Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-03-31

RS 2021-0141

Regionstyrelsen

Yttrande över Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73)

Föredragande regionråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över Remiss – Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande, i övrigt anförs följande.

Det är viktigt att det finns en balans mellan äganderätt, tillgången till natur, bevarandet och brukandet av skog.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av remissen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73)

Irene Svenonius

Gustav Hemming

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Lisa Höglund

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-03-17

RS 2021-0141

Regionstyrelsen

Yttrande över Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73)

Ärendebeskrivning
Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73).

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av remissen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73)

Förslag till beslut
Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över Remiss – Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Sammanfattning
Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73).

Skogsutredningen har lämnat ett femtiotal förslag till regeringen för stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Utredningens uppdrag har fokuserat på tre stora frågor: äganderätt, förlusten av biologisk

mångfald och den mänskliga påverkan på klimatet. Utredningen har identifierat målkonflikter i nyttjandet av skogen som naturresurs.

Yttrandet utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv utifrån Region Stockholms ansvar för regional fysisk planering och regional utveckling. Region Stockholm arbetar aktivt med de frågor som Skogsutredningen syftar till att belysa. Genom långsiktig planering, nära samarbete med länets kommuner och tydliga strategier syns goda möjligheter att skogsutredningen kan bidra med större tydlighet i det fortsatta arbetet. Fram till 2050 beräknas länets invånarantal öka till cirka 3,4 miljoner, vilket motsvarar en ökning på nästan 50 procent. Det kan jämföras med en beräknad befolkningsökning i hela Sverige på cirka 27 procent och i världen på omkring 32 procent under samma period. Utifrån Region Stockholms specifika förutsättningar och uppdrag betonas vikten av;

- att inkludera den tätortsnära skogen i implementeringen av utredningen och att det nationella arbetet framgent i högre grad inkluderar storstadsregionerna,
- att satsningen på skydd av tätortsnära natur i storstadsregionerna fortsätter,
- att statliga bidrag till länsstyrelsernas handläggning av skydd av tätortsnära natur förlängs,
- att särskilt avsatta statliga medel för markersättningar till skydd av tätortsnära natur även fortsättningsvis prioriteras, samt
- att den ökade graden av frivillighet för skogsägare kopplas till kompetenshöjande satsningar och ett i högre grad reglerat ansvar.

I betänkandet lämnas förslag om att regeringen bör utse en nationell samordnare för skogsprogrammet med ansvar att som en oberoende, fristående samordnare leda dialogprocessen kopplat till skog. Region Stockholm håller med betänkandet och bedömer att en nationell samordnare för dialogprocess i ett breddat skogsprogram kan öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av skogens alla värden. Region Stockholm vill belysa vikten av att i hög grad även inkludera storstadsregionerna och dessas specifika förutsättningar och utmaningar.

Bakgrund
Region Stockholm har av Miljödepartementet bjudits in för att yttra sig gällande Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73).

Svaret ska vara Miljödepartementet tillhanda senast den 30 april 2021.

Utredningens uppdrag har varit att lösa konflikter mellan olika uppfattningar och intressen i skogen de senaste decennierna kopplat till:

- stärkt äganderätt,
- flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark,
- hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi,
- incitament för hållbart skogsbruk, och
- en förbättrad legitimitet för den förda skogs-och miljöpolitiken kan skapas.

Särskilt fokus har lagts på förslag till lösning av de frågor som bedömts problematiska ur ett äganderättsperspektiv. Skogsutredningen har lämnat ett femtiotal förslag till regeringen för stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Utredningens uppdrag har också ett tydligt fokus på förlusten av biologisk mångfald och den mänskliga påverkan på klimatet.

Region Stockholms yttrande till Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU 2020:73).

Yttrandet utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv utifrån Region Stockholms ansvar för regional fysisk planering och regional utveckling. Det tar sin utgångspunkt i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen RUFS 2050, som är regionplan och regional utvecklingsstrategi för länet samt tillhörande strategier som Klimatfärdplan 2050 och Landsbygds- och skärgårdsstrategi. Region Stockholm består av ett stort geografiskt område som omfattar allt från glesbygd och tätortsnära landsbygd till storstad. Skog utgör ungefär hälften av länets yta. Länets skogar är en naturresurs som används till såväl skogsindustri som kolsänka, klimatreglerare, rekreation och naturturism. Regional utvecklingsplan för Stockholm (RUFS 2050) pekar på att skyddet av mark och äganderätt ska stärkas samt att skogsbruket ska bedrivas hållbart för att bevara biologisk mångfald, god vattenkvalitet och skogens kulturarv samt värna skogens sociala värden.

RUFS 2050 med tillhörande strategier visar vägen för hur skogens målkonflikter ska lösas i Stockholmsregionen. Det gäller såväl möjligheterna till skogsproduktion, gröna näringar och minskad

klimatpåverkan som miljömålsuppfyllelse, ekosystemtjänster, biologisk mångfald, natur- och kulturvärden samt behov av rekreation i form av mental återhämtning, upplevelser och fysisk aktivitet.

Viktiga åtgärder som jord- och skogsbrukssektorn bland annat ska bidra med i Stockholms län enligt Klimatfärdplan 2050 är utfasning av fossila drivmedel och annan fossil energi, lokal produktion av biobaserade bränslen framförallt på mark i träda, ett utökat antal kolsänkor i framförallt skogsmarker samt klimatsmarta arrendeavtal. “Som kolsänkor har länets skogar en viktig roll och de måste inkluderas tydligare i länets klimatarbete framöver.” Forskning stöder hyggesfritt skogsbruk i denna aspekt.

Skogsutredningen vill stärka äganderätten för markägare genom ökad frivillighet kopplat till skydd av skog genom att överföra beslutanderätten om formellt skydd till markägare. Utredningen föreslår att en ny metod vid formellt skydd av skog ska införas: frivilligt formellt skydd. Markägaren kan i ett sådant arbetssätt erbjuda ett område för frivilligt formellt skydd och skyddet genomförs bara om och när markägaren och myndigheterna kommit överens. Region Stockholm vill belysa att i storstadsregionerna konkurrerar inte sällan skydd av skogsmark med exploatering i och med en ständigt ökande befolkning, likväl som rationell skogsproduktion i sig. Skogsutredningens slutsats att intresset för att avsätta skyddad skog ökar genom frivillighetsprincipen kan därför få ett svagare genomslag i storstadsregionerna. Samtidigt är det av extra stor vikt för storstadsregionerna att säkerställa förekomsten av skyddade skogsområden. År 2003 tog Länsstyrelsen, dåvarande Landstinget och kommunerna gemensamt fram programmet ”Aldrig långt till naturen” (Lst rapport 2003:20) på uppdrag av regeringen. I programmet redovisas ett antal områden som föreslagna natur/kulturreservat. Länsstyrelsen, Region Stockholm och kommunerna har löpande arbetat med programmet sedan dess. Frågan kring formellt skydd berör äganderätten och det formella skyddet ger (enligt förslaget) en ekonomisk ersättning till markägaren vilket är positivt. Utifrån Region Stockholms perspektiv är det av stor vikt att programmet fortsätter.

Region Stockholm har under de senaste åren upplevt ett ökat tryck på skyddad natur och att fler människor söker sig till skyddade naturområden. Utvecklingen är positivt och ökar behovet av att fortsätta avsätta ytor för naturvård och friluftsliv så att slitaget från människor inte riskerar att förstöra de ursprungliga naturvärdena och hota den biologiska mångfalden. Mot bakgrund av ovanstående vill Region Stockholm tydligt betona vikten av att satsningen på skydd av tätortsnära natur fortsätter. Den tätortsnära

skogen fyller ett flertal syften utöver regionens klimatmål, som att bevara och utveckla naturområdenas värden för den ökande befolkningens friluftsliv och naturupplevelser samt som besöksmål för turister. Region Stockholm anser att särskilda statliga medel till länsstyrelsernas handläggning ska förlängas samt framhåller att särskilt avsatta statliga medel för markersättningar till tätortsnära naturreservat är en förutsättning för det fortsatta arbetet.

Region Stockholm arbetar aktivt med de frågor som Skogsutredningen syftar till att belysa. Genom långsiktig planering, nära samarbete med länets kommuner och tydliga strategier syns goda möjligheter att skogsutredningen kan bidra med större tydlighet i det fortsatta arbetet. Fram till 2050 beräknas länets invånarantal öka till cirka 3,4 miljoner, vilket motsvarar en ökning på nästan 50 procent. Det kan jämföras med en beräknad befolkningsökning i hela Sverige på cirka 27 procent och i världen på omkring 32 procent under samma period. Utifrån Region Stockholms specifika förutsättningar betonas vikten av;

- att inkludera den tätortsnära skogen i implementeringen av utredningen och att det nationella arbetet framgent i högre grad inkluderar storstadsregionerna,
- att satsningen på skydd av tätortsnära natur i storstadsregionerna fortsätter,
- att statliga bidrag till länsstyrelsernas handläggning av skydd av tätortsnära natur förlängs,
- att särskilt avsatta statliga medel för markersättningar till skydd av tätortsnära natur också fortsättningsvis prioriteras, samt
- att den ökade graden av frivillighet för skogsägare kopplas till kompetenshöjande satsningar och ett i högre grad reglerat ansvar.

I betänkandet lämnas förslag om att regeringen bör utse en nationell samordnare för skogsprogrammet med ansvar att som en oberoende, fristående samordnare leda dialogprocessen kopplat till skog. Region Stockholm håller med betänkandet och bedömer att en nationell samordnare för dialogprocess i ett breddat skogsprogram kan öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av skogens alla värden. Region Stockholm vill belysa vikten av att i hög grad även inkludera storstadsregionerna och dessas specifika förutsättningar och utmaningar.

Ekonomiska konsekvenser
Ett beslut att godkänna yttrande över Remiss – Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i

skogen” (SOU 2020:73) bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Karin Öhlander
Tf. utvecklingsdirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Regionledningskontoret Analys och utveckling
Miljödepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-03-17

Sammanfattning

Utredningens utgångspunkter

Det utredningsuppdrag som utredningen haft att behandla har varit mycket omfattande och spänt över flera områden som vart och ett kräver stora insikter om särpräglade och komplexa förhållanden. Utredningens uppdrag kan i mångt och mycket sammanfattas som att lösa den strid som pågått mellan olika uppfattningar och intressen i skogen de senaste decennierna. Den effektiva utredningstiden har varit ungefär ett år. Utredningen har därför varit tvungen att avgränsa sitt uppdrag i olika avseenden och prioritera de tillgängliga resurserna.

