

Synpunkter på SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (Skogsutredningen 2019). Referensnummer M2020/01926

Sammanfattning

- Basen för miljöarbetet i skogen bör fortsatt vara miljö kvalitetsmålet "Levande skogar".
- En parlamentarisk utredning, med tillräckliga resurser och tillräckligt med tid, bör tillsättas för att se över skogspolitiken. En nyckeluppgift bör vara att konkretisera innebörden i miljö kvalitetsmålet på regional nivå ("*Hur ser det ut när målet nåtts?*").
- Inför utredningsarbetet bör på regeringens uppdrag en vetenskapligt kvalificerad bristanalys tas fram. Syftet är att klargöra hur olika sätt att uppnå miljö kvalitetsmålet påverkar det möjliga virkesuttaget.
- Den parlamentariska utredningen bör ges i uppdrag lämna förslag om incitament för skogsnäringen att bidra till att minimera behovet av reservat för att uppnå miljö kvalitetsmålet "Levande skogar".
- Tolkningen av den så kallade toleranströskeln bör ändras. Det utrymme att ställa krav om naturhänsyn som gäller vid mindre avverkningar (=mindre skogsägare) bör även gälla vid större avverkningar (=större skogsägare). Utredningen bör lämna förslag om samhällets likabehandling av små och stora skogsägare.
- Utredningen bör klargöra hur skogens, skogslandskapets och skogsprodukternas bidrag i klimatarbetet kan optimeras.
- Arbetet med att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen bör baseras på det av riksdagen formulerade miljö kvalitetsmålet, och kompletteras med sådana ytterligare insatser som kan krävas för att uppfylla de internationella åtagandena.
- Ett nationellt mål för virkesproduktionen är kontraproduktivt och bör inte införas. Affärsmässig virkesproduktion syftar till att maximera värdet på virkesuttaget, inte volymen.
- Någon princip om att områdesskydd ska bygga på frivillighet bör inte införas. Det skulle bädda för såväl misshushållning med allmänna medel som för nya konflikter.
- Skogsstyrelsens inventeringsverksamhet bör utvidgas och uppdraget tydligare regleras. De föreslagna kraven på markägarna om att dokumentera naturvärden tillstyrks. Det register över nyckelbiotoper Skogsstyrelsen byggt upp bör inte förstöras.
- För att stärka skogsnäringens betydelse för jobb och regional utveckling bör regeringen utveckla en skogsindustripolitik som ökar industrins förädlingsvärden och sysselsättning.

1. Inledning

Utredningens uppdrag har varit oerhört spretigt, på samma gång både vagt i konturerna och hårt uppstyrt. De förslag som lämnas är i enstaka fall viktiga att föra vidare, i andra fall ointressanta. För att lösa upp de motsättningar och knutar som finns kring skogspolitiken krävs en mycket bredare och mera förutsättningslös ansats, lämpligen i form av en parlamentarisk kommitté som ges tillräcklig tid och tillräckliga resurser för att utveckla en ny, optimerad skogspolitik där alla relevanta aspekter vägs samman på ett sätt som den remitterade utredningen inte haft i uppdrag eller möjlighet att göra.

Miljöarbetet i den svenska skogen bör primärt inte ta sin utgångspunkt i internationella åtaganden utan i miljökvalitetsmålet "Levande skogar". Det främsta skälet är att det är ett kvalitativt mål som t.ex. inte innehåller några siffrsatta mål för reservatsarealen. Detta öppnar för en pragmatisk diskussion om olika sätt att nå målet. De eventuella ytterligare åtgärder som därutöver krävs för att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald bör ses som komplement.

För att kunna operationalisera miljökvalitetsmålet behöver målets långsiktiga innebörd konkretiseras i siffror, nedbrutna på regional nivå med hjälp av en ny bristanalys (liknande den som gjordes på Miljövårdsberedningens uppdrag i slutet av 1990-talet), relaterad till olika tänkbara utvecklingsvägar för skogsbruket. En målsättning bör vara att minimera effekterna på det möjliga, långsiktiga virkesuttaget.

