens uppfattning om att människans tidigare hävd, såsom bete eller slåtter och annan påverkan på strukturer och funktioner, gör att naturvårdande skötsel ofta är viktig i dagens skogar. Det handlar ofta om att hantera ett biologiskt kulturarv, och det bör framhållas att det finns omfattande kunskapsluckor på detta område. Det saknas exempelvis inventeringar och en nationell överblick av det biologiska kulturarvet. Ändå är skötselbehovet stort, som

utredningen noterar, i både de formellt skyddade områdena och i de frivilliga avsättningarna.

Del 1 – kap. 4. Svensk skogspolitik

4.3 Skogsvårdslagen

En nyansering behövs av utredningens beskrivning av lagskydden av fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar. Det anges att båda dessa kategorier är ”skyddade av kulturmiljölagen och skogsvårdslagen. Alla lämningar, både kända och okända skyddas av lagarna”. Kulturmiljölagen (1988:950) ger fornlämningar ett absolut skydd medan skogsvårdslagen (1979:429) säger att övriga kulturhistoriska lämningar ska visas hänsyn.

Del 1 – kap. 6. Skydd av skog

6.1.3 Kulturresevat

Riksantikvarieämbetet delar utredningens bedömning att den främsta anledningen till att så få nya kulturresevat har bildats hänger samman med brist på resurser. Utrymmet inom anslaget för bidrag till kulturmiljövård för nya kulturresevat är starkt begränsat.

6.1.4 Möjlighet att enklare skydda kulturmiljöer i skogsmark/kulturpåverkad skog med höga kultur- och miljövärden som biotopskyddsområde bör utvecklas

Resonemang kring detta saknas i utredningen

6.3.4 Naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden

Det bör vara möjligt att knyta kulturmiljöer till denna frivilliga skyddsform. Tanken är att naturvårdsavtal ska kunna tecknas även för skogar med ordinära biologiska värden, men där höga upplevelse- och rekreationsvärden finns. Som utredningen framhåller är även kulturhistoria en viktig upplevelse kvalitet.

6.4.2 Miljöhänsyn vid avverkning enligt 30 § skogsvårdslagen

Riksantikvarieämbetet delar utredningens uppfattning att åtgärder för miljöhänsynen är viktiga. Hänsynsuppföljningen av skogens kulturmiljö har under många år visat på en bristande i hänsyn, och det är angeläget att uppföljningen fortsätter. Det är även viktigt att Skogsstyrelsens projektet *Dialog för miljöhänsyn* med myndigheternas och skogsbrukets gemensamma målbilder fortsätter. Målbilderna som handlar om skogens kulturmiljö har fått bra respons från skogsbruket men behöver implementeras ytterligare. Utredningens intention att förstärka miljöhänsynen är bra, men kulturmiljöaspekten hade kunnat lyftas mer.

Kulturmiljöaspekten saknas nästan helt i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets program med Nya Komet. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att kunskapsunderlagen och länsstyrelsernas förutsättningar för att hantera avverkningarna kan variera inom landet.

Del 1 – kap. 7. En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

Riksantikvarieämbetet ser positivt på utredningens förslag rörande cirkulär ekonomi, om att lyfta fram förädling av skogsprodukter för kulturhistoriska ändamål, bl.a. behovet av kvalitetsvirke till renoveringar av byggnadsminnen och kyrkor men även för underhåll av äldre byggnader i allmänhet. Sådant virke importeras i stor utsträckning idag. Likaså vore det positivt att gå vidare med resonemanget om andra näringar med bas i skogen, inte minst genom att utveckla skogens kulturhistoriska värden kopplade till rennäringen, samiskt hantverk och slöjd samt kulturturism.

Del 1 – kap 8. Svensk miljöpolitik och Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Det saknas resonemang om att det biologiska kulturarvet ingår i Sveriges åtaganden och att det framgår att det finns stora kunskapsluckor om detsamma. Detta framgår inte i löptexten utan bara i utredningens tabell 8.1 om Sveriges rapportering enligt konventionen om biologisk mångfald.

Del 1 – kap. 9. En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

9.4.1 Ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen

För en helhetssyn i denna komplexa fråga behöver skogens utveckling och den historiska markanvändningen vägas in i diskussionen.

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

När det gäller naturvårdande skötsel och restaurering i de frivilligt avsatta områdena behöver även den historiska dimensionen inklusive det biologiska kulturarvet och dess skötselbehov lyftas fram.

Avsättning bör även kunna göras utifrån kulturmiljövärden, såsom för kvalitetsvirke för byggnadsvårdprodukter och andra ändamål, som har en längre omloppstid än

övriga träd i ett skogsskifte. Ett problem med skogsbrukets skador på kulturmiljön är att fornlämningar uppmärksammas först samband med slutavverkning, vilket kan vara för sent. Om man vid skogens skötsel planerar in fornlämningar och hur dessa ska skyddas redan i gallringsåtgärderna kommer inte de som en överraskning vid slutavverkningen.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

I detta avsnitt kan med fördel det biologiska kulturarvet ingå i analysen och åtgärdsförslagen.