Vid denna avvägning har utredningen lagt särskilt fokus på förslag till lösning av de frågor som bedömts problematiska ur ett äganderättsperspektiv. Därför lämnas i betänkandet konkreta förslag som exempelvis rör utpekanden av naturvärden på privatägda fastigheter, lämpligt sätt att ersätta markägare för fjällskog med mycket höga naturvärden, hur myndigheternas arbete med formellt skydd bör bedrivas och från vilket mandat naturvårdsarbetet ska utgå.

Andra frågor som anges i utredningsdirektivet har utredningen i flera fall adresserat genom att föreslå ytterligare beredning. Bland annat har utredningen bedömt att många frågor som rör tillväxthöjande åtgärder i skogen, där skogsskadorna från hjortviltsstammen särskilt bör framhållas, är angelägna att gå vidare med i särskild ordning. Vidare kan nämnas förändrad skattelagstiftning för naturvårdsersättningar och vissa regelförenklingar för skogsbruket där förslag lagts om ytterligare utredning.

Utredningen har även lagt stor vikt vid förslag som bedöms kunna bidra till ett sundare diskussionsklimat i de skogsrelaterade frågorna. Det finns en uttalad konflikt mellan olika intressenter. Utredningen har försökt göra sitt yttersta för att i stället för att elda på konflikten komma till lösningar som kan gjuta olja på vågorna. För i princip alla

frågor som utredningsuppdraget berör finns det behov att ta Sverige ur den destruktiva spiral där dialog ersatts av debatt. Genom olika förslag har därför både former för dialogprocess och inom vilka ramar dialog mellan skogens intressenter ska föras adresserats.

Även i utredningsarbetet har dialog och samverkan varit ledord. Trots att utredningen behövt ha ett mycket högt tempo i arbetet har ett kontinuerligt samtal förts med olika skogliga intressenter. Flera hundra förslag och synpunkter har kommit in till utredningen från allmänhet, näringen, olika ideella organisationer och myndigheter; mycket till följd av det utåtriktade arbetssätt som tillämpats. Utredningen har även fört samtal med företrädare inom olika forskningsfält för att förankra tankar och utbyta idéer. Alla dessa synpunkter, åsikter, tankar och förslag som samlats in har varit till ovärderlig hjälp, både för att komma framåt i utredningsarbetet och för att konkretisera spännvidden mellan olika ståndpunkter.

Förslagen i betänkandet ska ses som en helhet

I betänkandet lämnas ett femtiotal förslag på förändringar i allt från nyckelbiotopsregistrering till mer konkreta mål med naturvårdspolitiken. Vissa förslag kan hanteras var för sig men de flesta förslag har en nära koppling till varandra. Det är därför viktigt att en helhetssyn anläggs på betänkandets förslag.

Som exempel kan tas det förslag som lämnas om att Skogsstyrelsen ska upphöra med nyckelbiotopsregistrering och gallra det befintliga registret, vilket kan få stora konsekvenser för biologisk mångfald om inte samtidigt ett annat sätt att inventera landets skogar genomförs. Utredningens bedömning är att utan en enhetlig och systematisk möjlighet att redogöra för en skogs potentiella betydelse för biologisk mångfald kan inte heller ett system för formellt skydd som bygger på markägarinitiativ och frivillighet förväntas bli effektivt.

På samma sätt är det med förslaget som avser att halvera den tid inom vilken avverkning får ske från det att en anmälan görs till Skogsstyrelsen. Förslaget förutsätter att markägaren tar ett större ansvar för kunskap om den egna skogen än vad som hittills skett i praktiken. För att kunna ta det ansvaret kan markägaren i vissa fall behöva hjälp med kunskapsunderlag.

Genom att befästa den praxis som nu gäller om rätt till ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog skapas en stor latent kostnad för staten. Det är därför angeläget att se de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget om ytterligare områdesskydd i fjällskogar med mycket höga naturvärden utifrån utgångspunkten att en mycket stor del av skogarna redan är statsfinansiellt intecknade.

Både för en växande cirkulär bioekonomi och för bevarande av biologisk mångfald krävs både mål och medel. Om målen är oförenliga kommer även medlen för att nå målen riskera att motarbeta varandra. Det är därför angeläget att sättet att uppfylla målet om en växande cirkulär bioekonomi inte sker på bekostnad av målen om bevarande av biologisk mångfald och vice versa. Endast genom att väga dessa mål mot varandra kan effektiva medel för att uppnå de båda målen beslutas. Det är därför en självklar utgångspunkt att utredningens förslag om att ställa upp och förtydliga mål för tillväxt respektive biologisk mångfald ska ske i ett sammanhang och på ett sådant sätt att de är förenliga med varandra. Olika styrmedel bör även beslutas utifrån ett övergripande mål. Om målet är högt måste även kraftfulla styrmedel till för att uppnå det. Det finns heller inget skäl att besluta om mål som inte följs upp av tillräckliga styrmedel.

Förslag för stärkt äganderätt

Formellt skydd av skog bör i huvudsak ske frivilligt

Både Norge och Finland har sedan länge anammat principen om att markägarinitiativ och frivillighet ska utgöra grunden för skyddsarbetet i skogen. Även i Sverige har frivilligt formellt skydd under ett tiotal år varit ett kompletterande arbetssätt vid genomförande av formellt skydd av skog genom programmen Komet och Nya Komet.

Den rådande skogspolitiken har ett brett stöd. Att övergå till att låta en större del av naturvården i skogen behandlas under principen om frihet under ansvar bedöms utgöra en naturlig fortsättning på den inslagna vägen. Skogspolitiken i stort vägleds av de jämställda målen om produktion och miljö, vilket innebär att med frihet i förvaltningen kommer ett sektorsansvar för att de båda målen ska uppfyllas. Så länge principen om frihet under ansvar ligger fast bör denna princip tillämpas. Genom att överföra beslutanderätten om formellt skydd till markägare bedöms konflikten i skogen kunna minska samtidigt

som de skogspolitiska målen och principerna vidhålls. Detta synsätt kommer till tydligt uttryck i denna utrednings direktiv, som anger att skyddsformer som bygger på frivillighet och som sker på markägarens eget initiativ *ska* föreslås.

Utredningen har därför föreslagit att en ny metod vid formellt skydd av skog ska införas – *frivilligt formellt skydd*. Med frivilligt formellt skydd avses, till skillnad från frivilliga avsättningar, de processer som syftar till ett formellt skydd där principen om frivillighet styr genomförandet. Markägaren kan i ett sådant arbetssätt erbjuda ett område för frivilligt formellt skydd och skyddet genomförs bara om och när markägaren och myndigheterna kommit överens.

Utredningen bedömer att om frivilligt formellt skydd införs som den huvudsakliga arbetsmetoden kommer markägarnas intresse för att bevara och utveckla naturvärden öka. Det behövs fler incitament för markägare att bedriva naturvård och att bevara och skapa naturvärden. Ett sådant incitament kan vara att införa ett arbetssätt där frivillighet och markägarinitiativ är det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Det ansvar som sektorn tagit för frivilliga avsättningar kompletteras därmed med ett ansvar för att aktivt bidra även till det formella skyddet.

Utredningen har även föreslagit att statens naturvårdsambitioner i skogen ska konkretiseras genom ett tidsatt och konkret handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen. Handlingsprogrammet anger bland annat arealer och skogstyper som ska skyddas inom programtiden för att uppnå vissa bestämda mål. Utgångspunkten är att handlingsprogrammet har en säkrad och långsiktig finansiering. De kortsiktiga målen ska därmed vara tydliga och tillräckliga medel ska finnas för att uppnå dessa inom programtiden. Utredningen har föreslagit att arbetssättet frivilligt formellt skydd ska implementeras som en av flera beståndsdelar i handlingsprogrammet.

Myndigheternas skogsskyddsstrategi ska revideras för att genomföra handlingsprogrammen genom arbetssättet frivilligt formellt skydd. I skogsskyddsstrategin ska anges vilka kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda för att områdesskydd kan bli aktuellt. Skogsskyddsstrategin bör även ange hur ansvaret ska fördelas mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen samt hitta formerna för att en kontaktyta ska finnas mellan myndighet och markägare oavsett vilket formellt skydd som är aktuellt i det enskilda fallet. Genom samverkan och

dialog bör även länsvisa strategier för genomförande av frivilligt formellt skydd i varje län tas fram. För att arbetssättet ska vara effektivt krävs ett gemensamt ansvar för genomförandet mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer, vilket ligger väl i linje med den svenska skogspolitiken.

Det operativa arbetet med frivilligt formellt skydd föreslås innebära att de naturvårdande myndigheterna i enlighet med skogsskyddsstrategin formulerar och publicerar förfrågningar till markägare om att erbjuda skogsmark för frivilligt formellt skydd. Då öppnas en möjlighet för markägare att anmäla skog som denne vill skydda och få ersättning för. Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ bör ge markägaren stora möjligheter att även föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få.

Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att acceptera ett förslag om formellt skydd som inte är kostnadseffektivt, till exempel genom att den erbjudna skogen är för liten eller i övrigt inte uppfyller kriterierna för att prioriteras för formellt skydd. Arbetssättet förutsätter att det är möjligt att ha en dialog mellan myndighet och markägare, där båda parter är lyhörda för varandras synpunkter.

Frivilligt formellt skydd föreslås utgöra det huvudsakliga arbetssättet. Inom ramen för det nämnda handlingsprogrammet bör dock finnas möjlighet för regeringen att bestämma vilka skogar som är av sådant särskilt angeläget allmänt intresse att ansvaret för bevarandet av dessa åvilar staten. I dessa särskilda fall ska myndigheterna alltjämt ha möjlighet att gå till beslut oavsett markägarens inställning. Sådana undantag från frivilligt formellt skydd ska dock vara tydligt avgränsade och motiverade i handlingsprogrammet. Utgångspunkten är även att de nödvändiga bevarandeåtgärderna, som inte alltid är formellt skydd, ska genomföras inom programtiden och vara fullt ut finansierade.

Äganderätten bedöms stärkas genom ett arbetssätt som innebär en huvudregel om att områdesskydd förutsätter samtycke.

Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsinventering

Sammanlagt finns det cirka 480 000 hektar registrerade nyckelbiotoper vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarken. Av dessa återfinns cirka 100 000 hektar utanför kända natur-

vårdsavsättningar. Mindre än hälften av de skogar som uppfyller kriterierna för nyckelbiotop bedöms dock vara identifierade och registrerade i dagsläget.

Begreppet nyckelbiotop är inte författningsreglerat och används inte i föreskrifter eller allmänna råd kopplade till skogsvårdslagen. Begreppet nyckelbiotop har trots detta fått stor betydelse för myndigheternas verksamhet, både vid tillsyn enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken, i ärenden om områdesskydd och i olika strategiska dokument. Utredningen har därför funnit skäl att analysera de rättsliga förutsättningarna för Skogsstyrelsen att bedriva nyckelbiotopsinventering och -registrering.

Utredningens rättsliga bedömning är att inventering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Ett grundläggande krav för ärendehandläggning (och även annan myndighetsverksamhet) är att det finns stöd i rättsordningen för myndighetens ageranden. Detta är ett uttryck för den så kallade legalitetsprincipen, som innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på stöd i rättsordningen kan vara allmänna bestämmelser i lag och detaljerad bestämmelse i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om bestämmelser i myndighetens instruktion eller ett beslut från regeringen i myndigheternas regleringsbrev.

Utredningen har analyserat olika normer som berör Skogsstyrelsen, men inte kunnat hitta något uttalat stöd i rättsordningen för Skogsstyrelsen att inventera landets skogar efter nyckelbiotoper. Det råder dock ingen tvekan om att Skogsstyrelsen, genom olika uttalanden och riktade anslag, haft regeringens uppdrag att genomföra inventeringar. Vid sidan av det beslut om nyckelbiotopsregistrering som regeringen tog 2018 men som nästkommande år drogs tillbaka, har dock inte utredningen kunnat hitta något formellt stöd som kan anses uppfylla legalitetsprincipens krav.

Vid sidan av de tveksamheter som kan riktas mot det rättsliga stödet för nyckelbiotopsinventeringar har utredningen även bedömt registret som olämpligt ur andra aspekter. Utredningen har konstaterat att nyckelbiotopsmetodiken i många fall går betydligt längre än vad som krävs för myndighetens olika uppdrag, exempelvis beträffande tillsyn och rådgivning. Det finns sällan ett skäl för myndigheten att på förhand klassificera ett områdes sammanvägda naturvärden, innan något ärende som berör dessa aktualiseras. Utredningen har

bedömt det som mindre lämpligt att det finns en förhandsbedömning av ett områdes naturvärden som påverkar både civilrättsliga förhållanden, exempelvis mellan markägare och virkesköpare och förvaltningsrättsliga förhållande, i fråga om bland annat samrådsplikt och straffansvar. Utredningens uppfattning är att ett områdes naturvärden i stället ska bedömas först i samband med att denna bedömning är relevant för myndighetens agerande.

Den svenska skogspolitiken bygger på att en markägare har stort ansvar att själv göra de bedömningar som krävs för ett hållbart skogsbruk. Att väga samman de naturvärden som finns i den egna skogen och bedöma i vad mån särskilda hänsyn eller avsättningar är motiverade är en viktig del av denna politik.

Om det visar sig att dessa bedömningar är felaktiga utifrån den gällande lagstiftningen har Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet en skyldighet att agera. Det är först i detta sammanhang som förekomsten och en samlad bedömning av naturvärdena utgör en relevant del av myndighetens ärendehandläggning i fråga om tillsyn och rådgivning. Om nyckelbiotopsmetodiken används i samband med tillsyn, som utmynnar i ett beslut, finns möjlighet för markägaren att ifrågasätta bedömningen genom att överklaga. Det bör dock stå klart för Skogsstyrelsen varför just denna metodik använts och hur resultatet förhåller sig till den lagstiftning som myndigheten utövar tillsyn över.

Om Skogsstyrelsen har för avsikt att bilda ett områdesskydd utgör de redan kända naturvärdena i skogen ett relevant underlag i respektive ärende. Att då använda sig av nyckelbiotopsmetodiken möter inget hinder. Det finns i dessa fall ett ärende om områdesskydd inom myndigheten. Om den som berörs av ärendet har en annan uppfattning om de naturvärden som ligger till grund för myndighetens beslut finns då en möjlighet att överklaga beslutet på den grunden och samtidigt få en överprövning av myndighetens naturvärdesbedömning.

I dag fungerar den bedömning som Skogsstyrelsen vid inventeringstillfället gjort som en röd flagga både för myndigheten och för de marknadsutvecklade certifieringssystemen. Skogsstyrelsen fattar vanligen inte ett förvaltningsmässigt beslut i avverkningsärenden utan verkar för att markägaren ska avsätta området frivilligt i enlighet med sektorsansvaret. Certifierade virkesköpare har åtagit sig att inte köpa skog från nyckelbiotoper, som en del av de krav som standarden ställer upp. Båda dessa mekanismer verkar således för att avverkning

inte ska ske i dessa områden. Ingen av dem garanterar dock ersättning till den markägare som hindras i sin markanvändning.

Utredningen har därför inte föreslagit att stöd i rättsordningen ska tillskapas för nyckelbiotopsinventeringarna i nuvarande form. I stället bör gallring ske av existerande nyckelbiotopsregister och en annan metod utvecklas för inventering, som inte innebär att ett områdes samlade naturvärden bedöms. Markägare bör i stället kunna få hjälp att identifiera de förekomster i skogen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. En sådan beskrivning av naturmiljön kan då bland annat ligga till grund för markägarens egna beslut och bedömningar om målen med skogen.

Det av utredningen föreslagna alternativet, där myndigheterna föreslås göra så kallade naturmiljöbeskrivningar, bedöms inte medföra några äganderättsliga problem för markägaren men vara av mycket stor betydelse för genomförandet av bland annat frivilligt formellt skydd.

Ersättning bör utgå för all fjällskog med höga naturvärden

För avverkning inom gränsen för fjällnära skog behövs enligt 15 § skogsvårdslagen Skogsstyrelsens tillstånd. Enlig 19 § i samma lag ska ersättning utgå om tillståndsansökan avslås. När denna utredning tillsattes fanns inga lagakraftvunna avgöranden om vad ersättningsrätten enligt denna bestämmelse i praktiken innebar. Numera finns det dock prejudicerande avgöranden om att skogsbruk ska anses vara pågående markanvändning även i denna region och om hur ersättning ska beräknas.

I betänkandet föreslås att det redan av skogsvårdslagen ska framgå att skogsbruk är pågående markanvändning även i den fjällnära regionen, vilket innebär att alla inskränkningar i brukanderätten ska ersättas. Ersättningsreglerna föreslås även föras över från miljöbalken till skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen ska därför besluta om ersättning redan i samband med beslutet om nekat tillstånd till avverkning. Därmed garanteras markägare rätt till ersättning för den inskränkning som beslutet medför. Det kommer inte krävas att markägaren som i dag måste stämma staten i domstol för att få sin ersättning om någon överenskommelse inte kan nås med Skogsstyrelsen. Med den

föreslagna ordningen kan i stället Skogsstyrelsens beslut överklagas om markägaren inte är nöjd.

Vid sidan av den mer ändamålsenliga och rättssäkra tillståndsprövningen som föreslås har utredningen i betänkandet lagt fram ett förslag som innebär att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ska ersättas genom formellt skydd. Förslaget innebär bland annat att de enskilda markägare och de allmänning- och besparingsskogar som vill fortsätta att bedriva skogsbruk ska erbjudas ersättningsmark från Sveaskog i utbyte mot de naturskogar som bör bevaras. Övriga markägare ska enligt förslaget tillförsäkras intrångsersättning. Om förslaget i denna del genomförs bör tillståndsprövningen som avser natur- och kulturmiljöns intressen kunna avskaffas. De skogar som inte ingår i formellt skydd bör därefter, som i övriga landet, kunna brukas med generell hänsyn till naturmiljön.

Sammantaget innebär dessa båda förslag – som garanterar ersättning vid brukanderestriktioner och tydligt klargör vilka skogar som bör brukas och vilka som bör bevaras – en tydlig förstärkning av äganderätten för markägarna i regionen.

Ersättning för skydd av skog bör vara skattefri

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvården bör vara att skapa förutsättningar för att höga naturvärden ska utgöra en tillgång och inte en belastning för markägaren. I detta sammanhang är enkelhet i hanteringen en mycket viktig aspekt.

Trots att ersättning numera uppgår till 125 procent av marknadsvärdesminskningen kan den efter skatt ofta bli lägre än förväntat. Inte sällan har den markägare som ärvt en fastighet eller ägt den under lång tid inte någon möjlighet att göra avdrag mot den vinst som uppkommer. Utredningen förordar därför att intrångsersättning och löseskilling i stället för att räknas upp ska vara skattefri. Även då staten köper en fastighet med höga naturvärden i naturvårdssyfte bör skattefri ersättning kunna utgå. Liknande system finns idag i bland annat Finland.

Genom att alla markägare ska få den ersättning i handen som motsvarar rådighetsinskränkningen bedöms äganderätten stärkas sam-

tidigt som fler markägare kan börja betrakta höga naturvärden som en tillgång.

Vid sidan av detta förslag har även utredningen uppfattat den ersättning som i slutändan erhålls vid tecknande av naturvårdsavtal som alltför låg. Naturvårdsavtalen beskattas i dag som inkomst av näringsverksamhet, vilket kan medför mycket höga marginaleffekter, då ersättningen alltid i sin helhet ska tas upp för beskattning det beskattningsår då avtalet tecknats. För att naturvårdsavtalen ska vara ett attraktivt alternativ för skydd av skog bör ersättningen i stället beskattas som inkomst av kapital eller kunna periodiseras på samma sätt som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto).

Utredningen har dock inte under den tid som stått till förfogande kunnat lämna förslag om dessa ändringar. I betänkandet föreslås därför att regeringen bör utreda dessa frågor särskilt.