Kraven om naturhänsyn på de brukade arealerna behöver utökas och förbättras kvalitetsmässigt. Den toleranströskel (omfattningen på de icke-ersättningsberättigade naturhänsynen) som tillämpas vid mindre avverkningar bör gälla generellt. Brukningsmetoder som efterliknar naturliga störningar (brand, storm etc.) bör främjas.

Utredningens förslag att skogsägare måste skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna uppfylla krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden bör förslagsvis ges formen av ett obligatoriskt, lagstadgat krav om att minst vart tionde år upprätta en redovisning av natur- och kulturmiljövärden på fastigheten. Redovisningen ska utgöra basen för Skogsstyrelsen rådgivning kring hänsyn i samband med åtgärder.

För att på ett effektivt sätt motverka klimatförändringarna behöver incitament för koldioxidinlagring i skogslandskapet, i paritet med de incitament som finns för att minska utsläppen av växthusgaser från industri, energiutvinning, trafik m.m., införas. Åtgärden skulle bidra till att optimera skogens roll i klimatarbetet.

2. Kommentarer till några av utredningens huvudteman

Äganderätten

Som framgår av betänkandet är föreställningen att äganderätten i skogen skulle vara hotad i någon generell mening felaktig. Markägarna åtnjuter tvärtom en mycket stark ställning i förhållande till andra intressen. Inom miljöområdet har således principen "frihet under ansvar" inneburit mycket svaga obligatoriska krav om naturhänsyn, lägre ju större hyggena är. Där andra näringar omfattas av sektorsansvar är miljöhänsyn inom skogsbruket tvärtom i hög grad frivilliga. Möjligheterna till ersättning, då samhället inskränker brukandet, är mycket generösa.

På tre punkter finns det dock (eller har funnits) brister:

Fjällnära området. Oklarhet har funnits beträffande villkoren för markägare att få intrångsersättning vid nekade avverkningstillstånd. Frågan klargjordes dock i hög grad redan innan utredningen startade. Utredningen reder ut de sista frågetecknen.

Artskyddsförordningen. Här arbetar en utredning med att reda ut oklarheter.

Toleranströskeln. Diagrammet på sid 196 i betänkandet illustrerar att möjligheterna för Skogsstyrelsen att ställa krav om naturhänsyn i samband med slutavverkning är omvänt proportionella mot värdet på den aktuella avverkningen. Ju mindre avverkning, desto tuffare hänsynskrav. Och tvärtom: Ju större avverkning, desto mildare hänsynskrav.

Bortsett från att denna tillämpning av den s.k. toleranströskeln rimligen strider mot vad som skulle kunna kallas allmänt rättsmedvetande, har den så kallade rådighetsutredningen (SOU 2013:59 Ersättning vid Rådighetsinskränkningar) ifrågasatt om det gynnande av den som avverkar storskaligt framför den som avverkar småskaligt, som tolkningen innebär, är förenlig med EU-lagstiftningen.

En bisarr konsekvens av den tillämpade tolkningen är att den som planerar att ta upp två mindre hyggen i närheten av varandra, kan begränsa de krav om naturhänsyn samhället kan ställa, genom att även avverka den korridor som skiljer de bägge hyggerna! En särskild bonus till stora hyggen, således.

Myndigheternas sammanställningar visar att tillämpningen av toleranströskeln gynnar ägare till stora skogsfastigheter framför ägare till mindre fastigheter. Bakgrunden är simpel: På större fastigheter är hyggerna normalt större än på mindre fastigheter. (Skogs- och miljöpolitiska mål - brister, orsaker och förslag på åtgärder. Skogsstyrelsen/Naturvårdsverket. Skogsstyrelsen meddelande 2-2011.)

Om det är så här vi vill att det ska fungera, ska vi naturligtvis behålla nuvarande tolkning. I annat fall måste den ändras.

Den rimliga lösningen är att den toleranströskel som gäller vid mindre värdefulla avverkningar gäller generellt. Om alla skogsägare tog samma naturhänsyn som små skogsägare är skyldiga att göra, skulle naturhänsynen på de brukade arealerna öka, vilket i sin tur skulle minska behovet av naturreservat och sänka de samhällsekonomiska kostnaderna för att nå miljömålet.