Del 2 – kap. 10. Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

Riksantikvarieämbetet instämmer i att värnandet av skogens allmänna värden bör vara ekonomiskt fördelaktigt, och förslaget om att naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn även bör kunna användas vid behov, och när så i övrigt är lämpligt, för prioriterade kulturmiljöer.

10.5.6 Framtidens nationalparker

Riksantikvarieämbetet ser positivt på utredningens förslag om att nationalpark bör kunna bildas även i kulturskapade miljöer samt på mark som inte ägs av staten. Det finns fördelar om kulturlandskap kan lyftas fram, bevaras och långsiktigt förvaltas för framtida generationer inom nationalparksinstitutet.

Del 2 – kap. 11-14, om nyckelbiotoper, naturvärden m.m.

Resonemangen hade dock behövt problematiseras genom att lyfta in en diskussion kring det biologiska kulturarvet. Många nyckelbiotoper har troligen sitt ursprung i det äldre kulturlandskapet på platsen, från agrarpräglade landskap i söder till renbeteslanden i norr. Det saknas dock en nationell överblick av det biologiska kulturarvet och dess skötselbehov. Genom att ha ett landskaps- och ett historiskt markanvändningsperspektiv skulle arbetet med såväl grön infrastruktur som Agenda 2030 kunna nå längre. Kunskap om landskapets historiska markanvändning kan förbättra inriktningen på den framtida skötseln.

Del 2 – kap. 14. Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras

Riksantikvarieämbetet delar utredningens uppfattning om att kunskapskraven i skogsvårdslagen bör förstärkas, och att markägaren på förhand ska skaffa sig

kunskap om natur- och kulturmiljövärden i det område där skogsbruksåtgärder ska vidtas.

14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Utredningen fokuserar på kunskap om naturvärden, men Riksantikvarieämbetet anser att lika stort fokus bör finnas på kulturmiljövärdena för att förslaget ska bli konsekvent. Det gäller särskilt att fylla ut kunskapsluckor om forn- och kulturlämningar, företrädesvis i Norrlands inlands som nästan helt saknar nödvändiga underlag för kulturmiljön.

Del 2 – kap. 15. Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

15.3.3 Kulturmiljövärden

Myndigheten delar uppfattningen att det finns betydande kunskapsluckor avseende forn- och övriga kulturlämningar, liksom om det biologiska kulturarvet och det immateriella kulturarvet. Därmed saknas grundläggande kunskap om det fjällnära kulturlandskapets forn- och kulturlämningar, vilket medför en betydande risk för fortsatta skador på kulturmiljön. Det saknas förslag för att hantera och finansiera bristen på kunskapsunderlag, förslagsvis genom inventeringar av fornlämningar i områden med kunskapsluckor. Några omfattande inventeringar kan idag inte genomföras inom kulturmiljövårdens befintliga budgetramar.

Att staten tillhandahåller grundläggande kunskap om bl.a. kulturmiljön är även nödvändigt för att utredningens förslag om kunskapskrav för miljön enligt skogsvårdslagen ska fungera konsekvent. Direktiven anger att utredningen "ska föreslå hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövärden ska säkerställas i det fjällnära området", men när det gäller kulturmiljö saknar utredningen tydliga åtgärdsförslag.

Del 2 – kap. 16 Staten gör en stor investering i fjällskogen

Riksantikvarieämbetet delar utredningens bedömning att bevarandet av de fjällnära skogarna är viktigt för inte bara den samiska kulturen utan också för andra kulturmiljövärden.

Del 2 – kap. 17. Konsekvenser av utredningens förslag

Riksantikvarieämbetet instämmer i förslaget att Skogsstyrelsen ska kunna ställa krav på att markägaren ska skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma



åtgärdens effekt på natur- och kulturmiljövärden. Detta förutsätter dock att staten tillhandahåller kunskapsunderlag om kulturmiljön. Riksantikvarieämbetet Kunskapsluckorna berör inte endast berör det inre av Norrland och de fjällnära skogarna, utan även andra delar av landet. Det behövs satsningar på att säkerställa att antikvarisk kompetens finns för att ta fram kunskapsunderlag, information och rådgivning till skogsbrukets hantering av kulturmiljöerna. Utan rätt stöd till skogsbruket riskerar värdefulla kulturmiljöer att skadas eller förstöras.

Detta beslut har fattats av överantikvarien Knut Weibull efter föredragning av utredaren Leif Gren. Även enhetschefen Rikard Sohlenius har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför underskrifter.

Kopia till: Kulturdepartementet.