Förslag för en växande cirkulär bioekonomi

Mål för ökad hållbar tillväxt och en bioekonomisk strategi för skogen

En ökad hållbar tillväxt i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens konkurrenskraft, en förutsättning för en växande cirkulär bioekonomi och avgörande för klimatpolitiken, både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör fossilsubstitution. Behoven både för bioenergi och bioråvara bedöms öka betydligt fram till år 2050. Den svenska skogen växer långsamt och åtgärder för att möta framtidens behov måste därför ske nu. Genom att arbeta med konkreta och operativa målsättningar som är möjliga att nå på kort sikt kan incitamentet att jobba med kvalitet i skogsproduktionen öka och eventuella framsteg följas upp. I betänkandet föreslås därför att regeringen ska besluta om ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen.

En uttalad nationell målsättning innebär en viktig signal från samhället om att ökad hållbar skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. Genom att formulera en uttalad målsättning kan näringen och övriga intressenter motiveras till att fokusera på behovet av ökad hållbar tillväxt och god skogsskötsel inom ramen för sektorsansvaret. Målet bör även vara vägledande för reger-

ingens myndighetsstyrning och en del av en nationell bioekonomistrategi.

Målets fokus bör ligga på kvalitet i skogsvårdsåtgärder, för att så stor andel som möjligt av ytor tillgängliga för virkesproduktion ska användas till sin fulla potential. Det finns en rad tillväxthöjande åtgärder som redan i dag bör kunna vidtas för att öka den hållbara tillväxten samtidigt som biologisk mångfald och sociala värden säkerställs. Målet bör därför sättas utifrån de åtgärder som är företagsekonomiskt realistiska.

Det nationella målet för hållbar tillväxt i skogen bör konsekvensanalyseras i förhållande till andra samhällsmål, bland annat bevarande av biologisk mångfald, landsbygdsutveckling, renskötsel och friluftsliv. Målet för hållbar tillväxt i skogen bör sedan bestämmas efter en avvägning mot andra samhällsmål. Genom att tydliggöra vilka eventuella målkonflikter som uppstår genom ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt blir hanteringen av dessa målkonflikter föremål för en politisk avvägning.

Att skjuta över ett alltför stort ansvar på myndigheter och övriga sektorn att göra avvägning mellan olika samhällsmål riskerar att leda till konflikter mellan motstående intressen i skogen. Den dialog mellan olika intressenter som krävs för att den svenska modellen i skogen ska vara effektiv underlättas av att ramarna inom vilka samverkan ska ske är tydligt fastlagda. Fokus för dialog och samverkan kan då ligga på medel och inte på mål.

Att sätta upp ett mål för hållbar tillväxt i skogen och analysera effekterna av detta mål i förhållande till framtidens behov av skogsråvara kan även bidra till att belysa inom vilka ekologiska och ekonomiska gränser den svenska bioekonomin kan växa och vad som krävs i fråga om bättre resursutnyttjande och ökad cirkularitet.

Det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att tillsammans med de gröna näringarna ta fram en bioekonomisk strategi. Denna strategi är inte presenterad då detta betänkande går i tryck. Skogsnäringen har en självklar nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi. Begreppet bioekonomi innefattar dock även flera andra näringar som tillsammans med skogsbruket kan bidra i omställningen till ett hållbart samhälle. Insikten att skogen är en av vårt lands viktigaste resurser som måste förvaltas för största möjliga samhällsnytta bör vara vägledande för skogspolitiken. Fokus för en bioekonomisk strategi bör därför vara att skogen ska användas på bästa sätt och utnyttja de

synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. En skogsproduktionsyta kan användas till mer än endast skogsbruk och en skog som är avsatt för naturvård kan exempelvis användas för naturturism och/eller renskötsel.

I betänkandet föreslås därför att den bioekonomiska strategin ska utgå från att i stället för att behandla bioekonomi som ett intresse främst för de gröna näringarna på landsbygden bör frågan handla om en mer genomgripande omställning som berör stora delar av samhället och som kräver ett brett engagemang över många politikområden. För att en bioekonomisk strategi ska få genomslag, vara trovärdig och legitim i hela samhället och kunna bidra till den önskade förändringen behövs en gemensam inriktning och åtgärder som omfattar politik, forskning, företagande och andra berörda intressen. En strategi för cirkulär bioekonomi bör därmed bidra till ökad konkurrenskraft för näringar med bas i skogen, som tillverkande industri, livsmedel och tjänstesektor, och skapa förutsättningar för sysselsättning i hela landet tillsammans med reell miljö- och klimatnytta. En bioekonomisk strategi bör vidare vara framåtsyftande och fokusera på tillväxt, förädlingsvärde, hållbarhet, långlivade produkter och cirkularitet för att bidra till den globala omställningen. Vid sidan av skogsnäringen är det därför enligt utredningens uppfattning angeläget att en strategi även tar sikte på utveckling av andra biobaserade näringar i skogen som exempelvis rennäring och besöksnäring. Den nationella strategin bör även kompletteras med en handlingsplan med konkreta åtgärder. En sådan handlingsplan bör resurssättas, tidsättas och en ansvarig organisation eller departement bör utses.

Både underlaget för regeringens beslut om mål för ökad hållbar tillväxt, den bioekonomiska strategin för skogen och handlingsplanen för att genomföra åtgärderna bör tas fram i samverkan med skogens aktörer och intressenter. Utredningen har därför föreslagit att den utvecklade dialogprocessen i det nationella skogsprogrammet bör bjudas in och delta i arbetet med att ta fram denna politik.

En nationell samordnare för skogsprogrammet

Det nationella skogsprogrammet har sedan det initierades samlat ett mycket stort antal personer, myndigheter, företag och andra organisationer som i en dialogprocess diskuterat och lämnat förslag i en rad

skogsrelaterade frågor. Utredningen har uppfattat att merparten av de som ingått i arbetet varit positiva till att det finns ett svenskt nationellt skogsprogram, att det är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och att ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen varit bra för processen.

Det utredningen identifierat som mer problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska redan i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika intressenter då inte har möjlighet att samverka på ett konstruktivt sätt. En bidragande orsak till detta bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att ansvaret för det operativa arbetet med dialogprocessen flyttas ut från Regeringskansliet och närmare deltagarna.

I betänkandet lämnas därför förslag om att regeringen bör utse en nationell samordnare för skogsprogrammet med ansvar att som en oberoende, fristående samordnare leda dialogprocessen. Programmet bör även breddas för att tydligare hantera alla frågor som rör skogen integrerat, såsom en växande cirkulär bioekonomi som inkluderar alla näringar med bas i skog, lönsamhet och konkurrenskraft för skogsägarna och skogsnäringen, skogens roll för klimatet, biologisk mångfald, skogens kulturmiljövärden och sociala värden samt kompetensförsörjning.

Utredningen anser att de olika anspråken på skogen och de målkonflikter som finns behöver behandlas integrerat och att dialogprocesser med en professionell processledning skulle kunna mejsla fram synergier och kompromisser som accepteras av merparten av skogens intressenter. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att programmet ges mandat att behandla de frågor som rör anspråk på skogen och skogens utveckling som en helhet och i ett system. Utredningen bedömer att en nationell samordnare för dialogprocessen i ett breddat skogsprogram skulle öka möjligheterna för en större samsyn, helhetssyn och utveckling av de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena i skogen.

Genom att ge den nationella samordnaren ett brett och väl avvägt utredningsdirektiv finns en kanal för skogens intressenter att kommunicera sina tankar till regeringen i exempelvis förslag till förändrad lagstiftning eller genom att belysa behov av åtgärder och styrmedel.

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

I betänkandet lämnas flera förslag på åtgärder för att öka tillgången på biomassa för bioekonomi genom tillväxthöjande åtgärder. En viktig del är att genom en informations- och rådgivningskampanj nå ut till nu inaktiva skogsägare och framhålla möjligheten till en ökad lönsamhet i skogsbruket genom enkla men ofta effektiva åtgärder. Flera sådana åtgärder har lyfts fram i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter*, men information måste nu nå ut och åtgärderna börja tillämpas i skogen. En sådan kampanj bör även, för att nå en bred förankring, innehålla individuell rådgivning om naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar som även kopplas till ett ekonomiskt stöd för genomförandet av åtgärderna. Att koppla samman naturvårdande skötsel med andra skogsbruksåtgärder och utföra dessa planerat har bedömts som en framgångsrik metod att utveckla synergier mellan höjd kvalitet i produktionen och samtidigt ökad kvalitet i naturvården.

En annan mycket viktig åtgärd för att säkra potentialen för ökad hållbar tillväxt i skogen är att komma tillrätta med viltskadorna. Ett hållbart skogsbruk och ökad tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs i stora delar av landet en kraftfull minskning av populationerna i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade fodermängder.

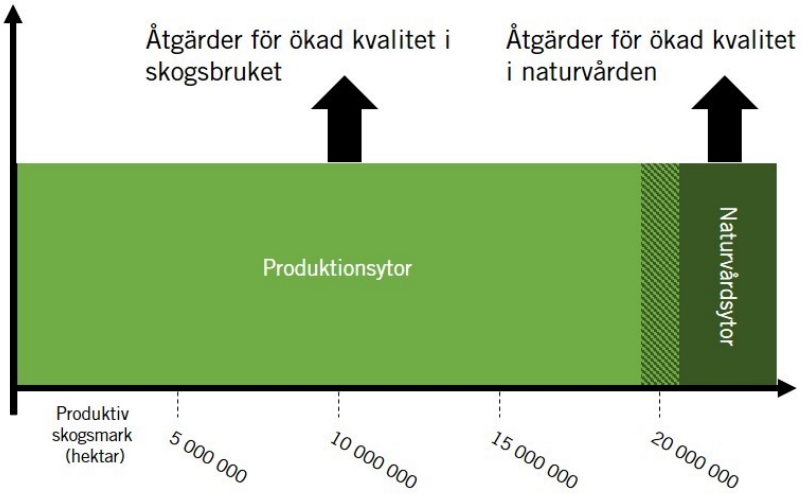
Om en tillfredställande balans i hjortviltstammarna nås kan motivationen för ståndortsanpassad skogsskötsel öka, det vill säga att föryngra med de för markförhållandena mest lämpliga trädslagen. Minskat bete gynnar också naturlig föryngring. Detta skulle medföra en ökad andel tall- och lövskog i landskapet vilket dessutom minskar risken för omfattande skador från granbarkborre.

Ett ståndortsanpassat skogsbruk ger mindre skogsskador, en ökad lönsamhet och förbättrade förutsättningar för den biologiska mångfalden som är knuten till tall- och lövskogar. Det finns därför flera skäl till att nå en hjortviltsstam i balans.