Klimatet

I takt med att klimatpolitikens tyngdpunkt förskjuts från att lägga till negativa utsläpp, växer de naturliga kolsänkorna i betydelse. I nuvarande lagstiftningen beaktas skogens funktion som kolsänka inte alls.

Incitamenten är skeva, vilket leder till inoptimeringar. I Sverige fanns en gång en blomstrande spånskiveindustri, som idag är praktiskt taget uttraderad. Flera förklaringar ligger säkert bakom, men en faktor som definitivt bidragit är införandet av koldioxidskatt och senare även utsläppshandel. Dessa klimatåtgärder har gett incitament att elda upp sågspånen istället för att, som tidigare, göra skivor av spånen. Från klimatsynpunkt skulle det ha varit mera fördelaktigt om det blivit skivor av spånen eftersom det skulle ha bidragit till att öka de naturliga kollagren. Istället släpptes kolet i spånen ut i atmosfären i form av koldioxid.

I uppdraget till den parlamentariska utredningen bör ingå att klargöra hur skogens och skogslandskapets bidrag i klimatarbetet kan optimeras.

Sveriges internationella ansvar

Den europeiska lagstiftning och de internationella överenskommelser om biologisk mångfald Sverige förbundit sig att respektera, är i många fall formulerade på ett sätt som inte på ett träffsäkert och samhällsekonomiskt effektivt sätt främjar den biologiska mångfalden. Ofta används arealmål, uttryckta som procentandelar, en parameter med ofta otydlig koppling till den biologiska mångfalden. Utvecklingsperspektivet, dvs. hur man beaktar att naturen är stadd i ständig, dynamisk förändring, är sällan närvarande.

Sveriges arbete med att uppfylla de internationella åtagandena bör därför utgå från den mera genomtänkta målsättning som riksdagen formulerat i miljömålet "Levande skogar". Det primära bör vara att uppfylla det svenska målet, för att därutöver komplettera med sådana ytterligare insatser som eventuellt krävs för att uppfylla internationella åtaganden.

3. Detaljsynpunkter baserade på betänkandets sammanfattning

”Formellt skydd av skog bör i huvudsak ske frivilligt”

I samband med restaureringsåtgärder, tillskapande av grön infrastruktur etc., insatser som utgår från de skyddade områdenas utvecklingspotential snarare än deras befintliga kvaliteter, kan nya metoder som bygger på markägarens initiativ (t.ex. via öppna anbudsförfaranden) vara lämpliga. Att i så hög grad som utredaren tycks förorda, generellt överlämna till markägarna att avgöra vilka miljöer som ska skyddas, hur budgetanslag ska utnyttjas, blir däremot helt orimligt och skapar snarast en garanti för besvikelser, missförstånd och konflikter när markägarens förhoppningar möter myndighetens skyldighet att prioritera och hushålla med offentliga medel. Metoden kanske duger om syftet enbart är att öka arealer eller procent, men bidrar knappast till effektiva insatser.

”Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsinventering”

Att det finns något som kallas ”nyckelbiotopsinventering” är självfallet inget självändamål. För att markägare, myndigheter, kommuner etc. ska kunna agera rationellt och bidra till egna och samhälleliga mål, krävs däremot bra beslutsunderlag, t.ex. kartläggning av områden med nyckelbiotopskvaliteter. Att inventeringarna upphört utan att ha ersatts av något motsvarande är i alla avseenden mycket allvarligt.

På kort sikt är den allvarligaste konsekvensen är att förutsättningarna för de etablerade skogscertifieringssystemen försämras. Svensk skogsnäring skadas ekonomiskt, särskilt de mindre, icke-certifierade, markägare vars tillgång till FSC-systemets ekonomiska fördelar delvis varit kopplat till Skogsstyrelsens inventeringsarbete. Utan inventeringar försvåras skogsförvaltningen för alla de mindre skogsägare som vill medverka till att miljömålet i skogen uppnås. Vad ont har dessa gjort för att drabbas av inventeringsstoppet?