I betänkandet lämnas därför förslag om rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Vid sidan av detta har utredningen även lämnat förslag om att Skogsstyrelsen

och Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att utreda vilka incitament och regelförändringar som krävs för att ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador

Figur 1 Ökad kvalitet i både produktion och naturvård



I kapitel 9 utvecklar utredningen sin uppfattning om hur konflikten mellan de båda skogspolitiska målen kan hanteras. Där presenteras även en rad förslag på hur ökad kvalitet i produktion och naturvård kan åstadkommas.

Regelöversyn och regelförenklingar för skogsbruket

Utredningen har haft att utgå från den rådande skogspolitiken som bland annat innebär att det för skogsägarna råder frihet under ansvar. Det är då angeläget att minska på den samlade regelbördan och inte ställa upp onödiga hinder för skogsägaren att göra egna val i sin förvaltning. Under den tid som stått utredningen till buds har det inte varit möjligt att ta fram förslag om konkreta regeländringar, som ofta kräver en ingående analys av möjliga effekter. I stället har utredningen valt att föreslå att Skogsstyrelsen ska göra en översyn av skogsvårdslagens bestämmelser om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och tillämpningen av begreppet brukningsenhet. Det övergripande syftet med översynen är att reglerna ska vara ändamålsenliga och motiveras av angelägna syften. I dagsläget bedöms exempelvis reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning motiveras av andra skäl än vad som ursprungligen varit avsett.

För vissa skogar har utredningen även bedömt att nuvarande regelverk inte är relevant. Det gäller de tidigare jordbruksmarker som sedan 60-talet till stor del planterats med i huvudsak granskog. Snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet men kan vara sårbara för stormfällning och skadeangrepp i ett förändrat klimat. Med en enklare hantering för avverkning av monokulturer av granskog på dessa marker skulle betydande volymer biomassa kunna frigöras till nytta för en växande bioekonomi. I betänkandet föreslås därför att det bör utredas om dessa granskogar bör kunna avvecklas på ett enkelt sätt, genom att bland annat undantas från krav på lägsta slutavverkningsålder och avverkningsanmälan.

Ta till vara möjligheten till naturturism i skyddad natur

Utredningens övergripande utgångspunkt när det gäller bioekonomi med bas i skogen är att alla näringar som utgår från skog innefattas. Det innebär att även behoven för de näringar som nyttjar eller har potential att nyttja skyddad natur bör beaktas. Utgångspunkten bör vara att sådana verksamheter som inte strider mot bevarandesyftet med skyddet ska kunna tillåtas. Skyddad natur bör inte stå i vägen för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara.

Nationalparker bör ha störst potential att utnyttjas för besöks- och naturturismnäringen. Internationella studier bekräftar att det finns potential för landsbygdsutveckling för lokalsamhällena i närheten av nationalparker. I betänkandet föreslås därför att delar av fyra av Sveaskogs ekoparker, Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö ska ombildas till nationalparker. Samtidigt föreslås att nationalparksbildning i övrigt bör prioriteras med målet att fler nationalparker ska bildas.

För att bäst tillvarata potentialen för bioekonomi i skyddad natur föreslås även att Naturvårdsverket i samråd med andra myndigheter och organisationer ska analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur. Naturvårdsverket föreslås även få i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat och möjligheterna att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i

syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt. Dessa utredningar kan handla om att låta potentialen för naturturism utgöra ett kompletterande sekundärt syfte för nationalparker och naturreservat samt möjligheten till att meddela dispens från föreskrifter för att etablera anläggningar för naturturism.

Potentialen i en ökad bioekonomi genom bland annat flexiblare föreskrifter bör även kompletteras med en översyn av befintliga föreskrifter där zonering bör vara en del. Det innebär att vissa områden i exempelvis nationalparker avsätts för högt besökstryck och en bred servicenivå, medan andra områden får ett striktare skydd. För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar. Det kan röra sig om att etablera öppna dagstugor eller stugor med övernattningsmöjligheter tillsammans med ett system där dessa ska kunna bokas på förhand. Andra åtgärder kan vara att etablera uppställningsplatser för husbil och se över möjligheten till tältning i exempelvis nationalparker.

Förslag för en tydligare skogsvårdslagstiftning, en mer ändamålsenlig inventering av skog och halverad handläggningstid för avverkningsanmälan

Kunskapskrav i skogsvårdslagen och krav om särskild anmälan om miljöbalkssamråd

Skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken.

Med den nya inriktning som 1993-års skogspolitiska beslut innebar betonades skogsägarens *frihet* att välja medel för att bidra till att de skogspolitiska målen skulle nås. I detta sammanhang markerades även skogsägarens *ansvar* för att skaffa sig den kunskap som behövdes i detta sammanhang. Den nya skogspolitikens mål om miljö förutsatte att särskilt kunskaperna om naturvård och ekologi behövde bli högre än tidigare och att det gällde både i fråga om teoretiska kunskaper samt kunskap om var på den egna skogsfastigheten skyddsvärda och hänsynskrävande växter, djur eller miljöer finns. Enligt förarbetena hade skogsägarna ett primärt ansvar för att själva skaffa sig de kunskaper som behövdes i detta sammanhang. Därför infördes

kravet på den så kallade hänsynsredovisningen vid en avverkningsanmälan.

När miljöbalken infördes i slutet av 90-talet konstaterades att lagen var parallellt tillämplig med bland annat skogsvårdslagen. Där särskild reglering om ett visst förhållande saknas i skogsvårdslagen gäller därför i stället miljöbalkens bestämmelser. I miljöbalken finns ett uttryckligt krav på kunskap hos en verksamhetsutövare innan en åtgärd vidtas. Detta kunskapskrav togs vid balkens införande upp som ett exempel på ett krav enligt miljöbalken som gäller för skogsbruksåtgärder, eftersom något uttryckligt krav om kunskap saknas i skogsvårdslagen.

Det är i dag i många fall svårt att skilja på när respektive lags kunskapskrav ska tillämpas av myndigheter. Särskilt bekymmersamt har utredningen uppfattat kopplingen mellan en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och en anmälan om samråd enligt miljöbalken. Nuvarande regelverk innebär enligt utredningens bedömning att miljöbalkens relativt omfattande kunskapskrav är direkt tillämpligt för alla avverkningar som är anmälningspliktiga enligt skogsvårdslagen. I dessa fall har därför Skogsstyrelsen rätt att kräva att markägaren bekostar en utredning om naturmiljövärdena i den skog som berörs av avverkningen. För övriga skogsbruksåtgärder gäller kunskapskravet i miljöbalken, men där har utredningen bedömt att Skogsstyrelsen, inom ramen för sin tillsyn enligt skogsvårdslagen, inte har någon rätt att ställa krav om utredning.

För att råda bot på den otydlighet som utredningen identifierat och de troligen oavsiktliga konsekvenser som blivit följden av dagens regelverk föreslås därför två huvudsakliga ändringar.

För det första bör ett särskilt kunskapskrav i skogsvårdslagen införas som omfattar alla skogsbruksåtgärder som utförs enligt skogsvårdslagen. Kravet innebär att markägaren på förhand, i den omfattning som kan anses rimlig, ska skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna ta tillräcklig hänsyn till de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Vad gäller krav på kunskap inför en föryngringsavverkning har utredningen föreslagit ett preciserat krav på kunskap. Före det att avverkningen utförs ska markägaren kunna redovisa för Skogsstyrelsen vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av den aktuella åtgärden, vilken påverkan den aktuella åtgärden kommer ha på dessa samt hur markägaren avser att efterleva de krav om hänsyn som skogsvårds-

lagen ställer på den skogsbruksåtgärd som ska vidtas. Det innebär att det kommer finnas ett krav på att ha kunskap om miljövärdena i skogen innan en avverkningsanmälan ges in till Skogsstyrelsen. Om det är påkallat i det enskilda fallet ska myndigheten även ha möjlighet att begära att markägaren redogör för det underlag som legat till grund för hänsynsredovisningen.

För det andra bör det i första hand vara markägaren som ska ansvara för bedömningen av om en anmälan för samråd enligt miljöbalken ska lämnas in. Det innebär att det inte längre räcker med att lämna in en avverkningsanmälan för att Skogsstyrelsen ska kunna tillämpa miljöbalkens bestämmelser. Det är i stället markägaren som i ett första skede ska bedöma om en åtgärd omfattas av miljöbalkens eller av skogsvårdslagens bestämmelser. I egenskap av tillsynsmyndighet kan Skogsstyrelsen självklart rådfrågas. Skogsstyrelsen har även möjlighet att förelägga markägaren att inkomma med en anmälan om samråd enligt miljöbalken.

Handläggningstiden för avverkningsanmälningar förkortas till tre veckor

Det kunskapskrav som föreslås innebär att en markägare ska lämna in en väl utförd hänsynsredovisning tillsammans med avverkningsanmälan. Syftet med förslaget är att markägaren ska redovisa vilken hänsyn som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter är befogade utifrån de faktiska förhållandena på platsen.

Genom att de faktiska förhållandena i skogen redovisas underlättas Skogsstyrelsens tillsyn. En väl genomförd hänsynsredovisning behöver inte en lika grundlig kontroll som en avverkningsanmälan som schablonmässigt fyllts i innan de åtgärder som avses vidtas i skogen är planerade. I dag är det vanligt att en avverkningsanmälan skickas in så snart som möjligt för att de sex veckor som gäller innan en avverkning får påbörjas ska börja löpa. Undersökning av vilka faktiska naturvärden som finns och planeringen av vilken hänsyn som ska tas till dessa görs därför efter att en avverkningsanmälan har lämnats in; när den så kallade traktplaneringen görs. En avverkningsanmälan, med en sådan hänsynsredovisning som utredningen föreslår, kräver dock att denna undersökning och planering görs innan avverkningsanmälan lämnas in. I betänkandet föreslås därför att anmälan enligt skogsvårdslagen endast ska behöva lämnas in tre veckor före planerad avverkning.

Utredningen ser det som en självklarhet att planeringen av vilken miljöhänsyn som kan komma att behövas görs innan den redovisas till Skogsstyrelsen och inte efter. Annars är det svårt att se att den fyller sin funktion som ett underlag för rådgivning och tillsyn. I betänkandet lämnas däremot inte något förslag om att den hänsynsredovisning som lämnas in till Skogsstyrelsen ska vara bindande för markägaren. Skogsbrukets planering av sin verksamhet kommer även att underlättas betydligt av att en avverkning i normalfallet får påbörjas redan tre veckor efter det att en komplett avverkningsanmälan lämnats in.

Samtidigt kan det finnas behov av längre tid för handläggningen vid Skogsstyrelsen i vissa fall. För en rättssäker tillsyn som möjliggör till exempel fältbesök och samråd med andra myndigheter när sådana åtgärder är påkallade bör därför Skogsstyrelsen vid särskilda skäl kunna förlänga tidsfristen till åtta veckor.

De förslagna tidsfristerna syftar till att de enkla ärendena ska kunna behandlas snabbt och de svåra ärendena mer grundligt.

En mer ändamålsenlig inventering genom naturmiljöbeskrivningar

Utredningen har kunnat konstatera att dagens nyckelbiotopsinventering har bräckligt stöd i rättsordningen och av det skälet bör upphöra. Samtidigt kan konstateras att kunskaper om platsbundna naturvärden är en förutsättning för att uppnå skogspolitikens jämställda mål och har stor betydelse för möjligheten till effektiv naturvård genom landskapssamverkan.

Det kunskapskrav som föreslås kan i vissa fall vara betungande för den markägare som ännu inte besitter de kunskaper som förutsattes när 1993 års skogspolitik beslutades. Det föreslås därför i betänkandet att en ny form av inventering ska utvecklas som kan stödja markägare och myndigheter i sina beslut. En avgörande skillnad mot nyckelbiotopsinventeringen är dock att någon naturvärdesbedömning inte ska göras vid inventeringstillfället. I stället ska inventeringen avse förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Utredningen har valt att kalla detta för *naturmiljöbeskrivning*.

En naturmiljöbeskrivning utgör en grundläggande sammanställning av de förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för

biologisk mångfald. De mest centrala förhållanden som bör beskrivas är antal och typ av naturvärdesträd, mängden stående och liggande död ved samt förekomst och frekvens av så kallade naturvårdsarter. Även skogens karaktärsdrag beskrivs, till exempel om den är hänglavrik, senvuxen eller med stor diameterspridning. Även vissa andra förhållanden som kan ha betydelse för biologisk mångfald samlas in beroende på de faktiska förhållandena och i vissa fall på skogstyp. Som exempel kan nämnas lodyta, sandyta, bäck och källa.

Dessa förhållanden i naturen beskriver ett områdes generella naturvärden och betydelse för biologisk mångfald. Dessa mer eller mindre objektivt verifierbara fakta om olika förhållanden i naturen kan utgöra ett kunskapsunderlag som ensamt eller tillsammans med andra fakta eller överväganden kan ligga till grund för en bedömning om områdets naturvärden. En redogörelse för dessa omständigheter utgör endast en beskrivning av naturen, men inte ett ställningstagande om skogen har eller inte har höga naturvärden i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår att en standardiserad metodik tas fram som så objektivt som möjligt beskriver förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald i skogen. Metoden kan tillämpas på all skogsmark, men utredningen föreslår att den i första hand, för att bli kostnadseffektiv, ska utföras på sådan skogsmark där det är troligt att det finns en stor mängd av sådana förhållanden som har betydelse för biologisk mångfald.

Denna kunskap kan sedan användas både för de val som markägaren har att göra om målen med sitt ägande samt för att använda som underlag vid hänsynsredovisning eller vid bedömningar om till exempel samrådsplikt föreligger för vissa åtgärder.

Genom att systematiskt och med en enhetlig metod beskriva naturmiljön på det sätt som föreslås kan även samverkan i landskap uppnås genom att olika aktörer tillsammans strävar mot ekologisk konnektivitet, vilket är av stor betydelse för effektiv naturvård. Informationen kan även ligga till grund för Skogsstyrelsens rådgivning i olika avseenden. Däremot kan en naturmiljöbeskrivning inte ensam ligga till grund för ett myndighetsbeslut, till exempel vid tillsyn eller områdesskydd. För detta krävs nämligen en samlad bedömning av den aktuella skogens naturvärden. Vid en sådan bedömning kan en naturmiljöbeskrivning utgöra ett av flera underlag. Genom att naturvärdena endast bedöms i samband med myndighetsutövning har också markägaren en möjlighet att överklaga bedömningen i samband med beslu-

tet och har även i många fall rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Staten bör inte och har inte lagt sig i hur de marknadsstyrda skogscertifieringarna tillämpar sina respektive regelverk. Utredningen kan dock konstatera att en naturmiljöbeskrivning kan utgöra ett underlag för en bedömning men att den, till skillnad mot nyckelbiotopsregistret, inte utgör en naturvärdesbedömning.

Om dataskyddsförordningen medger det har utredningen föreslagit att nyckelbiotopsregistret ska gallras så att de olika förekomster som legat till grund för ett områdes klassificering i stället ensamt ska kvarstå som naturmiljöbeskrivningar. Det går då inte av registret att utläsa hur ett tidigare inventerat områdes naturvärden bedömts.

Förslag för en tydligare politik för bevarande av biologisk mångfald

Det behövs kunskap för att kunna fatta politiska beslut om naturvård

För att kunna ta ställning till vilka åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i skogen som är nödvändiga och omfattningen av dessa behövs kunskap. Vederhäftig kunskap inhämtad med vetenskaplig metodik bör utgöra underlag för hur politiken ska prioritera naturvården i skogen. En sund politik bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen, i syfte att försöka anpassa verkligheten till en målbild. Utredningen har som utgångspunkt att om ett mål är ouppnåeligt på grund av de faktiska förhållandena ska målet eller medlen för att nå dit ändras – inte verklighetsbeskrivningen.

I betänkandet föreslås därför att regeringen bör tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras. Rådet bör även kunna konsulteras för bedömning av vilka naturvårdsåtgärder i övrigt som är kostnadseffektiva för bevarande av biologisk mångfald, exempelvis i frågor som rör inventeringar, naturvårdande skötsel och miljöhänsyn. Vidare föreslås att kunskap om representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård ska tas fram och att förslag om att åtgärda eventuella brister ska presenteras.

Vidare föreslås kunskapsinhämtning om förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och dess betydelse för bevarande av biologisk mångfald. En utveckling av systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning, med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald, föreslås också i betänkandet.

Slutligen föreslås att en ny bristanalys för biologisk mångfald i skogen ska göras. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området och enbart ta naturvetenskapliga hänsyn. Det vetenskapliga råd som föreslås har en stor roll i att förankra analysen i beprövad vetenskaplig forskning. Analysen bör också innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta.

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

Sveriges internationella åtaganden enligt konventionen om biologisk mångfald (CBD) och de EU-rättsliga åtaganden enligt art- och habitatdirektivet har analyserats i betänkandet. Klart är att de internationella åtagandena lämnar stort handlingsutrymme för staten att tolka sina förpliktelser. Det finns nämligen inte alltid någon konkret vägledning i hur åtagandena i alla delar ska tolkas.

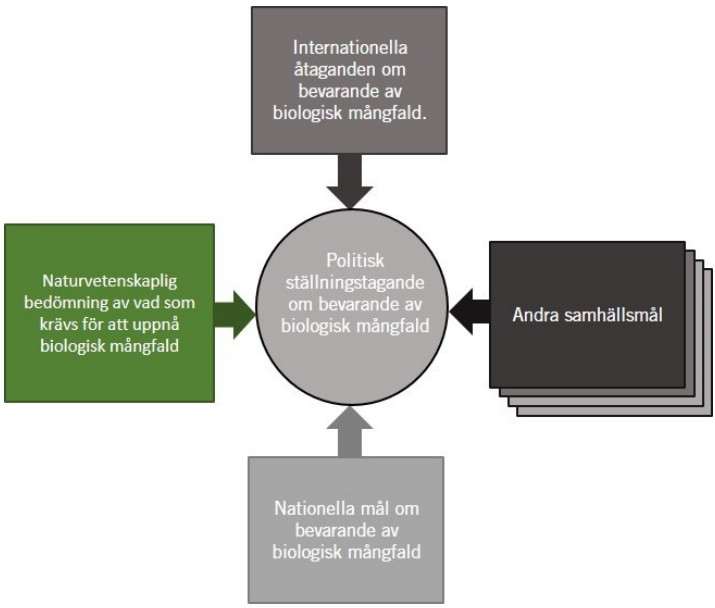
Regeringens precisering av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* innebär bland annat att målet ska anses uppfyllt när bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam. För att målet ska anses uppfyllt krävs då att de långsiktiga behoven av naturvårdsavsättningar är mycket omfattande. Om betydelsen av gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter i preciseringen till miljökvalitetsmålet har samma betydelse som motsvarande begrepp i art- och habitatdirektivet nås målet först om samtliga skogar med höga naturvärden undantas från skogsbruk och dessutom över två miljoner hektar brukad skog restaureras till ett naturskogsartat tillstånd. Detta skulle innebära en fördubbling av naturvårdsavsättningarna mot i dag.

Utredningens slutsats är att det på kort sikt i praktiken är omöjligt att förena Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald med den växande cirkulära bioekonomi som behövs för att nå andra samhällsmål. Om ytterligare över två miljoner hektar produk-

tiv skogsmark utan höga naturvärden ska bevaras och restaureras är det i praktiken omöjligt att samtidigt förvänta sig ett kraftigt ökat uttag av skogsråvara för fossilsubstitution ur samma skogar. En tydlig politik måste därför utgå från realistiska förväntningar om vad som går att åstadkomma i balansen mellan sinsemellan oförenliga mål.

En tydlig politik bör därför utgå från de åtgärder som bäst kan bidra till måluppfyllelse på kort sikt och inte innebära en orealistisk strävan mot oförenliga mål. Utredningens förslag bygger på att dessa svåra avvägningar och prioriteringar bör ske på politisk nivå, för att frågorna ska behandlas samlat, skapa en demokratisk legitimitet och för att undvika konflikt mellan myndigheter och skogens övriga intressenter.

Figur 2 En tydlig politik för bevarande av biologisk mångfald i skogen



I kapitel 9.10 utvecklas förslag om ett kunskapsbaserat politiskt ansvarstagande för prioriteringar och avvägningar avseende biologisk mångfald i skogen.