Märkligast är utredningens förslag att förstöra det uppbyggda registret över nyckelbiotoper. Tankarna går till de stora bokbålen i Kina under kejsaren Shi Huang Ti (259-210 e.Kr.). Regeringen bör inte gå i den stora kejsarens fotspår – nyckelbiotopsregistret måste bevaras.

”Ersättning bör utgå för all fjällskog med höga naturvärden”

Nuvarande system, med i praktiken olika ersättningsregler inom respektive utanför det fjällnära området, är orimligt och bör slopas. Nivåerna på den intrångsersättning som, efter mark- och miljödomstolens utslag tillämpas, bör dock ifrågasättas. Arealerna domineras av nyckelbiotoper, vilket betyder att det sannolikt saknas efterfrågan på virket. Den ersättning staten betalar är betydligt högre än marknadsvärdet.

”Ersättning för skydd av skog bör vara skattefri”

Att tillämpa speciella skatteregler när staten lämnar intrångsersättning för naturvårdsändamål underlättar måhända skyddsarbetet, men förefaller principiellt vara en mycket säregen lösning.

”Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen”

Ett problem med skogslagstiftningen under 1980-talet var att den i detalj reglerade sådant som marknaden skötte bra på egen hand, samtidigt som det saknades regler för sådana kvaliteter som inte värderades på någon marknad och som därför ofta spolieades.

Det finns inget fastslaget behov av virke. Särskilt inte om 80 eller 100 år när de skogar som nu anläggs ska avverkas. Utredningen lutar sig ensidigt mot prognoser från en enda, starkt ifrågasatt rapport, samt luftiga önskemål insamlade av Fossilfritt Sverige. Tanken om ett mål för virkestillväxten andas mycket återgång till 1980-talsreglering, utgående från en klåfingrig föreställning att markägarna inte själva förstår hur de kan erhålla bästa avkastning från sin skog. Klenvuxen gran, med högt ekonomiskt värde för markägaren och för den träbaserade industrin, skulle med utredningens förslag förvandlas till ett hot mot den nationella skogspolitiken – vore det rimligt?

"En nationell samordnare för skogsprogrammet"

Förslaget skulle skapa en märklig dubbling av en roll som naturligen tillhör Skogsstyrelsen. Utredningens parallell till "Fossilfritt Sverige" haltar. Det som krävs är inte en ny samtalsledare, utan politiska lösningar, lämpligen framtagna av en parlamentarisk utredning som ges tillräckligt med tid och resurser så att de många, ibland motsatta, ibland sammanfallande intressen som möts i skogen kan vägas samman.

"Fokus på att genomföra tillväxthöjande åtgärder i skogen, att bekämpa skogsskador och få till stånd naturvårdande skötsel"

De stora viltskadorna underminerar både ekonomi, ekologi och sociala värden. Älg- och hjortstammarna måste minskas. Maktbalansen i viltfrågor måste förskjutas från jägarintresset till förmån för virkesproduktion, naturvård och andra sociala värden än jakten. Viltstammarnas storlek kan inte reduceras till en privatsak för jägare och markägare, utan måste regleras. En ökad acceptans för större rovdjur skulle minska viltskadorna.

"Regelöversyn och regelförenklningar för skogsbruket"

Inga synpunkter.

"Ta till vara möjligheten till naturturism i skyddad natur"

Inga synpunkter.

"Kunskapskrav i skogsvårdslagen och krav om särskild anmälan om miljöbalkssamråd"

Med ökade kunskapskrav förbättras förutsättningarna att hantera skogens olika värden och minska konflikterna. Logiken bakom att separera hanteringen av avverkningsanmälningar från samråd enligt miljöbalken är begriplig, men konsekvensen blir förmodligen en ökad byråkrati och fler missförstånd.

"Handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till tre veckor"

Med en så kort handläggningstid är det troligt att besluten om förlängd handläggningstid kommer att bli legio. Förslaget motverkar därför troligen det uttalade syftet.

"En mer ändamålsenlig inventering genom naturmiljöbeskrivningar"

För att kunna förvalta skogslandskapet på ett rationellt sätt krävs inventeringar och naturmiljöbeskrivningar. Nyckelbiotopsinventeringarna (som nu tyvärr har upphört) bidrog med viktig kunskap, men inventeringsinsatserna måste egentligen vara bredare än så.