I betänkandet föreslås därför att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen. Regeringens beslut bör även innehålla ett tydligt ställningstagande om vilka arealer och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort,

respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald.

Beslutet bör beakta den naturvetenskapliga bristanalys som föreslås och tydliggöra hur den biologiska mångfalden prioriteras i förhållande till de faktiska behoven. Bevarande av biologisk mångfald är enligt utredningens uppfattning ett med vetenskapliga metoder mätbart mål. Politiken bör därför utgå från den tillgängliga kunskapen om behoven för att trygga biologisk mångfald och olika åtgärders effekter, när målen för naturvårdspolitiken beslutas. Genom en trovärdig vetenskaplig grund i fråga om den biologiska mångfaldens behov kan fokus i den politiska debatten utgöras av de politiska prioriteringarna mellan biologisk mångfald och andra samhälleliga intressen i stället för om vilka faktiska behov som finns.

Utredningen konstaterar att två av vår tids stora ödesfrågor, förlusten av biologisk mångfald och den mänskliga påverkan på klimatet möts i hur vi förvaltar skogen. Utredningens slutsats är att politiken för biologisk mångfald i skogen, på samma sätt som Sveriges klimatpolitik, bör utgå från en vetenskaplig beskrivning av problemet och utgöra en avvägning mellan vad som behövs, vad som är möjligt och vad som är önskvärt.

Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Konkreta mål bör följas av konkreta åtgärder. För att politiska målsättningar inte ska stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs därför ett handlingsprogram för genomförandet. Att skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden.

Hur stora arealer som ska avsättas för naturvård är beroende av vilken kvalitet som finns i naturvårdsavsättningarna och hur konnektiviteten i landskapet ser ut. Genom naturvårdande skötsel kan den långsiktiga kvaliteten för biologisk mångfald säkerställas i sådana formellt skyddade och frivilligt avsatta områden som kräver skötsel för att bevara och utveckla sina naturvärden. Genom naturvårdsavsättningar i väl förbundna system, och rätt miljöhänsyn på rätt plats i produktionsskogarna, möjliggörs spridning av arter och genetiskt ut-

byte mellan populationer. En effektiv naturvård av hög kvalitet innebär att mindre arealer skog totalt sett behöver undantas från skogsbruk.

I stället för att dela upp naturvårdsarbetet mellan skydd, skötsel och miljöhänsyn, bör de olika delarna ingå i ett sammanhållet handlingsprogram. Statens och sektorns ansvar för genomförande varierar mellan de olika delarna. Det innebär att förutsättningarna för att uppnå målen med naturvården i stor utsträckning är beroende av en tydlig samverkan. Det är mycket få markägare som har så stora innehav att de utan hänsyn till omgivningen kan planera miljöhänsyn och frivilliga avsättningar för att uppnå konnektivitet i landskap eller välja ut vilka bestånd som bör avsättas för att råda bot på underrepresentation i naturvårdsavsättningarna. Därför bör i stället markägares och statens insatser i så stor utsträckning som möjligt ske i landskapssamverkan.

I betänkandet föreslås att regeringen ska besluta om ett *nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges i form av:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel, samt
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur.

Handlingsprogrammet bör ha sin grund i ställningstagandet om vad Sverige behöver göra för att uppnå internationella åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald. Handlingsprogrammet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen. I handlingsprogrammet bör även särskilda åtgärder för myndigheterna, som inriktning och omfattning av olika inventeringar beslutas. Handlingsprogrammet kommer även beskriva statens förväntningar på skogsbrukets och kommunernas arbete med bevarande av biologisk mångfald i skogen.

Genom att konkretisera behov och tillgängliga medel för att uppfylla dessa behov kan biologisk mångfald gå från att utgöra en abstrakt och till synes ouppnåelig strävan till att bli ett konkret och uppföljbart politikområde. Om regeringen anser att Sverige undantagit tillräckliga arealer från skogsbruk kan programmet fokusera på förvaltning

av befintliga naturvårdsavsättningar. Om regeringens ställningstagande i stället är att det återstår stora arealer för att uppnå målen för biologisk mångfald, får detta konkretiseras genom handlingsprogrammen. Handlingsprogrammen blir därmed ytterst ett uttryck för politiska prioriteringar av samhällets resurser.

En statlig investering i Sveriges unika fjällnaturskogar

De stora sammanhängande naturskogarna i fjällen är ett statligt ansvar

De sista kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna i Sverige återfinns inom och i närheten av den fjällnära gränsen. Deras naturvärden har sedan länge varit kända och motiverat bland annat att stora arealer avsatts för naturvård och att särskilda regler om tillståndsprövning bevakar naturmiljöns intressen vid avverkning. Utredningens har kunnat konstatera att de stora, sammanhängande naturskogarna längs den skandinaviska fjällkedjan representerar ett av mycket få större och sammanhängande områden med i det närmaste intakt naturskog i Europa. De stora sammanhängande naturskogarna i Sverige med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog bedöms därför ha synnerligen höga värden för biologisk mångfald och vara i det närmaste unika i ett västeuropeiskt perspektiv och mycket skyddsvärda ur ett globalt perspektiv.

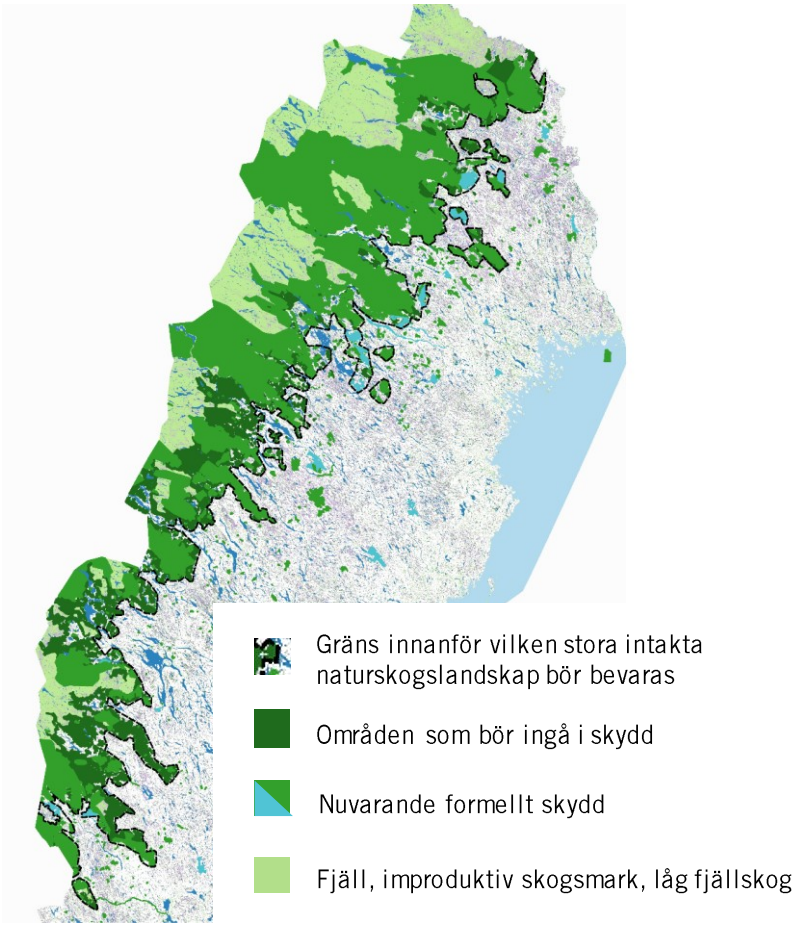
Om dessa naturskogsområden fragmenteras genom avverkning går dessa unika egenskaper förlorade för gott. Att restaurera skogar för att uppnå samma höga naturvärden skulle ta många hundra år och i praktiken vara omöjligt.

Sveriges politik kring dessa unika och i det närmaste omistliga naturvärden har inte varit tydlig. Den fjällnära gränsen har i visst motto, tillsammans med lönsamhetsproblem för avverkningar och ett stort ansvarstagande från skogsbruket, bidragit till att de bevarats relativt intakta. Samtidigt saknas det en långsiktig strategi för detta område, vilket leder till fläckvisa skydd och naturvärdesbedömningar på beståndsnivå, trots att värdena framför allt är knutna till dess unika intakta ekosystemmångfald på landskapsnivå.

I betänkandet föreslås därför att en samlad statlig satsning bör göras för att bevara de skogar som har de allra högsta värdena för biologisk mångfald på ekosystemnivå. Utredningen föreslår därför

att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark, i de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen där den pågående markanvändningen i dag är skogsbruk, ska tillförsäkras ett långsiktig bevarande.

Figur 3 Möjlighet att bevara Sveriges unika naturskogslandskap



I kapitel 16 utvecklar utredningen förslaget som innebär att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark avsätts för naturvård för att bevara biologisk mångfald på den högsta nivån, ekosystemmångfald. Genom att skydda naturskogarna från fragmentering tillförsäkras ett närmare 100 mil långt område längst den svenska fjällkedjan ett långsiktigt bevarande, för nuvarande och framtida generationer.

Innanför den svarta, streckade gränsen på kartan ligger de områden som skulle bevaras genom utredningens förslag. Dessa områden är markerade med mörkgrön färg och utgörs av produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden samt vissa myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Observera att skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden innanför den svarta gränsen inte föreslås skyddas. En detaljavgränsning av områdena ska utföras av myndigheterna utifrån övrig förekomst av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden.

Ett bevarande av dessa områden skulle utgöra ett betydande bidrag till bevarande av intakta skogsekosystem såväl nationellt som globalt och är därmed helt i linje med vad världens länder kommit överens om inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Även för att uppnå art- och habitatdirektivets mål bedöms dessa områden vara av mycket stor betydelse och kunna utgöra ett betydande bidrag till det europeiska nätverket Natura 2000. En väl bevarad ekosystemmångfald innebär även en väl bevarad artmångfald och genetisk mångfald, vilket inte på samma sätt är möjligt att uppnå i de mer fragmenterade skogslandskapen nedanför den fjällnära gränsen.