För att den insamlade kunskapen ska komma till praktisk användning krävs att den innehåller någon typ av värdering, ett underlag för prioritering av den typ nyckelbiotopsregistreringen innebär. Först då resultatet enkelt att kunna utnyttjas av markägare, entreprenörer, certifieringsinnehavare etc.

Allt inventeringsarbete kan utvecklas. Den slojade nyckelbiotopsinventeringen måste ersättas med något annat system som på liknande sätt kan stötta aktörerna. Om inte den administrativa ordning som gällt nyckelbiotoperna anses möjlig eller tillåten, måste andra former utvecklas.

Insamlad kunskap måste vara tillgänglig för alla, enligt offentlighetsprincipen.

"Det behövs kunskap för att kunna fatta politiska beslut om naturvård"

Den viktigaste utgångspunkten för miljöarbetet i den svenska skogen bör vara det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet "Levande skogar": "Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas."

En central uppgift är att konkretisera detta mål och överföra det till operativt hanterbara parametrar: "Hur ser det ut när målet nåtts? Närmar vi oss målet eller går det åt fel håll?"

För att kunna göra en sådan konkretisering krävs en förnyad bristanalys enligt ungefär samma modell som för Miljövårdsberedningens rapport "Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. (SOU 1997:97-

98)". Centralt är att klargöra hur miljömålets effekter på det möjliga virkesuttaget kan minimeras. Analysen bör genomföras på rent vetenskaplig grund och inte innebära några politiska vägval.

Med en sådan, kvalificerad bristanalys skapas ett bra underlag för den parlamentariska utredningen att kunna formulera en ny sammanhållen, stabil skogspolitik.

"Ett tydligt politiskt ställningstagande om vad Sverige behöver göra för att uppnå sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen"

De åtaganden i europeisk lagstiftning eller andra internationella överenskommelser om biologisk mångfald som Sverige förbundet sig att respektera, är i många fall formulerade på ett sätt som inte främjar att mångfalden säkras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Ofta används arealmål, uttryckta som procentandel, en parameter som ofta har svag koppling till ett funktionellt skydd av den biologiska mångfalden. Utvecklingsperspektivet, dvs. hur man beaktar att naturen är stadd i ständig, dynamisk förändring, är sällan närvarande.

Arbetet med att uppfylla de internationella åtagandena bör därför utgå från den mera genomtänkta målsättning som formuleras i miljömålet "Levande skogar". Primärt bör arbetet sikta på att uppfylla det svenska miljömålet, för att därutöver kompletteras med sådana ytterligare insatser som eventuellt krävs för att uppfylla internationella åtaganden.

"Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen"

Ett sådant program, baserat på miljömålet "Levande skogar", den tidigare refererade bristanalysens samt Sveriges internationella åtaganden, bör vara en integrerad del av den svenska skogspolitiken. Att formulera riktlinjer för programmet bör därför ett av uppdragen till den parlamentariska skogsutredningen.

"De stora sammanhängande naturskogarna i fjällen är ett statligt ansvar"

Att undanta praktiskt taget hela den fjällnära skogen från skogsbruk är antagligen ekonomiskt en väldigt bra idé. Området har stor turistisk potential.

Satsningen skulle samtidigt skapa ett värdefullt referensområde för forskningen.

Från naturvårdssynpunkt är det däremot mycket tveksamt att lägga så mycket pengar som skulle krävas på att skydda ytterligare stora arealer skog i den del av Sverige vars naturvärden redan är bättre skyddade än någon annanstans. Om en storskalig satsning görs på att skydda området måste detta ske med öronmärkta medel som inte begränsar förutsättningarna för, från naturvårdssynpunkt mera angelägna satsningar i andra delar av landet.

"Bevarade naturskogar kan bidra till landsbygdsutveckling samt stärka renskötselns och det rörliga friluftslivets intressen"

Inga kommentarer.

Magnus Nilsson, miljökonsult, forskare, klimatpolitisk analytiker

Magnus Nilsson Produktion