Det är rimligt att staten tar det huvudsakliga ansvaret för bevarande av dessa skogar, som bedöms utgöra ett nationellt och internationellt intresse. I dagsläget bärs ansvaret av staten tillsammans med över 7 000 enskilda markägare, skogsbolag, allmännings- och besparingsskogar med flera. Det kan ifrågasättas om ansvaret ska fördelas på detta sätt för de skogar vars unika naturvärden är beroende av att de hålls samman och inte fragmenteras genom till exempel bitvis avverkning. Genom den naturvårdssatsning som föreslås av utredningen skapas ett cirka 1 000 kilometer långt grönt bälte av intakta naturskogar, myrar och fjäll längs den svenska fjällkedjan som kan utgöra ett unikt bevarat landskap med biologisk mångfald på den högsta nivån. De enligt förslaget tillkommande och nu existerande skydd skapar tillsammans stora sammanhängande naturskogar omfattande sammanlagt över en miljon hektar produktiv skogsmark.

Det uppskattas kosta cirka 14 miljarder kronor att ersätta de privata markägarna, genom ersättningsmarker och intrångsersättningar, för att markanvändningen ska ändras från skogsbruk till naturvård inom de stora sammanhängande naturskogarna. Därutöver avstår staten och Sveaskog mark värd cirka 5,7 miljarder kronor för formellt skydd, varav cirka 60 procent redan är frivilligt avsatt. Förslaget bygger på att storskogsbruket förväntas behålla sina omfattande befintliga frivilliga avsättningar av dessa skogar. Det innebär att kostnaderna för att bevara dessa skogar på storskogsbrukets marker fördelar sig ungefär lika mellan staten och bolagen.

En schabloniserad och översiktlig beräkning av virkesvärdet av den avverkningsmogna skogen i området visar på en teoretisk avverkningspotential, om även de frivilliga avsättningarna skulle avverkas, om cirka 1 miljon skogskubikmeter per år till ett bedömt värde av cirka 250 miljoner kronor. Med hänsyn till att stora arealer är frivil-

ligt avsatta områden är detta i dagsläget är en högst teoretisk siffra. Sveaskog och Statens fastighetsverk, som äger cirka en fjärdedel av den produktiva skogsmarken som omfattas av förslaget, har beräknat sina möjliga virkesintäkter avseende skog som föreslås skyddas till cirka 1–3 miljoner kronor per år och organisation.

Kostnaden för utredningens förslag bör även sättas i relation till den kostnad staten ändå kan förväntas ha med anledning av de domstolsutslag som slår fast att markägaren ska få ersättning för de marker ovanför den fjällnära gränsen där Skogsstyrelsen nekar avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden. Länsstyrelsernas inventeringar visar att cirka 95 procent av det utpekade området har höga naturvärden på beståndsnivå. Tillstånd till avverkning i de utpekade området ovanför den fjällnära gränsen kan därför till stor del komma att nekas och markägaren har då rätt till ersättning av staten. Det bedöms finnas mycket stora samhällsekonomiska vinster med att i stället bilda områdesskydd för dessa områden.

Till skillnad mot det ordinarie områdesskyddet som enligt utredningens förslag i huvudsak bör ske genom markägarinitiativ föreslås detta oerhört omfattande naturvårdsprojekt för att kunna bli hanterbart ske inom ramen för den nuvarande metoden för skydd av skog. Sammantaget bedömer utredningen att det mest fördelaktiga alternativet, att skydda de för Sverige och Västeuropa helt unika stora sammanhängande skogarna, är att genomföra en samlad insats där de enskilda markägarna som berörs i möjligaste mån får välja mellan intrångsersättning, köpeskilling och ersättningsmark.

Sveaskog äger skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området som på grund av tidigare brukande inte har höga naturvärden. Det är lämpligt att dessa statliga marker används som ersättningsmark till allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda privata markägare som äger mark med mycket höga naturvärden, som föreslås för formellt skydd. På så sätt kan ett aktivt privat skogsbruk av stor betydelse för lokalsamhället fortsätta trots att stora områden skyddas. Ersättningsmarken bör i huvudsak kunna genereras inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram.

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

Vid sidan av den initiala kapitalinjektion som kommer de privata markägare av de stora sammanhängande skogarna i glesbygdskommunerna till del genom förslaget bedöms det även bidra till landsbygdsutveckling på lång sikt. Den samhällsekonomiska nyttan av att nyttja delar av dessa, ofta lågproduktiva naturskogar med mycket höga naturvärden för skogsbruk bedöms vara betydligt lägre än den samhällsekonomiska nyttan av att avsätta dessa områden för andra ändamål som naturvård, renskötsel och naturturism.

Även om förslaget innebär en inskränkning för skogsnäringen i norra Sverige som initialt kan vara negativ när det gäller arbetstillfällen och landsbygdsutveckling bedöms det på längre sikt kunna bli positiva effekterna även ur dessa perspektiv. Genom att avsätta dessa områden för naturvård kan de bidra till utvecklingen för naturturism, renskötsel, friluftsliv, jakt, fiske och lokalsamhället i övrigt.

Skogsbruk i dessa stora unika naturskogar som skulle förta dess mycket höga naturvärden bedöms inte samhällsekonomiskt försvarbart i förhållande till de tungt vägande motstående intressena.

Efter att de stora sammanhängande naturskogarna avsatts för naturvård återstår cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark ovanför den fjällnära gränsen som saknar dokumenterade naturvärden. Skogsbruk i fjällkommunerna bör därför fortsättningsvis fokuseras till dessa arealer och till skogar utan höga naturvärden i de cirka 4,2 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd som finns i fjällkommunerna nedan den fjällnära gränsen.

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns åretruntmarker omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen. Förslagets cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark ligger till 98 procent inom någon sameby. Förslaget innebär att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom åretruntmarkerna skyddas formellt, vilket motsvarar över 11 procent av den samlade produktiva skogsmarksarealen i detta område. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 5 procent. Motsvarande siffra gäller för utpekade kärnområden för rennäring. Eventuella målkonflikter mellan skogsbruk och ren-

näring bedöms därför minska för de områden som omfattas av förslaget.

En stor andel av de stora sammanhängande områdena av kontinuitetsskogar ingår i riksintresse för friluftsliv. Dessa områden har stor betydelse för landskapsbilden och ger möjlighet till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad.

Besöksnäringen är den snabbast växande näringen i världen och potentialen för friluftsliv och naturturism i den fjällnära regionen bedöms som stor. Mycket talar för att de svenska fjällskogsområdena har en hög turistisk potential för att skapa nya besöksmål och därmed viktiga nya arbetstillfällen i lokalsamhällena. Den långsiktighet som skapas genom naturvårdsavsättningarna kan bidra till att näringsidkare vågar investera i verksamheter som utgår från skog och natur.

Utredningen bedömer att formellt skydd som tillkommer i en lokal förankringsprocess i utformandet av föreskrifter kan ha goda förutsättningar att förena lokalbefolkningens, friluftslivets, renskötselns och naturturismens behov med naturvårdens. Det finns exempelvis sällan anledning att meddela föreskrifter mot annat än skogsbruk i dessa områden, vilket innebär att jakt, fiske, renskötsel och skoteråkning inte bör påverkas i nämnvärd utsträckning genom förslaget.

Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger också möjligheter till en statlig satsning på uppbyggnad av infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor. I betänkandet har även föreslagits att regelverken för skyddad natur ska ses över för att de på ett bättre sätt ska kunna nyttjas för friluftsliv och turism, tillsammans med ändamålsenliga investeringar i anläggningar.

Avgränsningar och övriga förslag

Det mycket omfattande utredningsdirektivet lyfter flera mycket komplexa frågor. Vissa avgränsningar har därför gjorts. En sådan är utredningsuppdraget som innebär att analysera skogsägarnas eget ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik. Denna del av uppdraget förutsätter en uttolkning av sektorsansvaret för miljön och dessutom koppla samman detta skogspolitiska mål med miljöpolitiken i stort. Till viss del har utredningen lämnat förslag som innebär att markägarens ansvar för kunskap om naturvärden tydliggörs. En full-

ständig analys av markägarens ansvar för miljön bör dock ske i en bred dialogprocess, där rådande skogspolitik utvärderas. Utredningen har uppfattat att en sådan dialog som sker under tidspress och under knappa resurser kan komma att göra mer skada än nytta. Utredningen har därför tagit fasta på det utredningsdirektiv som anger att utgångspunkten är att skogspolitikens grunder ligger fast. Om en bredare översyn av skogspolitiken bedöms nödvändig bör det ske i särskild ordning.

Vidare anges i uppdraget att utredningen ska analysera behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Denna fråga har länge varit omtvistad och innebär att utredningen haft att bedöma vad Sverige som stat uppfattar sig behöva göra för att uppnå vagt formulerade målsättningar i internationella konventioner samt en uttolkning av EU-rättens krav. För att gå på djupet med denna fråga krävs mer tid och resurser än vad som varit tillgängliga. Frågan bör även utredas i ett bredare sammanhang, som inte endast rör skogen och i en form som ger möjlighet att relatera de internationella åtagandena till nationella mål som satts upp för att uppfylla dessa.

Vidare anges att utredningen ska analysera den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara och utifrån denna analys föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat. Att ge förslag på hur Sverige ska uppnå sina klimatåtaganden enligt Parisavtalet och samtidigt bevara biologisk mångfald i skogen kan vara både lätt och svårt. Lätt är det om inga hänsyn överhuvudtaget behöver tas till kostnader eller konsekvenser i övrigt. Svårt är det om frågan ska få en lösning som är praktiskt och politiskt genomförbar. Att hitta sådana lösningar är en av vår tids största utmaningar och utredningen har endast kunnat visa på förslag som kan vara ett steg på vägen.

Vid sidan av de förslag som redogjorts för i det föregående innehåller betänkandet även bland annat förslag om ett skogsskadecenter, en tillförlitlig statistik för att följa bioekonomins utveckling, en utredning om behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd och förändringar för mer ändamålsenliga biotopskyddsområden. Vid sidan av att utreda en möjlighet att nå gynnsammare beskattning av ersättningen för naturvårdsavtal föreslås även att flera avtalsformer bör utvecklas. I betänkandet lämnas därför även förslag på utredning av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn samt hur en enhetlig användning av avtal

som löper under en områdesskyddsprocess kan genomföras. Samrådsbestämmelsen i miljöbalkens 12 kap. 6 § har utredningen uppfattat som otydlig på ett sätt som kan beskrivas som problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv; både beträffande tillämpning och rätt till ersättning till följd av ett förbud eller föreläggande. För bland annat denna fråga är därför ytterligare översyn påkallad.